



Европейски съюз

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

Инвестира във вашето бъдеще!



Европейски социален фонд

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

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

ПРОУЧВАНЕ НА ДОБРИ ПРАКТИКИ В БОРБАТА СРЕЩУ СИВАТА ИКОНОМИКА ПРИ ТРУДОВОПРАВНИТЕ И ОСИГУРИТЕЛНИТЕ ОТНОШЕНИЯ В РЕПУБЛИКА ПОРТУГАЛИЯ



Проект BG051PO001-2.1.07

ПОВИШАВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНАТА НЕТЪРПИМОСТ КЪМ НЕФОРМАЛНАТА ИКОНОМИКА ПРИ ТРУДОВОПРАВНИТЕ И ОСИГУРИТЕЛНИТЕ ОТНОШЕНИЯ И ПРЕВАНТИВНИ ДЕЙСТВИЯ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕТО ѝ, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Договор:

ПРОУЧВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ДОБРИ ПРАКТИКИ В БОРБАТА СРЕЩУ СИВАТА ИКОНОМИКА ПРИ ТРУДОВОПРАВНИТЕ И ОСИГУРИТЕЛНИ ОТНОШЕНИЯ В 6 СТРАНИ-ЧЛЕНКИ НА ЕС: Люксембург, Португалия, Ирландия, Румъния, Латвия и Литва. Аналитичен подбор на приложими в България добри практики и РАЗРАБОТВАНЕ НА СТРАТЕГИЯ ЗА ПРИЛАГАНЕТО ИМ В БЪЛГАРИЯ

ДЗЗД „За прозрачна икономика”
ноември 2013 г.

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



Prime Consulting

И.П.И
Институт за пазарна икономика

**Industry
Watch**
RELIABLE ECONOMIC THINKING

Стр. 1 от 151

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Съдържание

СЪДЪРЖАНИЕ	2
ВЪВЕДЕНИЕ	5
1 ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПРОЕКТА	5
1.1 Предмет	5
1.2 Цели и очаквани резултати	5
2 ДЕФИНИЦИИ И РАЗБИРАНИЯ ЗА СИВАТА ИКОНОМИКА	6
2.1 Дефиниции	6
2.2 Причини за възникване на сивата икономика	8
2.3 Методи за измерване на сивата икономика	10
2.4 Сивата икономика в трудовоправните и осигурителните отношения	11
РАЗДЕЛ I. ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПОРТУГАЛИЯ. МЕТОДОЛОГИЯ НА ПРОУЧВАНЕТО И ОСНОВНИ ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ДЕЙНОСТИ	14
3 ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПОРТУГАЛИЯ	14
3.1 Общ преглед на социално-икономическото състояние	15
3.2 Институционално устройство	30
Министерство на солидарността, заетостта и социалната сигурност	31
Институции в сферата на социалното и здравното осигуряване	34
Министерство на финансите	37
Министерство на икономиката	37
3.3 Обобщено описание на трудовото и осигурителното законодателство	38
3.3.1 Трудово законодателство	38
3.3.2 Данъчната система в Португалия	44
3.3.3 Основни характеристики на системата за социална сигурност	49
3.4 Общ преглед на състоянието на сивата икономика	61
4 КРИТЕРИИ ЗА ПОДБОР НА ДОБРИ ПРАКТИКИ – ОПИСАНИЕ НА ПОДХОДА	68
4.1 Идентифицирани критерии	68
4.2 Описание на начина на подбор на практиките според критериите	69
5 ОБОБЩЕН ДОКЛАД ЗА ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРОУЧВАТЕЛНИ И АНАЛИТИЧНИ ДЕЙСТВИЯ	71
5.1 Обобщено представяне на резултатите от прегледа на други изследвания, доклади, анализи, през последните години	71
5.2 Обобщено описание на извършени промени в законодателството, институционалната рамка и административните практики в областта на трудовите и данъчно-осигурителните отношения	74
5.2.1 Промени в данъчно-осигурителното законодателство	75
5.2.2 Промени в трудовото законодателство	87

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

5.2.3 Въведени административни практики.....	93
5.3 Анализ и типология на проучените промени, политики, практики	113
5.4 Анализ и подбор на проучени практики според избраните в т. 4 критерии.....	117
РАЗДЕЛ II. ОПИСАНИЕ НА ИДЕНТИФИЦИРАНИ ДОБРИ ПРАКТИКИ.....	128
1 ОПИСАНИЕ НА ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ В ОБЩ (СТАНДАРТИЗИРАН) ФОРМАТ	128
Практика № 1. Специален режим за третиране на трудови договори с ограничена продължителност.....	128
Практика № 2. Допускане на заетост с прекъсване.....	129
Практика № 3. Съвместяване на частично обезщетение за безработица с работа на непълнен работен ден	131
Практика № 4. Намаляване / премахване на таксите за извършване на трансакции през банкомат	132
Практика № 5. Организиране на кампания срещу недекларираната заетост в хотели и ресторанти	135
Практика № 6. Възможност за създаване на компания „на едно гише“.....	137
Практика № 7. Създаване на портал за услуги за самонаетите и бизнеса	139
Практика № 8. Въвеждане на програма за ускорено лицензиране	140
Практика № 9. Въвеждане на система за опростено предоставяне на фирмена информация	142
Практика № 10. Организиране на практическо и теоретично обучение на инспекторите по труда относно неформалната икономика.....	144
РАЗДЕЛ III. ПРИЛОЖЕНИЯ.....	146
1 СПИСКЪН НА ПРЕГЛЕДАНИТЕ ДОКУМЕНТИ И НОРМАТИВНИ АКТОВЕ	146
2 ДРУГИ ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ	149
3 ИНФОРМАЦИЯ ЗА КОНТАКТ С ИДЕНТИФИЦИРАНИТЕ ИНСТИТУЦИИ.....	150
СПИСКЪН НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ	151

Списък на фигурите

Фигура 1: Структура на правителството на Португалия.....	31
Фигура 2: Органограма на Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност.....	32
Фигура 3: Структура на Института за социално осигуряване.....	36
Фигура 4: Форма за достъп до индивидуалния профил на фирма в бизнес портала.....	107
Фигура 5: Поток на информацията преди въвеждане на системата IES.....	110
Фигура 6: Поток на информацията след въвеждане на системата IES	110

Списък на таблиците

Таблица 1: Дялове на отделни сектори в икономиката на Португалия според добавената стойност*	25
Таблица 2: Дялове на заетите в отделни сектори в икономиката на Португалия*	29
Таблица 3: Скала за облагане на доходите (според годишния доход):.....	47

Списък на графиките

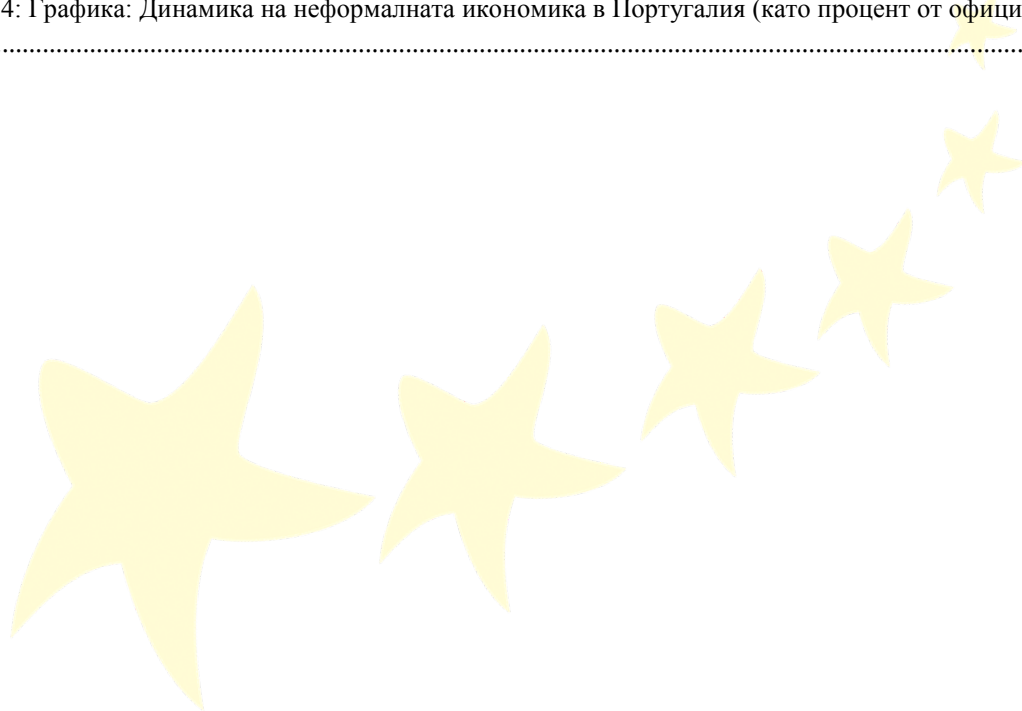
Графика 1: Динамика на БВП на човек от населението при ППС в Португалия и ЕС (ЕС-27=100)	16
--	----

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

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

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

Графика 2: БВП в евро на човек от населението в ЕС-27 при ППС през 2012 г.....	17
Графика 3: Възрастови и образователни характеристики на населението в Португалия	18
Графика 4: Промяна на заетостта след кризата (промяна 2012 г. спрямо 2008 г.)	20
Графика 5: Разпределение на заетите по сектори в ЕС и Португалия през 2012 г.	21
Графика 6: Промяна на структурата на португалската икономика (1995-2012 г.)	24
Графика 7: Структура на икономиката на Португалия през 2012 г.	24
Графика 8: Дял на избрани сектори в брутния вътрешен продукт на Португалия и ЕС-28 през 2011 г.	27
Графика 9: Промяна в структурата на икономиката според заетите по сектори	28
Графика 10: Заетост в икономиката на Португалия през 2011 г. по сектори	28
Графика 11: Структура на данъчните приходи	45
Графика 12: Дял на неформалната икономика в Португалия и ЕС-27 (като % от БВП).....	62
Графика 13: Графика: Неформална икономика в Португалия и други страни-членки на ЕС	63
Графика 14: Графика: Динамика на неформалната икономика в Португалия (като процент от официалния БВП)	65



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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Въведение

1 ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПРОЕКТА

1.1 Предмет

Настоящият доклад е изготвен в изпълнение на договор с предмет **„Проучване на европейските добри практики в борбата срещу сивата икономика при трудовоправните и осигурителни отношения в 6 страни-членки на ЕС: Люксембург, Португалия, Ирландия, Румъния, Латвия и Литва. Аналитичен подбор на приложими в България добри практики и разработване на стратегия за прилагането им в България”**, сключен между Българска Търговско-Промислена Палата и ДЗЗД „За прозрачна икономика“.

Договорът се финансира в рамките на проект BG051PO001-2.1.07 „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

1.2 Цели и очаквани резултати

Основната цел на договора е да допринесе за запознаване с европейски „добри практики”, и прилагането им на национално ниво, като средство за борба с проявите на неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения.

Очакваните резултати от неговото изпълнение са:

1. Проучване на европейските „добри практики” в борбата срещу неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения в Люксембург, Португалия (**настоящата разработка**), Ирландия, Румъния, Латвия и Литва и изготвяне на аналитични доклади с информация за идентифицираните „добри практики”, начините им на разпространение и прилагане в борбата срещу неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения.
2. Доклад за оценка на приложимост на идентифицираните в Люксембург, Португалия, Ирландия, Румъния, Латвия и Литва „добри практики” в страната, съобразно специфичните условия на действащото законодателство в България.
3. Разработване на Стратегия за прилагане на „добри практики” в борбата срещу неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения в България.

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

2 ДЕФИНИЦИИ И РАЗБИРАНИЯ ЗА СИВАТА ИКОНОМИКА

2.1 Дефиниции

Към момента няма общоприета формална дефиниция на феномена „сива икономика” както в икономическата теория, така и в нормативната уредба на национално и международно ниво. В литературата, както и в ежедневни анализи и коментари, често се използват и други термини с частично или напълно идентично разбиране: „скрита икономика”, „икономика в сянка“, „сенчеста икономика“, „черен пазар”, „неформална икономика”, „неотчетена икономика”, „работа на черно”, „криминална икономика” и др. под.

Проф. Фридрих Шнайдер от университета в Линц, който е сред най-изявените изследователи на неформалната икономика в Европа, през 2007 г. дефинира сивата икономика като „пазарното производство на стоки и услуги, които умишлено се укриват от официалните власти”¹.

През 2011 и 2013 г., в изследване на сенчестата икономика в Европа проф. Шнайдер дава сходни определения: „онези дейности и произтичащите от тях доходи, които целят да заобиколят плащането на данъци и спазването на регулации”² и „законни бизнес начинания, извършени извън обсега на държавните институции”³.

В доклад от 2012 г., екип на Световната банка дефинира сивата икономика като: „пазарно-основано производство на стоки и услуги, които са като цяло законни според правната рамка, които обаче се укриват с цел избягване на плащане на данъци и осигуровки или спазване на продуктова или факторна пазарна регулация”⁴.

В поредица свои публикации, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) дава също подобна дефиниция: „заетост, или друга стопанска 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”.

Обобщавайки тези сходни по смисъл и разбиране дефиниции, за целите на настоящето проучване, сивата икономика може широко да бъде дефинирана като съвкупността от пазарни

¹ Andreas Buehn and Friedrich Schneider (2007). Shadow Economies and Corruption All Over the World: Revised Estimates for 120 Countries. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Vol. 1, 2007-9 (Version 2).

² Schneider (2011), The Shadow Economy in Europe 2011.

³ Schneider (2013), The Shadow Economy in Europe 2013.

⁴ Truman Packard, Johannes Koettl, and Claudio E. Montenegro: *In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor*, World Bank, 2012

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

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

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.

Явлението може да се разгледа при използване на две гледни точки. От една страна, това е чрез анализ на последиците от подобно стопанско поведение. Най-често се прилага гледната точка на държавата (правителството), която често се приема и за синтезиран поглед на обществения интерес. Така погледната, „сивата икономика” означава по-малко от реалното отчетена стопанска активност, по-малко данъчни и други приходи в бюджета, пречки пред реализирането на регулаторни цели поради непълния обхват на прилагане на съответното законодателство от икономическите играчи „на сиво”. В терминологичен смисъл, за правителството тази икономика е „скрита”, „сенчеста”, „неотчетена”, тя не „докладва”, не се „отчита”, не присъства в „регистри”.

Другият подход налага анализ на икономическия характер на разглежданите дейности, както и причините за възникването им според създадените стимули за рационален избор на стопанските агенти. Най-общо, явлението включва всички дейности, при които не са спазени действащи регулации или не са платени всички дължими данъци и такси, определени в законодателството.

Трябва обаче да се направи важното разграничение между т.нар. „черна” и „сива” икономика. Първото понятие обозначава извършване на дейности, които са престъпление, или дейности, които прикриват или спомагат за извличане на икономически изгоди от престъпления. Доходите, извличани от подобни действия, не могат да се определят като типично икономически, или съвместими с пазарната размяна. Такива дейности например са продажбата на наркотици, трафика на хора, рекета, изнудването, кражбите и др. под. Квази-икономическите дейности, финансирани или обслужващи криминалната активност – като например прането на пари – също могат да се причислят към „черната икономика”. Редно е да се отбележи, че правителствата не могат да имат фискална (т.е. – събиране на повече бюджетни приходи) цел в борбата с „черната икономика”, защото такива дейности не могат да се извършват „на светло”; дори в определени случаи предотвратяването на някои проявления могат да намалят данъчните постъпления заради свиване на паралелните икономически дейности, финансирани от доходи от „черна икономика”.

„Сивата икономика” обаче се разглежда като междинно явление – по средата между „черната” и „светлата” (или напълно формалната). От гледна точка на отчитането за статистически цели и плащането на данъци например, и двата типа дейности имат сходни последици – т.е. остават скрити за държавните институции. Но „сивата” активност е по своята същност вид производство или размяна на стоки и услуги, които, най-общо, биха

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

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

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

могли да се извършват и напълно „на светло”. Илюстрация на това е фактът, че във всички сектори на икономиката има както напълно отчетена активност, така и „сива”, или частично декларирана, видима и обложена стопанска дейност.

Икономическата активност „на сиво” може да бъде също разглеждана като „пълна” и „частична”. Напълно „сиви” са например извършването на редица услуги без предлагащият 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 е декларирана – такива са например отчитането на по-ниски от реалните стойности при продажби, или плащането на част от възнагражденията без отчетни документи.

За целите на настоящия анализ понятията „сива”, „неформална”, „неотчетена”, „недекларирана” икономика ще бъдат използвани взаимнозаменяемо.

2.2 Причини за възникване на сивата икономика

Икономическата наука най-общо обяснява изборът на определено стопанско действие чрез субективната оценка и сравнение на ползите и разходите от алтернативните решения за икономическия агент. Доколкото решението за опериране в „сивата икономика” е също резултат на избор, то факторите за възникването ѝ са илюстрирани от възприятието на субекта за това какво печели и какво губи при различно поведение на спазване на законодателството.

Най-често, ползите за икономическия субект да бъде „на сиво” се обобщават като разходите, които иначе би понесъл, ако трябваше да оперира „на светло”. Дефинирането на причините за съществуването на сивата икономика, както и на факторите за възникването ѝ, проявлението и мащаба ѝ, може да се направи през структуриране на най-важните разходи, които спазването на законодателство налага, и които предприемачите се опитват да избегнат⁵.

⁵ Фридрих Шнайдер през 2007 г. дава следните водещи причини за възникване на сива икономика:

- (1) избягване плащането на данък върху доходите, добавената стойност или други данъци;
- (2) избягване плащането на социални осигуровки;
- (3) избягване или заобикаляне на определени регулации на пазара на труда като например минимална заплата, максимален брой работни часове, стандарти за безопасност и т.н.;
- (4) избягване на необходимостта от спазване на определени административни процедури като попълване на статистически въпросници или други административни форми.

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

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

Тези разходи могат да се обобщят основно в следните групи:

- Свързани със задълженията за плащане на данъци, осигуровки, такси и др. Тяхното избягване предполага неотчитане на стопански операции и заетост, или деклариране на по-ниски обороти, доходи, печалби.
- Свързани със съобразяването със специфични регулации относно наемането на персонал, условия на труд и други задължения на работодателя. В общия случай, такива регулации повишават разходите за труд.
- Свързани с *продуктови/секторни регулации*. Много държави налагат значителни регулаторни ограничения и изисквания за начина, по който могат да се произвеждат и предлагат определени продукти и услуги – често мотивирани с цел защита на потребителя, опазване на здравето и сигурността и др. под. Те могат да налагат използване на определени технологии, тип помещения, условия на производство, качество на вложени материали и така нататък.
- Свързани с *преодоляване на квоти, ограничения, бариери за навлизане* и др. под. В много страни законодателството предвижда специфични ограничения за извършване на определени дейности или договаряне в определени сфери. Такива например са лицензирането на някои професии, изискванията към квалификация и образование за определени работни позиции, забраните за работа на работници от определени страни (т.е. имигранти). Резултатът от тях е, че разходите за бизнеса за тези фактори на производство са по-високи, отколкото биха били, ако те не се прилагат.
- *Административни разходи по съобразяването (compliance costs)*. Самото отчитане и документиране на спазването на регулациите представлява допълнителен разход за бизнеса.
- „Мрежов” ефект. Когато сивата икономика е значителна част от икономиката или в конкретен сектор, то конкурентната среда е такава, че на практика е невъзможно да се оперира на пазара без загуби при пълно спазване на законодателството.

От друга страна, дейността в „сивата икономика” също налага определени допълнителни разходи. Това означава, че „изсветляването” на дейността носи ползи за икономическия агент. Най-общо, те са:

- Свързани с *потенциални санкции*. Контролът и наблюдението от държавните институции, които трябва да наложат спазването на законодателството, макар и не напълно успешен, създава риск от понасяне на санкции. Санкциите – независимо дали

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

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

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

са финансови или други (например затваряне на бизнеса, забрана за упражняване на определена дейност) – претеглени през риска да бъдат наложени, са разход за опериращия „на сиво”.

- *Свързани с достъпа до фактори за производство.* Така например, достъпът до капитал в традиционната финансова система е по-труден за компании, които укриват част от дейността и доходите. Неспазването на трудови и осигурителни регулации отблъсква част от потенциалната работна ръка.
- *Свързани с достъп до публични услуги.* Неотчетените активи и доходи се защитават по-трудно в официалните правоохранителни институции и чрез съдебната система. Същевременно, достъпът до редица публични услуги и осигурителни права е възможен само за тези, опериращи „на светло”.
- *Свързани с допълнителни управленски разходи.* В „сивата икономика” трябва да се създадат паралелни отчетни, финансови, счетоводни и други системи за управление, контрол и отчитане на дейността.

От гледна точка на политиката на правителствата за намаляване на сивата икономика, начините са най-общо от два типа:

- *Намаляване на ползите от опериране „на сиво”* чрез ограничаване на тежестта (разходите), създавана от пълното съобразяване със законодателството;
- *Увеличаване на разходите за опериране „на сиво”* чрез повишаване на ефективността на налаганите санкции и разширяване на достъпа до ресурси и качествени публични услуги за опериращите „на светло”.

2.3 Методи за измерване на сивата икономика

Голяма част от сивата икономика се проявява чрез недекларираната работа, която се измерва чрез заплатите, които работниците и фирмите не декларираат с цел избягване плащането на данъци или пренебрегване на трудовоправни регулации. Останалата част от сивата икономика се дължи на декларирането на по-нисък корпоративен доход чрез занижаване на приходи или завишаване на разходи⁶.

Съществуват две основни групи методи за измерване на сивата икономика: *преки* и *косвени*.

⁶ Schneider (2013), The Shadow Economy in Europe 2013.

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

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

Преките методи са базирани на социологически проучвания и дават сравними данни, получени по една и съща методология, но имат склонността да подценяват дела на сенчестата икономика.

Косвените методи се базират на сравнението на макроикономически агрегати (БВП и други агрегати от националните сметки, потребление на електричество и транзакции в брой). Косвените методи (особено монетарните) често надценяват нивото на сивата икономика и не дават достатъчно информация за нейните социално-икономически характеристики.

Сред косвените методи за измерване на сивата икономика са:⁷

- ⇒ Метод „*количество пари в обращение*” - допуска, че „скритите” транзакции се извършват във формата на плащания в брой, за да останат непроследими. Високото съотношение на парите в обращение към общата парична маса в държавата е основният показател за значителен дял на сивата икономика.
- ⇒ Метод „*потребление на електричество*” – изследва съотношението между потреблението на електричество и еластичността на БВП в една държава, което трябва да е приблизително равно на единица. Допуска, че потреблението на електричество е индикатор за растеж на регистриран и нерегистриран БВП.
- ⇒ *Емпирични модели за анализ на сивата икономика* – базират се на структурното уравнение за измерване на корупцията и сивата икономика, което допуска, че намалението на корупционните практики съществено подобрява качеството на икономиката и незабавно рефлектира върху проявите на сива икономика. Статистическият модел *MIMIC* (multiple indicators, multiple causes) е емпиричен модел за изчисляване размера на сивата икономика, който отчита развитието на електронните разплащания на глава от населението. Основните променливи, които използва са динамиката на парите в брой и реален БВП.

2.4 Сивата икономика в трудовоправните и осигурителните отношения

Недекларираната заетост представлява значителна част от сивата икономика. Под „недекларирана” трябва да се има предвид както цялостното неотчитане на нает труд (т.е. работник без договор), така и отчитането на по-малко от реално извършеното и платеното.

Недекларираната заетост често води и до съпътстващи действия за прикриване на доходи и дейност от държавните институции, като например частично неотчитане на

⁷ Министерство на финансите, Кратки методологични анализи, Сивата икономика: Подходи за измерване и моделиране.

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

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

обороти, покупки на активи и др. под., макар те да не са основна цел за икономическия агент, избрал да оперира „на сиво”.

Европейската комисия⁸ дефинира недеклаираната заетост като „всички платени дейности, които са законни по своята същност, но не са декларираны пред публичните власти, взимайки под внимание регулаторните различия между отделните страни-членки на ЕС”. Това определение изключва криминални дейности и дейности, които не трябва да бъдат декларираны пред държавните органи.

Дефиницията на недеклаираната заетост на ОИСР е подобна: „заетост, която въпреки че не е нелегална по своята същност, не е декларирана пред една или повече публични институции”⁹.

Международната организация на труда (МОТ) също разглежда недеклаираната заетост през призмата на сивата икономика. Според дефиницията на МОТ недеклаираната заетост включва „всички икономически дейности на работници, които по закон или на практика, не са формализирани”¹⁰.

Легални дефиниции на термина недеклаирана заетост на национално равнище в Европа са рядко срещани. Много европейски страни нямат формална дефиниция на недеклаирана заетост (например Унгария, Латвия, Испания). Други страни имат дефиниция в Кодекса по труда (например Франция, Литва). В някои страни като Великобритания недеклаираната заетост има различно значение за различните държавни агенции.

Съществуват четири основни категории нерегистрирана заетост – на работници с две или повече работни места, икономически неактивно население (студенти, домакини, ранно пенсионираны хора), безработни и имигранти. Обикновено сивата икономика е концентрирана в трудоинтензивни отрасли и сектори, в които има високо търсене и слабо предлагане на работна ръка.

За нуждите на настоящия анализ проявленията на сивата икономика в трудовоправните и осигурителните отношения ще бъдат разглеждани в две групи с оглед ключовите причини за възникването им:

- *Пряко свързаны с фактори, създадени от данъчно-осигурителното и трудовото законодателство.* Тук се включват всички действия на икономическите агенти, които

⁸ Communication of the Commission on Undeclared Work, COM (98) – 219.

⁹ OECD Employment Outlook 1986.

¹⁰ 2002 ILC Declaration on the informal economy.



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

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

имат за основна цел да избегнат разходите, които спазването на регулациите на пазара на труда и плащането на данъци и осигуровки налагат.

- Предизвикани от *други фактори, но с проявление в сива заетост или неплащане на данъци и осигуровки*. Тук ще се разглеждат онези проявления, които са предизвикани от стремеж за заобикаляне на друг тип стопански регулации – например забрана за труд, опериране без лиценз в регулирана дейност, избягване на високи изисквания към продукти, технологии, помещения – но които имат за страничен ефект недекларирана работа и неплащане на данъци и осигуровки.



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



Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Раздел I. **Обща информация за Португалия.**

Методология на проучването и основни изследователски дейности

3 Обща информация за Португалия

Португалия е република разположена в Югозападна Европа и е западна граница на континентална Европа. Разположена е на Пиренейския полуостров и в Атлантическия океан (Мадейра, Азорските и Селвагенски острови). Граничи с Испания на север и изток. Общата площ на страната е 92 хил. кв.м., населена от 10 млн. и 562 хиляди души, разпределени в 4 млн. и 49 хиляди домакинства според последното национално преброяване през 2011 г.

Португалия е член на Европейския съюз от 1986 г., на НАТО от 1949 г. и на ООН от 1955 г. На 26 март 1995 г., Португалия започна да прилага правилата на Шенгенското пространство, премахвайки граничния контрол с други членове на Шенген, като същевременно засилва граничния контрол с трети държави.

На 5 юли 2004 г., Хосе Мануел Барозу (José Manuel Barroso), тогавашният министър-председател на Португалия, е номиниран за председател на Европейската комисия, най-влиятелната позиция в Европейския съюз. Договорът от Лисабон (известен като Лисабонския договор и Договора за реформи) е международен договор между 27-те държави-членки на Европейския съюз (ЕС), подписан на 13 декември 2007 г. в Лисабон по време на португалското председателство на ЕС и влязъл в сила на 1 декември 2009 г.

