

Брюксел, 2.4.2020 г.
COM(2020) 129 final

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

**относно прилагането на Решение (ЕС) 2016/344 за създаването на европейска
платформа с цел да се засили сътрудничеството за противодействие на
недекларирания труд**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Под недеклариран труд се разбира всяка дейност, осъществявана срещу заплащане, която е законна по своето естество, но не е декларирана пред органите на публичната власт¹, като той може да приема различни форми, вариращи от пълна липса на документация до отчитане на по-малко от изработените часове, плащания „на ръка“ и фиктивна самостоятелна заетост. Недекларианият труд излага работниците на множество рискове и подкопава публичните финанси и социалното сближаване в по-широк смисъл. На един бързо променящ се и все по-мобилен пазар на труда той подхранва социалния дъмпинг и нарушава лоялната конкуренция в рамките на и между държавите членки. Изчислява се, че недекларианият труд представлява средно около 14,3% от брутната добавена стойност (БДС) в частния сектор в ЕС, като този процент варира в значителна степен в различните държави членки². Неотдавнашно проучване на Евробарометър показва също така, че приблизително всеки десети европейски гражданин (10 %) е съобщил, че през последната година е придобил стоки или услуги, по отношение на които счита, че са свързани с недеклариран труд. 3 % посочват, че самите те са извършвали недеклариани дейности през последните дванадесет месеца, въпреки че една трета от респондентите познават някого, който е извършвал недеклариран труд³.

За противодействието на недеклариания труд е необходим цялостен подход, съчетаващ политики в различни области (като например трудово право, социална сигурност, данъчно облагане) и тяхното изпълнение чрез възпиращи (например инспекции и санкции) и превантивни мерки (като например предоставяне на по-добра информация). Ефективността на мерките на политиката варира значително в различните държави членки. Освен това, макар че противодействието на недеклариания труд основно е отговорност националните органи, това продължаващо предизвикателство има важно трансгранично измерение.

Европейската платформа за противодействие на недеклариания труд бе стартирана през 2016 г. с цел засилване на сътрудничеството между държавите членки за противодействие на недеклариания труд съгласно Решение (ЕС) 2016/344⁴. В контекст, в който трансграничното сътрудничество се осъществяваше главно на ad hoc основа, платформата изпълнява функцията на катализатор за промяна. Тя обединява правоприлагащите органи на държавите членки и социалните партньори в една уникална мрежа, в която те да се учат взаимно от опита си и да действат заедно, като допринасят за един по-справедлив европейски пазар на труда. По този начин тя също така допринася за изпълнението на Европейския стълб на социалните права.

В областта на трудовата мобилност важно неотдавнашно развитие е създаването през 2019 г. на Европейския орган по труда (ЕОТ)⁵, който ще гарантира, че правилата на ЕС относно трудовата мобилност се прилагат по справедлив, опростен и ефективен начин.

1 Съобщение на Комисията „Засилване на борбата срещу недеклариания труд“, COM(2007) 628.

2 Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kadir, A. (2017 г.) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (Оценка на мащабите на недеклариания труд в Европейския съюз и неговите структурни фактори: приблизителна оценка по метода на вложения труд).

3 Специално проучване на Евробарометър № 498, Недекларианият труд в ЕС, септември 2019 г.

4 Решение (ЕС) 2016/344 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. за създаването на европейска платформа с цел да се засили сътрудничеството за противодействие на недеклариания труд.

5 <https://ela.europa.eu/index.html>

Регламент (ЕС) 2019/1149 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за създаване на Европейски орган по труда предвижда интегрирането на платформата в ЕОТ като постоянна работна група, което вероятно ще се осъществи през 2021 г.⁶. Това ще позволи дейностите на платформата за противодействие на недекларирания труд да се възползват от по-широката перспектива за прилагане и превенция на ЕОТ и да бъдат развити полезни взаимодействия с други задачи на ЕОТ, като например предоставянето на информация, съвместните и съгласуваните инспекции и изграждането на капацитет. Стартирането на първата европейска кампания в подкрепа на декларирания труд #EU4FairWork с участието на ЕОТ е важна стъпка в това отношение.

В настоящия доклад относно прилагането и добавената стойност на Решение (ЕС) 2016/344 се прави преглед на напредъка, постигнат при прилагането му, като той представлява продължение на двугодишния доклад на платформата, приет през 2018 г.⁷. Съгласно член 12 от Решението в доклада се оценява до каква степен платформата е допринесла за постигането на целите, посочени в член 4, доколко е изпълнила мисията си по член 5, доколко е извършила дейностите, посочени в член 6, и доколко е разгледала приоритетите, определени в нейната работна програма. Докладът включва резултатите от специално проучване, проведено сред членове на платформата през 2019 г., както и текущото наблюдение на дейностите на платформата.

