



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТ А Н О В И Щ Е

на тема:

„ОГРАНИЧАВАНЕ И ПРЕВЕНЦИЯ НА НЕФОРМАЛНАТА ИКОНОМИКА В БЪЛГАРИЯ КАТО ВЪЗМОЖНОСТ ЗА СТИМУЛИРАНЕ НА РАСТЕЖА И ЗАЕТОСТТА“

(разработено по собствена инициатива)

април, 2015 г.

Икономическият и социален съвет /ИСС/ включи в Плана за дейността си през 2015 г. разработването на становище на тема **“Ограничаване и превенция на неформалната икономика в България като възможност за стимулиране на растежа и заетостта”**.

Разработването на становището бе разпределено на постоянната Комисия по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения.

За докладчици по становището бяха определени г-н Васил Велев - председател на УС на Асоциация на индустриалния капитал в България, член на ИСС от група 1 – работодатели, зам.-председател на ИСС, и г-н Пламен Димитров - президент на Конфедерацията на независимите синдикати в България, член на ИСС от група 2 – синдикати, председател на Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения.

На своята пленарна сесия, проведена на 20.04.2015 г. ИСС обсъди и прие настоящото Становище.

ПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АИКБ	Асоциация на индустриалния капитал в България
АОП	Агенция за обществени поръчки
БТПП	Българска търговско-промишлена палата
ГИТ	Главна инспекция по труда
ДДС	Данък добавена стойност
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИСС	Икономически и социален съвет
КНСБ	Конфедерация на независимите синдикати в България
КТ „Подкрепа“	Конфедерация на труда „Подкрепа“
МОТ	Международна организация на труда
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НАП	Национална агенция по приходите
НИ	Неформална икономика
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ООН	Организация на обединените нации
ОП РЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
СБ	Световна банка

1. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

- 1.1. Икономическият и социален съвет с тревога констатира, че неформалната икономика е феномен, който с основание буди сериозна тревога не само в отделните страни, а и в световен мащаб. Тя показва изключителна устойчивост, многообразие и гъвкавост и винаги намира своите ниши. ИСС изразява своята загриженост по повод значителния дял на неформалната икономика в БВП на България. Отбелязва със съжаление, че въпреки предприеманите през последните години мерки за ограничаването му, отбелязани и с положителни констатации от страна на Европейската комисия, България продължава да е в челната тройка на държавите - членки на ЕС, с най-висок дял неформална икономика от над 30 %.
- 1.2. Като признава големия потенциал на ограничаването и превенцията на неформалната икономика и превръщането на необявения труд¹ в регулярна заетост за повишаване на растежа и изпълнение на целта по заетост на Стратегията Европа 2020, ИСС изразява своята последователна позиция, че постепенното и дългосрочно решаване на този въпрос ще има съществен принос за реализирането на следните значими стратегически цели на България:
- Установяване на траен икономически растеж;
 - Устойчиво развитие на социалните системи чрез увеличаване на фискалните приходи;
 - Подобряване условията на труд и качеството на работните места чрез спазване на основните стандарти;
 - Създаване на среда, стимулираща развитието на легалния бизнес и конкурентни устойчиви предприятия на основата на честни пазарни условия, равни възможности и ефективен и навременен контрол.
- 1.3. ИСС констатира, че през последните години са въведени значителен брой политики и мерки за ограничаване и превенция на НИ, в това число:
- Задължителното регистриране на трудовите договори и договарянето на минималните осигурителни доходи (с активното участие и ангажираност на социалните партньори);
 - Свързването на касовите апарати с НАП;
 - Изискване производителите на акцизни стоки (алкохол и горива) да монтират

¹ „Employment and Social Developments in Europe 2013“, EU publications 2014, Chapter 4 Undeclared work: recent developments, p. 231. Цитираното проучване и посочените източници включват представителен актуален преглед на използваните директни и индиректни методи за оценка на т.нар. неформална и “сива” икономика, както и сравнителни данни за България и държавите - членки на ЕС, използвани от Европейската комисия (с. 231 – 233 и 238).

уреди, данните от които се изпращат в Агенция "Митници", и задължение за дистанционно предаване на данни, позволяващи текущо да се определят наличните количества горива в обектите за търговия с течни горива;

- Редица мерки, свързани с подобряване събираемостта на ДДС;
 - Ратифицирането на Конвенция 177 за надомната работа и приетите промени в КТ;
 - Опростяване на данъчно-административната тежест, въвеждане на плосък данък, въвеждане на електронни разплащания и др.;
 - Ограничаване на разплащанията в брой;
 - Инкриминиране на осигурителните измами.
- 1.4. ИСС с удовлетворение отчита ангажираността и отговорността на социалните партньори, инициатори на редица съвместни инициативи, като: сключените две национални споразумения по надомната работа и работата от разстояние² и съответните промени в КТ, социалното законодателство и други приложими закони, съвместни кампании, съвместни проекти и други инициативи.
- 1.5. ИСС със загриженост констатира обаче, че досега провежданите политики и мерки в голяма част от случаите имаха несъмнен, но краткотраен ефект. До голяма степен това се дължи на липсата на интегрален подход, на ясна взаимнообвързаност, актуализация и надграждане на отделните политики, както и на липсата на мониторинг и оценка на въздействието на отделните политики и мерки. Преобладава санкциониращият подход, липсват достатъчно превантивни мерки и стимули както работодателите, така и работниците и служителите да декларират своя труд, липсват и мерки за насърчаване култура на нетърпимост към подобни практики.
- 1.6. Икономическият и социален съвет отчита напредъка в ограничаването на неформалната икономика с около 7 процентни пункта в периода 2010 – 2014 г³. Като

² Национално споразумение за уреждане регулирането на надомния труд в Република България, 2010 и Национално споразумение за организацията и прилагането на дистанционна работа в Република България, 2010 г.

³Цитираните в Становището социологически и статистически данни, критериите и методологията за тяхното събиране и обработка (освен ако не е посочен друг източник) са резултат от изпълнение на проект „Ограничаване и превенция на неформалната икономика“, финансиран от ОП РЧР от ЕСФ - <http://www.ikonomikanasvetlo.bg/> .

Според проведените през октомври 2012 г. представителни социологически проучвания делът на неформалната икономика в национален план се е свил с 5,4 процентни пункта по оценки на работодателите (36,8 % , сравнен с 42,2 % за 2010 г.) и със 7,3 пункта по оценки на работниците и служителите (от 48,6 % през 2010 г. до 41,3 % през 2012 г.).

отбелязва, че този резултат е постигнат благодарение на активната работа и тясното сътрудничество между държава, социални партньори и структури на организираното гражданско общество, ИСС призовава да не се губи темпо при изпълнението на последващи действия в тази посока, още повече че **има индикации за забавяне процеса на „изсветляване“ на икономиката**⁴.

- 1.7. Икономическият и социален съвет изразява и своята сериозна загриженост от факта, че с приетата актуализация на Държавния бюджет за 2014 г.⁵, за първи път от 2011 г. насам се наблюдава бюджетен дефицит, надвишаващ границата от 3 % от БВП. Мрачната картина се задълбочава и от планирания за 2015 г. дефицит в размер на 3 %, както и от прогнозата за забавяне темпа на икономически растеж в България и от неблагоприятната световна икономическа конюнктура. Като отчита факта, че в подобна ситуация основен източник за изпълнение и за повишаване на бюджетните приходи е по-добрата събираемост, **ИСС настоява държавните органи, в сътрудничество с всички заинтересовани страни, да предприемат спешни мерки за чувствително ограничаване на неформалната икономика в страната.**
- 1.8. Икономическият и социален съвет препоръчва **усилията да се насочат** към следните четири области, в които са концентрирани традиционно основните проявления на неформални практики:
- 1.8.1. Предотвратяване нарушаването на трудовото и осигурителното законодателство посредством предприемане на мерки, насочени срещу следните конкретни практики: некоректно съставяне на трудови договори (включително по отношение размера на заплатата и продължителността на работното време); некоректно начисляване на дължими здравни и социални

След пресмятането на композитния индекс „Икономика на светло“ от АИКБ с окончателни и ревизирани данни за 2013 г., стойността на индекса е 67,77. Новата, коригирана стойност показва нарастване спрямо стойността на индекса за 2012 г., която е 66,74.

Въпреки постигнатото подобрене, според данни на Европейската комисия, както и според изследвания на Европейската фондация за подобряване условията на живот и труд, България е с най-голям дял на неформалната икономика в Европейския съюз. Този дял се оценява (за 2012 г.) на около 32 % от БВП. Освен България в “челната тройка” на страните с най-голяма неформална икономика са още Румъния и Литва.

⁴ В рамките на разглеждания период динамиката на индекса „Икономика на светло“ е много неравномерна. През 2011 г. и двата компонента на индекса – статистическият и социологическият, нарастват, а прирастът на целия индекс е доста съществен – 2,63 единици. През 2012 г. картината е различна – индексът има дори леко намаление (-0,24 единици), т.е. наблюдава се забавяне и загуба на положителната инерция от 2011 година. За 2013 г. индексът отчита отново нарастване – с 1,03 единици.

⁵ Обнародван в ДВ, бр. 98/28.11.2014 г.