Основната административно-териториална единица в Португалия е общината (município). В страната има 308 общини, включващи по няколко селища. Чрез тях до голяма степен се осъществява местното самоуправление. Общините се управляват от двукамарни съвети, съставени от общинска камара (câmara municipal) и общинско събрание (assembleia municipal). Общините се подразделят на общо 4 261 енории (freguesia), които имат собствени енорийски съвети. За целите на статистиката и администрацията на ЕС, Португалия е разделена на 7 региона и 30 подрегиона.

Официалният език е португалски. Португалският е латински език и е тясно свързан с испанския. Португалският е световен език (говори се в Бразилия и в някои бивши африкански колонии като Ангола и Мозамбик), като повече от 160 милиона души говорят португалски в световен мащаб. Общият език и традиционно добрите икономически връзки между Португалия и нейните колонии са причина за засилените миграционни процеси през последните години. Процесът е двупосочен. От една страна, Португалия приема много имигранти, предимно от Бразилия, които намират работа в трудоинтензивни сектори като

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

строителството. От друга страна, през последните години има известно увеличение на емигрантите от Португалия към Бразилия, която заедно с Русия, Индия и Китай е една от най-големите развиващи се икономики през последното десетилетие.

3.1 Общ преглед на социално-икономическото състояние

Според международната класификация, използвана от Световния икономически форум, Португалия е страна с висок доход. Докладът за глобална конкурентоспособност на Световния икономически форум за 2012-2013 г. поставя Португалия на 49-ата позиция от 144 държави, които са обект на изследването. Португалската парична единица е еврото, като страната е член на еврозоната от момента на нейното създаване. Португалската централна банка участва в европейската система на централните банки и в това си качество не извършва самостоятелна парична политика. За да удовлетвори количествените критерии за членство в еврозоната, португалското правителство намалява бюджетния си дефицит и предприема редица структурни реформи. Влизането в еврозоната спомага Португалия да постигне умерено ниска инфлация (2% през 1998 и 1999 г.) и понижение на лихвените проценти, което намали разходите по обслужване на държавния дълг и допринесе за изпълнение на заложените фискални цели.

Португалия постига значителен напредък в повишаването на стандарта на живот спрямо средния доход на страните-членки на ЕС през първите години от членството в еврозоната. БВП на глава от населението на база паритет на покупателната способност нараства от 51% от средния за ЕС през 1985 г. до 78% в началото на 2002 г. До 2004 г. този дял се понижава до 77%, защото в периода 2002-2004 г. португалската икономика расте с по-бавни темпове от другите страни в ЕС. Ръстът на БВП през 2006 г. от само 1.3% е най-ниският не само в Европейския съюз, но и в цяла Европа. В този период Чешката република, Гърция, Малта и Словения изпреварват Португалия според БВП на глава от населението. През 2009 и 2010 г. доходите в Португалия отново нарастват с по-бързи темпове от средното за ЕС, в резултат на което португалският БВП на човек от населението се увеличава до 80% от средното за ЕС-27 в края на 2010 г. Заради европейската дългова криза и опасността от фискална и банкова криза в Португалия през 2011 и 2012 г. португалското население изостава спрямо европейските домакинства по отношение на растежа на доходите. Вследствие на това през 2012 г. БВП на глава от населението се понижава до 75% от средноевропейското равнище.



Европейски съюз

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

Инвестира във вашето бъдеще!

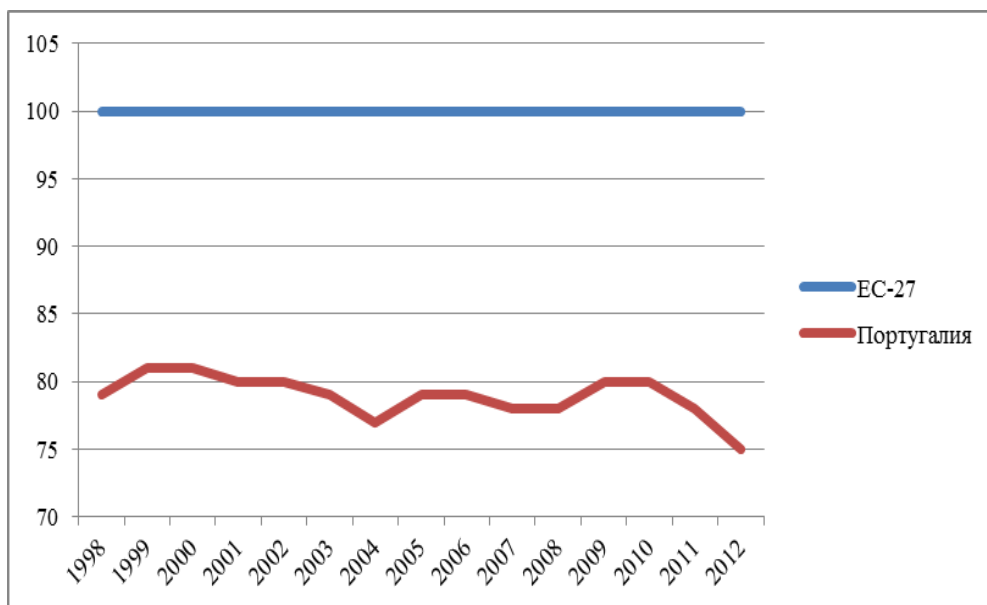


Европейски социален фонд

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

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

Графика 1: Динамика на БВП на човек от населението при ППС в Португалия и ЕС (ЕС-27=100)



Източник: Евростат

Въпреки, че се счита за развита страна с висок доход, Португалия има най-нисък БВП на глава от населението в Западна Европа. Според данните на Евростат за 2012 г. Португалия е на 19-то място от 28 страни-членки на ЕС по БВП на човек от населението при ППС, непосредствено зад Гърция.

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



Prime Consulting

И.П.И
Институт за пазарна икономика

**Industry
Watch**
RELIABLE ECONOMIC THINKING

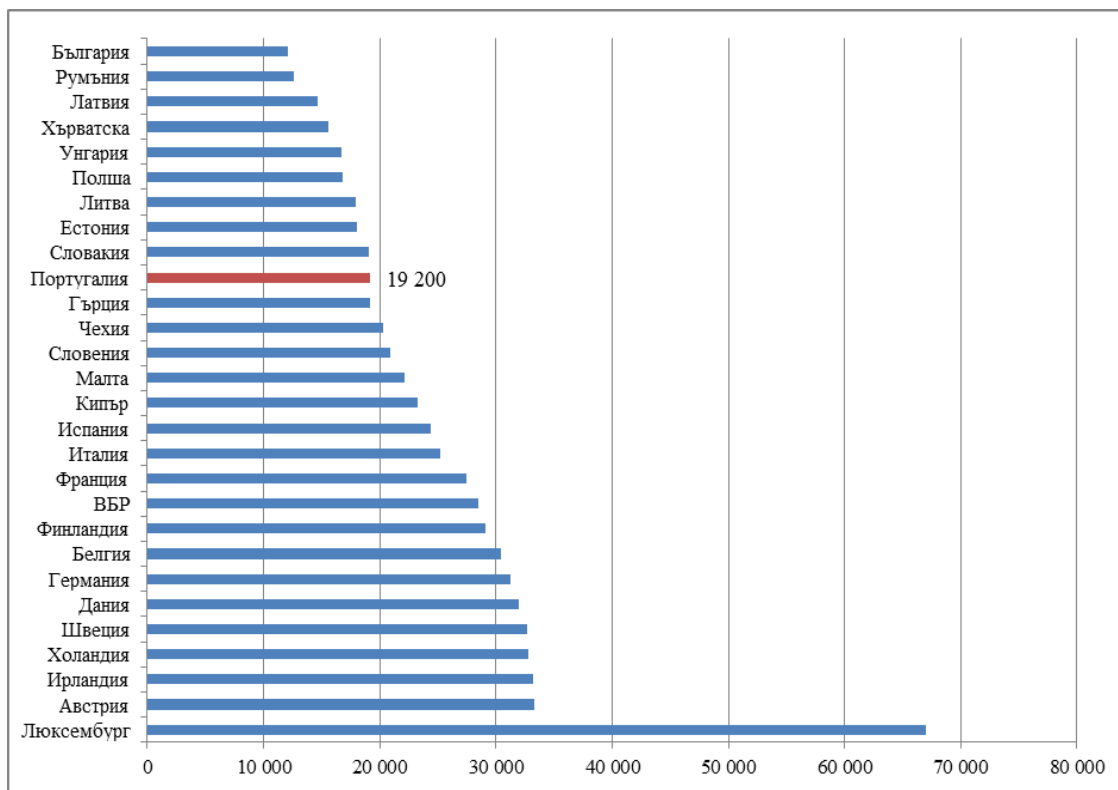
Стр. 16 от 151



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

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

Графика 2: БВП в евро на човек от населението в ЕС-27 при ППС през 2012 г.



Източник: Евростат

Възрастовата структура на населението е сравнително неблагоприятна. 15% от населението в страната е на възраст до 14 години, 66% между 15 и 64 години, а 19% е на 65 и повече години. Португалия е на шесто място сред страните в света с най-висок дял на населението в следтрудоспособна възраст през 2011 г.¹¹. Средната продължителност на живота и сред мъжете, и сред жените е малко по-висока от средното равнище за ЕС. Изложени на риск от бедност са 17.6% от мъжете и 18.4% от жените, което е над средното ниво за ЕС (съответно 16.1% и 17.6%).

Португалия е една от страните с незадоволително състояние на образователната система. По данни на Евростат едва 34% от мъжете и 41% от жените на възраст 25-64 години имат средно образование при средно около 74% за ЕС¹². Само 52% от населението на възраст 25-34 години в Португалия има завършено средно образование, при 82% средно за страните-

¹¹ Population reference bureau, World Population Data Sheet, 2011

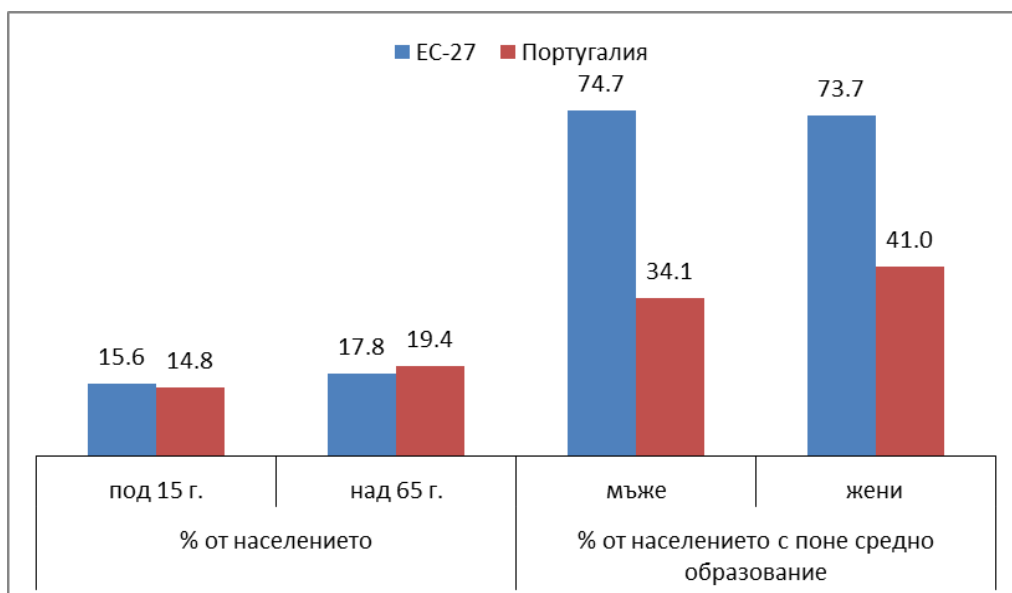
¹² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GL-13-003/EN/KS-GL-13-003-EN.PDF

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

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

членки на ОИСР. По този показател Португалия се нарежда на 34-то място от 36 страни в ОИСР¹³. Само 15% от населението в трудоспособна възраст (25-64 години) има висше образование. Данните показват, че безработицата е значително по-висока сред населението с по-ниска образователна степен. Ограниченото предлагане на висококвалифицирани кадри води до големи разлики в заплащането в зависимост от образователното равнище. Португалците с висше образование получават средно със 70% по-високо заплащане от лицата само със средно образование.

Графика 3: Възрастови и образователни характеристики на населението в Португалия



Източник: Евростат

Ранното напускане на образователната система е една от причините за ниската квалификация на работната сила и изоставащата производителност на труда в португалската икономика. Нискоквалифицираните лица често намират заетост в неформалната икономика и в сектори като туризма, строителството и услугите за домакинството, характеризиращи се с ниска производителност, но и ниско заплащане и по-висок риск от бедност. През последните години обаче се забелязва положителна промяна благодарение на програмата „Нови възможности“ на португалското правителство, заради която през 2009 и 2010 г. повече от 50 000 души над 25 годишна възраст завършват средно образование в сравнение с 10 000 през 2008 г. и около 2000-3000 през предходни години.

¹³ <http://www.oecd.org/education/CN%20-%20Portugal.pdf>

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

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

Според данни на Агенцията за чужденци и имигранти¹⁴ легалните имигранти са 417 хиляди през 2012 г. или около 4% от населението. Най-много са имигрантите от Бразилия (25%), Украйна (11%), Кабо Верде (10%), Румъния (8%) и Ангола (5%). Като цяло имигрантите са разпределени почти поравно според пола, но сред бразилските имигранти 60% са жени, които обикновено работят в сферата на поддръжка, почистване и услуги за домакинството.

Състоянието на пазара на труда в Португалия се променя съществено през последните 15 години под влияние на много вътрешни и външни фактори, включително членството на страната в еврозоната, което дава импулс на икономиката през първите 2 години от предходното десетилетие, както и световната икономическа и европейската дългова криза, която още не е приключила. Ефект върху пазара на труда оказва и динамиката на миграционните потоци от Източна Европа и Бразилия. Равнището на безработицата достига най-ниската си стойност – около 4% през 2000 г., когато Португалия се нарежда сред страните с най-добро състояние на пазара на труда в ЕС. От 2002 г. до 2007 г. обаче броят на безработните лица се увеличава с 65%. През 2007 г. равнището на безработица достига 8% – най-високата безработица в Португалия от 1987 г. насам. През 2008 г. коефициентът на безработица леко се понижава до 7.6%, но с навлизането на португалската икономика в рецесия през 2009 г. масовите съкращения на работници постепенно водят до увеличение на безработицата, която възлиза на 9.5% през 2009 г., 10.8% през 2010 г. и 12.7% през 2011 г. и 15.7% през 2012 г.

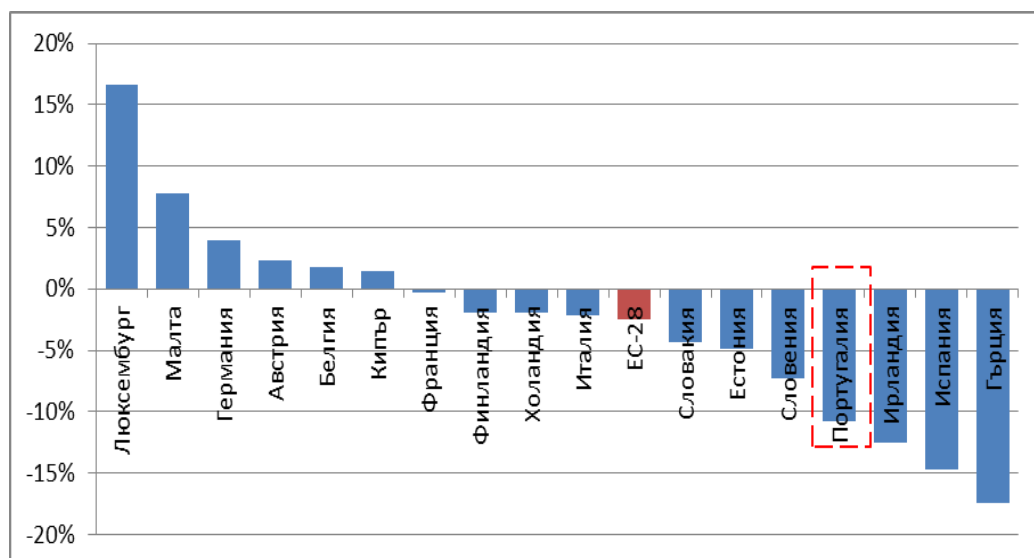
От началото на глобалната финансова криза през 2008 г. до 2013 г. заетостта в Португалия е намаляла с 13% или с 670 хил. души. И през септември 2013 г. Португалия е една от страните с най-висок коефициент на безработица в ЕС – 16.3% като пред нея в негативната класация са само Кипър, Хърватска, Испания и Гърция. Португалия също така е една от страните с най-висока младежка безработица (под 25 години), която е 37% или 135 хиляди души в сравнение с 24% в ЕС-28. Като цяло безработицата е по-висока сред жените, но разликата е сравнително малка.

¹⁴ Данните са налични на адрес: <http://sefststat.sef.pt/distritos.aspx>

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

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

Графика 4: Промяна на заетостта след кризата (промяна 2012 г. спрямо 2008 г.)



Източник: Евростат

Заетостта сред мъжете в Португалия е осезаемо по-ниска от средната заетост в еврозоната, докато заетостта сред жените е близо до средния коефициент на заетост в еврозоната. Това може да се дължи на циклични и структурни фактори, като например свиването на сектори, в които заетите са основно мъже, както е строителството, или на наличието на по-висок дял на неформалната заетост сред мъжете.

Португалия е една от страните с висок дял на временната заетост. Наетите на временни договори в Португалия са 21% през 2012 г. и по този показател Португалия е на трето място в ЕС след Полша и Испания. По-високият дял на временната заетост се обяснява с добре развития туристически сектор, в който голяма част от заетостта е сезонна. От друга страна, Португалия има по-нисък дял на наетите на непълен работен ден (14%) в сравнение с 20% в ЕС-28, което може да е сигнал за по-малко гъвкав пазар на труда.

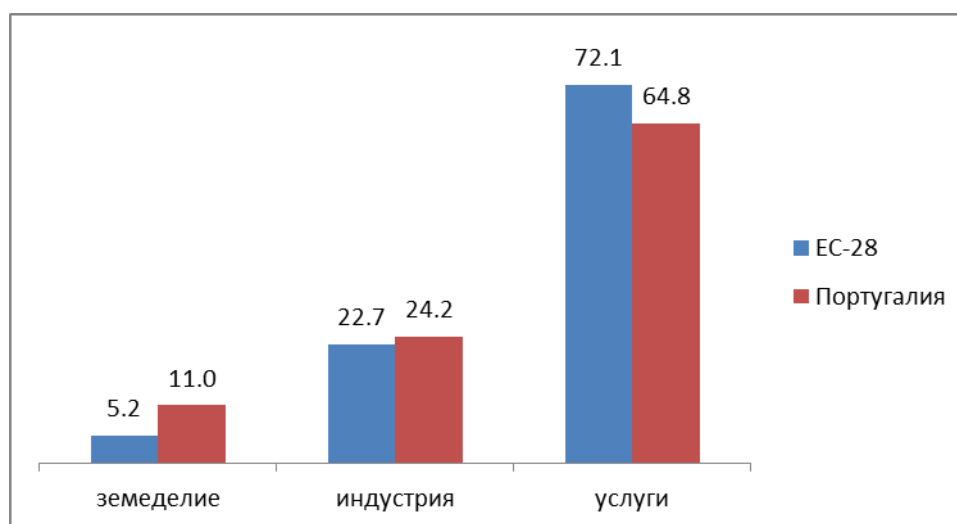
Делът на самонаетите в Португалия (14.4% от всички заети) е по-нисък от средното за ЕС-28 (15.6%) през 2012 г. Португалия има малко по-висок дял на самонаетите от Испания (14.1%). Сред услугите най-висок е делът на самонаети в посредническите услуги за недвижими имоти (24%), както и в професионалните, научни и технически услуги. В строителството около 10% от заетите са самонаети.

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Разпределението на заетите между трите основни сектора в икономиката – земеделие, индустрия и услуги се различава в Португалия и ЕС. С дял от 11% от заетостта земеделието е близо два пъти по-важно за Португалия в сравнение с ЕС, където в аграрния сектор работят 5% от всички заети. В Португалия заетите в индустрията (24.2%) са по-голям процент от общите работни места в сравнение с ЕС (22.7%). За сметка на това според Евростат услугите предоставят 64.8% от работните места в Португалия в сравнение с 72.1% в ЕС. Възможно е тази разлика в заетостта в услугите да се дължи отчасти на присъствието на по-значителна неформална заетост в сектора в Португалия.

Графика 5: Разпределение на заетите по сектори в ЕС и Португалия през 2012 г.



Източник: Евростат

С развитието на икономиката в периода 1998-2013 г. основните фискални показатели търпят значителна промяна. Общите държавни бюджетни приходи се увеличават от 41.5 млрд. евро през 1998 г. до 67.8 млрд. евро през 2013 г. Измерени като процент от БВП, публичните приходи се увеличават от 37.6% през 1998 г. до 41% през 2008 г., но с началото на световната финансова криза постъпленията във фиска падат под 40% от БВП през 2009 г. През 2011 г. бюджетните приходи отново се увеличават до 45% от БВП, но впоследствие намаляват до 41% през 2012 г. През 2013 г. приходите се очаква да бъдат около 43% от БВП. В рамките на последните 15 години бюджетните разходи също варират съществено, като следват тенденция на нарастване през големи периоди от време. През 2010 г. публичните разходи са два пъти повече в номинално изражение в сравнение с 1998 г. Държавните разходи нарастват и в относително изражение – като % от националния доход, увеличавайки

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

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

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

се от 41% от БВП през 1998 г. до върхна стойност от 51.5% през 2010 г. През следващите 2 години в резултат на целенасочените усилия на правителството да ограничи разходите, те намаляват до 47.5% през 2012 г. МВФ обаче предвижда, че разходите отново ще се увеличат през 2013 г. до 48.6% от БВП. Част от растежа на държавните разходи през последното десетилетие се дължи на т.н. автоматични стабилизатори, свързани с увеличените разходи на правителството за социални плащания и обезщетения във връзка с финансовата криза и нарасналата безработица.

В резултат на провежданата фискална политика и икономическата динамика, бюджетният дефицит също се променя значително в рамките на разглеждания период, нараствайки от 4.3 млрд. евро (3.9% от БВП) през 1998 г. до връх от 17 млрд. евро (над 10% от БВП) през 2009 г. Рязкото нарушаване на баланса между приходи и разходи се дължи както на повишаването на разходите, така и на намалението на приходите, които спадат с 6% през 2009 г. поради общото влошаване на икономическата обстановка и свързаното свиване на данъчните постъпления. Акумулирането на дефицити през годините води до нарастване на нетния дълг на правителството, който достига 186 млрд. евро в края на 2012 г. при 47 млрд. евро през 1998 г. Измерен в относително изражение, публичният дълг се увеличава от 43% от БВП през 1998 г. до 113% от БВП през 2012 г. Някои икономисти¹⁵ считат, че нива на задлъжнялост над 90% от БВП водят до значително забавяне на икономическия растеж. През април 2011 г. португалското правителство получава спасителен пакет в размер на 80 млрд. евро от МВФ и ЕС.

Таблица: Динамика на основните фискални индикатори

Показател	Мерна единица	1998	2010	2011	2012	2013
общи бюджетни приходи	млрд. евро	41.5	72.0	76.9	67.8	71.4
общи бюджетни приходи	% от БВП	37.6	41.6	45.0	41.0	43.1
общи бюджетни разходи	млрд. евро	45.7	89.0	84.5	78.4	80.4
общи бюджетни разходи	% от БВП	41.4	51.5	49.4	47.5	48.6
бюджетен излишък/ дефицит	млрд. евро	-4.3	-17.0	-7.5	-10.6	-9.0
бюджетен излишък/ дефицит	% от БВП	-3.9	-9.9	-4.4	-6.4	-5.5
нетен държавен дълг	млрд. евро	47.3	154.8	167.3	185.6	194.3
нетен държавен дълг	% от БВП	42.9	89.6	97.9	112.4	117.5

¹⁵ Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S. (2010). "Growth in a Time of Debt". American Economic Review **100** (2): 573–78

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

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

Бележки: Прогноза за 2013 и 2014 г. Източник: Международен валутен фонд

Структурата на португалската икономика може да бъде измерена чрез добавената стойност или заетостта по отрасли.

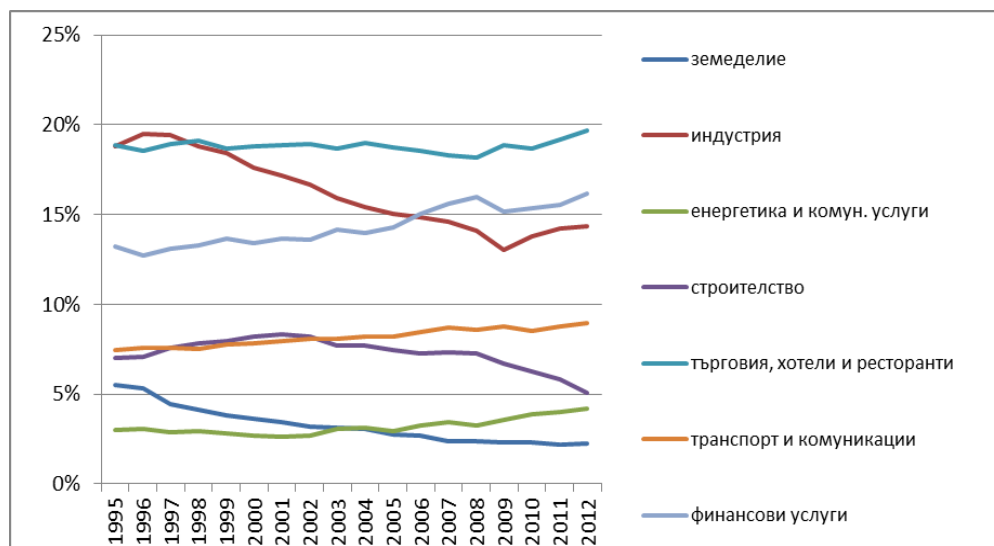
Националният статистически институт на Португалия предоставя данните за динамиката на добавената стойност с различни нива на агрегация – съответно 8 и 38 сектора. От гледна точка на добавената стойност в по-високото ниво на агрегация – 8 сектора в португалската икономика настъпват значителни изменения през последните 18 години:

- Делът на земеделието се свива от 6% през 1995 г. до 2% от брутната добавена стойност в икономиката през 2012 г. Това се дължи както на по-бързото развитие на останалите отрасли, чието тегло се увеличава, така и на по-интензивния внос на земеделска продукция от чужбина.
- Индустрията в Португалия намалява в относително изражение – от 19% от добавената стойност през 1995 г. до 14% през 2012 г. Тази структурна промяна се дължи до голяма степен на ниския ръст на производителността на труда, което прави португалската индустрия неконкурентоспособна на глобалния пазар на потребителски и инвестиционни стоки.
- Делът на енергетиката, водоснабдяването и канализацията остава относително постоянен в рамките на разглеждания период, като нараства едва през 2009-2012 г. основно поради циклични причини, свързани с влиянието на световната криза.
- Относителното тегло на строителството намалява от 7% през 1995 г. до 5% през 2012 г. Върховата точка на строителството в Португалия е през 2004 г., когато достига 8% от БВП. Размерът на строителния сектор е важен, защото строителството традиционно е отрасъл с висок дял на сивата икономика.
- Търговията на дребно и едро, хотелите и ресторантите формират около 20% от добавената стойност в португалската икономика. През последните 20 години делът на този отрасъл варира в тесни граници – 18-20% от БВП.
- От 1995 г. насам значението на транспортните услуги и комуникациите постепенно нараства, достигайки 9% от добавената стойност в Португалия през 2012 г.
- Финансовият сектор непрекъснато се разширява, достигайки 16% от БВП през 2012 г. в сравнение с 13% през 1995 г. Финансовите дружества се характеризират с много нисък дял на недекларирана заетост и е сред най-прозрачните отрасли в икономиката.
- Секторът „Други услуги“ също нараства през последните 17 години – от 26% през 1995 г. до 32% през 2009 г., но след това постепенно намалява до 29% от 2012 г.