Накратко за Европейската платформа за противодействие на недекларирания труд

Европейската платформа за противодействие на недекларирания труд (наричана по-нататък „платформата“) бе създадена през 2016 г. с цел засилване на сътрудничеството между държавите членки съгласно резолюцията на Съвета от 2003 г. и съобщението на Комисията от 2007 г. за противодействие на недекларирания труд⁸.

Тя има за цел да допринесе за по-ефективни действия на равнище ЕС и на национално равнище чрез: а) задълбочаване на сътрудничеството между съответните органи на държавите членки и другите имащи отношение участници; б) подобряване на капацитета на съответните органи и участници от държавите членки за противодействие на недекларирания труд в трансграничните му аспекти; и в) повишаване на обществената осведоменост по въпроси, свързани с недекларирания труд, и насърчаване на държавите членки да увеличат усилията си (член 4 „Цели“). Тези цели следва бъдат постигнати чрез: а) обмен на най-добри практики и информация; б) натрупване на експертни знания и разработване на анализи; в) насърчаване и подпомагане на новаторски подходи за ефективно и ефикасно трансгранично сътрудничество и оценка на натрупания опит; г) принос към хоризонтално разбиране на въпросите, свързани с недекларирания труд (член 5 „Мисия“).

Платформата обединява над 50 заинтересовани страни. Членовете включват определените висши представители от министерства и правоприлагащи органи (инспекции по труда, данъчни органи и органи за социална сигурност), както и социални партньори от различни сектори. Те изпълняват функцията на единно звено

6 Регламент (ЕС) 2019/1149 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за създаване на Европейски орган по труда, за изменение на регламенти (ЕО) № 883/2004, (ЕС) № 492/2011 и (ЕС) 2016/589 и за отмяна на Решение (ЕС) 2016/344.

7 Двугодишен доклад <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20472&langId=en>.

8 Резолюция на Съвета относно трансформирането на недекларирания труд в редовна заетост (2003/С 260/01) и съобщение на Европейската комисия „Засилване на борбата срещу недекларирания труд“, COM(2007) 628.

за контакт, което осъществява връзка със заинтересованите страни на национално равнище и разпространява резултатите от гледна точка на наученото. Наблюдателите включват 14 организации на социалните партньори от ключови сектори, както и Eurofound, Европейската агенция за безопасност и здраве при работа, Международната организация на труда и Норвегия и Исландия като членове на Европейското икономическо пространство. Бюрото, което се състои от председател от Комисията и двама съпредседатели, избрани измежду висшите представители, ръководи дейността на платформата и предоставя стратегически насоки с подкрепата на секретариата, който е разположен в Комисията. Пленарните заседания на платформата се провеждат два пъти годишно.

В подкрепа на платформата по Програмата на Европейския съюз за заетост и социални иновации (EaSI) се отпуска годишен бюджет в размер на 1,53 милиона евро. Освен това след отправяне на покани за представяне на предложения беше предоставена подкрепа (чрез EaSI) за пет проекта за трансгранично сътрудничество в областта на противодействието на недекларирания труд на стойност 1,67 милиона евро, като с тези проекти се допринася за постигане на целите на платформата.

2. НАПРЕДЪК ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА МИСИЯТА И ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ДЕЙНОСТИТЕ НА ПЛАТФОРМАТА

След като платформата прие своята първоначална работна програма през май 2016 г., дейностите започнаха да се осъществяват гладко. От тогава насам тя изпълнява средно 15 дейности на година и е събрала заедно над 1450 заинтересовани страни, които да се обучават взаимно и да си сътрудничат по въпроси, засягащи различни теми — от обещаващите подходи в областта на политиката до организационните структури и трансграничните действия.

В този раздел се представя информация относно тези дейности и как те са допринесли за осъществяване на мисията на платформата (член 5). Той е структуриран с оглед на трите стратегически приоритета, определени в работните програми на платформата за 2017—2018 г. и 2019—2020 г.⁹, а именно: 1) сътрудничество и съвместни действия, 2) взаимно обучение и 3) повишаване на знанията, и в него се очертава как платформата е работила за изпълнението на тези приоритети.

⁹ Работните програми за 2017—2018 г. и 2019—2020 г. могат да бъдат намерени на следните адреси:
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22305&langId=en>,
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16358&langId=en>.

Преглед на дейностите на платформата от 2016 г. насам¹⁰



Според проучването от 2019 г. по-голямата част от членовете и наблюдателите на платформата (84 %) споделят мнението, че тя е отбелязала добър или много добър напредък в посока изпълнение на своята мисия¹¹. Основните дейности, допринасящи за това, включват: семинари (84 %), работни семинари за тематичен преглед (74 %), работни групи (68 %) и посещения за обучение на персонала (45 %).