осигуровки; нарушаване правото на здравословни и безопасни условия на труд, отдых, почивка и отпуск.

- 1.8.2. Ограничаване на практиката фирмите да обявяват по-ниски обороти, съответно по-ниски печалби, като спестяват издаването на финансови документи за част от сделките и прибягват към разплащания в брой с цел укриване на обороти.
- 1.8.3. Предприемане на мерки за предотвратяване укриването на мита, акцизи и данъци, източване на ДДС и други.
- 1.8.4. Предотвратяване на корупционни практики, изразяващи се в даване и получаване на подкупи и печелене на обществени поръчки без честно проведени търгове и конкурси.
- 1.9. ИСС препоръчва да бъдат предприети необходимите законодателни и други мерки за насърчаване защитата на трудовите и социалните права на работещите и за защита на правата и интересите на предприятията от негативните прояви на неформалната икономика, с което да се улесни преходът към официалната икономика.
- 1.10. ИСС изразява тревога по повод гъвкавостта и жизнеспособността на неформалната икономика, подхранвана от взаимния интерес на участниците в нея, и възможността тя да се превърне в поколенчески проблем, следвайки тенденция към възпроизвеждане на неформалността, установена в изследванията на Световната банка ⁶, чрез модели, предавани в семейството („**капанът на неформалността**”, в който се задържат и следващите поколения). От една страна, работещите при тези условия работници и предприятия ”оцеляват”, но, от друга, се „закрепостяват” в този сектор с всички негативни последици по отношение на бъдещето им лично или бизнес развитие. ИСС счита, че за да се повиши осъзнаването от работниците и работодателите на цената на това да оперират в неформалната икономика, са необходими специални информационни и мотивационни политики, а не просто административни и санкциониращи политики.
- 1.11. ИСС счита, че трябва да се използват пълно потенциалът, заложен в Обществения съвет за ограничаване и превенция на неформалната икономика, изграден в рамките на проекта на АИКБ и КНСБ; създадената динамика на изграденото в

⁶ Packard, T., Koettl, J. and Montenegro, C. (2012) *In From the Shadow. Integrating Europe's Informal Labor*. Washington D.C.: World Bank Group.

рамките на проекта сътрудничество и синергията на действията на включените в него организации и институции. Затова предлага правителството и социалните партньори да подкрепят превръщането му в постоянно действащ орган и своеобразна обществена платформа за превенция и ограничаване на неформалната икономика (след съответното актуализиране на статута му).

- 1.12. Според ИСС е необходимо преодоляване дефицита на публично оповестяваната от НСИ, НОИ и НАП статистика (засягаща различни аспекти на неформалната икономика), който създава трудности при нейното измерване и мониторинг, формулирането на целите и на съответните политики и проектирането на необходимите мерки за реализирането и оценката им.
- 1.13. **ИСС настоява за възприемане и налагане в националното законодателство на дефиниция на неформалния труд.** В тази връзка освен най-общото определение на термините „неформална икономика“ и „неформален труд“ следва да бъдат посочени най-разпространените форми на проявлението ѝ като например: работа без трудов договор или работа при наличие на трудов договор, но с вписан в него размер на трудовото възнаграждение и/или продължителност на работното време, които не отговарят на действителните, и други. На тази основа предприеманите политики и законодателни мерки трябва да отчитат разнообразието на ситуации и профили в неформалната икономика.
- 1.14. ИСС препоръчва измененията и допълненията в нормативни актове и специално в трудовото и осигурителното законодателство да се осъществяват след оценка на очаквания ефект върху неформалната икономика.

2. ОБЩ КОНТЕКСТ И ТЕРМИНОЛОГИЯ НА НЕФОРМАЛНАТА ИКОНОМИКА

- 2.1. Проблемите на неформалната икономика досега са били предмет само на едно специализирано Становище на ИСС⁷, преди приемането на България в Европейския съюз, но по един или друг начин темата за неформалната икономика е дискутирана и в редица други становища и анализи на ИСС в областта на икономическата и финансовата политика, политиката на пазара на труда и политиките, свързани с подобряване на бизнес средата, в които ИСС е предлагал конкретни мерки за ограничаването и превенцията на неформалната икономика.
- 2.2. ИСС, като отчита както множеството наименования и аспекти на неофициалната

⁷ Становище на ИСС „Неформалната икономика и мерки за ограничаването ѝ“, 07. 12. 2006 г.

икономика и използването им често като взаимозаменяеми понятия (неформална икономика, сива икономика, икономика в сянка, нерегистрирана, неотчетена икономика, необявена икономика/необявен труд и т.н.), така и липсата на общоприети дефиниции и методи за измерване и на национално, и на международно ниво (Приложение 1), употребява в настоящото Становище наименованието „неформална икономика“ - термин, използван и в двата проекта на социалните партньори по ОП РЧР⁸, както и от ИСС.

- 2.3. ИСС счита, че често използваният термин «борба с неформалната икономика» не отразява точно характера на политиките и мерките, които правителството, социалните партньори и организираното гражданско общество трябва да предприемат за намаляване дела на неформалната икономика. Предвид устойчивия характер на неформалната икономика и разбирането, че тя не може лесно и напълно да изчезне, тъй като е вплетена в цялостната общественоекономическа и производствена структура на обществото, ИСС използва в това Становище термините «ограничаване» и «превенция». Ограничаването означава намаляване на обема/обхвата на НИ чрез трансформирането ѝ в официална икономика, докато превенцията чрез различни политики и мерки е насочена към недопускане разширяването ѝ и навлизането на нови лица и предприятия в нея.
- 2.4. С настоящото Становище ИСС цели да насърчи обществения дебат за тревожните мащаби на неформалната икономика, да насочи предприеманите политики и мерки по този толкова важен за обществото, икономиката, бизнеса и работниците проблем, както и да отговори на загрижеността на европейските и международните институции, изразена в редица новоприети и предстоящи за приемане документи. Те изискват сериозен ангажимент и споделена отговорност на правителството, социалните партньори и гражданското общество за разработване на съгласувани политики и действия за легализиране на неформалната икономика, особено в условията на криза.

3. АКТУАЛНА ПРОБЛЕМАТИКА НА НЕФОРМАЛНАТА ИКОНОМИКА

- 3.1. Въпреки някои положителни резултати през последните години делът на неформалната икономика в България остава много висок, като някои от случаите на неформални практики в областта на трудовите правоотношения бележат ръст. В тази връзка ИСС призовава да се обърне специално внимание на мерките, свързани с необявената заетост. Според резултатите от публикувано през 2014 г. проучване на „Евробарометър“ по темата, като основна причина за наличието на необявен труд

⁸ Проект „Ограничаване и превенция на неформалната икономика“ на АИКБ и КНСБ и проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“ на БТПП и КТ „Подкрепа“.

българските респонденти посочват: прекалено ниските заплати в официалния бизнес (32 %), липсата на регулярни работни места на пазара на труда (38 %), прекалено високите данъци и/или осигурителни вноски (14 %) и липсата на контрол от страна на властите (27 %). Заедно с това процентът на хората в България, които не са информирани какви могат да бъдат последствията/наказанията за полагане на необявен труд, е най-висок в ЕС (25 %) ⁹.

3.2. Като социален и икономически феномен неформалната икономика през последните години има своята забележима динамика.

3.2.1. Показателно е преструктурирането на нарушенията на трудовото законодателство. Наблюдава се устойчива тенденция към ограничаване на случаите на полагане на труд без договор, съпътствана от **увеличаване на случаите на работа по договори с фиктивни клаузи** (заплати и продължителност на работното време). За периода 2010 – 2014 г. се установява съществено преструктуриране на съществуващите сиви практики в областта на трудовото законодателство. Ако през 2010 г. без трудов договор са работили 16,6 % от наетите лица, през 2014 г. техният дял е редуциран до 6,4 %. Това показва, че практиката за работа изобщо без трудов договор е овладяна. В същото време, обаче, за периода 2010 – 2014 г. се наблюдава негативна тенденция към постъпателно нарастване дела на лицата, работещи на договори с фиктивни клаузи. През 2010 г. делът на работещите по този начин наети лица е 10,8 %, нараснал е до 19,6 % през 2012 г., до 27,6 % през 2013 г. и е достигнал ниво от 44,2 % през 2014 г.

3.2.2. В периода 2010 – 2014 г. се наблюдава нова тенденция в нарушенията на финансовата дисциплина. В сравнение с 2010 г., през 2014 г. делът на работодателите, систематично нарушаващи финансовата дисциплина се е запазил почти непроменен (около една четвърт), но затова пък се е увеличил относителният дял на работодателите, които си позволяват единични (спорадични) **нарушения на финансовата дисциплина**. Това е тревожна индикация, подсказваща, че финансовата ситуация в страната продължава да се влошава и мерките, ограничаващи сивия сектор, трябва да се активизират. Едновременно с това се запазва системният проблем с нагласени обществени поръчки и конкурси, с наличието на корупционни практики и неиздаването на касови бонове в сферата на услугите.

3.2.3. Въз основа на данните от отделните показатели на композитния индекс

⁹ Special Eurobarometer 402. Undeclared Work in the European Union Report. Fieldwork: April – May 2013, Publication: March 2014.