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

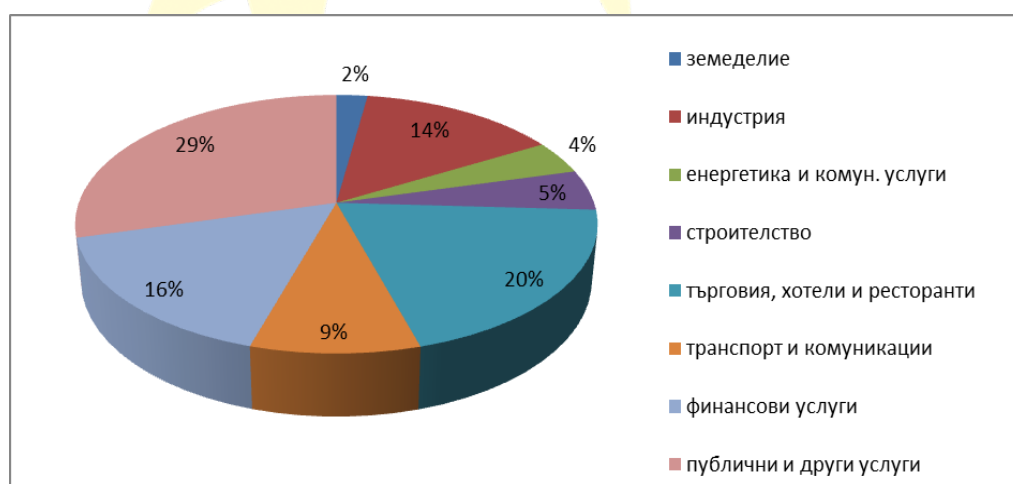
Графика 6: Промяна на структурата на португалската икономика (1995-2012 г.)



Източник: Национален статистически институт на Португалия (Portal do Instituto Nacional de Estatistica)

През 2012 г. най-голям дял в добавената стойност в Португалия заемат публичните услуги (29% от добавената стойност), търговията, хотелите и ресторантите (20%), следвани от финансовите услуги (16%), индустрията (14%), транспорт, логистика и комуникации (9%). Строителството формира 5% от икономиката, енергетиката и комуналните услуги (4%), а земеделието (2%).

Графика 7: Структура на икономиката на Португалия през 2012 г.



Източник: Национален статистически институт на Португалия (Portal do Instituto Nacional de Estatistica)

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Статистиката за добавената стойност в 38 сектора предоставя информация за конкретни дейности, които обикновено имат висок дял на недекларирана заетост – освен строителството, такива са шивачката индустрия, туризма, поддръжка, почистване и други подобни услуги. Анализът на отделните сектори, които традиционно се характеризират с висок дял на неформалната икономика, показва следното:

- Делът на производството на текстил, облекло и кожи се свива от 4% през 1995 г. до 2% през 2011 г.
- Леката промишленост като цяло и производството на облекло в частност обикновено е сред индустриалните производства с най-високо присъствие на недекларирана заетост или доходи.
- Португалия се счита за страна с добре развит туристически сектор, който традиционно се характеризира с висок дял на неформалната икономика под формата на работа без трудов договор, осигуряване на по-нисък от реалния доход и получаване на други недеклаирани доходи. През последните 18 години дейността на хотелите и заведенията за хранене се разширява по-бързо от останалите отрасли в португалската икономика. Делът на добавената стойност в хотелите и ресторантите нараства от 3.9% през 1995 г. до 5.1% през 2011 г.
- Значението на административните услуги (например поддръжка, почистване) за португалската икономика също се увеличава.
- Услугите за домакинството (почистване, готвене, гледане на деца) формират 1% от добавената стойност в икономиката на Португалия през 2011 г. при 0.8% през 1995 г. Тези услуги често се свързват с недеклаирани плащания към наетите лица.

Таблица 1: Дялове на отделни сектори в икономиката на Португалия според добавената стойност*

	Производство на текстил, облекло и кожи	Хотели и заведения за хранене	Административни услуги	Услуги за домакинството
1995	4.2%	3.9%	2.0%	0.8%
2000	3.2%	4.5%	2.1%	0.8%
2005	2.5%	4.8%	2.2%	0.8%
2008	2.1%	4.7%	2.5%	0.9%
2011	2.2%	5.1%	2.5%	1.0%

*Процент на добавената стойност от конкретният сектор в общата добавена стойност в икономиката на Португалия

Източник: Национален статистически институт на Португалия (Portal do Instituto Nacional de Estatística)

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

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

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

При сравнение на дела на избрани сектори с по-висок риск от наличие на нерегистрирана заетост в БВП на Португалия и ЕС се открояват няколко различия.

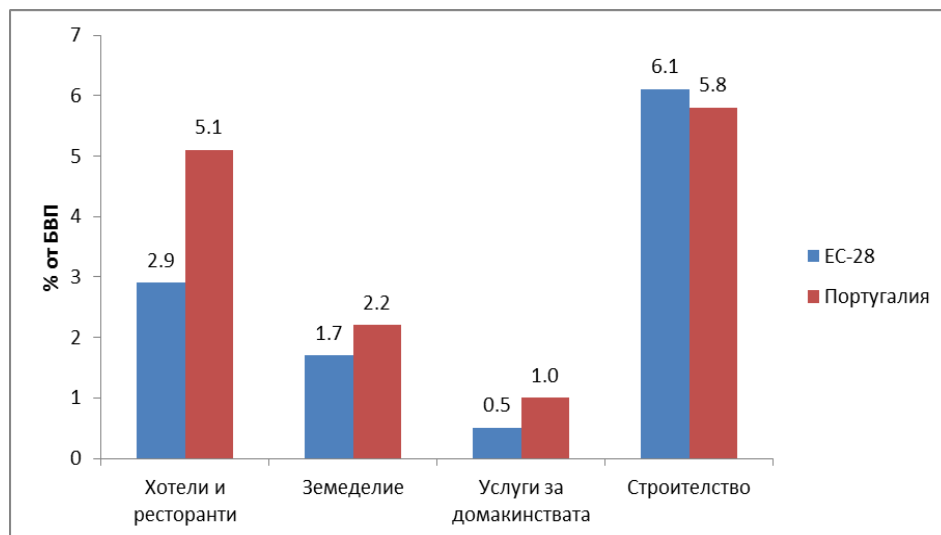
- Заради влиянието на кризата строителството в Португалия се сви повече в сравнение с повечето други европейски страни и през 2011 г. португалският строителен сектор произвежда 5.8% от добавената стойност в икономиката при 6.1% средно за ЕС-28. В периода 2000-2003 г. обаче Португалия е била сред страните с най-голям строителен отрасъл в Европа.
- Португалия е сред страните в ЕС с най-висок дял на услугите за домакинството като % от БВП – 1%. По този показател Португалия е на трето място в съюза след Кипър и Италия. Португалските домакинства често са в ролята на работодатели, като сред заетите преобладават емигранти от Бразилия и Източна Европа.
- С дял на земеделието от 2.2% Португалия изпреварва среднестатистическата европейска страна. Земеделието също се нарежда сред секторите с повишен риск от неформална заетост.
- Статистиката на Евростат показва, че туризмът в Португалия е много по-силно развит от средното равнище в ЕС, генерирайки 5.1% от общата добавена стойност в икономиката в сравнение с 2.9% средно в съюза. Според този индикатор Португалия е на четвърто място в ЕС по дял на добавената стойност в сектор хотели и ресторанти, изоставайки единствено от Испания (7.7%), Гърция (6.9%) и Кипър (6.5%). С оглед на голямото значение на туристическите услуги, инициативите за намаляване на сивата икономика в хотелите и ресторантите са от голямо значение за португалската икономика.

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

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

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

Графика 8: Дял на избрани сектори в brutния вътрешен продукт на Португалия и ЕС-28 през 2011 г.



Източник: Евростат

Структурата на португалската икономика може да бъде измерена и чрез заетостта по отрасли:

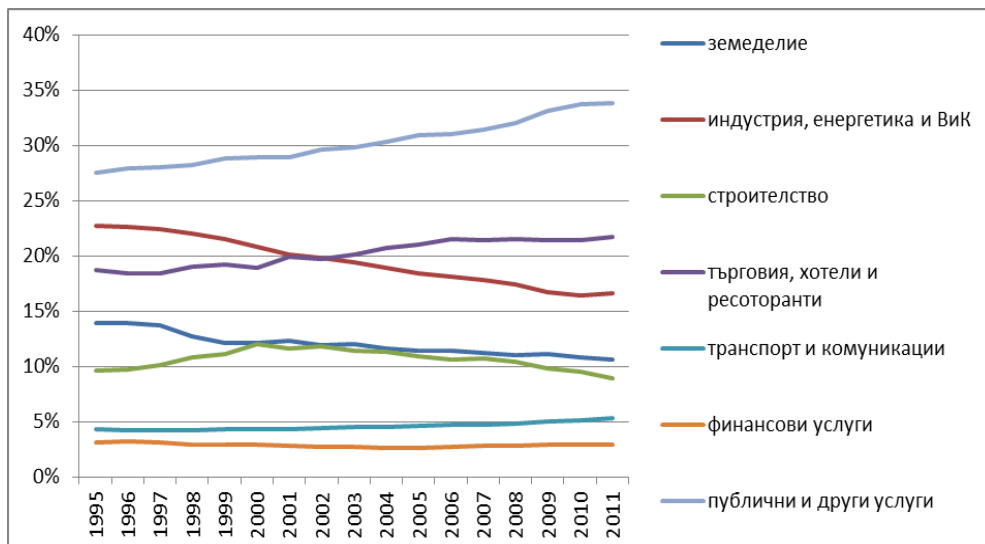
- Делът на заетите в земеделието намалява от 14% (632 хил. души) през 1995 г. до 11% (515 хил. души) през 2011 г.
- Индустрията също се свива от гледна точка на работните места. Делът на заетите в индустриално производство, енергетика и ВиК сектора намалява от 23% (1030 хил. души) през 1995 г. до 17% (810 хил. души) през 2011 г.
- Делът на строителните работници в общата заетост достига своя пик в периода 2000-2002 г., когато португалската икономика отбелязва най-бърз растеж, но оттогава постепенно намалява до 9% през 2011 г., когато в строителния бранш работят 432 хил. души.
- Значението на търговските обекти, хотелите и ресторантите като работодатели постепенно нараства, като делът на заетите в тях се увеличава от 19% през 1995 г. до 22% през 2011 г.
- Заетите в транспорта и комуникациите се увеличават до 5.3% от общата заетост в Португалия през 2011 г. при 4.3% през 1995 г.
- Финансовите услуги се свиват като процент от общите работни места – от 3.1% през 1995 г. до 2.9% през 2011 г.

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

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

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

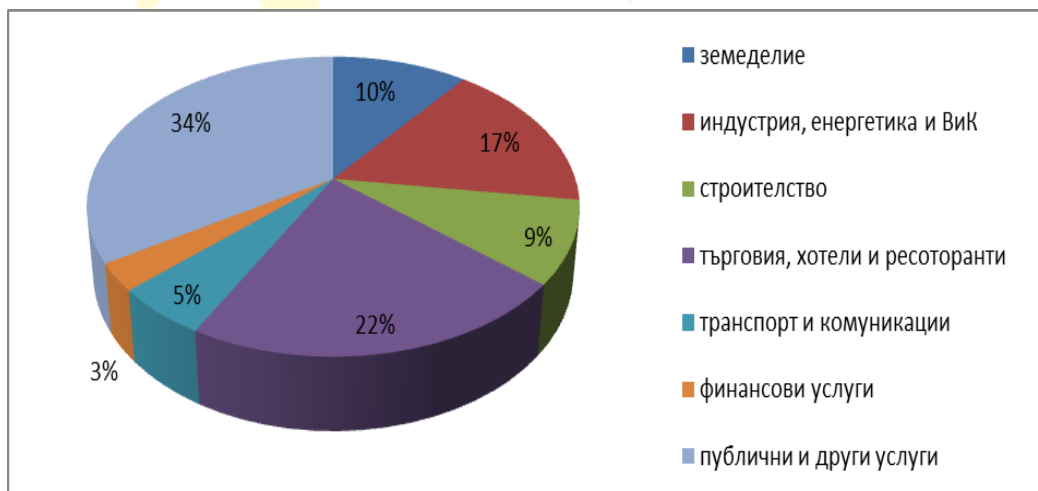
Графика 9: Промяна в структурата на икономиката според заетите по сектори



Източник: Национален статистически институт на Португалия (Portal do Instituto Nacional de Estatistica)

През 2011 г. най-много са заетите в публичните услуги - ред и отбрана, здравеопазване и образование (34% от всички), в търговията, хотелите и ресторантите (22% от всички заети). В индустриалното производство, енергетиката и водоснабдяването работят 17% от заетите. Повече лица (10%) работят в земеделието отколкото в строителството (9% от заетите). В транспорта и комуникациите работят 5% от всички заети, а във финансовите услуги – 3%.

Графика 10: Заетост в икономиката на Португалия през 2011 г. по сектори



Източник: Национален статистически институт на Португалия (Portal do Instituto Nacional de Estatistica)

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

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

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

Статистиката за заетостта в 38 сектора предоставя данни за отделни дейности, които се характеризират с висок дял на неформалната икономика. Анализът на заетостта в тези отрасли показва, че заетите в производството на текстил, облекло и кожи намаляват в относително изражение от 7.6% през 1995 г. до 4.1% през 2011 г. Строителните работници също се понижават, докато заетите в хотели и заведения за хранене се увеличават от 4.1% през 1995 г. до 5.9% през 2011 г. В сектор административни услуги работят 4.5% от всички заети през 2011 г. от 2.9% през 1995 г. Лицата предоставящи услуги за домакинствата запазват относително постоянен дял в заетостта през годините.

*Таблица 2: Дялове на заетите в отделни сектори в икономиката на Португалия**

	Производство на текстил, облекло и кожи	Строителство	Хотели и заведения за хранене	Административни услуги	Услуги за домакинството
1995	7.6%	9.7%	4.1%	2.9%	2.6%
2000	6.4%	12.0%	4.7%	3.3%	2.6%
2005	5.1%	10.9%	5.3%	3.7%	2.5%
2008	4.5%	10.4%	5.7%	4.2%	2.8%
2011	4.1%	8.9%	5.9%	4.5%	2.7%

*Заетостта в конкретния сектор като процент от общата заетост в икономиката

Източник: Национален статистически институт на Португалия (Portal do Instituto Nacional de Estatística)

През 2011 г., официалната статистика показва, че 36 от общо 308 португалски общини имат покупателна способност на човек от населението над средното за страната. Общите резултати показват концентрацията на домакинства с по-високи доходи в големите градове Лисабон и Порто, както и в общините, които са административни центрове. 22 общини концентрират 50% от общият национален доход, а 35-те общини в районите около двата най-големи града Лисабон и Порто генерират 52% от общия брутен вътрешен продукт за страната.

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

3.2 Институционално устройство

Португалия е независима парламентарна република с ограничени пълномощия на президента. В административно отношение Португалия обхваща и 2 автономни региона със собствени правителства (Азорски острови и Мадейра).

Президентът се избира пряко от избирателите, с мандат от 5 години. Според португалската конституция той представлява републиката и служи като гарант за националната независимост, единството на държавата и нормалното функциониране на демократичните институции.

Президентът назначава министър-председателя и правителството (по предложение на министър-председателя). Президентът също така може да разпусне правителството, но само когато е налице необходимост от предприемане на мерки за осигуряване на нормалното функциониране на демократичните институции.

Едно от най-важните правомощия на президента е упражняването на политически контрол върху законодателната дейност на останалите участници в законодателния процес. Въпреки, че самият президент няма законодателни правомощия, той има възможност да влияе значително върху съдържанието на нормативните актове, тъй като е оправомощен с обнародването на законите и подзаконовите нормативни актове (постановленията на Министерски съвет) и съответно с механизъм за тяхното оспорване (вето).

С Конституцията на Португалия е създаден и специален Държавен съвет (*Conselho de Estado*), който съветва президента при упражняването на неговите правомощия. Законодателната власт в Португалия се упражнява от еднокамарен парламент с 230 депутатски места – Събрание на Републиката (*Assembleia da Republica*). Депутатите се избират на пропорционален принцип, с мандат от 4 години.

Парламентът има широка законодателна инициатива – на практика има ограничение само по отношение на устройството и дейността на правителството. Има няколко области, чиято нормативна уредба следва да става само с акт на парламента: например политическите партии, изборите, държавния бюджет, редът за провеждане на референдуми, основните закони за образованието и отбраната. В същото време парламентът може да упълномощи правителството да приеме нормативната уредба в редица области, като например защитата на правата и свободите на гражданите, уредбата на данъчната и фискалната система, паричната политика и др.

Настоящото правителство на Португалия (*Governo de Portugal*) е съставено през 2011 г., а през август 2013 г. съставът му беше частично променен и разширен от 12 на 14

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

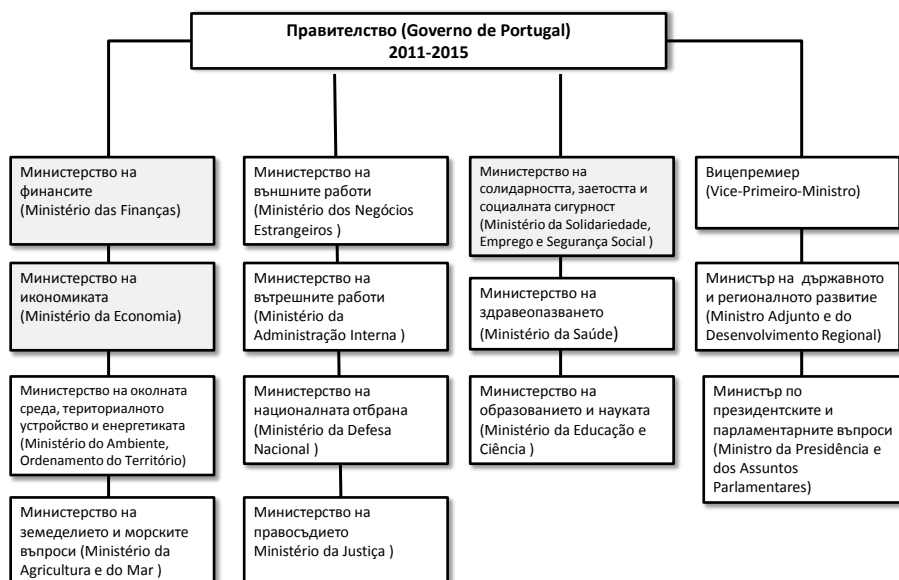
Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”

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

министъра¹⁶.

Схемата по-долу представя структурата на португалското правителство¹⁷. В сиво са отбелязани министерствата, които разполагат с инструментариум за въздействие върху сивата икономика, т.е. с правомощия да регулират и/или контролират трудовите взаимоотношения, данъчно-осигурителната система и административните процедури за правене на бизнес, и съответно да влияят върху нивата и/или формите на търсене и предлагане на труд.

Фигура 1: Структура на правителството на Португалия



Министерство на солидарността, заетостта и социалната сигурност

Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност¹⁸ дефинира и провежда държавната политика в сферата на пазара на труда и заетостта, борба с бедността и социалното изключване, подпомагане на семействата, на младежите в риск и възрастните хора, насърчаване на раждаемостта, интеграцията на хора с увреждания и др. В обсега на

¹⁶ Decreto-Lei n.º 119/2013 de 21 de agosto

¹⁷ Интернет страница на правителството www.portugal.gov.pt

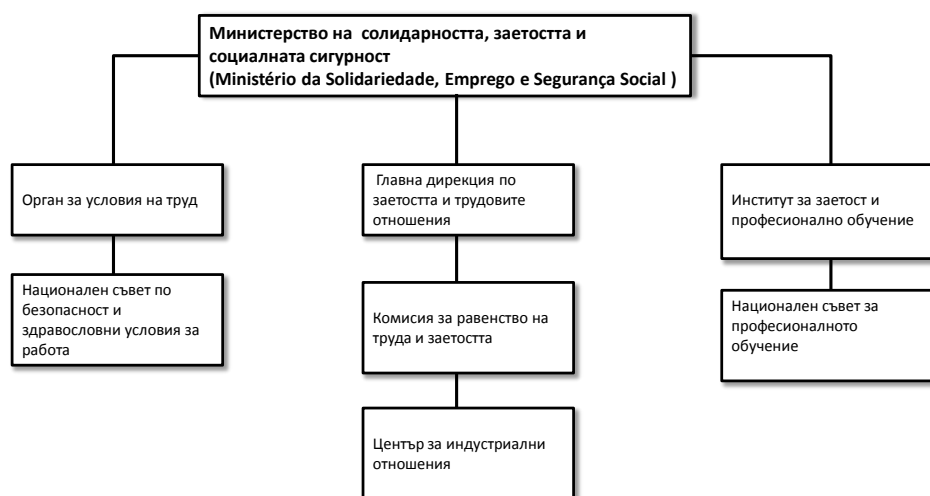
¹⁸ Decreto-Lei n.º 119/2013 de 21 de agosto/ Decreto-Lei n.º 126/2011 de 29 de dezembro

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

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

отговорностите на министерството са включени политиките за насърчаване на заетостта и създаване на устойчиви работни места, професионално обучение и квалификация.

Фигура 2: Органограма на Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност



Главна дирекция по заетостта и трудовите отношения

Мисията на Главна дирекция по заетостта и трудовите отношения (*Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho*) е да подпомага разработването на политики, свързани със заетостта, обучението и професионалното сертифициране, трудовите взаимоотношения, включително условията на труд¹⁹. На практика дейността на дирекцията има пряко отношение към противодействието и превенцията на неформалната икономика при трудовоправните отношения. Сред правомощията на дирекцията са:

¹⁹ Интернет страница на Генералната дирекция по заетостта и трудовите отношения <http://www.dgert.mtss.gov.pt>

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

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

- изготвяне на законодателни мерки в сферата на заетостта, условията на труд и регулирането на представителните организации на работниците и служителите
- участие в изготвянето на стратегии за развитие на заетостта и професионалното обучение
- оценка на изпълняваните програми и мерки в сферата на заетостта
- събиране на информация и поддържане на база данни за политиките на пазара на труда и на Общата информационна система за политиките по заетостта
- помиряване и посредничество при колективни трудови спорове
- наблюдение на колективните трудови отношения, особено с оглед на икономическите и социални фактори, които влияят на трудовата заетост и условията на труд
- наблюдение на процесите на колективно договаряне с цел идентифициране на тенденциите, прогнозиране на конфликти и предлагане на решения

Орган за условията на труд

Органът за условията на труд (*Autoridade para as Condições de Trabalho*)²⁰ е правителствена агенция, чиято основна задача е да подпомага подобряването на условията на труд. Органът за условията на труд (ОУТ) има специални отговорности, свързани с противодействието на недеклаирания труд. Той участва в разработването на политики за насърчаване на здравето на работното място и за превенция на професионалните рискове, оторизира оказването на услуги, свързани с безопасността на условията на труд и провежда инспекции за спазване на нормативните изисквания в тази сфера. ОУТ организира и провежда инспекции, включително за установяване на нерегламентирани форми на заетост, както и специализирани обучения за трудови инспектори за запознаването им с различните форми на проявления на неформална заетост в рамките на действащата правна уредба, с цел формулирането на методологии и процедури за провеждане на инспекции.

Сред правомощията на ОУТ е и превенцията и противодействието на детския труд. Наред с това предоставя информация, консултации и обучение в областта на условията на труд за работниците, работодателите и техните асоциации.

Институт за заетост и професионално обучение

Институтът за заетост и професионално обучение (*Instituto do Emprego e da Formação Profissional*)²¹ е национална правителствена агенция към Министерството на солидарността,

²⁰ Интернет страница на Органът за условията на труд www.act.gov.pt

²¹ Decreto-Lei n.º 519-A2/79, de 29 de dezembro/ Decreto-Lei n.º 143/2012, de 11 de julho/ Portaria n.º 319/2012, de 12 de outubro

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

заетостта и социалната сигурност, чиято основна функция е да насърчава заетостта и да се бори срещу безработицата чрез прилагането на активни политики по заетостта²². Институтът съдейства за повишаване на пригодността за заетост на търсещите работа и подпомага тяхното интегриране на пазара на труда. В тази връзка той предлага набор от инициативи за активно търсене на работа, включително безплатни услуги за намиране на работа, изработване на персонален план за заетост (съдържащ конкретни действия за влизане и участие на трудовия пазар), поддържане на електронни гишета и др. Друг приоритет на неговата дейност е предлагането на услуги за професионално обучение и преквалификация.

Институтът прилага и конкретни мерки и услуги, насочени към защита от безработица. В същото време институтът предоставя услуги и на работодателите във връзка с набирането и подбора на персонал.

Институции в сферата на социалното и здравното осигуряване

Системата за социална сигурност²³ в Португалия обхваща три подсистеми:

1. Система за социална закрила на граждани - включва подсистемите на социално действие, насочено към борба с и превенция на бедността, маргинализацията и социално изключване, на солидарност, насочена към закрила на лица и семейства в нуждаещо се положение и на семейна закрила, насочена към частично компенсиране на нарасналите семейни разходи, особено в случаи на лица с увреждания и зависими лица
2. Осигурителна система - основава се на задължителни осигурителни вноски, внасяни от работодателите и служителите (за осигурителни случаи като общо и професионално заболяване, трудова злополука, инвалидност, майчинство, безработица, пенсия и смърт). Тази подсистема от своя страна включва няколко схеми:
 - Обща социално-осигурителна схема, която е задължителна за заетите и самонаетите лица.
 - Доброволна социално-осигурителна схема, която обхваща квалифицирани за работа лица, които обаче не са обхванати от задължителната схема.

²² Интернет страница на Институтът за заетост и професионално обучение www.iefp.pt

²³ Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro

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

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

- Специални схеми на конкретни организации, чрез които се покриват осигурителните права на държавни служители, които не са обхванати от общата социално-осигурителна схема, както и за адвокати.

3. Допълнителна система - състои се от няколко схеми:

- доброволна публично финансирана схема – осигурява допълнителни обезщетения освен тези по общата социално-осигурителна схема;
- схеми за колективна инициатива - предназначени за определени групи лица (допълнителни професионални схеми);
- схеми за индивидуална инициатива - доброволни схеми, под формата на планове за пенсионни спестявания, живитизастраховане и други видове застраховки.

Всички лица, които са включени в системата за социална сигурност, са покрити и от здравно-осигурителната система.