2.1. Сътрудничество и съвместни действия

От стартирането ѝ през 2016 г. до края на 2019 г. платформата организира **31 посещения на персонала и съвместни дейности** в 14 държави домакини, при които пътните разходи и разходите за настаняване бяха покрити посредством договора за подкрепа на платформата. Те бяха използвани по-специално за подпомагане на съвместните инспекции, осъществявани в една държава с участието на други национални органи (42 %), главно в секторите на строителството и селското стопанство. Другите видове посещения (например за обмен с цел учене, обучения, съвместни дейности) помогнаха на членовете да натрупат по-задълбочени познания по дадена тема, практика или процес чрез непосредствен и практически учебен опит. При тях бяха разгледани по-специално въпроси, свързани с организационните структури на правоприлагащите органи; оценката на риска, извличането и анализа на данни; информационните системи, базите данни и онлайн инструментите за споделяне на информация; измамите при командироването на работници. Посещенията за обучение на персонала се считат от около половината от респондентите в проучването от 2019 г. за една от петте най-добри дейности, имащи принос за постигане на целите и мисията на платформата.

¹⁰ Данните се отнасят за дейности до края на 2019 г.

¹¹ Общо 31 членове и наблюдатели на платформата отговориха на проучването от 2019 г. относно удовлетвореността и използването, включително 27 членове на платформата, представляващи своята държава членка, както и 1 наблюдател и 3 представители на социалните партньори.

Подпомагане на съвместна инспекция в сектора на селското стопанство в Испания

През юли 2019 г. Инспекцията по труда на Испания покани Инспекцията на труда на Румъния да осъществят с оперативната подкрепа на платформата съвместни инспекции заедно с испанската и румънската полиция по време на сезона на събиране на реколтата от чесън в Албасете. Бяха проведени интервюта със и инспекции на испански работодатели, испански агенции за временна заетост и посредници от Румъния. Повече от 500 работници бяха идентифицирани и информирани относно техните права. Провеждат се разследвания, като бяха арестувани пет лица за престъпления, свързани с трафик на хора и експлоатация на труда.

Бяха сформирани **общо седем работни групи** от членове на платформата с цел съвместно обсъждане на основните проблеми, с които се сблъскват, като на групите е отредена активна роля при определяне на дейностите на платформата. Групите постигнаха разнообразни практически резултати, като например предложение за засилване на информационния обмен между националните органи чрез потенциален модул за недеклаирания труд в рамките на **Информационната система за вътрешния пазар**, както и речник на термините и мерките за противодействие на недеклаирания труд¹². Други работни групи разработиха работната програма на платформата и отговориха на приоритетите на националните и социалните партньори. Повечето членове на платформата (68 %) считат работните групи за една от петте най-добри дейности, допринасящи за постигане на целите и мисията на платформата.

Проекти за взаимопомощ (ПВП) бяха успешно реализирани в България, Кипър, Гърция, Латвия, Литва, Румъния и Словакия¹³. Те осигуриха за членовете възможността да получат консултации в стратегически области, свързани с правоприлагащите органи, от екип от експерти от платформата. Тези проекти често бяха следствие от националните приоритети за структурна реформа, включително подчертаните чрез специфичните за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър. Подход, включващ самоанализ, практическа подкрепа от партньори по време на две посещения и разработването на план за действие, спомогна за постигането на значителни промени, като например изготвянето на нови мерки и засилено сътрудничество между правоприлагащите органи. Проучването от 2019 г. показва, че това е една от дейностите, допринесли в най-голяма степен за постигане на мисията на платформата.

Резултати от проект за взаимопомощ в Латвия

Като продължение на посещение през 2017 г. по линия на проект за взаимопомощ от 2017 г. на платформата Държавната инспекция по труда на Латвия преразглежда своята стратегия за недеклаирания труд, модернизира стратегическите цели и прие нови ключови показатели за ефективност. В резултатът на това беше осъществен преход към поставянето на по-голям акцент върху превантивните мерки. Понастоящем акцентът е върху трансформирането на недеклаирания труд в

¹² Наличен на адрес: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=bg>.

¹³ Планира се оказване на подкрепа на Белгия през 2020 г.

деклариран труд, като при 74 % от всички установени случаи на недеклаиран труд в момента е налице трансформиране в деклариран труд¹⁴.

2.2. Взаимно обучение

Взаимното обучение и системният обмен на информация бяха от ключово значение за дейностите на платформата, като допринесоха за повишаване на ефективността на усилията за противодействие на недеклаирания труд в целия ЕС.

По време на **семинарите на платформата** бяха разгледани неотложни проблеми и нововъзникващи практики (например превенция, цялостни подходи за противодействие на недеклаирания труд, повишаване на осведомеността), както и ключови сектори, засегнати от недеклаирания труд (например строителство, селско стопанство, транспорт). Констатациите от тези събития бяха документирани в статии с образователни материали, които са публично достъпни на уебсайта на платформата¹⁵.