„Икономика на светло“ като много разпространени и крайно проблемни прояви на неформалната икономика през 2013 г. отново много контрастно се очертават: загубите от контрабанда на тютюневи изделия; измамите с ДДС; неспазването на митническите процедури при търговия със страни извън ЕС. На тях следва да се обърне особено внимание при формулирането на бъдещите действия за ограничаване и превенция на неформалната икономика.

3.3. Икономическият и социален съвет предупреждава, че е налице широк спектър от **обективни и субективни фактори и причини за съществуването на неформални практики в България¹⁰**, основните от които са:

- Прекомерно държавно регулиране, чести промени в законодателството, тежка бюрокрация и сложно администриране („измислени регулаторни режими“, „лошо отношение на държавата към бизнеса“, „слабо работеща или неработеща административна рамка“);
- Пропуски и несъвършенства в законодателството, които допускат различни тълкувания или позволяват намиране на вратички за заобикаляне на закона;
- Липса на контрол, абдикиране на държавата от контролните ѝ функции;
- Корупция на всички нива, в това число на най-високите етажи;
- Масова практика на нагласени обществени поръчки за „обръчи от фирми“, провокираща обратна реакция - „щом ми крадете от данъците, аз пък няма да ги плащам“;
- Стремеш към бързо забогатяване на политическите елити и икономическите групировки - сивият сектор е по-рентабилен: плащат се по-ниски данъци от реално дължимите; разходите за труд са по-ниски; генерират се свободни парични потоци, които могат да се използват за други цели; дава се повече свобода при избора на доставчици и дистрибутори; по-лесно се привлича и задържа персонал; спестяват се бумажина и разходи, свързани с осчетоводяването на дейността;
- Недостатъчни като количество и с ниско качество публични услуги и неефективна съдебната система, подкопаващи доверието в институциите и мотивиращи отказа от участие;
- Ниски заплати на служителите в държавния сектор;
- Относително нисък данъчен морал в страната;
- Глобалната финансова криза от 2008 – 2010 г., която засегна функционирането на немалка част от българските икономически субекти;
- Особеностите на българския менталитет, свързани с наложилите се традиции на заобикаляне на законите и възприемане на неформалната икономика като средство за оцеляване на бизнеса и гражданите.

¹⁰ Според изследването на работодателите по проекта на АИКБ и КНСБ.

- 3.4. ИСС отчита също факта, че работата в неформалния сектор до голяма степен се дължи на **все още високата степен на социална толерантност на българското общество към „сивите“ практики**. През периода 2010 – 2014 г. чувствителността на обществото към неформалните практики значително се повиши, но през 2014 г. все още 11,3 % от населението (при 28,9 % през 2010 г.) открито заявяват, че са склонни да работят изобщо без трудов договор, а 31,0 % през 2014 г. (срещу 46,5 % през 2010 г.) изразяват готовност за работа на договори с фиктивни клаузи.
- 3.5. ИСС подчертава, че неформалната икономика представлява сериозна заплаха не само за функционирането на пазара на труда и конкурентоспособността на българския бизнес, за устойчивостта на бюджетните и социалните системи, но и за упражняването и защитата на правата на включените в нея работници и предприятия. Несъобразяването на дейността им със законите поставя сериозни трудности по отношение защитата на правата, включително правата им на организиране, колективно договаряне, на социална защита и безопасни и здравословни условия на труд. Предприятията в неформалната икономика нямат достатъчно сигурни права на собственост и се сблъскват със сериозни трудности при достъпа до финансови средства и бизнес услуги. Неформалната икономика деформира пазарните отношения и омаловажава развитието на човешкия капитал, маргинализирайки и деквалифицирайки значителна част от работната сила, води до социален дъмпинг, нелоялна конкуренция и неспазване на основни трудови, социални и бизнес стандарти.
- 3.6. ИСС отчита изключително **негативните ефекти, които неформалната икономика има върху системата на бюджетните приходи** в страната. В същото време предупреждава, че по-високият размер на неформална икономика ще доведе до:
- Изкривяване на макроикономическите съотношения;
 - **По-висока официална безработица**, защото повече хора ще са ангажирани в нея и ще се отчитат формално като безработни (71,6 % от работодателите застават зад това мнение);
 - Официално отчитане на **по-ниски темповете на икономически растеж**, тъй като няма да се отчита цялото производство (според 71,6 % от работодателите);
 - Относително **намаляване на постъпленията от преки и косвени данъци** (73,6 % от работодателите са на това мнение);
 - **Намаляване на приходите от мита** (според 57,2 % от работодателите);
 - Нереална оценка на доходите.
- 3.7. ИСС **категорично осъжда нарушаването на конкурентната среда** и на равнопоставеността на пазара на труда, които неформалната икономика създава. Фирмите, които не спазват законите и не плащат данъци и осигуровки, извличат конкурентни предимства спрямо изрядния бизнес, като го тласкат към фалит. Това забавя като цяло растежа и води до по-малки възможности за качествена заетост.

- 3.8. ИСС, като отчита, че неформалната икономика има своите отрасли и регионални специфики, оценява като важен приоритет предприемането на специални целеви мерки в отраслите, браншовете и регионите с най-високо разпространение на практики на неформална икономика.

4. ЕВРОПЕЙСКИ КОНТЕКСТ НА ОГРАНИЧАВАНЕТО И ПРЕВЕНЦИЯТА НА НЕФОРМАЛНАТА ИКОНОМИКА

- 4.1. ИСС споделя загрижеността на европейските и международните институции, породена от все по-нарастващото разпространение на различни прояви на неформална икономика - както в европейски, така и в глобален мащаб, обхващаща повече от две трети от глобалната 3-милиардна работна сила (по данни на ОИСР¹¹ над 1.8 милиарда души са включени в сиви практики), а в ЕС икономиката в сянка се оценява на 2.1 трилиона евро (2013 г.). Във взаимосвързания глобален свят неформалната икономика все повече придобива не само национални, но и трансгранични измерения.

- 4.2. ИСС подкрепя идеята, че (въпреки приоритетното значение на националните политики) са необходими обединени усилия на европейско и глобално ниво за ограничаване и превенция на неформалната икономика чрез поддържането на системен обмен на информация, данни и анализи на равнище ЕС с ангажираното участие на институциите и социалните партньори.

- 4.3. Европейските институции през последните 15 години приеха редица документи, насочени към ограничаване и превенция на неформалната икономика, които поставят ограничаването и превенцията на необявения труд сред политическите приоритети на ЕС, като с това заявиха своя ангажимент в тази сфера¹².

- 4.3.1. В контекста на стратегия „Европа 2020“ на Европейския съюз за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж са разработени Интегрирани насоки за растеж и работни места, които свързват икономическото развитие и политиките в подкрепа на заетостта с борбата с неформалната икономика и

¹¹Цитирано по: Piet Renooy, Colin C. Williams. 2014. Tackling undeclared work. Bringing the undeclared economy out of the shadows: the role of temporary work agencies.

¹² Съобщение на ЕК “Засилване на борбата срещу необявения труд”, 2007; Резолюция на ЕП, 2008; Резолюция на ЕП за по-тясно сътрудничество и укрепване на инспекторатите по труда с оглед на борбата срещу недекларирания труд, 2014.

свързания с нея необявен труд. Това е продължение на по-голямото внимание към тези явления, отделено в рамките на Европейската стратегия по заетостта и насоките по заетостта в контекста на необходимостта от реформи на пазара на труда.

- 4.3.2. Ограничаването и превенцията на неформалната икономика и недеklarираната заетост са елементи на Пакета от мерки за заетост, предложен през април 2012 г., който специално подчертава необходимостта от трансформиране на неформалния труд в регулярна заетост; на Годишните обзори на растежа, както и на Специфичните препоръки към държавите членки за намаляване дела на неформалната икономика, укриването на данъци и корупцията.
- 4.3.3. През април 2014 г. Европейската комисия - след два етапа на консултации с европейските социални партньори, предложи създаването на „Европейска платформа за превенция и ограничаване на необявения труд“, целяща подобряване на сътрудничеството на равнище ЕС с цел по-ефективно предотвратяване и възпиране на недеklarирания труд¹³. Новата платформа ще обедини инспекциите по труда и всички контролни и правоприлагащи органи, които участват в противодействието срещу необявения труд, както и други заинтересовани страни, в това число европейските социални партньори. Платформата ще предостави форум, в рамките на който експертите могат да споделят информация и най-добрите практики.
- 4.3.4. ИСС оценява стремежа на ЕК да създаде условия за общоевропейски отпор на неформалната икономика, целящ да защити работниците, да осигури равнопоставени условия на конкуренция между компаниите и да гарантира приходите от данъци и осигурителни вноски, и подкрепя създаването на Платформата като част от интегрираните подходи, политики и усилия на европейските институции в търсенето и изграждането на благоприятна европейска среда за легализиране на неформалната икономика. Заедно с това ИСС призовава правителството и съответните институции активно да участват в работата на Платформата с цел ограничаване и превенция на неформалната икономика на национално и общностно ниво.

¹³ European Commission (2014) Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on establishing a European Platform to enhance cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work. COM(2014) 221 final. Brussels.

4.3.5. ИСС приветства подхода на европейските институции, поставящ в центъра на разработването и реализирането на политиките за ограничаване на неформалната икономика участието на социалните партньори и социалния диалог и счита, че този подход трябва да бъде следван и в България.