Главна дирекция „Социално осигуряване”

Главна дирекция „Социално осигуряване” (Direção-Geral da Segurança Social)²⁴ е централна администрация с административна автономия, под контрола на Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност. Сред нейните правомощия са изготвянето на мерки, насочени към повишаване на ефективността и модернизация на системата за социална сигурност, разработване и предлагане на конкретни мерки по схемите за социално осигуряване, предлагане на промени в действащата нормативна уредба, засягащи съществуващите осигурителни рискове или включването на нови рискове, предлагане на стандарти по отношение на допълнителната система за социална сигурност и др. Наред с това дирекцията е натоварена със задачата да определя и разработва схеми, процедури и методи за прилагане на разпоредбите на системата за социална сигурност.

Институт за социално осигуряване

Институтът за социално осигуряване (*Instituto da Segurança Social*) е публична институция със специално третиране, под надзора на министъра на солидарността, заетостта

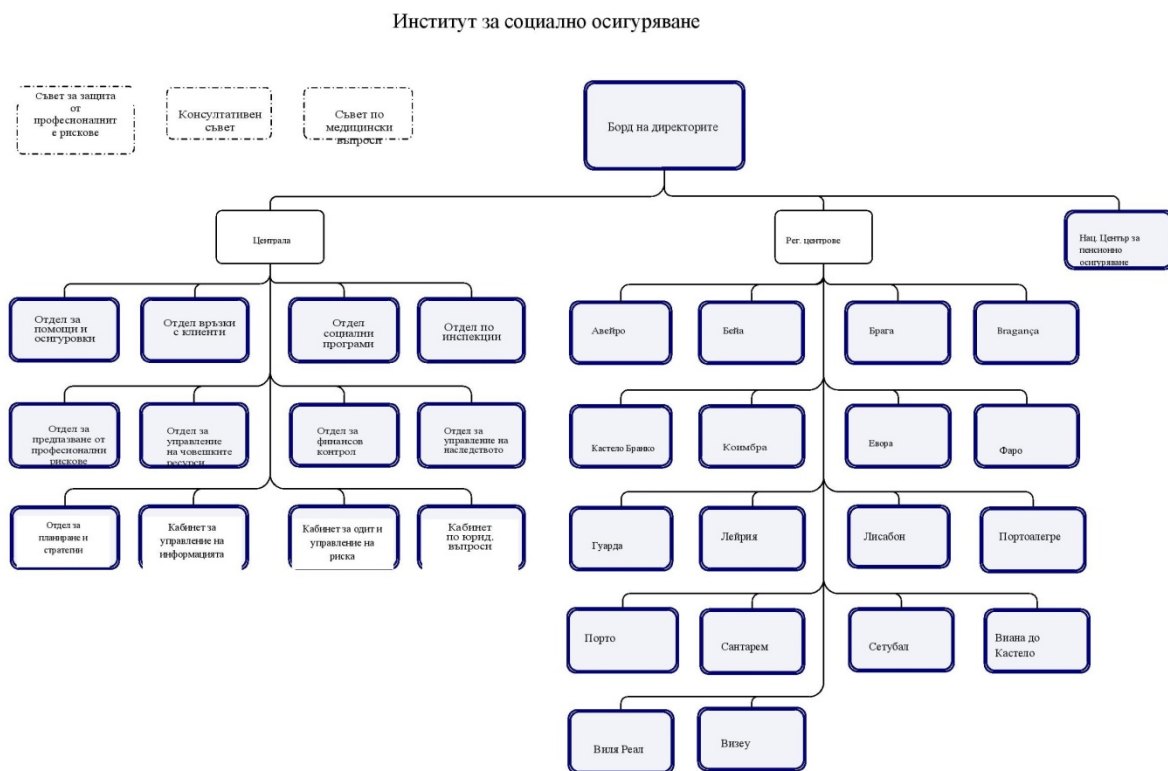
²⁴ Интернет портал за социална сигурност: <http://www4.seg-social.pt>

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

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

и социалната сигурност²⁵. Той е отговорен за управлението на системата за социална сигурност и нейните подсистеми, за упражняването на правата и насърчаване на изпълнението на задълженията на бенефициентите на системата за социална сигурност, събиране на приходите в социално-осигурителната система и осигуряване на плащането на осигурителни вноски, предоставянето на социална подкрепа за семейства чрез пряко финансиране и др. Институтът за социално осигуряване има конкретни правомощия, свързани с предотвратяването и превенцията на сивата икономика, свързана с недекларирането и неплащането на осигуровки. Сред тях са осигуряване на изпълнението на социално-осигурителните задължения и предотвратяване на измамите от страна на бенефициентите, предприемане на превантивни действия срещу избягването на плащането на осигурителни вноски, налагане на санкции при констатирани нарушения.

Фигура 3: Структура на Института за социално осигуряване



²⁵ Decreto-Lei n.º 83/2012, 30 de março

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

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

Министерство на финансите

Министерството на финансите определя и провежда финансовата, фискалната и бюджетна политика на Португалия. То отговаря за определянето, координирането и прилагането на политиките в областта на публичната администрация, в т.ч. политиките за човешките ресурси, организацията и управлението на публичните услуги, както и за управлението на подсистемите за здравно и социално осигуряване на държавните служители. Наред с това финансовото министерство осъществява надзор върху финансовата дейност на местната администрация и координация на финансовите отношения с автономните региони. В правомощията му влиза и надзора върху държавните предприятия (самостоятелно или съвместно със съответното ресорно министерство).

Министерството на финансите има ключова роля по отношение на борбата със сивата икономика, тъй като чрез фискалната си политика и чрез дейността на приходната администрация може директно да влияе върху стимулите за плащане на данъци и осигуровки, съответно върху формалната заетост и декларирането на доходи.

Данъчен и митнически орган

Португалската приходна администрация е консолидирана в Данъчен и митнически орган (*Autoridade Tributária e Aduaneira*) към Министерството на финансите, създаден с Постановление № 118/2011 от 15 декември 2011 г. Основната му задача е да определя, администрира и събира подоходните и имуществените данъци, мита и такси, както и приходите от държавните предприятия и други публични юридически лица. Наред с това ДМО осъществява данъчни проверки, митнически инспекции, превенция и противодействие на измамите и укриването на данъци и мита. ДМО може да предприема действия за насърчаване на правилното прилагане на законодателството и административните решения в областта на данъчното и митническото облагане, както и да предлага съответни нормативни, технически и организационни мерки в тази насока.

Министерство на икономиката

Министерството на икономиката определя и изпълнява политиките, насочени към стимулиране на икономическия растеж и конкурентоспособността на икономиката, иновациите, насърчаването на външната търговия, привличане на местни и чуждестранни инвестиции, както и политиките в областта на туризма, защитата на потребителите, строителството и недвижимите имоти, регулацията на договорите, публичната инфраструктура, транспорта и комуникациите. Сред функциите му са и насърчаване на търговията, индустрията и производството на търгуеми стоки и услуги, както и насърчаване

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

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

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

на реструктурирането и модернизацията на бизнеса.

Министърът на икономиката упражнява надзор върху Института за заетост и професионално обучение, съвместно с министъра на солидарността, заетостта и социалното осигуряване. Наред с това той, съвместно с министъра на образованието и науката и министъра на солидарността, заетостта и социалното осигуряване упражнява надзор и върху Националната агенция за квалификация и професионално обучение.

3.3 Обобщено описание на трудовото и осигурителното законодателство

Шнайдер²⁶ посочва като основни причини за относително високото ниво на сива икономика в Португалия значителното регулиране на пазара на труда и високото данъчно-осигурително бреме. В Индекса на икономическа свобода на Фондация „Херитидж” за 2013 г. Португалия заема 67 място в света, което я прави една от най-несвободните страни в ЕС заедно със Словения, Хърватия, Италия и Гърция (за сравнение, България заема 60-то място)²⁷. Един от показателите, по които страната се оценява най-ниско, е свободата на труда. Въпреки поредицата от промени в португалското трудово законодателство, то продължава да се оценява като едно от най-негъвкавите в ЕС.

Португалското трудово законодателство е едно от най-протекционистичните по отношение на заетостта сред страните-членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)²⁸, като по този начин съществено демотивира работодателите да наемат персонал на постоянна база. Така например, поради наличието на съществена разлика в защитата на постоянните и срочните трудови договори, последните са по-привлекателни за работодателите, тъй като предоставят повече възможности за освобождаване на персонала при неблагоприятно развитие на бизнеса. Трудната процедура за уволнение на зетите с постоянен трудов договор до голяма степен предопределя мотивацията на работодателите да наемат нови работници на срочен договор или да прикриват трудови правоотношения чрез фиктивна самонаетост.

Наред с това португалската система за защита от безработица е една от най-щедрите в Европа, като по този начин демотивира търсенето на работа (или декларирането на такава) от страна на безработните.

3.3.1 Трудово законодателство

Португалската Конституция прокламира свободата на избор на професия и правото на

²⁶ Friedrich Schneider, Shadow Economy, Tax Evasion and Corruption in Portugal and in other OECD Countries: What can be done?, April 2013

²⁷ Heritage Foundation, 2013 Index of Economic Freedom, <http://www.heritage.org/index/country/portugal#>

²⁸ OECD Indicators of Employment Protection, <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>

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

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

работа, на обучение и на равно заплащане за еднаква работа, стабилност на работното място, право на обезщетение при безработица, както и на социално осигуряване и на защита в случай на майчинство и бащинство, свободата на сдружаване, право на стачни действия и др.

Освен основополагащите разпоредби на Конституцията, Кодекса на труда, редица закони и подзаконовни нормативни актове регулират различни аспекти от трудовите правоотношения, като например трудовите договори, колективното договаряне, работно време и отпуск, заплащане на труда, уволнение, здравословни и безопасни условия на труд и др. под. Голяма част от тези регулации имат отношение към сивата икономика, тъй като засягат пряко разходите за труд, гъвкавостта на трудовите взаимоотношения и мотивацията за наемане и за деклариране на реалната заетост.

Кодекс на труда

Основната нормативна уредба в сферата на труда в Португалия е *Кодекса на труда*. Действащият в момента Кодекс на труда е приет през февруари 2009 г.²⁹, като през август 2012 г. влязоха в сила съществени изменения в неговите текстове.³⁰

1. Трудов договор

Концепцията за трудов договор, залегнала в португалското трудово законодателство, предполага, че такъв договор е налице, когато дадено лице (дори и такова със статут на самонаето лице) извършва дейност за дадено предприятие/организация (бенефициент на трудовата дейност), в негови помещения (или определени от него), оборудването или работните инструменти принадлежат на бенефициента, дейността протича в рамките на работно време, определено от бенефициента, лицето получава определен фиксиран размер заплащане за предоставения труд.

Трудовите договори могат да се сключват за неопределен период (постоянен договор) или за кратък или условен срок (срочен или временен договор). Общото правило е, че не е необходимо трудовият договор да бъде сключен в писмена форма. Писмената форма на договора обаче е задължителна по отношение на срочните договори, при заетост на непълно работно време, както и при наемане на чуждестранни работници.

В случай на сключване на срочен договор, трябва да е налице надлежна обосновка на необходимостта от временно наемане - например заместване на отсъстващ работник/служител, сезонна дейност, изпълнение на случайна задача, циклично производство поради структурни особености на съответния пазар и др. под. Продължителността на срочния

²⁹ Lei n.º 7/2009 de 12 de fevereiro

³⁰ Lei n.º 23/2012 de 25 de junho

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

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

договор не може да е по-кратка от 6 месеца, освен в определени законови изключения (чл.135, 139, 140, 141). Срочните договори могат да бъдат подновявани до 3 пъти, като допустимия максимален срок е:

- 18 месеца, ако това е първата работа на наеманото лице
- 2 години, в случай на започване на нова дейност или ако работодателят има по-малко от 750 работника
- 3 години във всички останали случаи. Допуска се като изключение до 6 годишна продължителност за определени специфични договори (чл.148).

Когато изискванията за валидност на срочния договор (като писмена форма, обосновка, продължителност) не са изпълнени, той автоматично се трансформира в постоянен трудов договор (чл. 147).

Кодекът на труда предвижда всички работници да бъдат наемани при изпитателен период, освен ако трудовият договор изрично не изключва подобна възможност. По време на изпитателния период и двете страни по трудовото правоотношение имат възможност да преценят своя интерес да поддържат договора, и могат свободно да го прекратят в случай, че очакванията им не са удовлетворени (чл.111). При постоянните трудови договори този изпитателен срок е 90 дни за повечето работни позиции. При позиции, изискващи специализирано познание или технически умения този срок може да е 180 дни, а при мениджърски позиции може да достигне до 240 дни. При срочните договори изпитателният период най-често е 30 дни (чл.112)

2. Работно време

Нормалното работно време в Португалия не може да надвишава 8 часа на ден и 40 часа на седмица (чл.203). При колективното трудово договаряне е възможно използването на система за акумулиране на часове, като по този начин нормалните работни часове могат да бъдат увеличени с 4 часа дневно и съответно да достигнат до 60 часа седмично (чл.208). Същото може да стане и по силата на споразумение между работника и работодателя. Всяко предоставяне на труд извън периода на нормалното работно време се смята за извънреден труд и следва да бъде заплатено (125% за първия час и 137,5% за всеки следващ час, 150% за почивни дни и официални празници) или компенсирано с допълнителни часове почивка. В допълнение, в зависимост от размера на компанията, извънредното работно време не може да превишава определени лимити (175 часа годишно за микро и малки предприятия, 150 ч. годишно при средни и големи предприятия).

Минималният брой дни платен годишен отпуск е 22 работни дни (до 2012 г. платеният отпуск беше 25 работни дни).

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

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

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

3. Трудово възнаграждение

Според португалския кодекс на труда всеки работник има право на месечно възнаграждение, изчислено на базата на работното време (чл.258). Работната заплата може да е фиксирана в трудовия договор, да е променлива, или да е комбинация от двете т.е. да има фиксиран и променлив компонент.

Португалските работници имат гарантиран минимален размер на заплащане. Размерът на минималната работна заплата се определя ежегодно с нормативен акт и за 2013 г. е фиксиран на 485 евро. Минималното заплащане е еднакво за всички работници и служители, независимо от тяхната възраст и други критерии. Наред с това всеки работник има право на коледен бонус в размер на едномесечната заплата, който трябва да бъде изплатен до 15 декември всяка година.

В случай на временно спиране или намаление на работата, което не е свързано с криза в състоянието на бизнеса, работниците имат право да получават 75% от заплатата си в случай, че съответното спиране или ограничаване на работата е породено от форсмажорни обстоятелства, или да получават пълната си заплата, ако то е по вина на работодателя. Временното затваряне на бизнеса се смята по вина на работодателя, когато по негово решение работният процес се прекъсва или се ограничава достъпът до работното място или до инструментите/оборудването, необходими за осъществяване на дейността.

4. Прекратяване на трудовия договор

Работникът може да поиска прекратяване на трудовия договор, ако е налице доказано забавяне на изплащането на трудовото възнаграждение за повече от 15 дни, с писмено предизвестие до работодателя и до компетентния инспекторат в съответното министерство, отговарящо за заетостта.

5. Уволнения

Португалското трудово законодателство се характеризира с висока степен на защита на заетостта, като до 2012 г. съществуваша сериозни ограничения пред работодателите да уволняват служители, заети на постоянен трудов договор. Така например, до промените в КТ от 2012 г. работодателите не можеха да инициират прекратяване на трудовите правоотношение, ако основанието за това е причинено от работодателя, или ако е възможно пренасочването на работника на друга сравнима позиция в рамките на компанията. Работодателите имаха право да предприемат индивидуални съкращения само, ако можеха да докажат специфични промени на работното място като например внедряването на нови

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

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

технологични иновации, които изискват освобождаването на работника. С промените в Кодекса на труда от 25 юни 2012 г.³¹ режима за уволнение е облекчен значително. Работодателите получиха възможност да съкращават работници в случай на съкращаване на дейността на предприятието (поради неблагоприятно развитие на пазарите), при икономическа или финансова нестабилност, промяна на дейността, реструктуриране, промяна в начините на производство, по технологични причини и др.

Уволнението при закриване на работна позиция е допустимо, ако поддържането ѝ е невъзможно и ако в компанията няма заети на срочни договори със задачи, сходни с тези на съкращаваната позиция. Ако в предприятието има няколко сходни работни позиции, някоя от тях може да бъде закрыта, ако работодателят дефинира обективни, уместни и недискриминационни критерии за индивидуални съкращения. В случай на закриване на работна позиция, работодателите вече не са длъжни да прехвърлят работника на друга подходяща позиция в рамките на организацията.

Уволнението поради непригодност на работника (чл.375 от КТ) е нова възможност за португалските работодатели. То може да бъде предприето в един от следните случаи:

- продължително влошаване на производителността или на качеството на работа, повтарящо се увреждане на работното оборудване или инструменти, създаване на рискове за сигурността и здравето на работника, другите работници или трети страни.
- работникът/служителят е натоварен с комплексна техническа или управленска позиция и не изпълнява предварително договорените (писмено) цели.

През септември 2013 г. обаче португалският Конституционен съд обяви тези промени за противоконституционни с аргумента, че те предоставят на работодателите широка дискреция да решават дали дадено уволнение е оправдано или не. Според решението на съда, по този начин се отваря врата за произволни и неконтролируеми уволнения.

Колективно уволнение е налице, ако в рамките на 3 месеца работодателя прекрати трудовите договори на поне 2 лица в микро- или малки фирми, или на поне 5 работника при средни и големи предприятия, независимо дали уволнението е предизвикано от реструктурирането на бизнеса или от намаляване на броя на работниците поради пазарни, структурни или технологични причини (чл. 359 от КТ).

³¹ Lei n.º 23/2012 de 25 de junho

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

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

6. Обезщетения при прекратяване на трудовите правоотношения

Според правилата за изчисляване на обезщетенията, влезли в сила от 1 август 2012 г. в случай на уволнение работникът или служителът има право на обезщетение, съответстващо на 20 дни от основното заплащане и добавки за прослужено време за всяка изработена/прослужена пълна година (чл. 366 от КТ). Общото месечно възнаграждение, на базата на което се изчислява обезщетението, не може да надвишава 20 пъти минималната работна заплата (т.е. 9700 евро през 2013 г.), а общата сума на самото обезщетение не може да надхвърля 12 месеца или 240 пъти МРЗ (т.е. 116 400 евро през 2013 г.). Тези правила за изплащане на обезщетения обаче се отнасят само за трудовите договори, сключени след 1 ноември 2011 г. При сключени преди тази дата договори се прилага следното правило за изчисляване на обезщетението:

- За периода на действие на договора до 31 октомври 2012 г. обезщетението се изчислява като едномесечна заплата и добавки за прослужено време за всяка изработена/прослужена година;
- За периода след 31 октомври 2012 г. обезщетението е 20 дни от основното заплащане и добавки за прослужено време за всяка изработена/прослужена пълна година.

При прекратяване на срочен или временен договор, обезщетението се изчислява на следния принцип:

- Ако периода на договора е до 31 октомври 2012 г., обезщетението е 3 дни (за договори до 6 месеца) или 2 дни (за договори над 6 месеца) от основното заплащане и добавки за прослужено време за всеки изработен месец.
- За периода на договора след 31 октомври 2012 г. това обезщетение е 20 дни за всяка прослужена година.

В края на август 2013 г. размерът на обезщетенията беше намален допълнително на 18 дни за всяка прослужена година през първите 3 години и 12 дни за всяка следваща прослужена година³². Тези разпоредби влизат в сила от октомври 2013 г., като новите размери няма да засягат договорите, действащи преди 1 октомври 2013 г.

7. Професионално обучение

Португалския трудов кодекс задължава работодателите да организират професионално обучение за своите работници и служители, като това задължение е стандартизирано по отношение на постоянните и срочните трудови договори. Наетите лица

³² Lei n.º 69/2013 de 30 de agosto

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

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

имат право на минимум 35 часа годишно сертифицирано професионално обучение, като при срочните трудови договори (с продължителност над 3 месеца) тези минимални часове обучение са пропорционални на продължителността на договора през съответната година. Работодателят е длъжен ежегодно да осигурява обучение на минимум 10 % от заетите в компанията. В случай, че даден работник прекратява трудовото си правоотношение без да се е възползвал от полагаемите му се часове обучение, той има право да получи парично обезщетение за нереализираните часове към датата на напускане (чл.131-134 от КТ).

3.3.2 Данъчната система в Португалия

Данъчната система в Португалия е подобна на тази в голяма част от страните-членки на ЕС. Тя разчита както на преки, така и на косвени данъци. Португалия е хармонизирала данъците си върху потреблението (ДДС и акцизи) със законодателството на ЕС. В страната съществува публична система за социално осигуряване, финансирана от вноски от осигурителите и осигурените лица.

Общата данъчна тежест (включваща задължителните осигуровки) е на нива около средните за страните от ЕС. През 2011 г. данъчните постъпления са около 33.2% от БВП, при 35.7% средно за 27-те страни-членки. По този показател страната е на 17-то място (на първо място е страната с най-висока тежест). Трябва да се отбележи обаче, че Португалия е от малкото страни, в които данъчната тежест е нараснала в периода 2000-2011 г. (заедно с Малта, Кипър, Италия и Чехия), като в останалите се наблюдава сериозно намаление (значително в Централна и Източна Европа и Скандинавия, но и в „ядрото” на Еврозоната Германия, Франция и Холандия).

Косвените данъци допринасят за около 42% от общите данъчни постъпления през 2011 г., като това е по-високо от средните стойности за страните от ЕС (35-38%). Данъкът върху добавената стойност е водещ приходоизточник с над 25% от общите приходи. Преките данъци носят около 30% от данъчните приходи, като близо 2/3 се падат на данъка върху доходите на физическите лица, а 1/3 на корпоративния данък. Корпоративният данък е относително значим източник за бюджета в сравнение с повечето европейски страни, но в същото време трябва да се отчете, че над 50% от постъпленията идват от 100 големи компании. Около 28% от общите данъчни постъпления се формират от социални осигуровки (общо за работодателя и осигурения), което е по-ниско от средната стойност от около 30% за страните от ЕС.

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Графика 11: Структура на данъчните приходи



Източник: "Taxes in Europe - Tax reforms" database (TEDB/TAXREF)
(http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/)

По отношение на стимулите за неформална заетост, от ключово значение е размерът на т.нар. „данъчен клин” (tax wedge), или съотношението на общо дължимите данъци и осигуровки към общите разходи за труд при наемането на един работник. Това е общоприет измерител на общата данъчно-осигурителна тежест върху формалната заетост (т.е. тези, които плащат изцяло дължимите данъци и осигуровки).

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) поддържа сравнителни бази данни облагането на труда в голям кръг страни. „Данъчният клин” в Португалия за 2012 г. е около 36.7% за типичния данъкоплатец – получаващ средна заплата, неомъжен, без деца. Това е около 1 процентен пункт по-високо от средното за страните-членки на ОИСР. При самотните родители с 2 деца, и получаващи 67% от средния доход обаче разликата е над 5 процентни пункта, т.е. облагането на такива работещи е значително по-високо от средното за ОИСР. От особена важност е бързото достигане на висока данъчната тежест – още при около 60% от средната заплата (за данъкоплатци без деца) тя надхвърля 30%, докато дори в развити страни като Великобритания и Холандия например тя е около 24-25% при подобни доходи. Това налага относително висока тежест за наемане на нискоквалифициран труд.

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Основни данъци, формиращи облагането на труда

Данък върху доходите на физическите лица

Данъкът (*Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares*), или „подоходният данък” е въведен с данъчния кодекс през 1988 г. и след това е изменян многократно³³. Местните физически лица са обект на облагане с данък върху техния световен доход (включително капиталови печалби), докато нерезидентите се облагат с данъци само за доходите, получени на територията на Португалия. Хората обикновено се считат за резиденти, ако остават в Португалия за повече от 183 дни през една календарна година. Семейните данъкоплатци подават обща данъчна декларация, като за целите на определяне на данъка общият доход се разделя поравно.

Данъкът се администрира на централно ниво, като финансира както републиканския, така и общинските бюджети. След 2007 г. общините могат да определят ставката за тази част от данъка, която отива в общинските бюджети (до 5 процентни пункта), като ако те наложат по-ниска ставка, разликата се приспада от данъчното задължение.

Облагат се следните групи доходи:

- Доходи от труд
- Доходи от свободни професии независима стопанска дейност
- Инвестиционен доход
- Доход от недвижима собственост
- Капиталови печалби, доходи от хазарт
- Пенсии

Структурата на данъка е изразено прогресивна, с разнообразни изключения, преференции и отстъпки.

³³ IRS Code, enacted by Decree Law 442-A/88 of 30 November 1988, as amended; Tax Incentives Statute (EBF), enacted by Decree Law 215/89 of 1 July 1989, as amended; Decree Law 42/91 of 22 January 1991; Law 85/98 of 16 December 1998; Regional Legislative Decree 2/99/A of 20 January 1999; Decree Law 74/99 of 16 March 1999; Regional Legislative Decree 3/2001/M of 22 February; Law 16/2001 of 22 June; Decree Law 198/2001 of 3 July; Law 26/2004 of 8 July; Decree Law 193/2005 of 7 November; Law 2/2007 of 15 January; Decree Law 108/2008 of 26 June; Law 12-A/2010 of 30 June; Law 55-A/2010 of 31 December; Law 49/2011 of 7 September; Law 64-B/2011 of 30 December; Law 66-B/2012 of 31 December.

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Таблица 3: Скала за облагане на доходите (според годишния доход):

Доход	Ставка
До 7000 евро	14. %
7001-20000 евро	28.5 %
20001-40000	37 %
40001-80000	45 %
Над 80000	48 %

За доходи между 80000 и 250000 евро се налага допълнителен данък от 2.5%, а за тези над 250000 - 5%.

Наличието на редица преференции, отстъпки, намаления и изключения води до относително ниско ефективно облагане на доходите под и около средните. При доход, равен на средния за страната, през 2012 ефективната тежест на подоходния данък е била около 9% от общите разходи за труд (11 % от заплатата), като за семейства с деца стойността е била значително по-ниска.

За трудовия доход данъкоплатците ползват намаление на данъчната основа (т.е. де факто облагаем минимум) от 72% от 12-кратния размер на минималната работна заплата (или общо около 4104 евро за 2013 г.); тази сума може да се увеличи с платени разходи за обучение и членство в професионални организации.

За самонаетите, свободните професии, еднолични търговци са възможни два режима на облагане. Единият позволява приспадане на действителните разходи от генерирания годишен доход – при положение, че лицето води надлежно счетоводна отчетност. Позволява се и т.нар. „опростен режим” за лица с годишен доход до 150 000 евро, при който данъчната основа се приема за 20% от общите приходи от продажби и 75% от доходите от други източници.

Пенсиите се облагат по общ режим, като се допуска необлагаем минимум (намаление на данъчната основа) с 4104 евро годишно.

