

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004



2009

Комисия по заетост и социални въпроси

2008/2035(INI)

7.5.2008

ПРОЕКТОДОКЛАД

относно темата за засилването на борбата с недеklarирания труд
(2008/2035(INI))

Комисия по заетост и социални въпроси

Докладчик: Pier Antonio Panzeri

Докладчик по становище(*):
Theodor Dumitru Stolojan,
Комисия по икономически и парични въпроси

(*) Процедура с асоциирани комисии – член 47 от Правилника

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ	11

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно темата за засилване на борбата с недеklarирания труд
(2008/2035(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Засилване на борбата срещу недеklarирания труд“ (COM(2007)0628),
- като взе предвид своята резолюция от 21 септември 2000 г. относно съобщението на Комисията за недеklarирания труд,¹
- като взе предвид резолюцията на Съвета и на представителите на държавите-членки, присъствали на заседанието на Съвета от 22 април 1999 г., относно код на поведение за по-ефикасно сътрудничество между публичните администрации на държавите-членки в борбата срещу транснационалните злоупотреби със социално-осигурителни помощи и вноски и срещу недеklarирания труд, както и в областта на временното транснационално наемане на работници,
- като взе предвид Директива 1999/85/ЕО на Съвета от 22 октомври 1999 г. за изменение на Директива 77/388/ЕИО по отношение на възможността за въвеждане с експериментална цел на намалена ставка на ДДС за някои високо трудоемки услуги³,
- като взе предвид съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Бъдещето на европейската стратегия за заетостта (ЕСЗ) - Стратегия за пълна заетост и по-добри работни места за всички“ (COM(2003)0006),
- като взе предвид Решение 2003/578/ЕО и Решение 2005/600/ЕО на Съвета от 22 юли 2003 г. и 12 юли 2005 г. относно насоките за политиките на заетостта на държавите-членки и по-специално насоки № 9 с 21⁴,
- като взе предвид резолюцията на Съвета относно превръщането на недеklarирания труд в законна трудова дейност⁵,
- като взе предвид съобщението на Комисията до пролетния Европейски съвет „Време за превключване на по-висока скорост - Ново партньорство за растеж и заетост“ (COM(2006)0030),
- като взе предвид Решение 2006/702/ЕО на Съвета от 6 октомври 2006 г. относно

¹ ОВ L 146 от 17.05.2001 г., стр. 102.

² ОВ L 125 от 06.05.1999 г., стр. 1.

³ ОВ L 277 от 28.10.1999, стр. 34.

⁴ ОВ L 197 от 5.8.2003 г., стр. 13 и ОВ L 205 от 6.8.2005 г., стр. 2.

⁵ ОВ L 260 от 29.10.2003 г., стр. 1.

стратегическата ориентация на Общността по отношение на сближаването¹,

- като взе предвид съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Доклад за функционирането на преходните споразумения, изложени в Договора за присъединяване от 2003 г. (за периода от 1 май 2004 г. до 30 април 2006 г.)“ (СОМ(2006)0048),
- като взе предвид своята резолюция от 23 май 2007 г. относно насърчаване на осигуряването на достойни условия на труд за всички²,
- като взе предвид своята резолюция от 11 юли 2007 г. относно модернизирането на трудовото право за посрещане на предизвикателствата на XXI век³,
- като взе предвид представеното от Комисията предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета, с което се въвеждат санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи в ЕС граждани на трети страни (СОМ(2007)0249),
- като взе предвид своята резолюция от 29 ноември 2007 г. относно общите принципи на гъвкавост и сигурност⁴,
- като взе предвид съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно резултатите от обществената консултация относно Зелената книга на Комисията „Модернизиране на трудовото законодателство за посрещане на предизвикателствата на XXI век“ (СОМ(2007)0627),
- като взе предвид интегрираните насоки за растеж и заетост (2008-2010 г.) СОМ(2007)0803,
- като взе предвид програмата на Международната организация на труда (МОТ) за достоен труд,
- като взе предвид основните стандарти за труда на МОТ, както конвенциите и препоръките на последната относно администрацията и инспектирането на труда, които представляват международен репер за гарантиране прилагането на законовите разпоредби по отношение на условията на труд и защита на работниците,
- като взе предвид Конвенция № 143 и допълнителните разпоредби на МОТ относно работниците-мигранти (1975 г.), които предвиждат предприемането на всички необходими и подходящи мерки за премахване на незаконната имиграция с цел намиране на работа и на незаконната заетост на имигрантите, и като взе предвид също така разпоредбите за прилагане на административни, граждански и

¹ ОВ L 291 от 31.10.2006, стр. 11.