5. ПОЛИТИКАТА НА МОТ ЗА ТРАНСФОРМИРАНЕ НА НЕФОРМАЛНАТА В ОФИЦИАЛНА ИКОНОМИКА

- 5.1. ИСС подкрепя засиленото внимание към неформалната икономика от страна на международната общност (ОИРС, Световна банка, МОТ) като към глобално предизвикателство за всички страни, независимо от степента на тяхното икономическо развитие и предлаганите мерки и политики, основаващи се на признанието, че преходът от неформална към официална икономика е от съществено значение за постигане на устойчив и приобщаващ растеж, премахване на бедността, за растеж на фирмите и за реализация на основните принципи и права на работното място¹⁴. Заедно с това ИСС се присъединява към съществуващия в международен план консенсус, че както проявлението и обхватът на неформалната икономика, така и необходимите мерки за улесняване на прехода от неформална към официална икономика са специфични и зависят от националните особености на всяка страна.
- 5.2. ИСС оценява усилията на МОТ както за разработване на концептуална рамка за неформалната икономика, така и постигнатия през 2002 г. консенсус (от делегатите на правителствата, организациите на работодателите и организациите на работниците от държавите - членки на МОТ) за необходимостта преходът от неформална към официална икономика да се постави като цел и да се насърчават политики за излизане от неформалната икономика,¹⁵ както и последващото развитие на тази рамка.
- 5.3. ИСС подкрепя предстоящото приемане през юни 2015 г. на Препоръка на Международната конференция на труда за преход от неформална към официална икономика, обсъдена на 103-та сесия на през 2014 г. от делегатите на правителствата, организациите на работодателите и на работниците от 185 държави - членки на МОТ¹⁶.

¹⁴ World Bank report (2012). "In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor"; OECD Employment Outlook, 2008. Chapter 2: Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries; OECD Employment Outlook, 2004. Chapter 5: Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy; ILO (2013) Report V (1) Transition from Informal to formal economy.

¹⁵ Резолюция на МОТ относно достойния труд и неформалната икономика, 2002.

¹⁶ International Labour Organization (2015) Transitioning from the informal to the formal economy, Report V (2в). International Labour Conference, 104 Session. Geneva: ILO.

В препоръката на МОТ се предлага рамка за улесняване на прехода от неформална към официална икономика, насърчават се създаването, запазването и устойчивостта на достойни работни места в официалната икономика и съгласуваността на макроикономическите политики, политиките за заетост, търговските, индустриалните, данъчните, секторните и инфраструктурните политики, политиките за предприятията, насърчаващи инвестициите, и създаването на устойчиви предприятия, образователните политики и политиките за развитие на уменията, политиките за социална закрила и други социални политики.

В препоръката се отправят няколко ключови послания:

- Необходимо е разработване на последователна, съгласувана и интегрирана рамка на политики, отчитаща многообразието на националните специфики и приоритети и на субектите в неформалната икономика. Предприеманите мерки трябва да се отнасят до всички работници и икономически единици в неформалната икономика.
- Преходът от неформална към официална икономика зависи в най-голяма степен от управлението. Важно е осигуряването на ангажираност на правителствата и разработването на интегрирана рамка на политиките за подобряване на законодателството, регулациите и изграждането на капацитет на институциите, свързани с контрола и правоприлагането, и повишаване на доверието в тях.
- Правителствата трябва да предприемат мерки за намаляване на бариерите за преход към официалната икономика, включително и такива, свързани с регистрацията, данъчното облагане и спазването на законите и подзаконовите актове, да предоставят стимули и да популяризират преимуществата на прехода към официалната икономика, включително подобрен достъп до бизнес услуги, финанси, инфраструктура, пазари, технологии, образование и програми за придобиване на умения и права на собственост.
- Организациите на работодателите и работниците играят важна и активна роля в улесняването на прехода от неформална към официална икономика. Затова е необходимо засилване ролята на тристранния диалог и активното участие на социалните партньори в разработването на политиките за улесняване на прехода от неформална към официална икономика.
- Разширяването на трудовите и социалните права и защитата на всички работещи в неформалната икономика, преодоляването на дефицитите на достоен труд в неформалната икономика се счита за ключов елемент на трансформирането на неформалната икономика в официална. Според МОТ международните трудови стандарти се отнасят до всички работници, независимо къде работят, включително и за работещите в неформалната икономика – фундаменталните права на работното място, социалните права – майчинство, грижи за децата, заплата за издръжка, регулиране на трудовите отношения, условия на труд трябва да се осигурят и за работещите в неформалната икономика, което ще улесни прехода към официалната икономика. Разширяването на правата е важно и за икономическите единици, тъй като повечето икономически единици в неформалната икономика не се ползват със

- сигурни права на собственост, което ги лишава от достъп до капитал, както и до кредит, до правната и съдебната система, до обществената инфраструктура.
- Разработването и провеждането на политиките, улесняващи прехода към официална икономика, до голяма степен зависят от участието на работниците и работодателите в неформалната икономика. В тази връзка зачитането правото на сдружаване на работниците и работодателите, на предприемачите, самонаетите в неформалната икономика и възможностите за представителството им – чрез най-представителните организации на работниците и работодателите, както и за участие в социалния диалог са важен фактор за успеха на предприеманите политики.
 - Специално внимание трябва да се обърне на неформалния труд в предприятията от официалната икономика, както и на проявите на неформален труд в глобалните вериги на доставки.
 - Необходимо е да се приемат специални мерки и да се създават стимули за улесняване на самонаетите и надомните работници за преход към официалната икономика.

6. МЕРКИ В КРАТКОСРОЧЕН ПЛАН – ДО КРАЯ НА 2015 г.

6.1. Законодателни и административни промени

- 6.1.1. ИСС препоръчва прилагането на интегриран подход, като предлаганите законодателни и административни промени да съчетават и **добре да балансират както санкциониращи мерки, така и мерки, насочени към създаването на система от стимули за изрядния бизнес и гражданите**, включително намаляване на административната тежест и осигуряване на еднакво прилагане на законите спрямо всички стопански субекти и граждани. Тези пакети следва да съдържат предложения в областите: административно и финансово право, трудово и осигурително право, търговско и облигационно право, като предложенията задължително се основават на съгласието на социалните партньори и заинтересованите страни и се придружават с оценка на въздействието.
- 6.1.2. ИСС подчертава, че диалогът между социалните партньори, гражданското общество и институциите е ключов за приемането на работещи и успешни мерки, чрез които да се постигнат реално ограничаване и превенция на неформалната икономика.
- 6.1.3. ИСС е убеден, че **Законът за обществените поръчки се нуждае от доразвиване и усъвършенстване**. Около една трета от работодателите продължават да смятат, че направените промени в ЗОП имат все още недостатъчен ефект и не допринасят за ограничаване и превенция на

неформалната икономика. ИСС препоръчва законодателните промени в уреждането на материята около обществените поръчки да осигурят прекъсване на пряката връзка между администратор на търга и възложител, както и прозрачност и равен достъп до обществени поръчки. **За постигане на реални резултати в тези насоки ИСС предлага да се предприемат в спешен порядък законодателни и административни мерки, които да доведат до:**

- Регламентиране и техническо осигуряване избора на изпълнител по обществените поръчки от страна на Агенцията за обществени поръчки чрез използването на електронна система за централизирани търгове. Разработената и въведена електронна система трябва да позволява чрез нея да се упражнява и контрол върху изпълнението на обществените поръчки;
- Цифровизиране, унифициране и стандартизация на документацията и на процедурите за провеждане на конкурсите и търговете за обществени поръчки;
- Квалифициране на администрацията за своевременна подготовка на качествена документация и работа с външни експерти;
- Регламентиране и техническо осигуряване на електронното подаване на документацията и въвеждане на строг контрол на достъпа до информацията;
- Нормативно уреждане и въвеждане на практика за редовно отчитане на АОП;
- Законодателно въвеждане на избор на председателя на АОП от Народното събрание;
- Въвеждане на регистър на външните експерти с цел неутрализиране на съществуващите некомпетентност и корупционни практики;
- Изграждане на регистър на некоректните дружества и задължително рефериране към този регистър при провеждане на процедури по възлагане на обществени поръчки;
- Законодателно налагане на забрана за включване на клаузи за търговска тайна при договори за изпълнение на обществени поръчки.

6.1.4. ИСС счита, че създаването и поддържането на устойчива социалноосигурителна система е важен фактор, допринасящ за прехода към официална заетост. В тази връзка ИСС настоява да се предприемат съгласувани действия за разширяване обхвата и качеството на социалната защита в съответствие с Препоръка № 202 на МОТ от 2012 г. Важно е необхванатите работници да бъдат стимулирани да се присъединят към официални схеми на закрила и сигурност чрез гъвкави правила и опростени процедури. Политиките за разширяване на социалната сигурност следва да бъдат координирани с фискалните, икономическите и тези за насърчаване на

конкурентоспособността, както и с политиките по заетостта, с цел насърчаване на прехода към официалната икономика.