Шест работни семинара за тематичен преглед помогнаха на членовете да повишат своята ефективност и да засилят трансграничното сътрудничество посредством по-задълбочено взаимно обучение и разрешаване на проблеми (включващи последващо посещение и изготвяне на набор от инструменти за практикуващи специалисти). Сред избраните теми бяха двустранните споразумения и меморандумите за разбирателство, извличането на данни, оценката на риска, достигането до работници и дружества, трансграничните съгласувани и съвместни действия, както и бъдещата роля и профилът на компетентностите на инспекциите по труда. Семинарите на платформата (84 %) и работните семинари за тематичен преглед (74 %) често бяха посочвани в проучването от 2019 г. като дейностите, които допринасят в най-голяма степен за изпълнението на мисията на платформата.

Споделяне на идеи и трансформиране на ефективни практики в Гърция

Работният семинар за тематичен преглед относно оценката на риска, който се проведе в Испания през 2018 г., вдъхнови Инспекцията по труда на Гърция (ИТГ) да усъвършенства своя инструмент за анализ на риска с цел да се подобри разкриването на работодатели, наемащи нелегално работници. ИТГ използва този нов метод за оценка на риска, за да изпраща уведомителни писма на предприятия, потенциално изложени на такъв риск. Писмата за обявени инспекции доведоха до увеличение с 31 % на броя на декларираните договори на пълен работен ден през първия месец след изпращането на писмата.

В допълнение по време на **пленарните заседания, провеждани два пъти годишно, беше определен тематичен ден** за обсъждане на конкретна област във връзка с недеклаирания труд и потенциални успешни подходи във връзка с политиката. Те включват приоритетите, подчертани в решението за създаване на платформата, като например фиктивни дружества, защита на данните и обмен на данни.

¹⁴ Това например може да включва гарантиране, че работниците, упражняващи недеклаиран труд, получават официален трудов договор.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=bg>

2.3. Повишаване на знанията

Намирането на решения за противодействие на недеклаирания труд е сложна задача, като разширяването на базата от знания относно всички негови аспекти допринася за увеличаване на експертните познания на съответните участници по специфични въпроси, свързани с недеклаирания труд. Платформата генерира **нови познания** за специфични видове недеклаиран труд (например плащания „на ръка“, недеклаиран труд в рамките на основаната на платформи икономика на сътрудничеството, фиктивна самостоятелна заетост), както и мерки за предотвратяването и възпирането им, като в над 100 учебни материала и 120 информационни документа са представени добри практики.

Бяха публикувани общо **14 изследвания и проучвания**, които допринесоха за подход, основан в по-голяма степен на фактите. Чрез тях бяха обобщени съществуващите експертни познания и бяха генерирани нови познания относно специфичните видове недеклаиран труд, новите тенденции и подходите във връзка с политиката. Въз основа на приоритетите, определени в решението, тези изследвания бяха съсредоточени върху фиктивната самостоятелна заетост, заниженото деклариране на заетостта, защитата на данните и обмена на информация, превантивните подходи, трансграничното сътрудничество и документирането на примери, свързани с успешното ангажиране на социалните партньори. В рамките на изследванията и проучванията, проведени от платформата, бяха използвани колективен опит и ноу-хау, за да се предложат решения, основани на обективни данни. При все това само 32 % от членовете на платформата ги поставят сред петте най-добри дейности, допринасящи за постигане на целите и мисията на платформата. Беше направено предложение те да бъдат преведени като начин за подобряване на ползата от тях.

Машабите на недеклаирания труд

Трудно е да се оцени какви са машабите на недеклаирания труд в Европа, като се има предвид, че по дефиниция той представлява скрито явление. Като първа стъпка в информационни документи е представена обобщена информация за характеристиките на недеклаирания труд във всички държави — членки на ЕС, и за институциите, участващи в борбата с него¹⁶. През 2017 г. също така беше проведено изследване относно машабите на недеклаирания труд в Европа. Въз основа на несъответствията между данните за вложения труд, докладвани от работниците и предприятията, в рамките на изследването беше изчислено, че 9,3 % от общия вложен труд в частния сектор в ЕС представлява недеклаиран труд и че недеклаираният труд представлява 14,3 % от брутната добавена стойност (БДС) в частния сектор¹⁷. При все това са налице съществени различия в машабите му в различните държави членки, като той варира от 7 % до 27 % от БДС.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=bg>

¹⁷ Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017 г.) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (Оценка на машабите на недеклаирания труд в Европейския съюз и неговите структурни фактори: приблизителна оценка по метода на вложения труд), достъпна на адрес: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18799&langId=en>.