² ОВ L 102 от 24.04.2008, стр. 321.

³ Одобрени текстове, Р6_TA(2007)0339

⁴ Одобрени текстове, Р6_TA-PROV(2007)0574.

наказателни санкции по отношение на незаконната заетост на работници имигранти,

- като взе предвид препоръката на Съвета от 22 декември 1995 г. относно хармонизирането на инструментите за борба с незаконната имиграция и незаконното наемане на работа¹,
 - като взе предвид препоръката на Съвета от 27 септември 1996 г. относно борбата с незаконното наемане на работа на граждани на трета държава²,
 - като взе предвид доклада на Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд (EUROFOUND) относно борбата срещу недеklarирания труд в Европейския съюз³,
 - като взе предвид член 136 и член 145 от Договора за ЕО,
 - като взе предвид член 45 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по заетост и социални въпроси, както и становищата на комисията по икономически и парични въпроси, комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, комисията по правата на жените и равенството между половете и комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите ((А6-0000/2008),
- А. като има предвид, че недеklarираният труд е сложно явление, чието разпространение е трудно да се определи, тъй като то се влияе от множество икономически, социални, институционални и културни фактори,
- Б. като има предвид, че недеklarираният труд е особено обезпокояваща и трайна характеристика на трудовия пазар в Европа, която застрашава да разруши европейския социален модел, явявайки се пречка за икономическите, бюджетни и социални политики за постигане на растеж, както и че той е също така отговорен за изкривявания в конкуренцията на вътрешния пазар, тъй като създава нелоялна конкуренция по отношение на други държави или предприятия,
- В. като има предвид, че недеklarираният труд е главният фактор в основата на социалния дъмпинг и вследствие на това е една от ключовите теми за модернизирание на европейското трудово законодателство,
- Г. като има предвид, че секторите, които са най-засегнати от недеklarирания труд са тези с висока трудоемкост, като земеделието, строителството, домакинските, хотелиерски и ресторантьорски услуги, които се характеризират с трудова несигурност и неблагоприятни условия на заплащане,
- Д. като има предвид, че недеklarираният труд се благоприятства също така от

¹ ОВ L 5 от 10.01.1996 г., стр. 1.

² ОВ L 304 от 14.10.1996, стр. 1.

³ Борба срещу недеklarирания труд в Европейския съюз, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/13/en/1/ef0813en.pdf>

промишлената реорганизация във вериги от подизпълнители, което води до увеличаване на независимите работници, които понякога са недекларирани,

- Е. като има предвид, че проблемът с имиграцията е свързан с недекларирания труд, тъй като имигрантите, често нелегални, биват наемани за недеклариран труд, често при лоши условия,
 - Ж. като има предвид, че работещите в домакинствата са много често значителен източник на недекларирана работна ръка, често е жертва на масова експлоатация, както и че голям брой от тези работници са главно имигранти, много от които незаконни или нелегални,
 - З. като има предвид, че недекларираният труд не влиза в данъчната основа и минира финансирането и разпределението на социалната осигуреност и обществени услуги, като по този ограничава способността на държавите-членки да осигуряват социални услуги,
 - И. като има предвид, че за ефикасна борба срещу незаконния труд е от съществено значение да се засилят механизмите за надзор и санкции с помощта на службите по инспекциите на труда, данъчните администрации и социалните партньори,
 - Й. като има предвид, че недекларираният труд има отрицателно въздействие върху всички стълбове на стратегията от Лисабон: пълна заетост, качество и производителност на труда, социално сближаване;
1. изразява дълбока загриженост по повод размерите на недекларирания труд, който в някои държави-членки достига или надхвърля 20% от БВП;
 2. изразява задоволство относно инициативата на Комисията, която поставя недекларираният труд сред политическите приоритети и изисква значителни действия на общностно и на национално равнище;
 3. при все това констатира, че политическите насоки, очертани в Европа по отношение на недекларирания труд, срещат затруднения да се превърнат в ясно определени правно-институционални инструменти, водещи до конкретни мерки в отделните държави-членки;
 4. отбелязва значителната асиметрия между инструментите, които Европейският съюз може да използва за политиките в областта на качеството на труда и инструментите за политиките, целящи гарантиране на свободата на пазара;
 5. във връзка в това призовава на по-оперативни и целенасочени европейски действия в борбата с недекларирания труд, за да не се позволи модернизиранието на трудовото законодателство в Европа да остане едно чисто теоретично изложение;
 6. подчертава, че в националните законодателства съществуват различни определения на недекларирания труд и че въвеждането на едно общо определение би спомогнало за премахване на несигурността по отношение на статистическите