6.1.5. ИСС е убеден, че развитието на социалната икономика е обещаващ път за трансформиране на неформалната икономика и призовава правителството и социалните партньори да изпълняват своите ангажменти във връзка с реализирането на Концепцията за социална икономика, приета през 2012 г. ИСС подчертава, че в настоящия етап социалната икономика е едно необходимо допълнение към деформираната икономическа и социална среда, което допринася за поддържане на пазарни елементи в икономиката, за съчетаване на стопанска рентабилност със съхраняване на човешкия капитал и допълва мрежите за социална защита. Тя спомага за създаване на нови икономически субекти, за разширяване на участниците в пазара, за създаване на нови работни места за хора в неравностойно положение¹⁷, които са сред уязвимите групи за попадане в неформалната икономика поради силно сегментирания пазар на труда.

6.1.6. ИСС подчертава необходимостта от по-нататъшно подобряване дейността на ГИТ и осигуряване обучението на персонала ѝ, повишаване капацитета на инспекторите по труда за подобряване условията на труд, спазване на трудовото законодателство, откриване и адекватно санкциониране проявите на неформална икономика, както и осигуряване на консултиране на работодателите и работниците за излизане от неформалната икономика. Смята за особено целесъобразно да бъдат продължени **съвместните проверки** на ГИТ и НАП, като бъде разширен обхватът им. Необходимо е подобряване на институционалното развитие и координацията между държавните институции за противодействие на неформалната икономика, в частност например НАП, Агенция „Митници“, Българската агенция по безопасност на храните и други, както и разширяване сътрудничеството на тези институции със социалните партньори.

6.1.7. ИСС препоръчва - с оглед превенцията на неформалната икономика и неформалните практики на заетост, ГИТ да увеличи и разшири тематичните проверки, свързани с контрол на трудовото и осигурителното законодателство за надомно и дистанционно работещите, произтичащо от двете национални споразумения на социалните партньори във връзка с надомната и

¹⁷ Виж ИСС. Становище на тема Социалната икономика – възможности и перспективи за развитие в България”, 2012 г.

дистанционната работа, както и по отношение законосъобразността на наемане и условията на труд на чуждестранни граждани и командировани работници.

6.1.8. ИСС настоява да продължи работата по **ограничаването на разплащанията в брой**, както и по организиране на ежегодните кампании за деклариране и плащане на здравноосигурителните вноски. Препоръчва да се стимулира и ускори развитието на електронните разплащания във всички сфери, чрез:

- Поставяне на задължителни терминали за безкасови плащания в търговски обекти;
- Данъчни или други стимули за търговците и потребителите при използване на електронни разплащания.

6.1.9. ИСС предлага Министерството на финансите и Министерството на труда и социалната политика да инициират създаването на **работни групи по отрасли и браншове**, съставени от представители на социалните партньори и на държавната администрация, които да подготвят **специфични пакети от предложения за промени в нормативни актове и административни практики за ограничаване и превенция на неформалната икономика**. Тези пакети трябва да са насочени към решаване на идентифицираните конкретни проблеми по икономически дейности с фокус върху отраслите и браншовете, в които разпространението на сиви практики е особено голямо или в които са идентифицирани законови и административни дефицити. Също така да се създаде практика представители на социалните партньори от съответните отрасли и браншове да участват при планирането на проверките и одобряването на инструкции за проверки от държавните органи по цялата верига в даден бранш – от изкупуването и доставката на суровини и материали, през производството, до крайната реализация чрез търговията.

6.1.10. Предвид съществуващата и утвърдила се в рамките на десетина години практика за договаряне на минималните осигурителни доходи (прагове) и с оглед по-нататъшно развитие и разгръщане на социалния диалог, ИСС е на мнение, че е необходимо да бъде нормативно регламентирана процедура за определяне и прилагане на минимални осигурителни доходи.

6.1.11. ИСС предлага да се възприеме **обективна методика при определянето на таксите** на държавните и общинските органи, на основа на разходите за извършване на съответната услуга. Неяснотата при определяне на таксите, противоречивите решения, самоволното тълкуване на нормативите са предпоставка за корупционни практики в тези институции, които имат

ежедневен досег с гражданите и бизнеса и са съществен фактор, генериращ неформална икономика.

6.1.12. ИСС счита, че е необходимо да се доразвие съществуващата, а ако е необходимо и да се създаде нова подзаконова нормативна уредба по отношение дейността на предприятията за осигуряване на временна работа, осъществяването на надомна работа и работа от разстояние, чрез която обективно да може да се установи реалното им използване в практиката и ефективността от законодателната им уредба (приета през 2011 – 2012 г.), въз основа на резултатите от която да се преценява необходимостта от изменения в нея.

6.1.13. ИСС счита, че Агенцията по заетост - в сътрудничество със социалните партньори, трябва да повиши капацитета си и да разработи иновативни подходи за по-добра защита на безработните при преходите им на пазара на труда чрез различните програми за заетост и да не допуска включването им в различни прояви на неформалната икономика. Заедно с това ИСС предлага да се извърши максимално възможно **опростяване на документацията по програмите за заетост** и проектите, свързани с развитие на човешките ресурси. Техническите трудности при кандидатстването по различните програми също са сред забележимите мотиви на работодателите да наемат работници неофициално.

6.1.14. Като отчита, че мигрантите са особено уязвима група по отношение на неформалната икономика, ИСС счита, че при разработването на миграционната политика на страната правителството и социалните партньори трябва да включат и политики и мерки за недопускане на участие в неформалната икономика на имигрантите и на българските емигранти в други страни. Съществени неблагоприятни ефекти за приемащите страни поражда нелегалната трудова имиграция. С нея се свързва поддържането на паралелен неформален сегмент на трудовия пазар на приемащите страни, подкрепата за “сивия” сектор на тяхната икономика и деформирането на принципите на лоялната конкуренция на националния и общия европейски пазар. От гледна точка на работниците това означава неспазване на трудовите и социалните им права и засилване несигурността на тяхната заетост. В тази връзка ИСС препоръчва да се подобрява ефективността на изградените Служби по трудови и социални въпроси (СТСВ) на МТСП в редица страни с цел недопускане участие на българските емигранти в неформалната икономика на приемащите страни.

6.1.15. ИСС предлага да се **стимулира сертифицирането на системи за управление**

на качеството на предприятието. При реално работещи такива системи по-трудно се прилагат сиви практики, защото тези системи отчитат складовите наличности, оборотите, счетоводните операции, изработеното време и т.н. При тях трудно се манипулира отчетността, което е необходимост при сивите практики, предполагащи неотчетени складови наличности и работно време, безотчетни пари, незаприходени активи и др.

6.1.16. ИСС предлага да се даде осигурителна амнистия на хората, които се грижат за болни или деца и на работниците, помагащи в домакинството, без да са декларирали дейността си, ако те в рамките на определен период се регистрират за здравно осигуряване. Препоръчва да се създаде необходимата нормативна база, като се използва опитът на други европейски страни (например Белгия, Дания, Германия, Финландия), за въвеждането на ваучери за подобни услуги, които насърчават домакинствата да наемат легално работници и които ще извадят на светло значителна част от тази група неформално работещи и ще ги интегрират в данъчната и осигурителната система.

6.1.17. ИСС предлага да се създаде система от стимули за фирмите, която да ги насърчава да се включат в борбата против корупцията и ограничаването на неформалната икономика, като се присъединят към **Глобалния договор на ООН**. Развитието на корпоративната социална отговорност също е стъпка във вярната посока.

6.2. Информационни кампании и предоставяне на консултации

6.2.1. ИСС вижда сериозни възможности за **ограничаване и превенция на неформалната икономика посредством активно ползване на възможностите на ИКТ**, като например:

- Подаване на сигнали и извършване на консултации по телефона на Националната гореща телефонна линия, поддържана от АИКБ;
- Активни дискусии по темата в социалните мрежи (Facebook, Twitter и т.н.), както и в специално създадени форуми;
- Разпространение на интернет банери по темата в популярни сайтове, както и в сайтовете на обществени учреждения и институции, включително общини, университети и др.;
- Даване на широка гласност на сериозните нередности и на последствията за работодателите, които наемат работници “на сиво”, както и за работниците и служителите, които се съгласяват да работят по фиктивни договори, посредством провеждане на различни телевизионни и радио игри и състезания, както и обявяване на конкурси, като например „Снимай

сивата икономика“.

- Въвеждане на код за регистрация мястото на работа (заетостта) по класификатора на населените места (ЕКАТЕ) в декларациите за осигурените лица за локализация на заетостта, улесняване на контрола и информационната осигуреност на мерките срещу неформалната икономика и недеklarирания труд.

6.2.2. Като отчита, че ограничаването и превенцията на неформалната икономика изискват сериозни промени в поведението и нагласите на гражданите и всички заинтересовани лица, ИСС подчертава важната роля на **обществено-информационните кампании**, които са важен инструмент за създаване на обществена нетърпимост към всички форми и прояви на неформалната икономика и за насърчаване на доброволното спазване на правилата. В това отношение според ИСС следва да бъдат предприети следните действия:

- Публикуване в медиите на аналитични статии, които да се използват като повод за инициране на широка публична дискусия за възможностите за ограничаване и превенция на неформалната икономика. Медиите по-често да показват „положителния герой“, работещия „на светло“, успешно преборените „сиви практики“, „добрите практики“ в икономическото пространство;
- Медиите - репортери и предавания, занимаващи се с разследваща журналистика, да разследват и показват особено разпространени “сиви практики”;
- Повишаване на обществената информираност за неформалната икономика и нейните многобройни лица, като широко се популяризират ползите за обществото и индивида от работа в официалния сектор с участието на социалните партньори и техните регионални структури, в сътрудничество с местните власти;
- Провеждане на масова кампания за информиране и запознаване на обикновения гражданин с възможностите да защити правата си в случай на нарушаване на социалноосигурителни или здравноосигурителни права.