Прилага се и система на данъчни кредити, т.е. директно намаляване на дължимата сума на данъка, като основните включват:

- отстъпка (кредит) в размер на 45% от минималната работна заплата за всяко лице (213.75 евро), или двойният размер за семейство
- отстъпка (кредит) в размер на 70% от минималната работна заплата (т.е. € 332,5) за всеки данъкоплатец в семейство с един родител

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

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

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

- кредит в размер на 45% от минималната работна заплата за всяко лице (213.75 евро) за всяко от първите 3 деца
- кредит в размер на 55% от МРЗ за всеки зависим възрастен човек в домакинството
- кредитите за издръжка се удвояват за деца, чиято възраст не превишава 3 години. когато има само едно, който отговаря на тези условия, данъчният кредит е 85% от минималната работна заплата (т.е. € 403.75)
- 10% от разходите за здравеопазване и лихви върху заеми, договорени да покрият разходите, здравни грижи с лимит от € 838.44 (два пъти по-референтния индекс на социалното подпомагане - *indexante dos apoios sociais, IAS*).
- 30% от разходите за образование, в размер до 160 % от минималната работна заплата (т.е. € 760.00), а за домакинствата с три или повече лица, тази граница се увеличава с 30% от минималната работна заплата (т.е. € 142.50) за всеки
- 25% от разходите по старческите домове за (или домове за инвалиди) за данъкоплатците, техните възходящи и други близки роднини, чийто доход не надвишава минималната месечна работна заплата (т.е. € 475.00), в размер до 85% от минималната месечна работна заплата (т.е. € 403.75)
- 15% от лихви върху заеми, договорени (до 31.12.2011 г.) за придобиването, изграждането или подобряването на постоянно жилище на данъкоплатеца, или за наем на основно жилище, до лимит от € 296,
- кредит в размер на 4 пъти от минималната месечна работна заплата (т.е. € 1,900.00) за всеки данъкоплатец с увреждане, както сума от 1,5 пъти от минималната месечна работна заплата (т.е. € 712.50) при грижа за зависимо лице с увреждане, чийто доход не надвишава минималната пенсия; допълнителна сума, равна на 4 пъти от минималната месечна работна заплата за всеки данъкоплатец с над 90% доказана загубена работоспособност.

Допълнително са позволени отстъпки от данъка в размер до:

- 20% от сумите, инвестирани в индивидуални пенсионни спестовни планове, до € 400,00 за всеки данъкоплатец под 35-годишна възраст, € 350,00 за всеки данъкоплатец над 35 и под 50 години и € 300,00 за всеки данъкоплатец над 50-годишна възраст.
- 25% от дарения за благотворителни организации.

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

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

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

- 5% от ДДС, платен за определени услуги (ресторанти, хотели, фризьорски салони, ремонт на автомобили) в лимит от € 250.

Социалноосигурителни вноски

Плащането на осигурителни вноски е уредено с Указ 12 / 1983 г. и последващите го изменения³⁴. Осигурителни вноски се дължат за трудовите доходи, както и върху пенсиите в определени случаи (извънреден „данък солидарност”).

В общият случай, вноската за сметка на работодателя е 23.75% от брутното трудово възнаграждение при безсрочни договори и 26.1% при срочни договори. Личната вношка на осигуреното лице е 11% от дохода. Няма таван за основата за начисляване на осигуровките. Самонаетите плащат 29.6% от дохода, като наемащите ги удържат при плащането на дохода още 5%.

Извънредният „данък солидарност” се налага прогресивно за месечни пенсии над 1350 евро (3.5%), като достига 40% при пенсии над 7500 евро³⁵.

Въведеното облагане на обезщетенията за болест и безработица с 5% и 6% вноски бе отменено от Конституционния съд през октомври 2013 г.

3.3.3 Основни характеристики на системата за социална сигурност

Португалската система за социална сигурност е основана на принципа на универсалността. Тя обхваща три системи: системата за социална закрила на граждани, осигурителната система и допълнителната система.

Система за социална закрила на граждани

Тази система има за цел гарантиране на основните права на гражданите и равните възможности, както и насърчаване на социалното подпомагане и социалното сближаване. Тя включва *подсистемите* на:

³⁴ Regulatory Decree 12/83, of 12 February as amended by the Regulatory Decree 53/83, of 28 June; Decree Law 140-D/86, of 14 June; Decree Law 299/86, of 19 September; Regulatory Decree 14/88, of 30 March; Decree Law 102/89, of 29 March; Decree Law 89/95, of 6 May; Decree Law 34/96, of 18 April; Decree Law 51/99, of 20 February; Decree Law 199/99, of 8 June; Law 103/99, of 26 July; Law 110/2009 of 16 September (New Contributive Code); Law 119/2009 of 30 December; Decree Law 140-B/2010 of 30 December; Law 55-A/2010 of 31 December; Regulatory Decree 66/2011 of 4 February.

³⁵ В голяма степен това се отнася за пенсиите на държавните служители, които са средно 3 пъти по-високи от пенсиите за останалите осигурени, като средно са около 1300-1400 евро на месец.

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

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

- социално действие, имащо за цел предотвратяване и борба с положението на социално-икономическа бедност, маргинализация и социално изключване;
- солидарност, имаща за цел закрила на лица и семейства в нуждаещо се положение;
- семейна закрила, имаща за цел частично компенсиране на нарасналите семейни разходи, особено в случаи на лица с увреждания и зависими лица.

Социалната закрила се финансира от общи бюджетни приходи.

Система за социално осигуряване

Тази система се основава на задължителни осигурителни вноски, внасяни от работодателите и служителите. Тя предоставя определени парични обезщетения, които заместват изгубения или намаления доход в случаи на болест, майчинство, бащинство или осиновяване, инвалидност, старост, смърт, трудови злополуки, професионални болести и безработица.

Тази система обхваща няколко схеми, т.е.

- общата схема за социална сигурност, която е задължителна за заети и самостоятелно наети лица;
- доброволната социалноосигурителна схема, която обхваща квалифицирани за работа лица, които не са осигурени по задължителна схема

Допълнителна система

Тази система се състои от:

- публично финансирана схема, която е схема с доброволно и индивидуално участие, имаща за цел да предоставя допълнителни обезщетения освен тези, предоставяни от общата схема за социална сигурност;
- схеми за колективна инициатива, които не са задължителни и са предназначени за определени групи лица (те включват и допълнителните професионални схеми);
- схеми за индивидуална инициатива, които не са задължителни и могат да бъдат под формата на планове за пенсионни спестявания, застраховки живот и други видове застраховки.

В институционално отношение, системата за социална сигурност е с автономна организация по отношение на правните, административните и финансовите въпроси. Тя се контролира от

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

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

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

Министерството на солидарността, заетостта и социалното осигуряване (*Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social*).

Схемите за социална сигурност и обезщетенията (с или без плащане на вноски), както и обезщетенията, предоставени по схемата за социално действие, се администрат от Института за социално осигуряване (*Instituto da Segurança Social*).

Институтът обхваща:

- Националният пенсионен център (*Centro Nacional de Pensões*), който отговаря на национално ниво за администрирането на дългосрочните обезщетения;
- Националният център за закрила срещу професионални рискове (*Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais*), който отговаря на национално ниво за предоставянето на лечение и рехабилитация поради трудови злополуки и професионални болести;
- Окръжни центрове за солидарност и социална сигурност (*Centros Distritais de Segurança Social, CDSS*), които са отговорни за предоставянето и администрирането на обезщетенията за социална сигурност.

Институтът за финансов мениджмънт на социалната сигурност отговаря за финансовото управление на всички ресурси на системата. Осигуряването срещу трудови злополуки е задължително за дружествата и повечето самостоятелно заети лица. То се предоставя от застрахователни дружества, под контрола на Министерството на финансите (*Ministério das Finanças*). Здравеопазването се осъществява от Националната здравна служба, която е интегрирана в Министерството на здравеопазването.

Икономически въздействия на действащата система за социална сигурност

От гледна точка на влиянието на системата за социална сигурност върху сивата икономика са важни следните нейни характеристики:

- Начин на финансиране и размер на вноските
- Специфики на покритите рискове и предлаганите обезщетения
- Обвързване на достъпа до социални обезщетения и подкрепа с плащането на вноски, формата на заетост и декларираните доходи (по-силна условност и обвързаност увеличава стимула за заетия да търси формална форма на заетост от потенциалния работодател)

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

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

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

Достъп до здравеопазване

Общото здравно осигуряване се финансира от държавния бюджет. Не е предвидена връзка между осигуряване и достъп до услуги. В някои случаи, неосигурените лица с доход под определени нива дори получават допълнителни отстъпки и помощи. Липсата на осигурителен характер на системата за здравеопазване не стимулира търсене на формална заетост като предпоставка за ползване на здравни грижи.

Система за социално осигуряване

Осигурителната система покрива финансира обезщетения, свързани с безработица, професионално заболяване и злополука, болест, майчинство и бременност и пенсии. Други форми на закрила и социално действие се финансират от общия държавен бюджет.

Финансиране

Социалноосигурителната система се финансира с вноски от работодатели и служители. Самонаетите сами плащат вноските.

Работодателят трябва да заплати цялата сума на осигуровката срещу трудова злополука, която също е задължителна за самостоятелно заетите лица.

Системата за социална закрила на граждани се финансира от държавния бюджет и от данъчните приходи.

Рамка и условност на основни обезщетения и плащания

Пенсия за старост

Размерът на пенсията за старост се изчислява на базата на средните месечни доходи, коригирани спрямо целия осигурителен стаж на лицето (за максимум 40 години).

За бенефициенти с 20 години осигурителен стаж или по-малко, процентът за пенсия се изчислява по такъв начин, че се добавят по два процента към базата за изчисление (средните доходи през целия осигурителен период) за всяка от календарните години, които са взети предвид. Съществува минимум от 30 процента от референтните доходи.

За бенефициенти с повече от 20 години осигурителен стаж, процентът за формиране на пенсията варира между 2,3 и 2 процента в зависимост от съответния сегмент на референтно заплащане. Той е индексирен към референтния индекс на социалното подпомагане и варира между 1,1 и осем пъти тази стойност.

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

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

Гарантирана е минимална пенсия. Размерът ѝ зависи от броя на осигурителните години и варира между 60,58% и 90,41% от референтния индекс на социалното подпомагане. Ако размерът на пенсията е по-малък от гарантирания минимален процент, се предоставя добавка, съответстваща на разликата между гарантираната стойност и пенсията, изплащана по общата схема.

Дадено лице може да ползва пенсията за старост, дори ако е във възмездно правоотношение на заетост.

Пенсията за преживели лица се изчислява като процент от пенсията, която осигуреното лице вече е получавало или е щяло да получава като лице с увреждания или пенсионирано лице към датата на неговата смърт.

Тя възлиза на 60 процента за съпруга или партньора. Пенсията за сираци възлиза на 20, 30 или 40 процента за всяко дете в семейството; тези проценти се удвояват и възлизат на 40, 60 и 80 процента, ако няма преживял родител.

Проблеми, свързани с потенциални ефекти върху сивата икономика

Пенсионната система е фрагментирана, като заетите в публичния сектор получават пенсии по различен режим (пенсионна схема за публичните служители, *Caixa Geral de Aposentações, CGA*) от тези в частния (осигурени в общия фонд, *General Contributory Regime, GCR*). Държавните служители, които възлизат на около 15 на сто от всички пенсионери, получават 35 процента от всички разходи за пенсии. Средната пенсия за старост в CGA (16 052 евро на година), е почти три пъти по-висока, отколкото на средната пенсия за старост в GCR (5515 евро на година). Разликите в средните пенсии значително надхвърлят разликите в средните доходи (1800 евро срещу 700 евро на месец).

Системата създава неблагоприятни стимули за участието на работната сила (и увеличава на пазара на труда неформалност). Например, минималните пенсии се увеличават в стъпки с години на вноски: с минимален принос история от 15 години, те увеличават при 20 години осигурителен стаж, а след това отново при 30 години осигурителен стаж.

Следователно, работниците с ниски доходи, които вероятно получават минимална пенсия, не получават допълнителен доход, ако техният стаж се променя между 16-19 години или 21-29. В допълнение, минималните пенсии могат да въведат стимули за укриване, особено за хората с ниски доходи. Например, минимална пенсия (получавана независимо от осигуряването) от около 45 на сто от минималната работна заплата е равна на стандартно изчислената пенсия за 15 години осигурителен стаж при доход до 50% над минималната

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

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

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

заплата. В допълнение, настоящата система продължава да предлага различни пътища за ранно пенсиониране, независещи от дохода и стажа.

Като цяло, пенсионната система няма типичните характеристики "социално осигуряване". За пенсионерите по общия режим, около 90% получават минималната пенсия, което по-скоро наподобява система за социално подпомагане. Липсата на връзка с дохода и стажа не стимулира участието на формалния пазар на труда.

Обезщетение при болест

Право на обезщетение имат лицата, полагали труд от общо поне шест календарни месеца, като лицето трябва да е било осигурено поне за 12 дни в последните 4 месеца. непосредствено предхождащи неработоспособността. Паричното обезщетение за болест обикновено се изплаща от четвъртия ден нататък.

Размерът на паричното обезщетение за болест варира в зависимост от продължителността и естеството на заболяването. Това се равнява на 55 процента от средното дневно възнаграждение, (през предходните шест месеца, предхождащи втория месец преди потвърждаването на неработоспособността) в случай на временна неработоспособност с продължителност до 30 дни, 60 процента в случай на временна неработоспособност с продължителност от 31 до 90 дни и 70 процента, когато периодът на неработоспособност продължава от 91 до 365 дни. Ако периодът на неработоспособност е по-дълъг от една година, т.е. 365 последователни дни, процентът нараства на 75 процента.

Паричните обезщетения за болест не могат да бъдат по-малко от 30 процента от референтния индекс на социалното подпомагане.

Обезщетения за майчинство и бащинство

Лице, което е временно неработоспособно поради клиничен риск по време на бременността, прекъсване на бременността, специфични рискове по време на бременността, раждане на деца, осиновяване, грижи за малолетни деца или деца с увреждания, грижи за деца с тежки увреждания или хронично болни деца, или раждането на внуци, могат да имат право на определени обезщетения. Парични обезщетения от социалното осигуряване се предоставят на активното население (служители и самостоятелно заети лица) и са свързани с официално обявените доходи.

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

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

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

Първоначалното родителско обезщетение (*subsídio parental inicial*) включва от 120 до 150 последователни дни отпуск по избор на родителите. Отпускът може да се поделя между родителите след раждането, с изключение на отпуска, предназначен за майката. Продължителността на отпуска се удължава с 30 дни в случай на поделен отпуск, при условие че всеки родител ползва отпуск от 30 последователни дни или два периода от 15 последователни дни след задължителния отпуск, предназначен за майката.

Удълженото родителско обезщетение (*subsídio parental alargado*) е предназначено за полагане на грижи за деца. То се предоставя на майката или на бащата, или на двамата родители последователно, през трите месеца непосредствено след изтичането на първоначалното родителско обезщетение или удълженото родителско обезщетение на другия родител.

Първоначалното родителско обезщетение, съответстващо на 120-дневен отпуск; първоначалното родителско обезщетение, предназначено за бащата; обезщетението за осиновяване, обезщетението за клиничен риск по време на бременността, както и обезщетението за прекъсване на бременността се изплащат под формата на дневна помощ, възлизаща на до 100 процента от референтните доходи (средния дневен осигурителния доход за 6 месеца преди ползване на обезщетението) на лицето, като са включени и допълнителни плащания за Коледа и за почивка. Удълженото родителско обезщетение се предоставят под формата на дневна помощ, възлизаща на 25 процента от референтните доходи.

За горепосочените помощи е определен минимален размер, съответстващ на 80 процента от една тридесета от референтния индекс на социалното подпомагане (т.е. около 350 евро на месец). Минималният размер за удълженото родителско обезщетение и удълженото обезщетение за осиновяване е 40 процента от една тридесета от референтния индекс на социалното подпомагане.

Обезщетения за инвалидност

Заето или самостоятелно заето лице в състояние на трайна неработоспособност, има право на пенсия за инвалидност. Един работник се счита, че е състояние на относителна неработоспособност, когато в резултат на трайна неработоспособност не е в състояние да си получава повече от една трета от доходите, съответстващи на обичайното упражняване на дейността му.

Един работник се счита, че е състояние на абсолютна неработоспособност, когато той има трайна и определена неработоспособност за всички видове работа. Пенсия за инвалидност не

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

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

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

се изплаща, ако инвалидността е в резултат от трудова злополука или професионална болест или ако лицето има право на пенсия за старост.

За да има право на пенсия за инвалидност (*pensão de invalidez*), осигуреното лице трябва да е натрупало поне пет години (в случая на относителна инвалидност) или поне три години (в случая на абсолютна инвалидност) на платени или начислени вноски (например периоди на майчинство, болест или военна служба). За инвалидност поради определени хронични заболявания (например СПИН, рак, множествена склероза) е предвиден период на изчакване от три години.

Вземат се предвид само години, през които са внасяни поне 120 дни вноски с официално обявяване на доходите. Лицето също така трябва да бъде освидетелствано като лице с увреждания от системата за потвърждаване на неработоспособността.

Пенсията за инвалидност се определя в зависимост от броя на годините осигурителни вноски, средните месечни доходи през целия осигурителен период (за максимум 40 години) и фактора на устойчивостта (свързан с развитието на вероятната средна продължителност на живота).

За лица с 20 години осигурителен стаж или по-малко, процентът за формиране на пенсия се изчислява като се добавят по два процента към базата за изчисление (средните доходи през целия осигурителен период) за всяка от календарните години, които са взети предвид. Размерът на пенсията не може да бъде по-малък от законно установения минимум от 30 % от осигурителния доход.

За лица с повече от 20 години осигурителен стаж, процентът за формиране на пенсията е регресивен, като варира между 2.3 и два процента във връзка със съответния сегмент на референтно плащане. Той е индексирен към референтния индекс на социалното подпомагане и варира между 1.1 и осем пъти тази стойност.

Обезщетения при трудови злополуки и професионално заболяване

Общата схема за социална сигурност осигурява работниците срещу професионални заболявания. Работодателят е длъжен да осигурява своите работници срещу риска от трудови злополуки. Като общо правило, отговорността се прехвърля на застрахователно дружество, тъй като схемите за социална сигурност не покриват този риск. От самостоятелно заетите лица също се изисква да се включат в застрахователен план, покриващ трудови злополуки.

В случай на пълна неработоспособност за обичайната работа ще бъде предоставена пенсия между 50 и 70% от референтните доходи в зависимост от останалия функционален капацитет

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

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

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

за изпълняване на друга подходяща работа. В случай на частична неработоспособност ще бъде предоставена годишна пенсия, съответстваща на 70% от намалението на общата възможност за приходи.

Обезщетения за безработица

Осигурено лице има право на обезщетение за безработица (*subsídio de desemprego*), ако е работил най-малко в продължение на 360 дни през 24-те календарни месеца, непосредствено предхождащи датата, на която е станал безработен.

Помощ за безработица (*subsídio social de desemprego*) се изплаща на лица, които са натрупали 180 дни платена заетост през 12-те календарни месеца, непосредствено предхождащи датата, на която са станали безработни. Тя също се изплаща на лица, които все още са безработни след изчерпване на правото им на обезщетение за безработица, но само ако доходът им на член от семейството и стойността на притежаваните от тях движими вещи е по-малка от определен размер, свързан с референтния индекс на социалното подпомагане

Обезщетението за безработица се изчислява въз основа на средните месечни доходи (без определен максимален размер и като се включват обезщетенията за заместване на доходите), получени през последните 12 месеца преди прекратяването на трудовия договор.

Дневното обезщетение за безработица е 65 процента от дневните референтни доходи, изчислени за 12-те месеца (т.е. осигурителния доход), непосредствено предхождащи втория месец преди датата, на която лицето е станало безработно, в рамките на определени граници. То не може да възлиза на повече от 75 процента от нетната стойност на референтните доходи или на 2,5 пъти размера на референтния индекс на социалното подпомагане и на по-малко от стойността на референтния индекс на социалното подпомагане, освен ако референтните доходи на работника са под това ниво. В този случай размерът съответства на средното заплащане. Размерът на обезщетението се намалява с 10% след плащане в продължение на 180 дни.

Срокът на изплащане на обезщетението за безработица зависи от възрастта на осигуреното лице и броя на месеците с официално обявени доходи в която и да било задължителна схема за социална сигурност, непосредствено предхождащи датата, на която лицето е станало безработно

Помощ за безработица

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

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

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

Помощта за безработица възлиза на 100 процента от референтния индекс за социална подкрепа за безработни, живеещи в едно домакинство със зависими лица, и 80 процента за безработни, които живеят сами.

Помощта за безработица се изплаща за същия период от време като обезщетението за безработица, освен в случаите, когато се предоставя след като правото на обезщетение за безработица е било изчерпано. В този случай срокът на предоставянето ѝ се намалява на половина. Помощта за безработица може да се изплаща, докато получателят достигне възрастта за ранно пенсиониране, ако е бил на 52 или повече години, когато е станал безработен и е имал право на помощ за безработица при започването на удължения период.

Социални помощи

Обезщетения на база „минимални средства”

Като общо правило, социални помощи се предоставят на лица, които не са осигурени по зависеща от вноски схеми или които са осигурени, но не за конкретния риск. Също така, обезщетенията се изплащат само на лица, които пребивават в Португалия и имат финансови затруднения, т.е. чиито доход е под определено ниво.

На всички законно пребиваващи лица (с най-малко три години пребиваване в някои случаи), които са над 18-годишна възраст (лица под тази възраст могат да имат право, ако имат деца на издръжка на тяхното домакинство, сключили са брак или са в съвместно съжителство, или са бременни) и се намират в социално-икономическо нуждаещо се положение (което също означава, че не притежават движимо имущество или други активи, чиято стойност превишава определен размер, свързан с референтния индекс на социалното подпомагане може да бъде предоставен доход за социална интеграция (*rendimento social de inserção*)).

При определени условия лица, които нямат право на обезщетения, зависещи от вноски, могат да имат право на пенсия, независеща от вноски. Тя може да се предоставя под формата на социална пенсия за инвалидност или за старост, пенсия за вдовци или вдовици и пенсия за сираци (*pensão social de invalidez e de velhice, pensão de viuvez, e pensão de orfandade*).

Социалната пенсия може да се изплаща на лица на възраст 65 или повече години и на лица с трайни увреждания над 18-годишна възраст, независимо от тяхната професия. Лица, получаващи пенсия за старост или за инвалидност, също имат право на извънредна солидарна добавка (*complemento extraordinário de solidariedade*) – допълнително обезщетение с различен размер в зависимост от това дали лицето е над или под 70-годишна възраст.

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

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

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

Пребиваващи лица, които не са осигурени в общата система за социална сигурност, или които са осигурени, но не за осигурителните случаи на майчинство, бащинство и осиновяване, могат да имат право на социални помощи в рамките на закрилата на майчинството, бащинството и осиновяването (*subsídios sociais de protecção na parentalidade*).

Безработни лица, които нямат право на обезщетение за безработица, имат право на помощ за безработица (*subsídio social de desemprego*), при условие че отговарят на условията относно дохода и движимите вещи.

Пенсионери на възраст 65 или повече години могат да имат право на солидарна добавка за възрастни лица (*complemento solidário para idosos*). Годишният им доход трябва да бъде по-нисък от определена граница (5 022 евро за неженено/неомъжено лице или 8 788,50 евро за двойка през 2013 г.). Тази добавка, предоставяна без плащане на вноски въз основа на проверка на доходите, съответства на разликата между собствения доход на пенсионера и този размер.

Пенсионери, чиито доход е под гарантираното минимално възнаграждение (*Retribuição Mínima Mensal Garantida*) за предходната година или е под референтния индекс на социалното подпомагане, когато последният надвиши гарантираното минимално възнаграждение, са освободени от заплащането на част от разходите за здравни услуги и се ползват с увеличен принос на държавата по отношение на цената на лекарства.

Доходът за социална интеграция е парично обезщетение, предоставяно заедно с договор за интеграция. Неговата цел е да се гарантира, че лицата и членовете на техните семейства разполагат с достатъчно средства за покриване на основните им нужди, като същевременно се насърчава постепенната им социална и професионална интеграция.

Доходът за социална интеграция съответства на разликата между теоретичния размер на дохода за социална интеграция по отношение на броя на членовете на семейството и целия семеен доход. Поради това той се изплаща под формата на разлика в размера.

Теоретичният размер се индексира към референтния индекс за социална подкрепа. Той се изчислява като 100 процента от референтния индекс за социална подкрепа за правоимащото лице, 50 процента за всяко пълнолетно лице и 30 процента за всяко непълнолетно лице.

Семейни помощи

Обезщетения за деца (*abono de família para crianças e jovens*) се предоставят за деца и млади хора, пребиваващи в Португалия (или в еквивалентно положение), които са част от

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

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

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

домакинство с референтен доход, ненадвишаващ 1,5-кратния размер на референтния индекс на социалното подпомагане и с движими вещи, чиято стойност е под определения максимален размер, които не са професионално активни и които отговарят на условията за допустимост. То се увеличава за деца и млади хора, които са с увреждания, и за семейства на самотни родители.

Обезщетението за деца по правило се изплаща до 16-годишна възраст (или до 24-годишна възраст, ако детето е с увреждания, с възможно удължаване на срока до 3 години). То може да бъде удължено до 18, 21 или 24-годишна възраст, ако децата са записани в начално, средно или висше учебно заведение или ако посещават програма за професионално обучение и не получават стипендия за курса на обучение или обезщетение за трудов стаж над определен размер.

Обезщетението за деца се определя на базата на референтния доход на семейството (общите доходи на всички членове на семейството, разделени на броя на членовете на семейството плюс един), състава на домакинството и възрастта на детето.

Има четири нива на доходи в зависимост от референтния индекс за социална подкрепа, които варират от 0,5-кратния размер на референтния индекс за социална подкрепа на първо ниво до над 1,5-кратния размер на референтния индекс за социална подкрепа на четвърто ниво (като в този случай не се изплаща обезщетение). Размерът на всяко ниво е по-висок за деца на възраст до 12 месеца и по-нисък за по-големи деца.

Раждането или интегрирането в домакинството на второ дете води до удвояване на размера на обезщетенията за всяко дете на възраст между 12 и 36 месеца. Раждането или интегрирането на трето или следващо дете води до утрояване на размера на обезщетенията, предоставени при същите възрастови условия.

Добавка към обезщетението за деца за деца с увреждания (*bonificação, por deficiência, do subsídio familiar a crianças e jovens*) ще бъде изплащана, докато те навършат 24-годишна възраст, ако посещават специална институция с настаняване или друга институция, или се нуждаят от индивидуални уроци и/или специфична терапия. Размерът ѝ варира в зависимост от възрастта на детето (има три възрастови категории). То се увеличава с 20 процента за семейства на самотни родители.

Стипендията (*bolsa de estudos*) е месечна помощ, предоставяна на младежи под 18-годишна възраст, които са част от домакинства, чиито референтен доход съответства на първото или второто ниво на доходите, и които са ученици в средното образование или еквивалентно на него ниво. Размерът ѝ се равнява на двукратния размер на изплащаното обезщетение за деца.

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

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

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

3.4 Общ преглед на състоянието на сивата икономика

Според правителствения документ "Португалия 2010: Ускоряване на ръста на производителността" сивата икономика представлява един от основните фактори за загуба на конкурентоспособност на португалската икономика. Дълбоката рецесия, ръстът на безработицата и кризата в публичните финанси през последните години отново повдигат темата за размера, динамиката и структурата на сивата икономика в Португалия.

На макроикономическо ниво са правени няколко оценки на размера на сивата икономика, но опитите за измерване на дела на недеklarираната заетост са изключително редки. Изследвания за размера на неформалния сектор, публикувани от Централната банка на Португалия³⁶, дават приблизителна оценка за 22.1% дял на неформалната икономика в БВП през 2006 г. на базата на изчисляване на разликата между официалния и ефективния доход на глава от населението.