данни, отразяващи това явление; отбелязва в тази връзка, че определението, използвано в доклада на Комисията, което разграничава законни и незаконни дейности, може да се използва за изходна точка, със съзнанието, че значимостта на това явление е качествено и количествено различна в различните държави-членки;

7. призовава Комисията да представи предложения за разработване на общо приемливи методи за отчитане на недекларирания труд;
8. призовава Комисията да разгледа възможността за създаване на бази данни относно различните подходи и мерки, изпълнявани на национално равнище от всяка държава-членка, и да извърши оценка доколко те могат да бъдат приложени и прехвърлени към други сектори и области на дейност в други държави-членки;
9. призовава Комисията да изготви политики, които да предвиждат както общи мерки, така и секторни мерки, за да се противодейства и регулира недекларираният труд с пълното участие на социалните партньори и по-специално по отношение на най-засегнатите сектори, като хотелиерството и ресторантьорството, селското стопанство, услугите за домакинството и строителството;
10. призовава подходът на Комисията, насочен към намаляване на икономическата привлекателност на недекларирания труд посредством по-добро дефиниране на системите за данъчно облагане и социална защита, да се съпътства от ефективни политики за създаване на повече и по-добри работни места;
11. призовава реформите на системите за социална защита да бъдат част от интегриран подход, насочен към координация на политиките за социална защита с данъчните и икономически политики;
12. призовава държавите-членки да предвидят значителни стимули за тези, които се ангажират с преобразуването на недекларирания труд в законна икономическа дейност, както и използването на нестандартни договори за ограничен срок от време (2 години);
13. счита, че Европейската комисия трябва да предостави подкрепа, включително посредством директива, за презграничните колективни трудови договори, чиято цел е гарантирането на хомогенно достойно минимално трудово възнаграждение в целия Европейски съюз;
14. призовава за оценката и насърчаването на нови категории редовна заетост въз основа на опита, придобит в някои държави-членки, за да се позволи на лицата, които участват в недекларирани дейности, да узаконят дейността си, като например използването на ваучери за услуги;
15. изразява своята твърда убеденост, че узаконяването на недекларираните трудови правоотношения трябва винаги да включва също и задължението за заплащане на осигурителни вноски, което – в случаите, когато целта е да се улесни

работодателят, – може да бъде предварително осъществено към държавната финансова администрация, но във всеки случай трябва винаги да се изпълнява;

16. призовава тези държави-членки, които са приложили преходни разпоредби по отношение на свободата на движение на работници в Европейския съюз, да отворят своя пазар на труда за работници от новите държави-членки, предвид факта, че ограниченията, дори само частични, на достъпа до пазара на труда, освен че противоречат на европейския дух, създават риск от увеличаване на използването на недеклариран труд и от пораждаване на териториален дисбаланс;
17. счита, че опростяването или намаляването на административните разходи, особено за малките и средни предприятия, би могло да намали използването на недеклариран труд;
18. изразява искане дружествата-възложители да носят отговорност за евентуални нередности на дружествата-подизпълнители във връзка с данъчното облагане и социалното осигуряване;
19. призовава за засилена национална координация между заинтересованите публични и частни организации, като приканва държавите-членки да използват новаторски методи, основани на специфични за различните стопански сектори показатели и критерии за сравнение, за да се противодейства на накърняването на данъчната система;
20. припомня, че политика, основана изключително на санкции, ако не е придружена от конкретни мерки за хармонизация между държавите-членки, би могла да концентрира недекларирания труд в по-малко структурираните държави и в икономиките, които са в по-малка степен регулирани;
21. в тази връзка приканва Комисията да предложи на държавите-членки и на социалните и икономически участници в борбата срещу недекларирания труд „пакт за деклариране на недекларирания труд“, за да се позволи постепенното узаконяване на недекларираните дейности, като се предвижда пактът да обхваща ограничен преходен период (2 години), през който не се прибягва до санкции, при изтичането на който обаче следва да се предвидят механизми за по-строг режим на санкции;
22. призовава за по-голяма намеса при недекларираното наемане от страна на предприятия, които не са установени в държавата, в която се развива дейността, и отбелязва, че Рамково решение 2005/214/ПВР на Съвета от 14 февруари 2005 г. относно прилагането на принципа за взаимно признаване на финансови санкции¹ би могло да подобри положението;
23. призовава за по-голямо и по-ефективно зачитане на правото на труд и на съществуващите норми в областта на трудовото право, по-специално Директива

¹ ОВ L 76 от 22.3.2005 г., стр. 16.