6.3. Обучения. Като отчита, че информираността за същността, проявите и вредата от разрастването на неформалната икономика е от ключово значение за ограничаването на „сивите“ практики и за минимизиране на щетите от тях, ИСС предлага следния набор от действия в областта на обучението:

6.3.1. Провеждане на **присъствени и дистанционни обучения**, включително посредством съвместни действия на социалните партньори, като се ползват учебни материали с повече конкретни примери и казуси, разчетени на

индивидуално ниво, както за работодателите и работниците и служителите, така и за контролните и правоприлагащите органи.

6.3.2. **Разпространение на информация** за вредите от неформалната икономика и възможностите за **он-лайн обучение сред по-младите** (ученици, студенти), което ще провокира заемането на гражданска позиция по темата.

6.3.3. Включване проблемите на нерегламентирания труд в програмите за **обучение на инспекторите по труда**.

6.3.4. Предприемане на различни форми на **специфично обучение** на групи, за които има висока вероятност да попаднат в неформалната икономика – **сезонни работници, малцинства, младежи, мигранти, надомни работници**.

6.3.5. **Младите работници** в неформалната икономика са важна целева група, тъй като представляват основният дял от новите попълнения на трудовия пазар. Проучванията показват, че в преобладаващата си част те не притежават трудовоправни познания и синдикална култура и проявяват nihilizъм в това отношение, поради което често попадат в капана на неформалните практики, често за дълго. ИСС препоръчва включване в обхвата на средното образование на запознаването на младежите с трудовите, социалните и осигурителните норми с цел повишаване на чувствителността им към нерегламентираната заетост и нарушаването на трудовото законодателство, включително и чрез инициативата на КНСБ и СБУ „Моето първо работно място”¹⁸. В тази връзка може да се заложи нова форма на обучение - представители на социалните партньори да посещават училищата и да разясняват правата в труда, ползата от социалното партньорство и от работата „на светло”, да се раздават брошури на учениците от последните два класа от средното образование, които да предоставят основни познания от областта на труда, ролята на социалните партньори, вредата от неформалната икономика и предимствата от работата в официалната икономика.

6.3.6. Предприемане на инициативи за по-голяма **прозрачност на социалноосигурителната система** с цел предвидимост за осигурените лица. Необходимо е те да бъдат наясно какви обезщетения и осигуровки могат да

¹⁸ ИСС, Резолюция „Действия в подкрепа на младите хора и борбата с младежката безработица в България”, 2013 г.

получат при различни ситуации и каква е обвързаността им с работата „на светло“. Без такава обвързаност мотивацията за излизане от неформалната икономика винаги ще бъде непълна и слаба.

6.3.7. Активно сътрудничество с висшите училища в страната с две цели:

- Дискутиране на проблемите на неформалната икономика в учебните материали, лекциите и семинарите на студенти в специалности като икономика, стопанско управление, публична администрация, социология, журналистика и др.;
- Използване на изследователския капацитет на висшите училища.

6.3.8. ИСС предлага широко разпространение и използване в обучението на разработените от социалните партньори методически и учебни материали в рамките на успешно изпълнената операция „Повишаване гъвкавостта и ефективността на пазара на труда чрез активни действия на социалните партньори“, финансирана по ОП РЧР 2007 – 2014 г¹⁹.

6.4. ИСС счита за полезно и препоръчва провеждането на широко обществено обсъждане и прилагане на предложените мерки и инструменти в съвместните проекти на социалните партньори по неформалната икономика в рамките на успешно изпълнената операция „Повишаване гъвкавостта и ефективността на пазара на труда чрез активни действия на социалните партньори“, финансирана по ОП РЧР 2007 – 2014 г.

6.5. ИСС, като отчита, че неформалната икономика води до дефицит на достоен труд в неговите четири измерения, формулирани от МОТ, както и че пречи на създаването на устойчиви предприятия, основани на лоялна конкуренция, призовава правителството и социалните партньори да подкрепят новата Препоръка на МОТ за преход от неформална към официална икономика и да я използват широко в практиката при разработване на законодателни, икономически и социални мерки за постигане на оптималния баланс между стимулите за легализиране и демотивиращите фактори за оставане в неформалната икономика. Препоръката на

¹⁹Например учебните материали за работодатели и за работници и служители по проекта, воден от АИКБ, «Ограничаване и превенция на неформалната икономика», наръчника „Моето първо работно място“, по проекта, воден от КНСБ, „Сигурност чрез закона, гъвкавост чрез колективното договаряне“, Наръчник по достойния труд, разработен от КТ «Подкрепа», други материали и инструменти, включително Национален център «Икономика на светло» на АИКБ, Виртуалната социална академия, предложена в рамките на проекта на БТПП, и други.

МОТ ще даде възможност за засилване на обществения консенсус, който може да бъде трансформиран в по-целенасочена и ефективна политика за ограничаване и превенция на неформалната икономика чрез подход, основан на спазване на стандартите и правата както на работниците, така и на бизнеса.

7. МЕРКИ В СРЕДНОСРОЧЕН ПЛАН – 2016 - 2020 г.

7.1. Законодателни и административни промени. ИСС отдава особено значение на провеждането в средносрочен план на последователни действия за създаване на **нормативна среда и административни практики**, които да ограничат мащаба на неформалната икономика. Философията на този процес трябва да бъде създаването на нормативна среда, която да отчита релевантно новите процеси и явления в икономиката на страната като глобална конкуренция, необходимост от нови технологии и инженерни кадри, обезлюдяване на определени региони, демографски проблеми, затруднено кредитиране, както и налагане на последователност в мерките и политиките на правителствата.

7.1.1. Създаване на функциониращо **“електронно правителство”** и цялостна информационна система с максимален обхват, вкл. на т.нар. електронна трудова книжка, на електронно трудово досие, на електронен образователен и квалификационен профил на българските граждани във формат, съгласуван със социалните партньори. Те следва да подпомогнат събирането на данъци, акцизи, социални и здравни осигуровки, митни сборове и др., като бъде прекратена практиката държавата да изисква от бизнеса и гражданите подаване на информация, с която вече разполага и удостоверяване на обстоятелства, които вече са й известни.

7.1.2. Изграждането на добри и надеждни взаимоотношения между данъчните служители и данъкоплатците и повишаване на данъчния морал. Възприемане от страна на НАП на **подход към данъчно задължените лица като към клиенти**.

7.1.3. Системен стремеж към намаляване на административното бреме (включително **намаляване броя на регулаторните режими**) посредством периодична оценка и преразглеждане на неговия обхват. Свеждането му до минимално изискуемите от правото на ЕС.

7.1.4. Осигуряване на **прозрачност при оценките и възлагането на обществените поръчки** и стимулиране на по-висока конкурентност при договорите в

публичния сектор.

7.1.5. **Прозрачност на публичните финанси**, на данъчната система и разходната политика на държавата, обвързване на данъчно-осигурителните плащания с количеството и качеството на публичните услуги.

7.1.6. Засилване на прозрачността на публичните финанси и на финансовата децентрализация - прозрачно и подконтролно предоставяне и финансиране на публичните услуги, **програмно ориентиране на публичните разходи и децентрализация** на решенията по отношение на данъчното облагане и разходването на средствата.

7.1.7. Предлагане на пакети от мерки за:

- Унифициране практиката по прилагането на нормативната база, без възможност за дискреционни решения на различни равнища в административната йерархия;
- Подобряване режима за внос и износ на стоките с двойна употреба, който е много архаичен и силно затруднява работата и на фирмите, и на митницата;
- Максимално съкращаване на времето и улесняване и унифициране на процедурите за получаване на разрешителни и лицензи в различни браншове и разходно ориентиране на таксите;
- Разширяване прилагането на принципа на мълчаливото съгласие.

7.2. Информационни кампании и предоставяне на консултации. ИСС смята, че на настоящия етап обществото все още проявява висока търпимост спрямо неформалната икономика, което следва постепенно да се променя. Това налага провеждане на последователна информационна политика, респективно – на съответните информационни кампании и консултации:

- Постепенно създаване на праг на непримиримост към корупцията и към неформалния сектор в икономическите отношения. **Проектиране на мнението, че е модерно да си порядъчен и светъл;**
- Стимулиране **развитието на разследващата журналистика** в областта на неформалната икономика;
- **Постигане на обществен консенсус** по темата неформална икономика - чрез открит публичен дебат, в който чрез точни данни и убедителни послания да се формулира ползата за всички от изсветляване на икономиката;
- Създаване на **система за постоянно предоставяне на помощ** и съвети на работодатели и на работници и служители за идентифициране и избягване на практики от неформалната икономика.