Maria João Rodrigues³⁷ разработва задълбочено проучване "Системата на заетост в Португалия - кризи и мутации" въз основа на метод, основан на кръстосана проверка на официални данни от различни източници, за да получи приблизителни оценки на относителното измерение на неформалната икономика в различните отрасли. Ако приложим този метод към данните от последното преброяване на населението (2011 г.) излиза, че около 20% от активните работници получават недеklarирани доходи през 2011 г. при 25% през 2001 и 30% през 1991 г. Ако тези данни са достоверни, се наблюдава значително намаляване на неформалната икономика през последните 20 години, но делът на скритата заетост в общата икономика все още е висок в сравнение с други развити европейски страни.

Според Dell Anpo³⁸ неформалната икономика варира от 29.6% през 1978 г. до 17.6% от официалния БВП през 2004 г. Сивата икономика намалява с изключение на два периода 1983-1984 г. и 1992-1994 г. Според автора двете основни реформи, извършени в края на 1980-те години - реформа на данъчната система и промяна на Конституцията са свързани с увеличаване на неформалната икономика. Сложността на данъчните закони, честите изменения и последвалата данъчна реформа от 1989 г. заедно с липсата на строг контрол са разумна обосновка за увеличението на неформалната заетост през периода 1990-1995 г.

От 1994 г. до 1999 г. Португалия трябваше да координира икономическата си политика с останалите страни-членки на ЕС, за да се придържа към Маастрихтските критерии за

³⁶ Antunes, Antonio, Tiago Cavalcanti, Legalisation costs, contract enforcement and the informal sector, 2006

³⁷ Maria João Rodrigues, Sistema de Emprego em Portugal – Crises e Mutações

³⁸ Roberto Dell Anno, The Shadow Economy in Portugal: An Analysis with the MIMIC Approach, Journal of Applied Economics. Vol X, No. 2 (Nov 2007), 253-277

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

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

конвергенция. Сред тях са намаляване на инфлацията и лихвените проценти, контрол на държавния дефицит и дълг и спазване на коридора на възможните отклонения на валутния курс. Тези външно зададени критерии, забавените ефекти от приватизацията и намаляването на безработицата (от 7.2% през 1995 г. до 4.4% през 1999 г.) са допринесли за изсветляването на португалската икономика.

Препоръките на автора за ограничаване на сивата икономика са в няколко основни насоки: (а) реформиране на системата за социални плащания, особено за безработните; (б) повишаване ефективността на публичния сектор, заедно с увеличаване на икономическата свобода; (в) реформиране на данъчната система за самонаетите лица.

Друг източник на статистически данни е Главната инспекция по труда (Inspeção Geral do Trabalho, IGT), но нейните данни не позволяват да се направят изводи по отношение на размера или еволюцията на неформалната икономика като цяло, а само в инспектираните предприятия.

Според Schneider³⁹ размерът на сивата икономика в ЕС-27 през 2003 г. е 22.3% (от официалния БВП), намалява до 19.3% през 2008 г., след което нараства до 19.8 % през 2009 г. и после отново спада до 18.4% през 2013 г. През последните две години (2012 и 2013 г.) отново има намаление на размера на сивата икономика в сравнение с 2008-2009 г, което се дължи на възстановяването от световната икономическа и финансова криза.

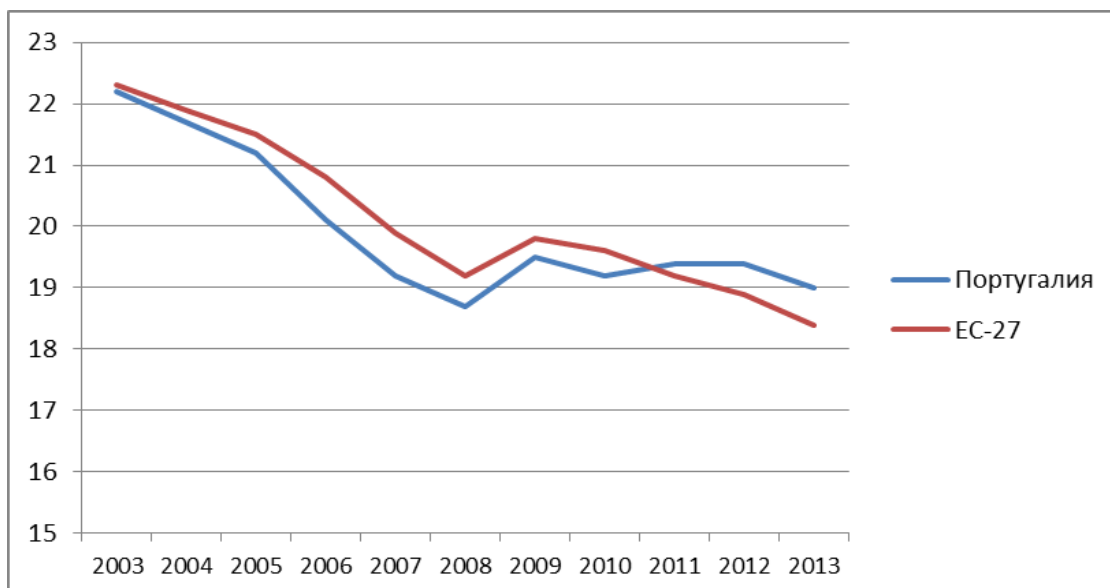
До 2010 г. неформалната икономика в Португалия е по-малка от средното равнище за ЕС-27, но от 2011 г. насам тази тенденция се променя. Според оценките на Schneider в края на 2013 г. неформалната икономика в Португалия възлиза на 19% или с 0.6 процентни пункта по-висока от средната в ЕС-27 (18.4%). Анализът отчита, че в периода 2003-2008 г. неформалната икономика в Португалия се е свила съществено – от 22% през 2003 г. до 18.7% през 2008 г. През 2013 г. сивата икономика в Португалия се очаква да намалее в относително изражение, но да остане над предкризисните нива от 2008 г.

Графика 12: Дял на неформалната икономика в Португалия и ЕС-27 (като % от БВП)

³⁹ Schneider, Friedrich, Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline

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

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



Източник: Schneider, Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013

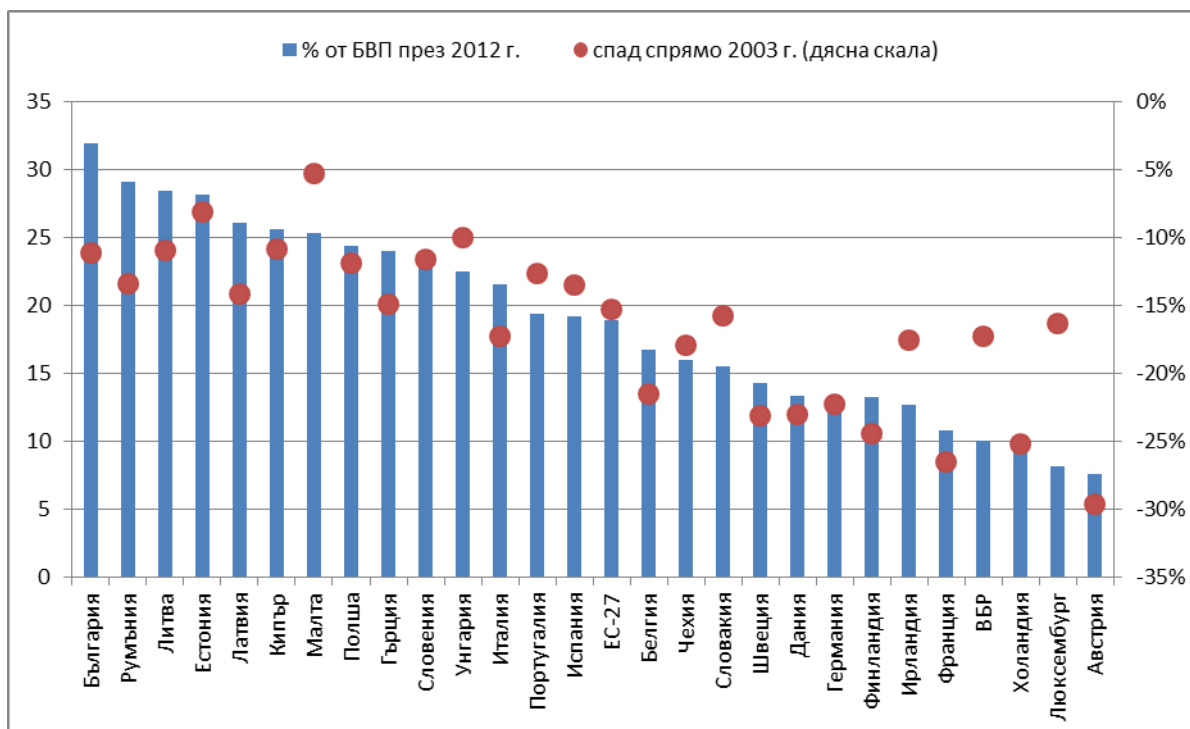
На регионално равнище в Европа има значителни различия. Южните европейски страни имат по-големи неформални икономики в сравнение с Централна и Западна Европа. С дял на сивата икономика от 19.4% от БВП Португалия се нарежда на 15-то място от 27 страни-членки на ЕС. Португалия има по-голяма сива икономика в относително изражение от Испания, но по-малка от Италия, Унгария и Словения. Според данните на Schneider в периода 2003-2012 г. неформалната икономика в Португалия намалява с 13%. Португалия е една от страните с по-слабо свиване на неформалния сектор. По-незначително намаление на сивата икономика се наблюдава едва в 8 страни – Полша, Словения, България, Литва, Кипър, Унгария, Естония и Малта.

Графика 13: Графика: Неформална икономика в Португалия и други страни-членки на ЕС



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

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



Източник: Schneider, Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013

Изследване на Afonso и Goncalves⁴⁰, посветено на сивата икономика в Португалия, използва шестмесечни данни, които датират от първата половина на 1970 г. до второто полугодие на 2008 г. (общо 78 наблюдения). Авторите разработват иконометричен макроикономически модел от типа MIMIC, който установява делът на неформалната икономика на базата на пет причини, една латентна променлива и четири индикатора. Впоследствие авторите изхождат от равнището на сивата икономика в избрана базисна година, за да определят нейните номинални стойности във времето. Резултатите от изследването показват, че делът на сивата икономика в официалния БВП нарастват от 19% през 1977 г. до 23% през 2008 г. След понижение, регистрирано в периода 1977-1982 г., неформалната икономика отново се увеличава в следващия период, стабилизирайки се около 21% през 1994 г. От края на 2007 г. се вижда тенденция на увеличение и през 2008 г. неформалната икономика достига най-високата си точка – 23% от БВП. Различията в оценките за нивото на сивата икономика, получени от Schneider и Afonso, се дължат на използваната различна методология.

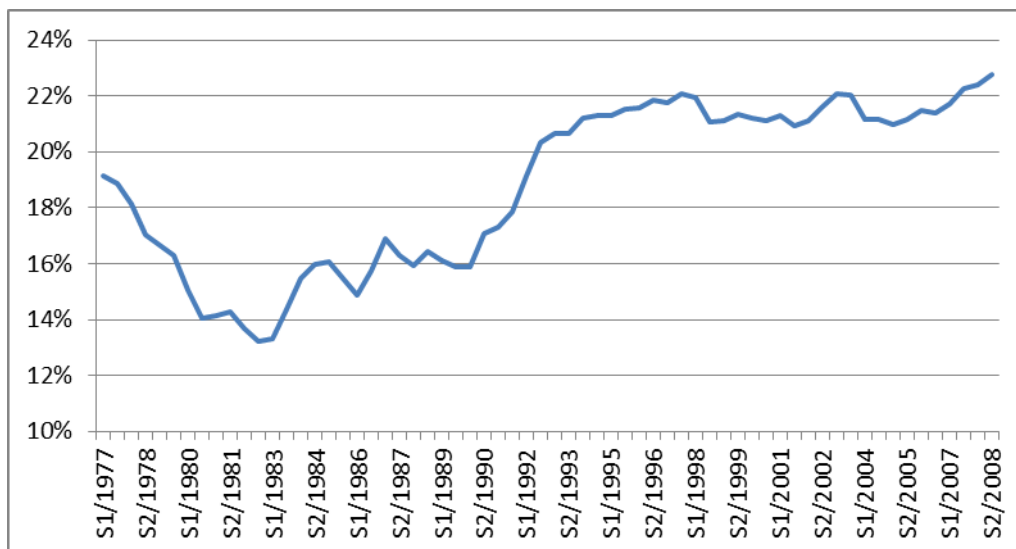
⁴⁰ Oscar Afonso, Nuno Goncalves, The Portuguese non-observed economy, Advances in Management & Applied Economics, vol.1, no.2, 2011, 23-57, International Scientific Press, 2011



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

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

Графика 14: Графика: Динамика на неформалната икономика в Португалия (като процент от официалния БВП)



Източник: Oscar Afonso, Nuno Goncalves

Изследването на Afonso и Goncalves показва кои са основните причини за съществуването на неформална икономика в Португалия. Данъчната тежест е статистически значима променлива и има положителна връзка с дела на сивата икономика, което означава, че при увеличаване на данъчната тежест, неформалната икономика нараства и обратно. Степента на икономическа свобода и тежестта на публичния сектор в икономиката са измерени чрез броя на заетите в публичния сектор и нивото на държавните разходи. Изследването обаче отчита, че заетостта в публичния сектор не е статистически значима променлива, а връзката между държавните разходи и нивото на сивата икономика е отрицателна. Статистическият анализ разкрива, че в някои периоди увеличаването на държавните разходи съвпада със спадане на дела на неформалната икономика. Според авторът обаче тези резултати трябва да бъдат интерпретирани внимателно. Докладът потвърждава позитивната връзка между неформалната икономика и делът на самонаетите в работната сила и предположението, че доходите на самонаетите лица често са деклариращи в непълнен размер пред данъчните власти.

Размерът на сивата икономика варира както на макроикономическо, така и на секторно ниво. Горепосоченото изследване на Afonso и Goncalves разглежда промяната на неформалната икономика на ниво отрасъл, като разделя стопанството на три основни сектора – аграрен (земеделие, горско стопанство и риболов), индустрия (енергетика, водоснабдяване, индустрия и строителство) и услуги (търговия, хотели и ресторанти, транспорт, пощи и

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



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

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

комуникации, банкови услуги, застраховане и операции с недвижими имоти и други услуги). По този начин авторите успяват да изчислят дела на сивата икономика във всеки един от тези отрасли на базата на горепосочения иконометричен модел. Това е първото изследване от този вид в Португалия. Като цяло неформалната икономика като процент от добавената стойност нараства в селското стопанство и сектора на услугите, докато в промишлеността се наблюдава тенденция на намаление. Към първото тримесечие на 2009 г. се наблюдават различни нива на неформалната икономика по сектори. Най-нисък е дялът на сивата икономика в селското стопанство – 0.6%. По-висок е дялът в индустрията (5.5%), а най-значителен е дялът на неформалната икономика в сектора на услугите (16.6%). Получените стойности следва да се считат за приблизителни, а не за прецизни, поради ограниченията, наложени от модела и наличните данни.

Според друго изследване⁴¹ сивата икономика в строителството варира между 15-17% и 33-37%, в зависимост от използвания статистически източник. Установено е, че неформалната икономика е най-голяма като дял в строителния сектор, но широкият диапазон на възможните стойности (между 15% и 37%) е индикатор за трудността при установяване на точния размер на недекларираната заетост. Изследване на международната консултантска компания Mckinsey⁴² показва, че в строителния сектор неформалната икономика представлява повече от една четвърт от всички изработени човекочасове през 2003 г. Според консултантите това е една от основните причини за ниската производителност в отрасъла.

Услугите за домакинството също се характеризират с голям дял на неформалната икономика. Проучване на домашния труд в Португалия⁴³ разглежда развитието на сектора през първото десетилетие на 21 век и показва, че неформалната заетост расте, а дялът на имигрантите работещи в сектора се увеличава. Изследването използва количествена методология на базата на анализ на наличните тримесечни данни от наблюдението на работната сила към Националния статистически институт на Португалия и данни от регистрите на Министерството на солидарността и социалното осигуряване. Броят на хората, които извършват домашни услуги е намалял от 153 600 през 2000 г. до 144 000 през 2010 г., което представлява спад от 9600 души или понижение 6.25%). Намалението обаче не е линейно по време на този период: всъщност има увеличение от 16.3% между 2005 и 2008 г., последвано от значително намаляване от 17.9% до края на периода на проучването. До 2010 г.

⁴¹ Undeclared Work in Portugal – Methodological Approach and Tentative Measure” (O Trabalho não Declarado em Portugal – Metodologia de Abordagem e Tentativa de Medição, MTTTS

⁴² Maria Joao Carioca, Rui Diniz and Bruno Pietracci, Making Portugal competitive, McKinsey & Company, 2004

⁴³ Manuel Abrantes, A Densidade da Sombra Trabalho doméstico, género e imigração, Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações (Socius), Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, 2012



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

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

е имало с 31 500 по-малко домашни работници отколкото през 2008 г. 98% от лицата предоставящи услуги за домакинството са жени. На пълно работно време най-често работят жени имигранти, които живеят и работят в дома на работодателите⁴⁴. Тяхното назначаване е свързано с грижи за деца и възрастни хора в семейства с по-високи доходи. Броят на социално осигурените домашни работници съществено намалява след 2002 г., но понижението е значително по-малко според Наблюдението на работната сила, което е доказателство за съществуването на значителен дял неформална икономика.

Динамиката на сивата икономика в Португалия е свързана с имиграцията в страната, основно от Бразилия и Източна Европа. Имигрантите намират работа предимно в сектора на строителството и услуги за домакинството. Проучване⁴⁵ на емигрантите в два региона на Бразилия показва, че при престоja си в Португалия 39% от тях са работили в строителния сектор.



⁴⁴ Catarino and Oso, 2000; Wall and Nunes, 2010; Guibentif, 2011; Abrantes, 2012

⁴⁵ Duval Fernandes, Carolina Nunan, Margareth Carvalho, The International Return Migration as Phenomenon of the International Crisis, NE, I.P., 2011, p. 69 - 98

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

4 КРИТЕРИИ ЗА ПОДБОР НА ДОБРИ ПРАКТИКИ – ОПИСАНИЕ НА ПОДХОДА

4.1 Идентифицирани критерии

Под добра практика за целите на този доклад се разбират конкретни мерки, инициативи, дейности, съвкупност от интервенции или политики, насочени към ограничаване и/или предотвратяване на определени проявления на сивата икономика, които са приложени и работят успешно в други страни. Разглеждат се както установени във времето практики, които са доказали своя ефект, така и въведени по-скоро практики с ясно изразен потенциал за въздействие.

Подборът е извършен на базата на предварителен анализ и експертна оценка, основаващи се на набор от следните критерии:

Иновативност.

Добрата практика следва да интегрира нови елементи на интервенция за намаляване на сивата икономика, т.е. да предоставя възможност за въвеждане на нови подходи и процедури за намаляване и/или превенция на недекларираната заетост.

Стъпвайки на задълбоченото познаване на българската правна рамка, както и на политиките на правителството в областта на борбата със сивата икономика, политиките, прилагани в други страни ще бъдат детайлно разгледани с оглед наличие на сходство с вече прилагани мерки в България. Целта е да се избягва подбор на практики, които в цялост или като отделни действия, вече са били въведени в страната.

Въздействие.

Практиката следва да демонстрира положителен ефект в борбата със сивата икономика, измерен както посредством количествени, така и посредством качествени резултати. Този ефект може да бъде дефиниран като размер на оборотите, брой на заетите или данъчните постъпления, които са засегнати от конкретното проявление на сива икономика, което практиката цели да преодолее. Друг начин за измерване на въздействието е през относителният дял на успеваемостта – т.е. какъв дял от проявите практиката успява да предотврати.

Възможност за трансфериране.

Добрата практика следва да е ясно структурирана и документирана, и да може лесно да бъде повторена и адаптирана спрямо контекста на други страни. С други думи, тя може лесно да бъде пренесена от един контекст в друг, т.е. да бъде превърната в нови практики или да бъде приспособена спрямо спецификата (законодателна, институционална и др.) на различна местна среда.

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

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

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

Ефективност.

За да бъде ефективна една практика, тя следва да постига целите, с които е въведена. В този смисъл, квалифицирането на една практика като добра предполага, че действителните резултати от предприетите мерки, действия или интервенции за борба със сивата икономика отговарят в значителна или пълна степен на планираните.

Ефикасност.

Позитивния ефект от прилагането на практиката следва да надхвърля разходите за нейното въвеждане и прилагане. Всяка промяна в политиката или работата на администрацията налага допълнителни разходи – както първоначални, така и в много случаи, постоянни. Тези разходи могат да са както за публичните институции, така и за частния сектор. В някои случаи те са парични, в други случаи са неяви, т.е. изразяват се в допълнително време, усилие и др. подобни. Принципно изискване за добрата публична политика изобщо е позитивният ефект да надхвърля наложените разходи. Ефикасността е съотношението между вложените ресурси и постигнатото въздействие.

Устойчивост.

Добрата практика предполага създаването на условия за трайно въздействие върху икономическите агенти. Характерно за проявите на сива икономика в областта на трудовите отношения и осигурителното законодателство е трайният характер на факторите, мотивиращи подобно поведение. Доколкото има други типове неформално поведение, което в някои страни е успешно ограничено с еднократни мерки – като например амнистии, еднократни регистрации и др. подобни – в областта на сивата заетост и свързаните с нея практики като се смятат действия, създаващи постоянни въздействия върху икономическите агенти. Същевременно, част от практиките могат да имат силен начален ефект върху сивата икономика, но да позволяват бърза „адаптация” на икономическите агенти в заобикалянето им. Ето защо изследваните практики са анализирани в аспекта на устойчивостта им за въздействие във времето.

Възможност за повторяема употреба.

Добрата практика следва да запазва своята ефективност при всяко ново прилагане. Това означава, че механизмът на нейното въздействие не се влияе от способността на икономическите играчи да се адаптират към практиката и да се научат да я заобикалят.

4.2 Описание на начина на подбор на практиките според критериите

При подбора на практиките е направен преглед и анализ на политики, нормативни актове и основни промени в трудовото и данъчно-осигурителното законодателство, както и изменения в институционалната структура и административни реформи, които въздействат

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



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

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

върху дела на сивата икономика. В резултат на това е направена експертна оценка до каква степен разглежданите промени могат да бъдат квалифицирани като добри практики.

В процеса на прегледа на практиките беше установено, че в повечето случаи липсват точни количествени оценки на разходите, които са необходими за прилагане на инициативите. При анализа на устойчивостта на практиките трябва да се има предвид, че Португалия в момента е изправена пред редица икономически и фискални предизвикателства. В подобна несигурна среда трудно може да се установи устойчивостта на реформите, които са въведени през последните 3-4 години. Въпреки това обаче, отчитайки националните особености, избраните практики могат да бъдат адаптирани и в България.



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



Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

5 ОБОБЩЕН ДОКЛАД ЗА ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРОУЧВАТЕЛНИ И АНАЛИТИЧНИ ДЕЙСТВИЯ

5.1 Обобщено представяне на резултатите от прегледа на други изследвания, доклади, анализи, през последните години

През август 2013 г. проф. Фридрих Шнайдер публикува изследване на тема „Сивата икономика, избягване на данъчното облагане и корупцията в Португалия и други страни в ОИСР: Какво може да се направи?”⁴⁶. Докладът разглежда връзката между корупцията и сивата икономика и политиките, които биха могли да намалят едновременно и двете негативни явления. Същото изследване представя и относителното значение на различните фактори за наличие на сивата икономика. Според него значението на личния подоходен данък в Португалия е относително по-малко от средното ниво за ОИСР, а влиянието на непреките данъци е еквивалентно на средното за ОИСР. Анализът показва, че значението на данъчния морал е по-голямо в Португалия, която традиционно се характеризира с благоприятна обществена нагласа към неформалната икономика. Други значими фактори са безработицата и дела на самонаетите, макар че според изследването те имат по-малко значение от средните стойности, отчетени в ОИСР. Един от най-важните фактори, определящ динамиката на неформалната икономика в Португалия, е растежът на БВП. След избухването на европейската дългова криза Португалия изпадна в тежка рецесия, която неминуемо влияе върху състоянието и тенденциите в развитието на сивия сектор.

Авторът поставя въпроса дали свиването на сивата икономика е добър или лош сценарий за икономиката, като заключава, че редуцирането на сенчестата икономика е позитивно явление, ако тя се формализира и започне да генерира заетост и доходи в официалния сегмент на икономиката. Авторът предлага няколко потенциални решения, които включват финансови стимули за данъчните органи, както и стимули за доброволно изпълнение от страна на нарушителите.

Проф. Фридрих Шнайдер в сътрудничество с консултантската компания АТ Kearney и Виза Европа изготвя също така периодичен анализ на състоянието, проявленията и секторната динамика на сивата икономика в Европа по страни, преглед на новите политики въведени с цел ограничаване на сивия сектор в Португалия и други европейски страни, както и конкретни предложения за нови мерки, които могат да редицират сенчестата икономика. Например, в доклада от 2011 г.⁴⁷ авторът дава пример с проверките на португалски граждани със свободни професии, при които е установена значителна разлика между стандарта на

⁴⁶ Friedrich Schneider, Shadow Economy, Tax Evasion and Corruption in Portugal and in other OECD Countries: What can be done?, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz, August 2013

⁴⁷ Friedrich Schneider, The Shadow Economy in Europe, Using electronic payment systems to combat the shadow economy, AT Kearney, Visa Europe, 2011

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

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

живот и декларирания доход. Проф. Шнайдер отбелязва и премахването на таксите за използване на банкомат в Португалия през 2010 г.

Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound) е тристранна агенция на Европейския съюз, чиято роля е да предоставя знания в областта на социалната и трудовата политика. Eurofound е учредена през 1975 г. с Регламент (ЕИО) № 1365/75 на Съвета⁴⁸ с цел да съдейства за планирането и създаването на по-добри условия на живот и труд в Европа. Фондацията предоставя информация, съвети и експертен опит – относно условията на живот и труд, индустриалните отношения и управлението на промяната в Европа – за различни заинтересовани лица в областта на социалната политика на ЕС въз основа на сравнителна информация, изследвания и анализ. Фондацията разполага с база от данни с добри практики в сферата на борбата със сивата икономика на ниво страна, сектор или вид мярка⁴⁹. Сред примерите за удачни политики при редуцирането на неформалния сектор присъстват и политики, провеждани в Португалия. Общо в базата от данни за всички страни има 186 инициативи, които показват различните подходи за справяне със сенчестата икономика, както и специфични политики и тяхната приложимост в други страни.

През 2010 г. Международната организация на труда публикува изследване на инспекцията на труда в Европа относно недеклаираната заетост, миграцията и трафика на хора⁵⁰. Докладът преглежда текущите практики за борба с недеклаираната заетост, включително опита на инспекторите на труда, начините за подготовка на инспекцията с цел подобряване на разкриваемостта, въвеждането на ефективни санкции и политики за регулация, както и сътрудничеството на международно равнище. Разгледан е и съвместният опит на инспекциите по труда с други институции, както и ролята на ad hoc кампаниите. Изследването отчита като добра практиката в Португалия преди реализирането на нова инспекция активно да се търси сътрудничество с други институции и при подходяща възможност да се предприемат съвместни действия.