2.4. Комуникационни дейности

Платформата разработи основани на обективни данни ресурси за това как най-добре да се противодейства на недекларирания труд. Нейната **виртуална библиотека**¹⁸ съдържа ценна информация и практики, генерирани чрез дейността на платформата. В издавания два пъти годишно бюлетин, който се разпраща след пленарните заседания, на заинтересованите страни се предоставя актуална информация относно платформата, дейностите и членовете. За целите на вътрешната комуникация членовете и наблюдателите на платформата споделят помежду си документи и обявяват събития в собственото си пространство за работа с партньори. На 2 март платформата стартира #EU4FairWork — първата европейска кампания в подкрепа на деклариания труд.

2.5. Тематичен обхват на платформата: натрупване на данни по широк кръг от въпроси

През първите години от функционирането си платформата консолидира знанията и натрупа допълнителни данни по широк спектър от въпроси, като се започне от подходите във връзка с политиката и се стигне до стратегическото управление и трансграничното сътрудничество.

¹⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=bg>

Някои основни теми, разгледани посредством дейности за обучение



Сектори

- Селско стопанство
- Транспорт
- Хотелиерство, ресторан-тьорство и кетъринг
- Строителство



Сътрудничество

- Социални партньори
- Трансгранични действия
- Споделяне на данни



Развитие на знанията

- Изчисляване на мащабите на недекларирания труд
- Практики, основани на обективни данни



Изграждане на капацитет

- Ключови показатели за ефективност
- Цялостни подходи
- Превенция



Иновации

- Оценка на риска
- Анализ на данни и извличане на данни

Ефективни подходи: извлечени поуки

Ключовите елементи на успешните подходи, подчертани през първите години от функциониране на платформата, включват:

Сътрудничество: Отговорността за противодействието на недекларирания труд обикновено се носи от множество държавни ведомства, което може да доведе до липса на координиран подход. Степента, до която държавите членки включват социалните партньори, често се ограничава до взаимен обмен и консултации. Междуведомственият стратегически подход осигурява по-добър достъп до данни и информация и подпомага изграждането на взаимно разбиране и разработването на съвместни стратегии и конкретни действия.

Съсредоточаване на усилията и ресурсите — оценка на риска и анализ на данните: Някои държави членки разработиха модели за оценка на риска, даващи възможност на правоприлагащите органи да подчертаят най-рисковите случаи на недеклариран труд. Този подход насочва ресурсите ефективно и подобрява успеваемостта на инспекциите. По-ефективното използване на данните е съществена част от оценката на риска.

Съчетаване на възпиращите и превантивните подходи: Необходимо е да се разработи подход, който съчетава по-ефективния контрол и правоприлагане след възникване на недеклариран труд с мерки за предотвратяване на неговото възникване. С оглед на това членовете на платформата използват редица превантивни подходи, включващи стимули при предлагането и търсенето, кампании за повишаване на осведомеността (насочени към работодателите, работниците и обществеността), както и реформа на институциите.

Цялостни подходи, включващи успоредно използване на набор от мерки Успоредното използване на преки и непреки мерки представлява най-ефективният и най-ефикасният начин за противодействие на недекларирания труд. Един цялостен подход е както стратегически, така и координиран и включва съчетание от преки (например инспекции на работното място и партньорски надзор) и непреки (например кампании за повишаване на осведомеността и образователни инициативи) подходи, с които да се спомогне за трансформирането на недекларирания труд в деклариран труд.

Според респондентите в проучването от 2019 г. в бъдеще платформата следва да постави по-голям акцент върху инициативите за повишаване на осведомеността и изграждане на доверие (65 % от респондентите), стимулите за полагане на деклариран труд¹⁹ (55 %) и дейностите на трансгранично равнище (55 %). Респондентите не виждат необходимост от съществени промени в дейностите. Акцентът следва да продължава да бъде върху събития, при които членовете се събират с цел обмен на практики в рамките на семинари (74 %), работни семинари за тематичен преглед (65 %), работни групи (61 %) и посещения за обучение на персонала (52 %). Споделянето на информационни документи за добри практики и примери за постигнати успехи следва да бъде продължено според 48 % от респондентите.

3. НАПРЕДЪК ПРИ ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ НА ПЛАТФОРМАТА

В настоящия раздел се разглежда отбелязаният напредък за постигане на целите на платформата съгласно член 4 от Решението.

Постижения на платформата: преглед



3.1. Задълбочаване на сътрудничеството между съответните органи на държавите членки и други имащи отношение участници с цел по-ефективно и по-ефективно противодействие на недеklarирания труд

Изграждане на комплексна мрежа

Платформата обединява над 50 заинтересовани страни в една уникална мрежа в контекст, в който отговорността за противодействието на недеklarирания труд обичайно се разпределя неравномерно между различни органи и социални партньори. Преди създаването на платформата примерите за сътрудничество на равнището на ЕС бяха много малко и главно на ad hoc принцип (например чрез Комитета на старшите инспектори по труда, Комитета от експерти по въпросите на командироването на работници и Комитета по заетостта, които не се съсредоточават основно върху борбата

¹⁹ Тези стимули обхващат широк спектър от мерки, като например инспекции, включващи консултация, услуги за преминаване във формалната икономика и целенасочено намаляване на ДДС в секторите, изложени на риск.