96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги¹;

24. призовава за по-голяма роля на Европейския съюз в насърчаването на по-добро и по-задълбочено сътрудничество и координация между инспекциите по труда, посредством укрепване на икономическите и технологични ресурси на службите за инспекции и предлага създаването на един вид европейска „социална платформа“;
25. призовава за задълбочаване на сътрудничеството и обмена на информация между държавите-членки с оглед изучаване на явлениято „недеклариран труд“, като се посочат както получените, така и неочакваните резултати;
26. приветства създаването на комитет на високо равнище за съдействие на държавите-членки при установяването и обмена на добри практики по отношение на контрола и подобряването на законодателството за командированите работници;
27. счита, че е необходимо да се повиши информираността както на работниците, както и на потенциалните потребители относно рисковете и разходите, свързани с недекларирания труд и ползите от узаконяването му;
28. призовава за постоянни кампании за борба срещу недекларирания труд, като се насърчават инициативите за осведомяване и повишаване на информираността на европейско и местно равнище, в които да вземат участие социалните партньори, публичните органи, търговските камари и службите по заетостта, училищата, областните служби и различните служби за контрол и санкциониране;
29. счита, че постоянните кампании следва да съпътстват различните мерки, приети с цел поставяне на основите на култура на законност и насърчаване на качествен труд, както и на култура на законна стопанска дейност;
30. призовава всички държави-членки да подпишат Международната конвенция за защита на правата на всички работници-мигранти и членовете на техните семейства;
31. счита, че за да се води борба срещу явлениято „недеклариран труд“, са необходими инструменти за програмиране на местно и европейско равнище, които същевременно позволяват да се преследват политиките за икономическо и социално развитие и да се предприемат мерки за надзор и санкциониране;
32. призовава Комисията да разгледа възможността за създаване на „Европейски фонд за деклариране на недекларирания труд“, чиято цел е да подкрепя в регионален и местен план борбата срещу недекларирания труд;
33. счита, че по отношение на явлениято „недеклариран труд“ трябва да прибегне и до възможността за държавни помощи, освободени от задължението за

¹ ОВ L 18 от 21.1.1997 г., стр. 1.

уведомяване, посредством широко тълкуване на израза „създаване на работни места“ и във връзка със значението на „създаване на законни работни места“: отбелязва, че недеklarираният труд не е равнозначен на истинско работно място и следователно насърчаването на неговото узаконяване би могло да представлява „подпомагане на създаването на заетост“;

34. призовава за финансиране на проекти за изследвания в областта на здравето и безопасността на труда, както и за дейности за насърчаване с цел превенция и разпространяване на култура на здраве и безопасност на работното място, като се обръща специално внимание на секторите, в които съществува по-висок риск от трудови злоупотреби и в които най-често се среща недеklarиран труд;
35. счита, че подходящата политика в областта на образованието е първата крачка в борбата срещу недеklarирания труд;
36. отбелязва гореупоменатото предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета, с което се въвеждат санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи в Европейския съюз граждани на трети страни;
37. счита, че въпросът относно незаконното наемане на работа на незаконни имигранти представлява сложен проблем, който обаче не може да бъде разрешен само посредством санкциониране на работодателите, но който изисква многосекторни мерки с широк обхват;
38. счита, че борбата срещу нарастващата сива икономика и по-специално срещу експлоатацията на незаконните работници имигранти може да се основе, освен върху политика на санкции и експулсиране, и върху инструменти и механизми за превенция и борба срещу експлоатацията на работниците имигранти, като взема предвид признаването и зачитането на основните права на човека и на труда на незаконните имигранти;
39. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

L'ampleur du phénomène du travail au noir et non déclaré est telle que l'Europe et ses institutions ne peuvent y assister de façon passive. Lorsque le pourcentage de travail non déclaré dépasse 20 %, cela veut dire que l'on se trouve dans une situation de très nette illégalité qui ne peut être tolérée étant donné qu'elle produit dans les faits une forte altération de la concurrence entre entreprises et entre territoires. Les raisons qui génèrent le travail non déclaré sont diverses: elles tiennent sans aucun doute à certains défauts inhérents aux marchés du travail en ce qui concerne la réorganisation en cours de certaines entreprises mais également à une certaine fragilité d'autres entreprises incapables de se maintenir sur le marché; elles tiennent à l'immigration illégale mais également à l'immigration communautaire, elles dépendent du comportement pas toujours vertueux des administrations publiques et de politiques fiscales non appropriées; il apparaît toutefois opportun de faire mieux comprendre que l'absence d'une lutte sévère contre le travail non déclaré risque d'affaiblir fortement dans un proche avenir les systèmes de sécurité sociale en Europe. En réalité, face aux défis historiques que l'Europe doit affronter – la mondialisation et l'évolution démographique – il sera difficile de mettre en œuvre des politiques à la hauteur de ces défis si nous ne sommes pas en mesure de réduire les espaces occupés par l'économie informelle. Mais les conséquences du travail non déclaré ne s'arrêtent pas là.