Доклад изготвен по инициати на Европейската комисия включва първоначално проучване относно възможността за формирането на Европейска платформа за сътрудничество между инспекциите по труда с цел превенция и борба с недеклаираната

⁴⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:01975R1365-20050804:EN:NOT>

⁴⁹ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>

⁵⁰ Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, International Labour Organization – Geneva, January 2010

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

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

заетост⁵¹. В него е направен обобщен преглед на агенциите, които отговарят за справяне с недеклаираната заетост. Вниманиe е отделено и на трансграничното сътрудничество по отношение на стратегиите, операциите и / или споделянето на информация, както и съществуващите в момента инициативи. Докладът разглежда и предприетите до момента мерки за редуциране на неформалната икономика като например кампанията срещу нерегистрираната заетост в хотели и ресторанти в Северна Португалия през 2007 г., тригодишният план за инспекции и възможностите за създаване на компания „на едно гише“.

Докладът на Международния валутен фонд за Португалия⁵² от януари 2013 г. откроява много възможни реформи в различни сектори, в т.ч. и мерки, посветени на борбата със сивата икономика. Сред тях например са преразглеждане на законодателството относно санкционирането на туристически обекти, разширяване на обхвата на ex post контролните механизми, значително намаляване на административните процедури и разходите за предприемачите, както и изготвянето на по-опростени и прозрачни изисквания при класифицирането на туристическите обекти (брой звезди).

Друго изследване на недеклаираната заетост в Португалия⁵³ разглежда влиянието на различни фактори върху динамиката на неформалния сектор (например, данъчната и осигурителна система и нейното значение за активността на граждани и фирми). Изготвен е кратък преглед на основните начинания предприети от властите в Португалия относно справянето със сенчестата икономика. От една страна, е обърнато внимание на значението на създаването на правна и административна среда, която да благоприятства формализирането на икономическата активност и заетостта чрез опростяване на процедури и чрез намаляване на разходите и ограниченията, които затрудняват създаването и развитието на фирмите, и по-специално на стартиращите микро предприятия. На второ място е поставен фокус върху увеличаването на стимулите за деклариране на пълните доходи от гледна точка както на търсенето, така и на предлагането на труд. На трето място, анализът предлага съсредоточаване върху активното предоставяне на услуги в подкрепа на фирми / работници в прехода от сенчеста към формална икономика. Те са от особено значение за страна като Португалия, в която недеклаираният труд е структурна характеристика поради натрупването

⁵¹ REGIOPLAN (2010) : Joining up in the fight against undeclared work in Europe. Feasibility study on establishing a European Platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies, to prevent and fight undeclared work. Final Report

⁵² Portugal: 2012 Article IV Consultation and Sixth Review Under the Extended Arrangement and Request for Waivers of Applicability of End-December Performance Criteria—Staff Reports; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Portugal, IMF Country Report No. 13/18, January 2013

⁵³ Reinhard Naumann, Nadia Simoes, Article on Undeclared Work from SYSDem Correspondent (Update of EEO Review: Autumn 2004), European Employment Observatory, May 2007

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

на исторически, социални и културни причини. На четвърто място, според авторите на доклада трябва да се увеличи контролът, там където е уместно, но задължително да се търси активната подкрепа на социалните партньори.

5.2 Обобщено описание на извършени промени в законодателството, институционалната рамка и административните практики в областта на трудовите и данъчно-осигурителните отношения.

Навлизането на Португалия в дълбока криза на суверенния дълг, съчетана с трайна рецесия и висока безработица е резултат на редица структурни проблеми, натрупани в законодателството, функционирането на институциите и административния капацитет през повече от две десетилетия. Тези тежки проблеми водят както до нисък растеж и заетост през последното десетилетие, така и до висок дял на сивата икономика. Особено силно е проявлението на такива практики по отношение на заетостта.

На първо място, преди последните реформи, извършени след дълговата криза, бюджетния процес като цяло, системите за мониторинг и контрол и функционирането на приходните администрации е далеч от добрите европейски и световни практики. По ключови индикатори за международни сравнения – например, отчетност на бюджетните разходи, споделяне на информация за данъци и осигуровки между органите, електронно отчитане пред приходната администрация и т.н. - Португалия е далеч след България.

Същевременно, Португалия поддържа и дори увеличава за последното десетилетие общата данъчна тежест, за разлика от почти всички останали страни от ЕС. Облагането на формалната заетост е относително високо дори при много ниски доходи. Същевременно, подоходното облагане е силно прогресивно, но с редица изключения, преференции и отстъпки.

В социалната система обвързването между осигуряване, стаж, размер на вноските и достъп до услуги е относително слаба. Здравеопазването не се предлага на осигурителен принцип. Редица плащания и обезщетения не са зависими в голяма степен от осигуряването, което не стимулира търсене на формална заетост. Системата за социални помощи гарантира доходи независимо от заетостта и осигуряването при нива, които обезсърчават включването в осигурителната система на относително нископлатена работна сила. Редица мерки за закрила и обезщетения правят икономически неизгодно връщането на работа и активното търсене на заетост.

Трудовото законодателство включва редица тежки ограничения и регулации, които

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

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

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

създават значителни стимули за избягването им. Португалия има един от най-малко гъвкавите пазари на труд в ЕС.

Прегледът на промените в последното десетилетие преди икономическата криза не разкрива значима промяна в тези принципи и политики. Португалското правителство и социалните партньори не предприемат сериозни реформи, насочени към намаляване на тежестта върху бизнес и наети при деклариране на заетост и плащане на данъци и осигуровки. Макар част от структурните проблеми да започват да се адресират след кризата, тези реформи съвпадат със значително увеличение на данъчните ставки, което въздейства негативно на стимулите за излизане от сивата икономика. Институционалните реформи – включително в приходната администрация, контрола и отчетността при изпълнение на бюджета – са действия в правилната посока, но те изостават от подобни промени в други страни, включително България.

Ето защо, политиките в областта на данъчно-осигурителното и трудово законодателство трябва да се разглеждат в контекста на общата оценка както на независими аналитични центрове, така и на МВФ, Европейската комисия, ОИСР и др. международни институции, които отреждат незавидно място за Португалия по отношение на политиките за растеж, инвестиции и декларирана заетост.

5.2.1 Промени в данъчно-осигурителното законодателство

Прегледът на данъчно-осигурителната политика през последното десетилетие показва, че поредица правителства поддържат философия, базирана на относително високи ставки по преките данъци, особено върху наемането труд, съчетани с редица отстъпки, намаления и преференции. Същевременно, до 2010 г. достъпът до редица социални плащания и обезщетения поетапно се улеснява. Още повече, редица публични системи предоставят блага без връзка с плащането на осигурителни вноски. Такава е например системата на здравеопазване, което се финансира от общия бюджет при универсален достъп. Съществуващата система за социални помощи често предоставя подкрепа безусловно, като размерът на получаваните плащания често е сравним с тези, получавани от плащащите вноски.

В този период може да се открият два пакета от мерки, насочени към насърчаване на наемането на труд чрез стимулиращи за бизнеса мерки и ограничаване на стимулите за избягване на участието на формалния пазар на труда.

Промяна в достъпа и размера на получаваните обезщетения при безработица

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

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

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

Имайки предвид ниската активност на формалния пазар на труд, португалското правителство още преди началото на глобалната икономическа криза стартира реформи на системата за определяне и изплащане на обезщетения при безработица. Промените адресират част от факторите, дестимулиращи търсенето на формална заетост, като поставят **по-стриктни условия за достъп до обезщетения**, позволяват **по-гъвкав механизъм за получаване на обезщетения при частична заетост** и ограничават **размера на получаваните средства**. Същевременно, системата за получаване на помощ при безработица от неосигурени лица е запазена, като размерът на помощта е близък до нетния доход на формално заетите при минимална и малко по-висока заплата.

Новите правила за обезщетение при безработица влизат в сила в началото на 2007 г. с публикуването на Директива № 8-В/2007, детайлизираща разпоредбите на Указ № 220/2006 (Decree Law No. 220/2006). Те налагат по-строги мерки по отношение на безработни лица, отказващи предложения за работа. Освен това са дефинирани параметрите на така наречената "подходяща работа", като се сваля прага на заплащането за работна позиция, която безработният е длъжен да приеме. Продължителността на обезщетението за безработица, която преди това бе свързана единствено със стажа, сега вече се обвързва с осигурителния доход.

Според новия режим, получаващите обезщетение за безработица трябва да имат личен план за заетост и да показват, че търсят активно работа.

Съгласно новата правна рамка, доброволната безработица получава по-точна дефиниция при определяне правото на индивида да получи обезщетение за безработица. Безработицата се счита за „недоброволна”, когато работодателят прекратява трудовия договор. Изключения от това са посочени като: уволнение на базата на "справедлива причина" (Justa causa), ползвана от работодателя; изтичане на договор въз основа на "справедлива причина", иницирана от служител; изтичането на договора, без предоставянето на правото на пенсия. Освен това безработицата също се счита за недоброволна, когато договърът приключи по взаимно съгласие между работодателя и работника в случай на реструктуриране на предприятията, или когато дружествата са изправени пред финансови затруднения. Колективните уволнения също попадат в категорията на недоброволна безработица.

В случай на реструктуриране, новото законодателство въвежда правила на фирмено равнище, ограничаващо броя на работниците, които имат право да получават едновременно обезщетение за безработица и обезщетение при уволнение, когато трудовият договор завършва с взаимно съгласие. Тези ограничения отчитат размера на дадено предприятие: например в предприятия с по-малко от 250 работници, най-много 25% от работната сила има право да получи обезщетение за безработица за срок до три години след тяхното

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

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

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

освобождаване от работа; в компании с повече от 250 работници, до 62 работници и служители, или максимум 20 % от работната сила с лимит от 80 работници имат право на обезщетение за безработица. Ето защо, в случай на реструктуриране, разходът, който работодателите могат да „прехвърлят” върху социалната система, е ограничен. Това от своя страна може да ограничи броя на работниците, които фирмите възнамеряват да съкращават. Реформата цели да ограничи достъпа до средства от социално-осигурителната система при прекратяване на заетостта по взаимно съгласие.

Новото законодателство също променя критериите за достъп до обезщетение за безработица, както и размера му. Право на обезщетение ще имат само тези лица, които са работили най-малко 450 дни през двете години, предхождащи кандидатстването на обезщетение. Дневният размер на обезщетението за безработица се равнява на 65% от brutната месечна заплата на безработното лице, изчислена на базата на 30-дневен месец. Размерът на обезщетението обаче не може да бъде над нетната заплата на работника преди безработицата.

Продължителността на получаване на обезщетение ще е обвързана не само с възрастта на кандидата, но и с осигурителния стаж. Тези критерии се прилагат според възрастта на кандидата. Безработни лица на възраст под 30 години, които са работили в продължение на по-малко от две години, имат право на девет месеца обезщетение. За тези, които са се осигурявали повече от две години, правото може да бъде до 360 дни, плюс още 30 дни за всеки пет години стаж. Безработни лица, които са по-възрастни от 45 години, имат право на до две години обезщетения за безработица, ако са се осигурявали шест години, или до 900 дни, ако са работили в продължение на повече от шест години; те имат право на 30 дни допълнително за всеки пет годишен период осигурителен стаж.

Реформите дават определение на понятието „подходяща работа” (Emprego conveniente). "Подходяща работа" представлява работно място, което да отговаря на способностите на работника, и предлага определено ниво на възнаграждение. Ако безработното лице откаже предложение за работа, която отговаря на тези условия, то губи обезщетение за безработица.

По отношение на заплащането, месечна brutна работна заплата на "подходящата работа" трябва да надхвърля с 25% обезщетението за безработица, за тези лица, които са получавали обезщетение за безработица за период до шест месеца. Ако безработното лице е получавало обезщетение за безработица в продължение на повече от шест месеца, то няма да има право да откаже предложение за работа срещу месечна brutна работна заплата над 10% по-висока от обезщетението за безработица.

Обезщетение за безработица вече може да бъде отнето в следните случаи: ако безработните лица пропускат интервюта и срещи в местното бюро по труда без основателна причина, ако

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

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

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

не приемат или откажат да спазват личните си планове за заетост, или ако не търсят активно работа.

Допълнително пакетът предвижда стимули за активно включване на пазара на труда: разглеждането на самонаети като безработни, когато доходът им е под или равен на половината от законоустановената минимална заплата, възможността за комбиниране на непълно работно време с частично обезщетение за безработица, както и възможността за получаване на обезщетение за безработица при включването в програми за квалификация.

Анализ на реформата с оглед икономически стимули върху сивата икономика

Икономическата теория отделя специално място на т.нар. „капан на бедността”. Според теорията, определени параметри на данъчното облагане и системите за осигурителни и социални плащания, действащи комбинирано, могат да създадат рационален стимул за бенефициента да остане неактивен на пазара на труда. Това е така, когато допълнителният доход при започване на работа (особено – нископлатена) не може да компенсира загубения доход при „излизане” от системата за социална защита. Лицето разбира, че алтернативната цена на връщането им на работа е прекалено голяма – или заради високото облагане на формалната заетост, свиващо нетното възнаграждение, или заради „щедрия достъп” до социални плащания без работа.

Традиционните решения на този проблем предполагат една или повече от следните промени:

- Намаляване на облагането на труда
- Намаляване на срока за получаване на обезщетения
- Намаляване на размера на обезщетенията (най-често – поетапно)
- Съобразяване на размера на безусловната социална защита (т.е. помощи, получавани независимо от осигурителния статут на лицето и без ограничения във времето) с пазарните нива на заплащане на нискоквалифицирания труд в дадена икономика.
- Възможност за получаване на част от социалните плащания при активиране на пазара на труда

От гледна точка на стимулите за деклариране на заетост и доходи, реформата въздейства чрез следните икономически механизми:

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

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

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

- Обвързва се получаването на обезщетение с натрупването както на осигурителен стаж, така и с размера на платените вноски. Това създава стимул за осигурените лица да търсят по-висок деклариран доход от работодателя;
- Ограничава се размера на обезщетението до последната нетна заплата, което намалява стимула да се кандидатства за обезщетения;
- По-ясните дефиниции на доброволна безработица ограничават кандидатите за обезщетение;
- Дава се възможност за деклариране на частична заетост без пълна загуба на обезщетението, което намалява стимула да се работи неформално в периода на получаване на обезщетението

Пакет за насърчаване на заетостта в определени предприятия и на специфични категории работещи

През януари 2009 г., когато в европейската криза все още се разглежда единствено като рецесия, а не като криза на суверенния дълг, португалското правителство, в отговор на призива на европейските институции, прие "Инициатива за инвестиции и заетост". Тя бе представена като "национален принос [след] координирани антициклични усилия на Европейско ниво"⁵⁴. Предложените мерки са въведени със закон през март 2009 г (Lei No 10/2009), като те се разглеждат като контрацикличен стимул за инвестициите и заетостта, предполагащ увеличение на бюджетните разходи с 1.3 млрд. евро (или 0.8% от БВП). Те представляват едновременно намаление на някои данъчно-осигурителни плащания, съчетани с допълнителни социални помощи и обезщетения. В този смисъл, те имат противоречащ ефект върху стимулите за участие на пазара на труда – доколкото по-ниските осигуровки насърчават маржинално наемането на работници, особено от рисковите групи, улеснения достъп до повече социални плащания насърчават опитите за получаване на помощи именно при ниско платените работни места.

Основните мерки в частта за насърчаване на заетостта включват пряка или непряка подкрепа на фирмите, насочена към насърчаване на наемането или поддържането на работни места, насърчаване на професионалното обучение и платени стажове, както и ангажиране на хората в професионалните програми, по-специално чрез подкрепа за малките и микро фирми.

⁵⁴ Caldas, J. : THE IMPACT OF "ANTI-CRISIS" MEASURES AND THE SOCIAL AND EMPLOYMENT SITUATION, *European Economic and Social Committee*, 2013

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

По отношение насърчаване на наемането на труд в предприятията, пакетът предвиждаше:

- Намаление с три процентни пункта на вноските за социално осигуряване, за сметка на работодателя от микро и малки работодатели, по отношение на работниците над 45 години.
- Намаление с един процентен пункт на вноските за социално осигуряване за сметка на работника след 2010 г. при работа на минимална работна заплата.
- Държавна субсидия, финансираща част от разходите за труд при свиване на дейността.
- Предоставяне на пряка бюджетна помощ (субсидия) в размер на 2500 евро и 24-месечно освобождаване от задължение за плащане на осигурителни вноски, или 36 месечно освобождаване от вноски, при: сключване на безсрочни трудови договори при наемане на безработни хора в определени ситуации (например безработни лица над 40 г.), и/или интегриране на стажантска програма за безработни лица на възраст над 35 години, които не получават обезщетения за безработица, и които са завършили основно или средно образование по програма "Нови възможности" (Novas Oportunidades) или които са получили висше образование.
- Схема за преференциално кредитиране на безработни лица, започващи собствен бизнес.

Данъчни промени в рамките на Програмата за икономическо реструктуриране 2011-2014⁵⁵

Действащата през последното десетилетие структура на данъчната система, заедно със спецификите на трудовото законодателство, създават условия за ниско участие на формалния пазар на труд, като същевременно публичните финанси са подложени на риск както от нарастващите социални разходи, така и от избягването на плащане на данъци и осигуровки.

Португалия, след поредица от значителни по размер бюджетни дефицити и нарастване на държавния дълг, изпада във финансова криза през 2010 г. В началото на 2011 г. правителството официално отправя молба за финансова помощ към Европейската комисия и

⁵⁵ Economic Adjustment Programme for Portugal & Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality: European Commission, ECB and IMF, May 2011,
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/op79_en.htm;
http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf

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

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

Международния валутен фонд. През май 2011 г. е подписан Меморандум за разбирателство относно условностите на икономическата политика⁵⁶, утвърждаващ ангажимента на португалското правителство да следва 3-годишна Програма за икономическо реструктуриране („програмата”). Целите на програмата са стабилизиране на публичните финанси, увеличаване на конкурентноспособността и възстановяване на растежа и създаването на работни места.

Имайки предвид остротата на фискалната криза, както и политическият натиск за строги условия срещу отпускането на помощ в размер до 78 млрд. евро, програмата стартира с поредица мерки за увеличение на бюджетните приходи. В повечето случаи те са свързани с повишаване на ефективната данъчна тежест, като мерките, целящи повишена събираемост са относително по-малко и започват да действат на по-късен етап.

Меморандумът посочва няколко основни ангажимента на португалското правителство. Първата група промени са свързани с промени в начина на определяне на данъчната основа за облагане с подоходни данъци и осигуровки. Втората включва подобряване на институционалния капацитет при управление на публичните финанси и събиране на приходите.

На първо място, „замразява” се всякакво въвеждане на нови данъчни преференции, отстъпки и кредити и увеличаване на съществуващите такива, на всички нива в данъчното облагане. В областта на облагането на труда се предвиждат следните промени:

- *Ограничаване на данъчните преференции в подоходното облагане.* Основните промени включват поставяне на таван на облекченията и премахването им за доходите в горните скали на облагаемия доход; лимитиране на необлагаемите разходи за здравеопазване и образование. Постепенно трябва да се премахнат и преференциите за ползвани ипотечни кредити и наеми, като се свиват и допустимите разходи, признати като намаление на данъчната основа.
- Планът включва и въвеждане на *облагане на част от социалните плащания* и постепенно изравняване на третирането на пенсиите с останалите доходи.
- Увеличават се *данъчните ставки за високите доходи*.

Прилагането на тези мерки е завършено в бюджетните години 2012-2013 г.

Тези реформи не са изключение за други страни с бюджетни затруднения. В поредица от

⁵⁶ Пак там.

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

доклади⁵⁷ за данъчните системи в страните-членки, Европейската комисия проследява ключови промени в законодателството и администрирането на публичните приходи. През последните няколко години, фокус на докладите са действията на правителствата при справяне с предизвикателствата, създадени от глобалната икономическа криза. По-специално, внимание се обръща на данъчни реформи, насочени към увеличаване на събираемостта, премахване на изкривяванията в икономическата структура, безработицата.

През последните 3 години са отчетени следните по-важни промени в португалската данъчно-осигурителна политика:

- Повишаване на ставката на данъка върху добавената стойност
- Въвеждане на „наказателни” данъчни ставки за определени доходи, като например еднократни бонуси
- Повишаване на ставките за подоходния данък, социалните осигуровки и корпоративния данък
- Въвеждане на нова максимална (по-висока) ставка за подоходния данък
- Премахване на преференциални ставки за облагане с ДДС
- Повишаване на имущественото облагане
- Въвеждане на нови данъци за финансовия сектор
- Повишаване на данъка върху капиталовите печалби
- Временни „добавки” към ставките за облагане на корпоративните печалби
- Увеличение на осигурителните вноски за определени категории осигурени, плащали преди това по намалени ставки
- Ограничаване на достъпа и промяна в начина на изчисляване на редица социални плащания

Избрани промени в подоходното облагане 2011-2013

⁵⁷ Taxation Papers, http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/services_papers/working_papers/

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

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

Скалата за облагане с подоходен данък вече включва 5 стъпки (вместо 8), но максималната ставка е 48% (при 42% преди). Въвежда се специален допълнителен данък от 2.5% за доходи между 80 и 250 хиляди евро годишно, и 5% за доходи над 250 хил. евро. Ваучерите за храна се облагат, ако надхвърлят по-нисък праг от преди. Данъците при източника и окончателните данъци се увеличават от 21.5% до 25%. Капиталовите доходи от офшорни компании се облагат с 30% вместо с 21.5%.

Данъчното облекчение за разходи за здраве се ограничава до 10% от разходите с лимит от 838 евро на година, при 30% от разходите без лимит преди реформата. Разходите за издръжка на лице с увреждане се признават до 5-кратния размер на референтния индекс на социалното подпомагане. Свиват се почти наполовина допустимите данъчни отстъпки при платени здравни застраховки. Общия размер на облекчения и отстъпки, с изключение на доходните в най-ниските 2 стъпала от скалата, се ограничава, като за най-високите доходи не могат да се ползват никакви преференции.

Размерът на необлагаемите доходи от пенсия се намалява до 72% от 12-кратния размер на референтния индекс на социалното подпомагане (т.е. до 4104 евро при 6000 преди на година).

Извънредният „данък солидарност” се налага прогресивно за месечни пенсии над 1350 евро (3.5%), като достига 40% при пенсии над 7500 евро.

Разширяване на базата за облагане с осигуровки

Промените в осигурителния кодекс предвиждат няколко нови принципа за определяне на дохода на самоосигуряващите се лица от началото на 2011 г. Лицето вече не може да избира доход, върху който да се осигурява. Вместо това, размерът на вноските се определя на база 1/12 от годишния доход за предходната година, деклариран за целите на данъчното облагане. Прилагат се избирателно два метода на определяне на осигурителния доход за облагане с вноски:

- 70% от общия приход от продажби в календарната година, или
- 20% от дохода, свързан с производство и продажби.

Ако лицето е избрало да прилага стандартно счетоводно отчитане на приходи и разходи и формиране на печалба, която да се приеме за облагаем доход, то базата за облагане с осигуровки е размерът на този доход, но не по-нисък от 628 евро на месец. В случай на възобновяване на дейността, осигурителните вноски се изчисляват при осигурителен доход от 419 евро.

Ако лицето започва или рестартира бизнеса си и доходът му е по-малък или равен на 12-кратния размер на референтния индекс на социалното подпомагане (около 5000 евро), то може да поиска да плаща вноски при база 50% от референтния индекс на социалното подпомагане месечно. Такова облекчение може да се ползва до 3 години.

Самоосигуряващи се лица, които получават доходи от една компания (или от компании, свързани помежду си) плащат вноски на база общия си доход.

Самоосигуряващи се лица, които получават доходи от различни платци, които не са свързани помежду си,

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

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

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

могат да изберат да плащат вноски по доходите си от един от основните клиенти, при условие, че там са осигурени за всички осигурителни случаи, при доход, надхвърлящ 12-кратния размер на референтния индекс на социалното подпомагане (около 5000 евро)

Общото между всички заложили мерки е, че те имат подчертано фискален характер. Основна цел е бързо повишаване на данъчните постъпления. Те обаче разчитат в голяма степен на увеличаване на данъчната тежест върху редовните платци, като в същото време дори създават по-големи икономически стимули за заобикаляне на формалната заетост и неплащане на данъци и осигуровки. По отношение на ограничаването на преференциите и облекченията, българската данъчна система е значително по-проста, както заради прилагания плосък данък, така и заради отдавна наложените тавани на ползване на ограничен кръг данъчни облекчения.

В областта на увеличаване на институционалния капацитет са предвидени няколко реформи, като меморандумът отчита значителното изоставане на Португалия от най-добрите световни и европейски практики.

Подобряване на бюджетното планиране и отчетност. Предвижда се създаване на месечни отчети за касово изпълнение на консолидирания бюджет, подобряване на отчета за ефекта от данъчните преференции и облекчения, месечни отчети за забавените плащания. За държавните предприятия се въвежда публикуване на тримесечните финансови отчети до 45 дни след всяко тримесечие. Министерствата и ведомствата отчитат тримесечно заетия персонал в публичната сфера. Въвежда се изготвянето на програмни бюджети. Бюджетното планиране включва подготовка на 4-годишна средносрочна фискална рамка.

Консолидиране на приходната администрация. Предвижда се обединяването на три генерални дирекции в рамките на Министерството на финансите – данъчна администрация (*Directorate General for Taxation, DGCI*), митническа администрация (*Directorate General for Customs and Excise Taxes, DGAIEC*) и информационно обслужване 9 *Directorate General for Informatics and Assistance to Taxation and Customs Services, DGITA*). На този етап не се предвижда сливане със структурите на социално-осигурителната администрация. Създава се отделна служба за големите данъкоплатци. Предвижда се увеличаване на дела на заетите в приходната администрация, ангажирани с проверки и ревизии, да достигне 30% от общата численост.

Към есента на 2013 година тези промени са реализирани. Трябва да се отчете обаче, в България подобни промени бяха направени отдавна, като в много отношения дори след промените, португалската рамка изостава от най-добрите световни практики в сравнение с българската.

Промени в осигурителното законодателство в рамките на Програмата за икономическо преструктуриране 2011-2014

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

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

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

Програмата за икономическо реструктуриране не предвижда съществени изменения в осигурителните вноски. Опитът да се разшири базата за определяне на осигурителния доход чрез включване на обезщетенията за болест и безработица, бе отменен от Конституционния съд през 2013 г. От гледна точка на промените на стимулите за заетост и участие на пазара на труда може да се посочи реформата в системата за плащане на обезщетения за безработица. Меморандумът предвижда следните принципи:

- Ограничаване на максималния период за получаване на обезщетение до 18 месеца (без да засяга съществуващите към момента на реформата безработни).
- Ограничаване на максималния размер на обезщетението до 2.5-кратния размер на референтния индекс на социалното подпомагане и въвеждане на постепенно намаляване на плащанията след 6-тия месец с поне 10%.
- Намаляване на изисквания период за осигуряване преди получаване на обезщетени от 15 на 12 месеца
- Допускане, при определени условия, на получаване на обезщетения от самонаети лица, които са извършвали услуги изключително на един клиент (т.е. работодател) на регулярна основа.

Продължаване на реформите на системата за обезщетения при безработица

Тези промени допълват вече направените изменения в средата на 2010 в системата за обезщетения за безработица. С Указ 72 от 2010 (Decree-Law Nr. 72/2010) се въвеждат нови изисквания от август 2010, свързани с нивото на заплащане на предложената на безработното лице работа, която то не може да откаже, размерът на обезщетението, допускането на самонаети лица като бенефициенти и облекчаване на условията за частично ползване на обезщетения. Декларираните цели на реформата са насърчаване на по-бързото завръщане на работа чрез промяна в стимулите, както и повишаване на устойчивостта на социално-осигурителната система.