с недекларирания труд), като бе налице ниска степен на обмен на знания и сътрудничество.

Платформата **разшири съществуващите мрежи и засили сътрудничеството** за противодействие на недекларирания труд както в рамките на държавите, така и на трансгранично равнище. Почти всички респонденти (94 %) в проучването от 2019 г. посочиха, че дейностите на платформата са допринесли за разширяване на мрежите и контактите на техните организации. Повечето респонденти (68 %) споделят виждането, че платформата също така е допринесла за задълбочаване на сътрудничеството между съответните органи на държавите членки и други имащи отношение участници.

Като цяло членовете и наблюдателите бяха много активни, като всички те взеха участие в дейностите. При все това равнищата на поемане на ангажименти и на участие в платформата бяха различни в различните държави членки. Мрежата все още се развива и е налице голям неизползван потенциал за членовете и наблюдателите, включително социалните партньори, да участват пълноценно и да разпространяват в по-голяма степен придобитите знания с цел постигане на по-широко участие и въздействие.

Постигане на консенсус относно ефективните подходи във връзка с политиката

Когато платформата започна своята работа, държавите членки се намираха на много различни изходни позиции по отношение на равнището и естеството на техния цялостен подход, организационен капацитет и степента, до която недекларираният труд се възприемаше като приоритет. Впоследствие платформата **спомогна за определяне на борбата срещу недекларирания труд като приоритетно действие и за постигане на консенсус относно ефективните подходи във връзка с политиката**. При разработването и осигуряването на тези подходи членовете на платформата получиха пряка подкрепа чрез сътрудничество с партньори и по-специално чрез взаимопомощ.

Въз основа на обратната информация от членовете се предполага, че платформата е допринесла по-специално за **разработването на по-цялостен подход за противодействие на недекларирания труд**. В допълнение към поставянето на силен акцент върху информирането и повишаването на осведомеността тя също така насърчи прехода към трансформиране на недекларирания труд в деклариран труд чрез по-ефективни възпиращи подходи, като например инспекции и санкции, подкрепени от оценка на риска и по-добър обмен на данни. Членовете на платформата посочиха, че тяхната държава или организация е осъществила или планира да осъществи промени (например по отношение на рамките на политиките и мерките за изпълнение) в резултат на участието си в дейностите на платформата по отношение на: инициативите за повишаване на осведомеността и изграждане на доверие (52 %), мерките за възпиране и разкриване (39 %), дейностите на трансгранично равнище (32 %), стимулите за осъществяване на деклариран труд (23 %), организационните модели (16 %) и по-широките структурни реформи (16 %).

При все това от гледна точка на подходите за борба с недекларирания труд акцентът на платформата беше предимно върху противодействието на нарушенията на трудовото право, отколкото върху неспазването на данъчното право и правото в областта на социалната сигурност, което отразява състава на нейните членове. Освен това ограничената фактологична основа, върху която следва да се надгражда, също възпрепятства по-нататъшния напредък в тази област.

Към по-цялостен подход

Беше постигнат консенсус между членовете и наблюдателите на платформата, че е необходим „цялостен подход“ за противодействие на недекларирания труд на равнището на политиката и на оперативно равнище, като се използват пълният набор от съществуващите мерки на политиката и сътрудничеството между ключовите органи и със социалните партньори.

В рамките на проучването на платформата от 2019 г. бяха подчертани значителни подобрения в това отношение, като са били създадени нови координиращи органи във Франция, Литва и Румъния и национален пилотен проект във Финландия²⁰, както и по-голям набор от мерки и/или нови стратегии във Франция, Гърция и Латвия.

3.2. Подобряване на капацитета на съответните органи и участници от държавите членки за справяне с трансграничните аспекти на недекларирания труд

Противодействие на конкретни видове трансграничен недеклариран труд, например извършван от недекларирани мобилни работници от ЕС или свързан с измами при командироването на работници, включително чрез фиктивни дружества, изисква по-широко и по-добро трансгранично сътрудничество. Понастоящем каналите за сътрудничество обикновено варират от информационен обмен и обмен на служители до съвместни инспекции, подкрепени от двустранни споразумения и меморандуми за разбирателство.

Съвместен проект на северните държави за недекларирания труд

С помощта на финансиране от ЕС по Програмата на Европейския съюз за заетост и социални иновации (EaSI) Дания, Естония, Финландия, Исландия, Латвия, Норвегия и Швеция обединиха сили, за да си сътрудничат в рамките на съвместен проект на северните държави относно недекларирания труд. Проектът е с акцент върху съвместните инспекции, споделянето на добри практики (по-специално относно подходи за комуникации и превенция) и оценката на резултатите. Той има за цел да подготви по-добре северните държави да противодействат на недекларирания труд чрез споделяне на информация, сътрудничество, възможности за подпомагане и споделяне на знания.