- **Увеличаване на информираността на субектите на трудовите правоотношения** - работодатели и работници, включително и чрез разширяване предоставянето на консултации по отношение на ползите и загубите от участието им във формалния и неформалния труд, както и на ползата да бъдат организирани и да имат колективно представителство и възможност за изразяване и защита на своите интереси. Подходящо е да се създаде възможност това да се извършва не само в постоянните и временните приемни, които понастоящем извършват такава дейност, но и по електронен път.

7.3. Според ИСС важна цел на организациите на работодателите и на работниците трябва да бъде разпростирането на тяхното представителство и към ограничаване и превенция на неформалната икономика чрез подходящи организационни форми, насърчаващи работниците и работодателите да се присъединят към съществуващите синдикални или работодателски организации, или да ги подпомагат да създават свои собствени организации, а правителството да създаде необходимите гаранции за тяхното включване в социалния и гражданския диалог.

7.4. Обучения. ИСС предлага в средносрочен план да се предприемат действия в областта на обучението и образованието, които да създадат по-сериозна подготвеност в обществото за оценяване мащаба на вредите от експанзията на неформалната икономика и на „сивите“ практики, в които тя се проявява. Препоръчва разработването на предложения към Министерството на образованието и науката и към висшите учебни заведения за **включване в образователните програми в училищата на часове по трудови и социални права, потребителска култура и бизнес етика с цел всеки да бъде информиран:**

- Какви права има, когато кандидатства за работа и как да ги отстоява;
- За вредите, които понася лоялният бизнес от нелоялната конкуренция на неформалните бизнес практики и как да се избегнат клопките на неформалната икономика, ако организираме собствен бизнес или сме самонаети;
- Да не забравя да си поиска касовата бележка и съответните документи, когато влезе в магазина;
- За вредите, произтичащи от неспазването на изискванията за качество на продуктите и опазване на околната среда;
- За вредите върху потребителите от употребата и вноса на некачествени суровини, материали и стоки; от неспазване на законодателните изисквания за безопасни условия на труд.

7.5. ИСС, като има предвид комплексния характер и многообразния облик на неформалната икономика, както и различните мотиви за участие в нея, подчертава, че е необходим микс от политики, мерки и инструменти, осигуряващ гъвкавост и баланс на двата подхода за ограничаване на неформалната икономика - възпиращ подход, който се

стреми да открие и санкционира неспазването на правилата, и превантивен подход, насочен към насърчаване поведение на спазване на правилата и улесняване легализирането на неформалната икономика.

7.6. ИСС подчертава, че неформалната икономика е дългосрочно предизвикателство и проблем на обществото като цяло, а не само на държавата, бизнеса или синдикатите. ИСС е убеден, че споделеният ангажимент и сътрудничеството между държавата, социалните партньори и организациите на гражданското общество за превенция и ограничаване на неформалната икономика ще даде възможност не само да се приложат най-ефективните мерки за намаляване на неформалната икономика, но и за прехода ѝ към официална икономика, за заетост и бизнес според правилата, като по този начин се намали сегментацията на пазара на труда и се насърчи създаването на качествени работни места в официалната икономика, по-добри условия за бизнеса и икономически растеж.

7.7. ИСС приема настоящото Становище като важна стъпка към по-нататъшно координиране усилията на всички заинтересовани страни за ограничаване и превенция на неформалната икономика и призовава компетентните институции за конструктивен диалог и активни действия за прилагането му на практика.

Забележка: По смисъла на това Становище:

„**Административна тежест**“ са отношенията между търговските субекти и държавата по повод осъществяването на търговска дейност, регулирани с нормативни актове от различен ранг.

„**Регулаторна тежест**“ са отношенията между търговските субекти, между търговските субекти и държавата, между търговски субекти и физически лица по повод осъществяваната търговска дейност, регулирани с нормативни актове от различен ранг.

(п)

Проф. д-р Лалко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С НЕФОРМАЛНАТА ИКОНОМИКА

Наименование	Определение
Неформална икономика/ неформална заетост	<p>МОТ - Неформалната икономика се отнася до всички икономически дейности, осъществявани от работници и икономически единици, които по закон или на практика не попадат в обхвата или са недостатъчно обхванати от официални договорености. Техните дейности не са включени в закона, което означава, че те работят извън официалния обсег на законодателство или не са обхванати на практика от него, което показва, че въпреки че работят в рамките на официалния обсег на закона, законът не се прилага или не се спазва; или законът обезкуражава спазването, защото е неподходящ, обременяващ или налага прекомерни разходи. Не обхваща незаконните дейности. <i>МОТ, Неформалната икономика и достойният труд, 2002.</i></p> <p>“Икономически единици” в неформалната икономика включва:</p> <p>(а) единици, използващи наеман труд;</p> <p>(б) единици, които са собственост на физически лица, работещи за собствена сметка самостоятелно или с помощта на неплатен или недостатъчно платен труд на членове от семейството; и</p> <p>(в) кооперации и единици на социалната и солидарната икономика.</p> <p>“Неформалната заетост” включва:</p> <p>(а) лицата в неформалната икономика, които притежават и управляват икономически единици, включително:</p> <ul style="list-style-type: none"> - самонаети работници; - работодатели; и - членове на кооперации и на единици на социалната и солидарната икономика; <p>(б) семейни работници, независимо дали работят в икономически единици на формалната или неформалната икономика;</p> <p>(в) работници, заемащи неформални длъжности във или за формални предприятия, или във или за икономически единици в неформалната икономика, включително в подизпълнителски вериги или вериги на доставки, или като платени домашни работници, наети от домакинства; и</p> <p>(г) работници в непризнати или нерегламентирани трудови отношения.</p> <p>Неформален труд може да се извършва във всички сектори на икономиката - както в публични, така и в частни обекти.</p> <p>Неформалната заетост представлява всяка неформална работа, независимо дали се осъществява в предприятия от официалния сектор, или в неформалния сектор и домакинствата. <i>МОТ, Проект на Препоръка, 2015.</i></p> <p>Седемнадесета международна конференция на статистиците по труда (2003 г.) признава, че значението на неформалната заетост варира между отделните страни, както и че решението за разработване на статистически данни относно неформалната икономика следователно се определя от националните обстоятелства и приоритети. Неформалната заетост обхваща общия брой на неформалните работни места, както е определено по-долу, независимо дали се извършва в предприятия от формалния сектор, предприятията в неформалната икономика или домакинства, през определен референтен период. Неформалната заетост включва следните видове работни места:</p>

	<p>(1) работници, работещи за собствена сметка, заети в техни собствени предприятия в неформалния сектор; (2) работодатели, заети в техни собствени предприятия в неформалния сектор; (3) подпомагащи семейни работници, независимо дали работят в предприятия в официалния или неформалния сектор; (4) членове на неформални производствени кооперации; (5) работници, заемащи неформални работни места в официални предприятия, предприятия в неформалния сектор или работещи като платени домашните работници, наети от домакинствата; (6) работници, работещи за собствена сметка на работниците, заети в производството главно на стоки за собствено крайно потребление от тяхното домакинство, ако се считат за наети.</p> <p><i>Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (Geneva, 24 November - 3 December 2003), Report of the Conference; Doc. ICLS/17/2003/R; International Labour Office, Geneva, 2003.</i></p> <p>ОИСП - Заетост, или друга икономическа дейност, насочена към производство на позволени от закона стоки и услуги, при които едно или повече нормативни изисквания, свързани със заетостта и процеса на производство, не са спазени.</p> <p>Неформалната заетост, понякога наричана необявена, скрита или сива заетост, може в по-широк план да бъде описана като заетост, ангажирана с производството на позволени от закона стоки и услуги, при което едно или повече от законовите изисквания, свързани със заетостта, не са спазени. Неформалната, необявената или скритата заетост е заетост, която е извън обхвата на данъчното облагане, социалното осигуряване и други разпоредби.</p> <p>Може да бъде различен тип - работници, които не са регистрирани за социално осигуряване, работници, които декларират само част от своя доход за целите на данъчното облагане. Други групи могат да бъдат самонаетите или хората, които имат повече от една работа. Неформалността на фирмено равнище също е важен източник на неформална заетост.</p> <p><i>OECD, Employment Outlook, 2004; 2008.</i></p> <p>Неформалната икономика е родовото понятие, с което се обозначават всички нарушения на формално съществуващите регулации, извършвани от икономическите субекти и индивидите при реализирането на стопанско поведение. Неформалната икономика обхваща изключително широк диапазон от нелегитимни практики, които са хетерогенни по своя характер и според изпълняваните от тях функции. Неформалната икономика се подразделя на три основни вида: 1) „икономика в сянка“; 2) криминализирана икономика и 3) домашно стопанство.</p> <p>„Икономиката в сянка“ включва само тези специфични практики и действия, които съпътстват извършването на разрешени от закона икономически дейности, но не обхваща криминализираните дейности.</p> <p><i>Chengelova, E. (2012) Сивата икономика в представата на работодателите – подходи и основни резултати. Икономически и социални алтернативи, 1, 86-104.</i></p> <p>Въпреки че в академичните и експертните среди сивата и неформалната икономика се разграничават като две различни съставки на скритата, ненаблюдавана икономика, в широката практика те се отъждествяват. Неформалната икономика се разглежда в по-широк смисъл като скрита, включително сива, сенчеста икономика. Скритата икономика е онази част от икономиката, която остава нерегистрирана от статистическата отчетност и включва създаването и преразпределението на доходи вън от обществения контрол. Тя</p>
--	---