Par sa nature, il s'agit d'un travail caractérisé par l'insécurité à tous égards. Si nous observons les données relatives aux accidents du travail, nous pourrions constater qu'une grande partie de ces accidents est causée par les typologies des prestations de travail.

La Commission s'est donné pour objectif de réduire de 25 % les accidents du travail d'ici à 2014, grâce à une lutte énergique contre le travail au noir et le travail non déclaré.

Une autre conséquence est l'altération des facteurs de compétitivité en Europe entre les entreprises qui opèrent dans le respect des règles et celles qui ne les respectent pas. Comment construire une Europe de la concurrence transparente si une partie du marché est corrompue? Il y a enfin un autre élément important à souligner. Le travail non déclaré est un facteur déstabilisant pour les divers marchés du travail, entraînant des situations difficiles à gérer.

Il apparaît extrêmement difficile de progresser sur la voie de la modernisation du travail et de la flexicurité si l'on n'est pas en mesure de vaincre le travail au noir et non déclaré et de mettre en place des marchés du travail moins segmentés et plus homogènes. En définitive, il devrait apparaître clairement que si l'Europe veut atteindre les objectifs fixés dans la stratégie de Lisbonne, elle ne peut concrètement faire l'économie de cette lutte.

Il ne fait aucun doute que l'Europe des 27 sera toujours plus mesurée sur la cohérence de ses propres politiques et sur sa capacité et sur sa volonté de traduire les paroles en actes.

Cela vaut dans tous les domaines mais il est bon de savoir que ce qui touche au travail revêt une importance particulière pour l'opinion publique européenne étant donné que du travail dépendent l'avenir social de l'Europe, sa tenue économique et le bien-être des citoyens européens.

La tâche est donc ambitieuse et exige des actions claires et concrètes plutôt que des mots.

Du reste, la particularité de l'approche européenne dans ce secteur montre clairement que les nouvelles lignes politiques, en ce qui concerne le travail non déclaré, ont du mal à se traduire en instruments juridiques et institutionnels bien définis, pouvant à leur tour être traduits en mesures précises dans les différents États membres.

Ceci parce que la forme que l'Union européenne utilise pour intervenir contre le travail non déclaré continue à se focaliser sur des instruments de la "soft law", avec pour conséquence l'incapacité d'imprimer un tournant, en termes d'efficacité et d'incisivité, à l'action européenne dans la lutte contre ce phénomène. Il est juste de relever toutefois à ce propos que, alors que les techniques d'harmonisation en matière de travail non déclaré n'ont enregistré aucun progrès ces dernières années, le recours à la "soft law" a en revanche permis de faire mûrir progressivement une certaine convergence des pays membres vers des stratégies de lutte contre le problème du travail non déclaré. On ne peut s'empêcher de relever la forte asymétrie entre les instruments que l'Union européenne peut et veut utiliser pour les politiques en faveur d'un travail de qualité et les instruments utilisés pour les politiques visant à garantir la liberté du marché.

Dans ses indications concernant la lutte contre le travail non déclaré, la Commission préconise de rationaliser et de rendre effectives les réglementations nationales en matière de relations de travail, en indiquant certains objectifs présentant un grand intérêt mais sans toutefois se doter d'instruments précis et appropriés nécessaires à la poursuite de ces objectifs.

Pensons par exemple à la possibilité de réduire au moins les obstacles au recours au travail atypique, à l'utilisation des Fonds structurels pour le même objectif ou encore à la possibilité de fournir un soutien, notamment par le biais d'une directive, à une négociation collective transnationale qui ait pour objectif de concrétiser les tendances à l'homogénéisation des salaires minimums en Europe.

Pour toutes ces raisons, il y a donc beaucoup à faire pour renforcer la lutte contre le travail non déclaré. Le rapport présenté cherche à s'inscrire dans cette perspective et les propositions qu'il contient ont l'ambition de délimiter utilement les contours du soutien à cette lutte.