Платформата помогна на държавите членки да засилят партньорствата с оглед на противодействието на трансграничния недеклариран труд, като проправи пътя за по-нататъшно сътрудничество с помощта на Европейския орган по труда. Благодарение на повишаването на взаимното доверие и редовните контакти държавите членки укрепиха съществуващите партньорства и си взаимодействаха с нови държави. Освен това в рамките на работната програма беше поставен по-силен акцент върху

²⁰ Националният пилотен проект относно свързани с труда престъпления включваше органи в областта на здравословните и безопасни условия на труд, данъчни и полицейски органи, които да си сътрудничат по по-стратегически начин в съвместни действия и проекти за сътрудничество.

трансграничните аспекти и бяха предоставени инструменти в подкрепа на държавите членки за подобряване на техните практики посредством изследвания (например относно трансграничното сътрудничество), работни групи (относно обмена на данни), работни семинари за тематичен преглед и набори от инструменти (относно двустранните споразумения и меморандумите за разбирателство, съвместните и съгласуваните инспекции).

При все това равнището на **ангажираност по отношение на трансграничното сътрудничество продължава да бъде неравномерно**. Националните органи се съсредоточават главно върху ad hoc сътрудничество със съседни държави, като предприемат действия по-скоро във връзка с непосредствените предизвикателства, отколкото във връзка със заложеното в стратегически план. По-голяма част от инспекциите по труда рядко се ангажират със съгласувани и съвместни трансгранични инспекции (1–2 пъти годишно)²¹. Сътрудничеството в контекста на Европейския орган по труда, включително с организации на социалните партньори, може да даде възможност за справяне с някои от тези предизвикателства и за преодоляване на ограничения оперативен капацитет на платформата.

Повишаване на трансграничното сътрудничество и напредък по отношение на подобряването на капацитета

В проучването от 2019 г. 61 % от респондентите посочиха, че платформата е допринесла за подобряването на капацитета на съответните участници от държавите членки за противодействие на недекларирания труд във връзка с трансграничните му аспекти. Организациите предприеха или планират да участват в трансгранични дейности през следващата година, включващи: трансгранични срещи на длъжностни лица (52 %), обмен на служители/съвместни действия (41 %), съвместни инспекции (39 %).

3.3. Повишаване на обществената осведоменост по въпроси, свързани с недекларирания труд, и насърчаване на държавите членки да увеличат усилията си

Платформата допринесе за **поставянето на по-силен акцент върху повишаването на осведомеността сред членовете ѝ**, като половината от тях съобщиха за промени в тази област. Дейността беше насочена главно към насърчаване на членовете да споделят придобития опит относно кампании за повишаване на осведомеността чрез специфични дейности (например работни семинари за тематичен преглед и набори от инструменти)²², семинари относно превантивните подходи и разпространение на информация за дейностите на платформата).

При все това **прякото въздействие по отношение на повишаването на обществената осведоменост бележи по-бавно развитие**. Едва 35 % от респондентите

²¹ Р. Стефанов, Д. Минева, П. Терзиев (2019 г.). Cross-border actions tackling undeclared work. European Platform tackling undeclared work: Brussels (Трансгранични действия за противодействие на недекларирания труд. Европейска платформа за противодействие на недекларирания труд: Брюксел).

²² Информационни инструменти и подходи за достигане до работодатели и работници в борбата срещу недекларирания труд <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20864&langId=en>.

в проучването от 2019 г. изразиха съгласие, че платформата е постигнала много добър или добър напредък във връзка с постигането на тази цел. Като се признава необходимостта за предприемане на действия в тази връзка, в работната програма за 2019—2020 г. беше по-ставен по-силен акцент върху комуникацията и повишаването на осведомеността. Първата кампания на платформата относно ползите от декларирания труд, разработена от членове и наблюдатели, ще се проведе в периода март—юни 2020 г. Тя ще бъде подкрепена от седмица за действия с цел призоваване на членовете да обединят усилията си.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Откакто стартира през 2016 г., Европейската платформа за противодействие на недекларирания труд улесни по-засиленото сътрудничество между и в рамките на държавите. Стъпвайки на основата на силно управление, всеобхватна работна програма и активно участие на членовете, тя допринесе за постигане на по-голяма ефикасност и модернизиране на правоприлагащите органи в целия ЕС. Платформата генерира солидни знания, основани на обективни данни, като даде възможност на държавите членки и социалните партньори да се учат взаимно от опита си, да осъществяват иновации и да действат заедно.