	<p>обхваща и нерегламентирани или укрити форми на наемане и самонаемане на работната сила. Поради това представлява сериозна заплаха за труда и социалната кохезия във всяка страна.</p> <p>Скритата икономика обхваща стопански дейности и резултатите от тях, които не се регистрират и отчитат от упълномощените за това институции (статистически ведомства, данъчна и митническа администрация, органи на местната власт и т.н.). Те включват например нерегистрираната заетост и незаплатения труд, укритите по различни причини обороти и доходи на легитимно действащи стопански субекти, недеklarирани данъци, социалните и здравните осигуровки, работата в домашното стопанство, доброволния труд и др.</p> <p><i>Проект на БТПП и КТ „Подкрепа“ „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“.</i></p> <p>Неформална икономика - разбира се като всички доброволни обмени на труд, стоки и услуги, които се правят, без да бъдат разкрити от правителството. Понятия като неформална икономика, икономика в сянка, сива, нерегистрирана, ненаблюдавана като цяло означават едно и също нещо.</p> <p><i>Stanchev, Kr. (ed.) et al. Study of incentives, characteristics and strategies of firms operating 'in the shadows' (проект IBEU, финансиран от Европейската комисия), 2004.</i></p> <p>Неформалната икономика се определя най-общо като „икономически дейности, които не са отчетени напълно от националната статистика, не са обложени с данъци от правителството, не са санкционирани, регулирани или защитени от държавата.“</p> <p>В литературата и в публичния дискурс могат да се срещнат различни термини за почти едно и също явление - например сива или нелегална икономика, но разбирането за неформално изглежда е по-общо и обхващащо понятие за съдържанието, което е специфично за различните термини, използвани в един или друг контекст.</p> <p><i>Belev, B., ed. The Informal Economy in the EU Accession Countries: Size, Scope, Trends and Challenges in the Process of EU Enlargement, CSD, 2003.</i></p>
<p>Сива икономика</p>	<p>Понятието се използва по-често от някои държавни институции (Министерство на финансите) и социалните партньори като по-широк термин, описващ всички типове икономическа активност, която е скрита от властите.</p> <p>Сива икономика - законна, регистрирана, но частично неотчетена</p> <p><i>УНСС „Скритата икономика в България: Актуални оценки в периода на европейска интеграция“, 2006 – 2008.</i></p> <p>Сивата икономика може широко да бъде дефинирана като съвкупността от пазарни стопански дейности, насочени към производство и размяна на законни стоки и услуги, при които обаче се заобикалят или избягват държавна регулация, данъчно облагане или контрол. Икономическата активност „на сиво“ може да бъде също разглеждана като „пълна“ и „частична“. Напълно „сиви“ са например извършването на редица услуги без предлаганият дори да е регистриран като стопански субект по смисъла на общото търговско и данъчно законодателство. В този случай цялото предприятие е „скрито“ или „неформално“. В други случаи например може отделна стопанска операция да не бъде отчетена или да бъдат наети работници без договори. Тогава отново има цялостна „неформалност“, но по отношение на конкретната сделка. Много често обаче проявите на „сива икономика“ включват частично неотчитане на дейността, макар като цяло тя да</p>

	<p>е декларирана – такива са например отчитането на по-ниски от реалните стойности при продажби или плащането на част от възнагражденията без отчетни документи.</p> <p>Понятията „сива“, „неформална“, „неотчетена“, „недекларирана“ икономика се използват взаимозаменяемо.</p> <p><i>Проект на БТПП и КТ „Подкрепа“ „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“</i></p>
<p>Икономика в сянка/сенчеста икономика</p>	<p>Световната банка дефинира икономиката в сянка като: „пазарно основано производство на стоки и услуги, които са като цяло законни според правната рамка, но се укриват с цел избягване плащането на данъци и осигуровки или спазване на продуктова или факторна пазарна регулация“</p> <p>Неформална заетост в икономиката в сянка - Работниците се класифицират като „неформални“, ако работят в малкия бизнес, нямат писмен договор или не са включени в социалноосигурителната система, или работят във фирма, която не съблюдава съществуващите регулации. Включват се също и неформално самонаетите и работодателите на предприятия с до 5 или до 10 работници.</p> <p><i>T. Packard, J. Koettl, C. Montenegro (2012) In From the Shadow: Integrating Europe’s Informal Labor, World Bank.</i></p> <p>Проф. Фридрих Шнайдер дефинира икономиката в сянка като „всяко законно производство на стоки и услуги, които умишлено се укриват от официалните власти и целят да заобиколят плащането на данъци, социални осигуровки, както и да избегнат изпълнението на трудовите стандарти и административните задължения и други регулации“.</p> <p><i>Schneider, F. (2012) The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know? IZA Discussion Paper No. 6423.</i></p>
<p>Скрита икономика</p>	<p>„Скритата икономика“ се разглежда като понятие, включващо „натуралната“, „черната“ и „сивата“ икономика, в които стопанската дейност не се отчита официално.</p> <p><i>Vitosha Research. Скритата икономика в България. Пилотно изследване. Декември, 2002.</i></p> <p>Скритата икономика обхваща:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Сива икономика (законна, регистрирана, но частично неотчетена); • Черна икономика (незаконна, нерегистрирана, неотчетена); • Неформална икономика (законна, нерегистрирана, неотчетена). <p><i>УНСС, „Скритата икономика в България: Актуални оценки в периода на европейска интеграция“, 2006 - 2008 г., с ръководител В. Гоев.</i></p>
<p>Ненаблюдавана икономика</p>	<p>Една обща категоризация, възприета в началото на 90-те години от националните статистически институти на страните от ОИСР, въвежда три определения на ненаблюдаваната икономика: скрита икономика; неформална икономика; криминална икономика. Под скрита икономика се разбира съвкупността от дейности за производство на законни стоки и услуги, която остава неизвестна на държавната администрация по различни причини – избягване на данъци и осигуровки, неспазване на трудовото законодателство, незачитане на административните норми. Обхваща две различни категории – сенчести предприятия (фирми с различна големина, които са напълно или частично укрити от данъчните власти и националната статистика) и сенчест труд (където</p>

	<p>нередовността може да варира от пълна липса на формализирано правоотношение до само формална редовност с различни от договорните заплати и трудови условия). Неформалната икономика, макар и скрита като производство на законни стоки и услуги, по своята същност е силно раздробена и дребно мащабна.</p> <p><i>OECD (2002) Measuring the Non-Observed Economy. Handbook, Paris</i></p> <p>Ненаблюдавана икономика - разбира се като производствени дейности, които не са обхванати от националната статистическа система. Съставни елементи са: скритата, нелегалната, неформалната икономика и производствените дейности на домакинствата за собствени нужди, които не са взаимноизключващи се, а могат да се припокриват.</p> <p><i>Дудева, Л., Статистически аспекти на „ненаблюдаваната“ икономика, Център за икономическо развитие, 2001.</i></p>
<p>Необявена (недекларирана) икономика/необявен труд</p>	<p>Европейската комисия дефинира необявената заетост като „всички платени дейности, които са законни по своята същност, но не са декларирани пред публичните власти, като се отчитат различията в регулаторните системи на държавите членки“.</p> <p><i>Communication of the Commission on Undeclared Work, COM (98) – 219.</i></p> <p>Дефиницията на необявената заетост на ОИСР е подобна: „заетост, която въпреки че не е нелегална по своята същност, не е декларирана пред една или повече публични институции“.</p> <p>Тристепенна категоризация: необявено самонаемане, съвместяване на платени трудови дейности и необявен платен труд. Необявеният платен труд може да се подраздели на наемен труд в нелегално или легално предприятие, на необявяване пълния размер на доходите и наемане на забранени категории работници, като например безработен, получаващ обезщетение или незаконен имигрант.</p> <p>Очертават се следните видове необявен труд, т.е. нарушение или заобикаляне на правните норми в областта на труда и заетостта: а) нерегистриране на работещия за своя сметка пред данъчните власти и лицензиращите органи, б) деклариране на по-ниски доходи на самонаети пред данъчните служби и социалното осигуряване, твърде разпространено сред свободните професии, в) недеклариране на наети работници поради недеклариране на самото предприятие, при което се избягва всякакъв стопански и осигурителен контрол, г) недеклариране на наети работници от узаконени предприятия, като понякога те придобиват статута на "самонаети" доставчици или поддоставчици, д) деклариране на по-ниски заплати, недекларирани надбавки, възнаграждения в натура, които намират разпространение най-вече сред най-висококвалифицираните работници, е) неизплащане на заплати, социални осигуровки, отчисления за фонд безработица и застраховки срещу трудови злополуки, ж) изплащане на възнаграждения под установената минимална работна заплата.</p> <p>ОИСР определя необявената икономика като всички законни производствени дейности, които съзнателно се скриват от публичните власти, за да се избегне плащането на доходи, ДДС или други данъци; за да се избегне плащането на вноски за социалното осигуряване; да не се налага да се спазват законодателно определени стандарти като минимални заплати, максимално работно време, стандарти за безопасност и здраве и т.н.</p> <p><i>OECD (2002) Measuring the Non-Observed Economy. Handbook, Paris.</i></p>