Що се отнася до останалите предизвикателства, дейностите на платформата подчертаха необходимостта от увеличаване на ангажираността на всички членове и повишаване на оперативния капацитет на платформата. Необходимо е правоприлагащите органи и социалните партньори да развият по-ефективно сътрудничество както на национално, така и на трансгранично равнище чрез допълнително разработване на стратегически и оперативни подходи за противодействие на недекларирания труд. Налице е значителен потенциал за задълбочаване на взаимното обучение между органите на държавите членки и подобряване на ефективността на мерките за противодействие на недекларирания труд, по-специално чрез подобряване на споделянето на данни, анализа на данни и оценката на риска, както и чрез подобро трансгранично сътрудничество. Отчасти тези подобрения могат да бъдат постигнати чрез допълнително разработване на информационните системи на равнището на ЕС, които биха били използвани не само за идентифициране на предприятия с висок риск за целите на извършването на инспекции, но също така и за по-добро насочване на превантивните подходи. В тази връзка от съществено значение също така е по-нататъшното изграждане на полезни взаимодействия с ключови инициативи и политики на ЕС (например тези, свързани с условията на труд за работещите през платформи, европейския семестър и изпълнението на европейския стълб на социалните права, обмена на информация за целите на данъчното облагане, включително доходите от трудова заетост²³) и инструменти за финансиране (като например Европейския социален фонд плюс). Важно е допълнително да се разработи всеобхватен подход, при който ефикасните и ефективни възпиращи мерки се съчетават с мерки, насочени към предотвратяване на възникването на недеклариран труд. Допълнителен акцент може да бъде поставен в бъдеще също така върху образоването и повишаването на осведомеността на гражданите, работниците и работодателите относно техните права, отговорности и задължения. #EU4FairWork — първата кампания на платформата за информирание и

²³ Директива относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане, Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г.

повишаване на осведомеността, протичаща в периода март—юни 2020 г., представлява важна стъпка в тази посока, върху която следва да се надгражда.

Сътрудничеството между държавите членки в рамките на Европейския орган по труда може да стъпи на високото доверие и добре установеното сътрудничество между членовете на платформата и наблюдателите. Това ще осигури солидна основа за подобро трансгранично сътрудничество и изграждане на капацитет в началната фаза на дейността на ЕОТ, чийто мандат е с много по-широк обхват. По-широкият обхват на дейност на ЕОТ ще компенсира по-ограничения оперативен капацитет на платформата и неравномерното участие на членовете ѝ.

Работната програма на платформата за 2019—2020 г. ще бъде изпълнена според плана, което ще даде възможност за гладък преход. Решение (ЕС) 2016/344 ще бъде отменено, когато ЕОТ постигне пълен оперативен капацитет, но въпреки това текущите цели, мисии и дейности на платформата са потвърдени в голяма степен в Регламента за създаване на ЕОТ (член 12 и приложението към Регламента)²⁴. Освен това създаването на ЕОТ предоставя възможност за по-нататъшни промени и справяне с предизвикателствата, произтичащи от първоначалната конфигурация на платформата.

Европейският орган по труда ще определи приоритети и ще предложи начини за справяне с подчертаните по-горе предизвикателства в дългосрочен план. Може да бъде предвидено, че платформата в качеството си на постоянна работна група към ЕОТ се съсредоточава върху основната си задача да противодейства на недеклаирания труд, докато определени по-хоризонтални задачи, като например оказване на подкрепа за оперативно трансгранично сътрудничество, изграждане на капацитет в правоприлагащите органи и разработване на инструменти на равнище ЕС, могат да бъдат разгледани по-съгласувано чрез по-широкообхватните дейности на ЕОТ. Платформата ще се възползва от всеобхватната оперативна структура на ЕОТ и от специализираните експертни познания на персонала в различни области. Поради полезните взаимодействия с други дейности на ЕОТ и силния мандат за противодействие на недеклаирания труд дейностите, осъществявани от платформата, могат да бъдат увеличени, усъвършенствани, насочвани и планирани в по-дългосрочен план. Участието на ЕОТ в кампанията на платформата относно ползите от деклариания труд, която ще се проведе през 2020 г.²⁵, представлява добър пример за полезните взаимодействия и съгласуването на инициативите на равнището на ЕС в подкрепа на справедливостта на европейския пазар на труда.

Създаването на ЕОТ ще осигури по-голям стимул за по-ефективно противодействие на недеклаирания труд и трансформирането му в деклариран труд, което ще допринесе за справедливи условия на труд, лоялна конкуренция и справедлива мобилност в полза на работниците, икономиката и обществото като цяло.

²⁴ Регламент (ЕС) 2019/1149 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за създаване на Европейски орган по труда, за изменение на регламенти (ЕО) № 883/2004, (ЕС) № 492/2011 и (ЕС) 2016/589 и за отмяна на Решение (ЕС) 2016/344.

²⁵ Европейски орган по труда, работна програма за 2020 г., https://ela.europa.eu/documents/ELA_Work_Programme_2020.pdf.