Една от ключовите промени е намаляването на прага за заплащане в потенциално работно място, което безработното лице трябва да приеме. През първите 12 месеца този праг (за брутната заплата на предложената работна позиция) е 10% над получаваното обезщетение за безработица (25 % преди промяната за първите 6 месеца), а след този период – равно на обезщетението (10% преди промяната).

Максималният размер на обезщетението се определя на 75% от нетния доход на последното работно място, при 65% от брутната заплата преди промяната.

Допълнително се разширява възможността за едновременно ползване на обезщетение за безработица и

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

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

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

генериране на деклариран доход. Допуска се запазване на част от обезщетението както при непълна заетост (което вече е въведено с предходни промени), така и от независима стопанска дейности и самонаетост, но при нисък доход.

Анализ на реформата с оглед икономически стимули върху сивата икономика

От гледна точка на стимулите за деклариране на заетост и доходи, реформата въздейства по следните икономически механизми:

- Тя намалява възможността за продължително получаване на високи обезщетения. Безработно лице, което получава високо обезщетение (до 700-900 дни в предходни периоди), няма стимул да се върне на работа при сходна или малко по-висока заплата. От друга страна, то има стимул да работи без деклариране на заетостта, за да не загуби правото на обезщетение.
- Ограничава се размера на обезщетението, което намалява стимула за лицето да отказва работа, за да отговори на изискването за получаване на обезщетение
- Позволява се ползване на частично обезщетение при работа на непълна заетост или при самонаетост с ниски доходи. Това стимулира декларирането на заетост при безработните лица, които не губят напълно плащания при приемане на нископлатена работа и декларирането ѝ.

Същевременно, трябва да се отчете, че наличието на паралелна система за социално подпомагане на безработни лица в голяма степен неутрализира позитивните ефекти от въведените реформи. За лица, осигуряващите се на доход в размер до около 1.5 пъти минималната работна заплата например – т.е. нископлатените работни позиции в сектори, в които практиките на неформална заетост са най-силно проявени - социалното подпомагане в размер на референтния индекс на социалното подкрепа е приблизително равно на обезщетението, което би се получавало при плащане на вноски. За тези лица декларирането на заетост и участието в осигурителната система не дава допълнителна защита при загуба на работното място, тъй като те така или иначе биха получили помощ без значение от осигурителния си статут. Това означава, че стимулирането на осигуряването не може да стане без реформи в сферата на системата за социална защита, финансирана от бюджета и необвързана с плащането на вноски.

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

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

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

5.2.2 Промени в трудовото законодателство

По-съществени промени на трудовото законодателство в Португалия са предприети едва след 2007 г. и особено след средата на 2011 г., в опит да се преодолее високото ниво на безработица и негъвкавостта на трудовия пазар.

Първите по-значими реформи в трудовото законодателство са осъществени през 2009 г. и са насочени към насърчаване на колективното договаряне и към подобряване на вътрешната адаптивност в компаниите чрез предоставяне на възможност да се използват по-гъвкави форми на вътрешна мобилност, на организация на работните часове и договаряне на заплащането. В контекста на споразумението за финансова подкрепа с ЕК, МВФ и ЕЦБ, от май 2011 г. насам Португалия предприема мащабни реформи, целящи намаление на разходите за труд и повишаване на заетостта.

Основните промени в трудовото законодателство са насочени към:

Разширяване на дефинициите за трудов договор

В Кодекса на труда е добавена хипотезата, че трудов договор е налице, ако дадено лице осъществява дейност в помещения на работодателя. Към обсега на субектите на фактическо трудово правоотношение са добавени и самонаетите лица, в случай, че те оказват услугите си в помещения на бенефициента и/или използват негови машини и оборудване. Това разширяване на дефинициите е насочено към борба с различните форми на недеклариран труд и предоставя възможност за предприемане на адекватни мерки от страна на трудовите инспектори при установяване на лица с неясен статут в съответната компания.

Прецизиране на регулирането на временната заетост

Уредени са **специални случаи на договори с ограничена продължителност**, което в известна степен създава предпоставки за формализиране на някои по-особени форми на заетост. Въведена е възможността **трудова договори за сезонна селскостопанска дейност или за предоставяне на туристическа услуга** с продължителност до 15 дни да не се сключват в писмена форма, но работодателят е задължен да уведоми по електронен път съответната служба за социално осигуряване. В тези случаи общата продължителност на срочните трудови договори със същия работодател не може да надвишава 70 работни дни в рамките на една календарна година (чл. 142 от КТ).

Предоставена е възможност на компании, които временно преустановяват дейност или имат променлив интензитет на производството, да договарят **периоди на прекъсване на**

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

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

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

дейността на заетите лица. Трудовият договор в случая следва да бъде сключен в писмена форма, като в него изрично се указва годишния брой работни часове или годишния брой работни дни на пълно работно време. Страните следва изрично да договорят срока на изпълнението на работата, както и начало и края на активната дейност. Изискването е изпълнението на дейностите на пълен работен ден да не бъде по-малко от шест месеца в годината, от които най-малко четири месеца трябва да бъдат последователни.

През периодите на прекъсване на дейността работникът има право да получава заплащане, съобразено с колективното договаряне, или на 20% от основната си заплата.

Тези две мерки са насочени към сезонните сектори и цикличните производства, и позволяват използването на по-гъвкави форми на заетост в зависимост от натоварването, като в същото време намаляват мотивацията на работодателите да търсят неформални форми на заетост при необходимост от краткотрайно или периодично наемане на лица .

Ограничаване на защитата на заетите

Високата степен на защита на заетостта, заложена в португалското трудово законодателство, се смята за една от главните пречки пред създаването на нови работни места. Поради наличието на съществени различия в защитата на заетите на постоянен трудов договор и тези, работещи на срочен договор, работодателите на практика имат значителна мотивация да наемат работници на срочни договори. В средносрочен план това е сериозна пречка пред създаването на постоянни работни места и евентуално може да се смята за стимул за появата на неформални форми на заетост. Това е особено валидно в случай на икономическа стагнация, защото временните работници могат по-лесно да бъдат освободени при необходимост, за разлика от постоянната заетост, при която процедурата по съкращаване е значително по-сложна и свързана с по-високи разходи за работодателя.

С цел преодоляване на сегментацията на трудовия пазар, насърчаване на гъвкавостта му и създаването на работни места, през 2012 г. бяха направени съществени промени в *Кодекса на труда*, насочени към **облекчаване на изискванията за уволняване на работници и намаляване на дължимите обезщетения** при прекратяване на трудовите правоотношения⁵⁸, като по този начин значително се намаляват разходите за индивидуални и колективни уволнения.

До промените индивидуални уволнения бяха възможни само при съкращаване на работната позиция поради въвеждане на нова технология. С цел повишаването на гъвкавостта на работодателите при оптимизиране на заетостта и насърчаване на наемането на

⁵⁸ Lei n.º 23/2012 de 25 de junho

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

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

безсрочни договори, беше разширен обхвата на понятията за *непригодност* и *съкращаване на работни позиции*, с което бяха облекчени процедурите за уволнение на работници. На 20 септември 2013 г. обаче португалския Конституционен съд излезе с решение⁵⁹, с което обяви за противоконституционни влезлите в сила година по-рано текстове в КТ, засягащи условията за обективни индивидуални съкращения

До август 2012 г. португалските работници, заети на постоянен трудов договор, се ползваха с една от най-щедрите системи за обезщетяване в Европа – до 30 дни заплащане за всяка изработена/прослужена година. С цел намаляване на потенциално високите разходи за освобождаване на работници, особено в контекста на продължителна икономическа криза и намаляване на двойствеността на третиране на различните видове форми на заетост, дължимите обезщетения при прекратяване на постоянен трудов договор бяха намалени (доближени до средните в ЕС) и приравнени на тези при прекратяване на краткосрочен договор. Създаден беше специален компенсаторен фонд, с който се покрива половината от обезщетението.

През август 2013 г. бяха обнародвани нови поправки в Кодекса на труда, свързани с по-нататъшно намаляване на размерите на дължимите обезщетения - до 18 дни за всяка прослужена година⁶⁰, които влизат в сила от октомври 2013 г.

Подробности за същността на новите разпоредби са представени в Раздел I от доклада.

Повишаване на гъвкавостта при договаряне на заплащането

В тази насока са предприети серия от мерки, в т.ч.:

✓ **Замразяване на минималната работна заплата**

Въпреки че размерът на минималната работна заплата в Португалия не е сред най-високите в ЕС, той отбелязва бърз растеж в периода 2007-2010, като по този начин значително изпревари ръста на продуктивността на труда. Поради тази причина с програмата за икономически реформи, съгласувана с ЕК, МВФ и ЕЦБ, ръстът на минималната работна заплата беше временно замразен. Наред с това беше реформиран механизмът за договаряне на заплащането, с оглед предоставяне на възможността при това договаряне да се отразяват спецификите на съответните работодатели.

⁵⁹ ACÓRDÃO N.º 602/201359

⁶⁰ Lei n.º 69/2013 de 30 de agosto

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

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

✓ **Двойно намаляване на размерите и по-голяма гъвкавост при заплащането на извънредния труд**

- Ставката за първият час извънреден труд вече е фиксирана на 25% повече от нормалната, вместо 50% повече, както беше до август 2012
- Ставката за часовете след първия е намалена до 37.5% повече от нормалното почасово заплащане, вместо действащите дотогава 75%.
- Заплащането за извънреден труд през почивните дни и официалните празници е намалена до 50% повече от нормалното заплащане, вместо действащите дотогава 100% допълнително заплащане.
- Въведена е система за акумулиране на часове не само по отношение на колективното договаряне, но и при индивидуалното. При прилагането на тази система работното време може да бъде увеличено с до 2 часа дневно и съответно до 50 часа седмично (с лимит до 150 часа годишно) при индивидуално споразумение между работника и работодателя и с до 4 часа дневно и да достигне до 60 часа седмично (с лимит до 200 часа годишно) при колективно договаряне. Това предоставя възможност за по-голяма гъвкавост при посрещането на променливо търсене без да се увеличават разходите за труд, тъй като работодателите получават възможност да започнат да плащат добавките за извънреден труд едва след изтичането на удълженото работно време.

✓ **Премахване на премиите за официални празници**

✓ **Облекчаване на колективното договаряне на ниво предприятие**

Доскоро механизмът на договаряне на заплатите в Португалия, включително този за определяне на минималната работна заплата се смяташе за сериозна пречка пред създаването на работни места, особено за нискоквалифицирано работни позиции.

Договарянето беше ограничен на секторно ниво – между синдикатите и работодателските организации. Договореното по този начин заплащане се налагаше административно върху цялата съответна индустрия и се отразяваше неблагоприятно на по-малките компании, които са задължени да плащат същите ставки като големите предприятия. Това на практика елиминираше възможността за договаряне на заплатите на фирмено ниво и съответно обезкуражаваше създаването на нови фирми и/или формалното наемане от страна на малките фирми, особено по отношение на нискоквалифицирани работници.

През 2011 г. беше замразена минималната работна заплата и ограничено (но не и

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

премахнато) административното прилагане на колективното договаряне на секторно ниво. С оглед приспособяването на заплащането към продуктивността на фирмено ниво, през 2012 г. е предоставена възможност на работническите съвети да договорят ⁶¹ условията за мобилност и организацията на работното време, като в същото време са намалени значително праговете (от 500 на 150 работника за фирма), под които работническите съвети или други организации на работниците не могат да сключват споразумения на фирмено ниво. В секторните колективни споразумения са включени условия, при които работническите съвети могат независимо да сключват споразумения на фирмено ниво.

Приемане на процесуални правила, приложими при нарушаване на трудовото и социално-осигурителното законодателство

През 2009 г. е приет Закон №107/2009 за процесуалните правила, приложими при нарушаване на трудовото и социално-осигурителното законодателство⁶², чрез който се дават правомощия на Органа за условията на труд (*Autoridade para as Condições de Trabalho*) и Института за социално осигуряване (*Instituto da Segurança Social*) да идентифицират и санкционират случаи на недекларирана заетост. Според текстовете на закона, като нарушение на трудово и социално-осигурителното законодателство се третира всяка ситуация на автономно осъществяване на дейност, при която са налице характеристики на трудов договор, чрез което може да се причини нарушаване на правата на работника или да се причини вреда на държавата и социално-осигурителните фондове. Относително широки правомощия са предоставени на Органа за условията на труд (при констатирано нарушаване на трудовите норми) и Института за социално осигуряване (в случаи на констатирани вреди за социално-осигурителната система), с оглед предотвратяване на измамите от страна на работодателите и заетите лица, предприемане на превантивни действия срещу избягването на плащането на осигурителни вноски, налагане на санкции при констатирани нарушения.

Засилване на механизмите за борба с фиктивната самонаетост

Португалия е една от страните, в които самонаетостта се използва активно от работодателите като форма за избягване на плащането на данъци и осигуровки върху разходите за труд⁶³. При тези практики съответното лице по същество извършва трудова

⁶² Lei n.º 107/2009 de 14 de Setembro

⁶³ European Commission, European Employment Observatory Review: Self-Employment in Europe 2010, September 2010

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

дейност за даден работодател, но тези правоотношения са прикрити под формата на договор за услуги.

На 27 август 2013 г. е обнародван Закон № 63/2013⁶⁴, чрез който се въвежда механизъм за противодействие на използването на форми на самонаетост за прикриване на трудови правоотношения, сред които са:

- ✓ Въвеждане на процедура (чрез нов член 15А в Закон №107/2009 за процесуалните правила, приложими при нарушаване на трудовото и социално-осигурителното законодателство) при установяване на злоупотреба с използването на услуги от самонаети лица и предоставяне на правомощия на Органа за условията на труд да инициират такава процедура. Според новите разпоредби, ако инспектор по труда установи наличие на индикации, че договор за услуги, оказвани от самонаето лице, се изпълнява при условия, аналогични на трудов договор (съгл. чл. 12 от Кодекса на труда, т.е. дейността се изпълнява в помещения на бенефициента или определени от него, оборудването или работните инструменти принадлежат на бенефициента, дейността протича в рамките на работно време, определено от бенефициента, лицето получава определен фиксиран размер заплащане за предоставения труд), той може да постанови 10-дневен срок, в който работодателят да коригира ситуацията. В рамките на този срок работодателят следва да представи доказателства за узаконяване на правоотношенията с наетото лице, т.е. сключване на трудов договор, или представяне на документ, доказващ, че такъв съществува към съответната дата на започване на трудовото правоотношение. В случай, че в този срок не бъдат предприети съответните действия, в 5-дневен срок Органът за условията на труд сезира съответната районна прокуратура по местоживее на наетото лице, с искане да се признае по съдебен път наличието на трудов договор.
- ✓ Промяна на Трудово процесуалния кодекс с въвеждане на бързо и опростено съдебно производство за определяне наличието на трудово правоотношение. В 20-дневен срок след внасяне на описаното по-горе искане от страна на Органа за условията на труд, прокуратурата следва да иницира съответната процедура за установяване на наличието на трудов договор. Прокуратурата следва да проучи всички доказателства, събрани по случая. Работодателят може да оспори събраните доказателства в рамките на 10 дни от поканването му. Съдебният процес следва да приключи в рамките на 30 дни, като може да бъде постановено разносните по делото да бъдат покрити от работника. Съдът уведомява за решението си и Института за социално осигуряване.

⁶⁴ Lei n.º 63/2013 de 27 de agosto

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

5.2.3 Въведени административни практики

1. Организиране на практическо и теоретично обучение на инспекторите по труда относно неформалната икономика

Промяната на икономическата парадигма заради глобалната финансова и европейската дългова криза поставя нови предизвикателства пред контролните и приходните органи, които са принудени да обръщат все по-голямо внимание на неформалната заетост като възможност за увеличаване на приходите. Промяната в целите на контролните органи налага и подобрене на професионалната подготовка на инспекторите по труда, които трябва да притежават по-комплексни знания и умения, за да могат успешно да изпълняват новите си задачи. В тази връзка португалските власти организират специализирани обучения за своите служители.

Курсът на обучение относно недекларираната трудова заетост е насочен специално към инспекторите по труда. Организиран е от Органа за условията на труд (Autoridade para as Condições de Trabalho, АСТ). Мярката се фокусира предимно върху сектори като услугите за домакинството, надомната работа, селското стопанство, работата в микро и малки предприятия, които са определени като отрасли заслужаващи специално внимание по отношение на недекларирания труд. Обучението на инспекторите цели да подобри тяхната подготовка и да повиши ефективността на инспекциите. По този начин мярката ще увеличи разкриваемостта и ще намали стимулите за участие на икономическите агенти в неформалната икономика.

Курсът на обучение по темата на недекларираната трудова заетост за инспекторите по труда започва през 2009 г. и е организиран от Органа за условията на труд с цел разбиране на различните форми на неформалната трудова заетост в контекста на настоящата правна рамка⁶⁵. Обърнато е внимание на конкретните проявления и концепциите за недекларирания труд като явление, като целта е формулиране на методики и процедури за инспекционните дейности в съответствие със стратегическите цели и публичните политики.

Обучението на новите инспектори на труда включват както теоретична и практическа част. Инспекторите получават теоретична подготовка относно дефиницията и основните проявления на сивата икономика и как да тълкуват наличието на определени знаци (red flags) за съществуване на неформална заетост.

⁶⁵ АСТ (2011), Relatório Anual de Actividades 2011 [Annual Activity Report 2011]

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

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

Теоретичната част включва основните понятия, тяхното проявление и динамика: сива икономика; недеклариран труд/ неформална заетост; частично недеклариран доход; други явления свързани с недеклариран труд; незаконна трудова заетост; фиктивна самонаетост.

Практическото обучение първоначално се провежда в периода между април 2009 г. и март 2010 г., а след това по време на упражняване на самите проверки.

По време на първоначалното обучение около две седмици се отделят за информиране на новоназначените инспектори относно различните начини и техники за идентифициране на потенциални нарушения на закона, със специален фокус върху недекларираната заетост.

Този курс първоначално включва четири обучения. През 2009 г. са обучени 148 новопостъпили инспектори на труда. Курсът се провежда периодично всяка година, като над 50% от инспекторите по труда вече са преминали обучение. Според оценките на организаторите курсът на обучение може лесно да бъде трансфериран в други европейски икономики.

Практиката по обучение на инспекторите по труда показва необходимостта да се създаде адекватна база данни с резултатите от извършените проверки. Пример за това е споделянето на базата данни с направените инспекции между Института за социално осигуряване (Instituto de Seguranca Social, IP) и Органа за условията на труд с цел сверяване на декларираните и реално платените задължения от инспектираните дружества.

Обучението на настоящите служители може да бъде допълнено с други мерки, като например дефиниране на професионалния профил на инспекторите по труда чрез включване на изисквания за познания по финанси, счетоводство и информационни технологии в допълнение към юридически компетенции, които традиционно се считат за определящи. Допускането е, че борбата с неформалната заетост в съвременната динамична икономика изисква мултидисциплинарни знания и умения от страна на служителите на регулаторните органи.

2. Фокусиране на националния план за инспекции върху неформалната заетост

Историческите особености на динамиката на сивата икономика в Португалия, която е сред най-високите в Западна Европа в дълги периоди от време, предполагат, че имплементирането на насърчителни мерки не би имало силен ефект, ако не е комбинирано с активни действия от страна на контролиращите органи. Още повече, че в португалската икономика съществено значение имат сектори като строителството, туризма и услугите за

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

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

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

домакинството, които обикновено отчитат най-високо проникване на неформалната икономика.

В резултат на това формализирането на недеклаирания труд се превръща в приоритет за регулаторните органи и това е отразено в годишния план на Органа на условията на труд в Португалия. При разглеждане на недеклаирания труд инспекцията по труда се фокусира специално върху секторите с висок риск и с голям дял на сезонната заетост. В допълнение, инспекциите концентрират усилия и върху посредниците на пазара на труда, в т.ч. агенциите за временна заетост. Оценката на риска е от нарастващо значение за инспекциите заради задължителните изисквания на ЕС, поставени чрез Директива 2009/52 относно санкциите срещу работодатели, наемащи незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

Планът за действие при инспекциите за периода 2008-2010 г.⁶⁶ на Органа за условията на труд включва няколко мерки, насочени към редуциране на неформалната трудова заетост в Португалия. Програмата за борба с недеклаирания труд (Programa inspectivo para o combate ao trabalho não declarado) е с национален обхват и се отнася до всички сектори на икономическа активност, със специален акцент върху строителния отрасъл, хотелите и ресторантите. Втората част на плана се отнася до насърчаването на достойни условия на труд, в съответствие с целта на Лисабонската стратегия за създаване на "повече и по-добри работни места".

Органът за условията на труд е отговорен за разработване и прилагане на мерките, предвидени в плана за инспекции. Реализацията на мярка 6.1 по отношение на недеклаирания труд предвижда участието на други органи и лица: Дирекцията за поддръжка на инспекционната дейност (Direcção de Serviços de Apoio à Actividade Inspectiva), Отдела за обучение и човешки ресурси на Агенцията (Divisão de Formação e Recursos Humanos), Института за социално осигуряване (Instituto da Segurança Social) и данъчната администрация (Direcção-Geral DOS Impostos, DGCI).

Основната цел на Програма 6 от Плана е да бъдат разработени стратегии за борба с недеклаирания труд и неговото интегриране в официалната заетост в съответствие с нормативната уредба.

⁶⁶ ACT, Plano de Acção Inspectiva 2008–2010 [Inspection Action Plan 2008–2010]
http://www.igt.gov.pt/downloads/content/Plano_Accao_Inspectiva_2008_2010.pdf

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

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

Програма 6 на Плана за действие при инспекциите за периода 2008-2010 г. включва четири основни области:

- 6.1 - Изцяло или частично недекларирана заетост;
- 6.2 - Неправомерно използване на срочни трудови договори;
- 6.3 – Временна работа;
- 6.4 - Недекларирано предоставяне на услуги

Мярка 6.1 е специално насочена към борбата с недекларирания труд. Основната цел е да се идентифицират и развият инспекционни действия по отношение на работа, която не е обявена пред данъчната администрация и социалното осигуряване, доходи, които са частично недекларирани, както и нередности по отношение на трудовия договор.

Тази мярка е с национален обхват и се отнася за всички сектори на икономиката. Основен приоритет обаче са следните области на икономическата дейност: строителство, хотели и ресторанти, фризьорски и други козметични процедури, центрове за автомобили, кол центрове, горско стопанство, земеделие и животновъдство, комуникации, търговия на едро и търговията на дребно, организиране на събития и кетъринг, производства в леката промишленост. Особено внимание се обръща на сезонната и временна заетост, в която проникването на сивата икономика е съществено.

В Плана за действие за 2008-2010 г. е заложено да бъдат инспектирани 12 000 предприятия годишно. Общо трябва да бъдат инспектирани 36 000 предприятия, но *най-малко 60%* от тях трябва да бъдат проверени съобразно мярка 6.1 по отношение на недекларираната заетост. Изпълнението на заложените цели е обвързано с необходимостта от увеличаване с 15% на регулаторния капацитет. По отношение на инспекциите *поне едно координирано действие* на национално равнище трябва бъде извършвано в рамките на *всеки 3 месечен период*.

Като част от изпълнението на този план през лятото на 2010 г. е проведена масова инспекция, в която мобилни екипи от инспектори покриват цялата брегова линия за една седмица, търсейки нерегистрирани работници в плажните курорти, ресторанти и барове. Същият подход е използван за други сектори като строителство и търговия, като екипи от 20 до 60 инспектора обхващат избран район за няколко часа, посещавайки всички обекти и поддържайки паралелно с това постоянен контакт с координатори в централата на агенцията. Секторът и районът, който предстои да бъде инспектиран, са обявени на инспекторите непосредствено преди интервенцията, за да се гарантира ефект на изненадата. Инспекторите по труда са задължени да съберат цялата информация по време на самото посещение, а

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

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

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

работниците трябва да попълнят анкетни форми, които могат да бъдат използвани като доказателство в съда. Инспекторите получават подкрепа от страна на полицейските органи чрез патрули, които се намесват, ако някой работник откаже да се идентифицира или да съдейства на проверяващите.

През 2009 г. са формализирани 5622 неформални отношения между работодатели и служители. Освен приходи в бюджета под формата на социални осигуровки и глоби, работодателите са възстановили на работниците около 15 млн. евро като компенсация за различни натрупани задължения (заплати под минимума договорен в колективните трудови договори, неплатен отпуск, неплатено допълнително работно време и т.н.). Отчетено е, че заложените цели са изпълнени. Прилагането на програмата продължава през 2011 и 2012 г. През 2012 г. са направени 13 515 посещения, като са установени 1118 случая на пълно или частично недеклариране на заетост. С оглед постигането на заложените таргети и на фискалните цели за увеличаване на приходите, Органът за условията на труд счита програмата за ефективна.

3. Намаляване/ премахване на таксите за извършване на транзакции през банкомат

Повечето иконометрични изследвания на сивата икономика показват, че съществува силна връзка между използването на модерна платежна инфраструктура и нивото на неформалната икономика. Страните с разнообразни възможности за извършване на електронни разплащания обикновено имат и нисък дял на сенчестата икономика. Нещо повече, при подобряване на достъпа до модерни платежни средства в една страна дялът на неформалната икономика традиционно се свива.

Държането на повече пари в брой е един от сигналите за наличие на неформална икономика както при получаването на доход, така и при неговото харчене. Работодателите, които не осигуряват служителите си на пълния им доход, обикновено плащат заплатите „на ръка“. От своя страна фирмите, които работят изцяло или частично в сенчестата икономика също предпочитат да получават плащания за своите стоки или услуги в брой. Ето защо насърчаването на по-широкото ползване на модерни платежни опции (например банкомати или терминали) е една от публично приетите практики за редуциране дела на сивата икономика.

Португалия е една от страните с добре развита платежна инфраструктура в ЕС. Страната има особено силно развита мрежа от банкомати. Според данните на ЕЦБ на 1 млн. португалски граждани се 1566 банкоматни устройства, което поставя страната на първо

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

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

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

място в ЕС по брой банкомати на човек от населението. Единствената европейска страна, която се доближава до Португалия по брой банкомати на глава от населението, е Белгия с 1417 банкомата на един млн. души. Португалия има по-силно развита банкоматна мрежа (на човек от населението) от Испания, Германия и Великобритания. Към края на 2012 г. в страната има 16.6 хил. банкоматни устояства в сравнение с 11 хил. устройства в Румъния и 5.6 хил. устройства в България.

В контекста на свиването на доходите и стремежа на домакинствата да ограничават разходите си, може да се предположи, че наличието на такси при всяко теглене (или внасяне) на пари от банкомат е била една от причините, която е възпрепятствала още по-широкото използване на този канал за разплащания и операции. Ако таксите върху всяка транзакция са съществени, домакинствата са по-склонни да държат по-често и по-големи суми в брой, за да могат да финансират ежедневните си покупки.

Със Закон номер 3/2010 г. от 5 януари са премахнати таксите върху операциите с банкомат (включително теглене и внасяне на пари), както и таксите при използване на терминал за автоматично плащане. Основната декларирана цел е да бъдат защитени интересите на потребителите на финансови продукти и да „се стимулира употребата на ефективни платежни инструменти при условията на прозрачност и конкуренция“. При обсъждането на законопроекта са изслушани представители на Централната банка на Португалия (Banco de Portugal), Португалската асоциация на потребителските медии, Националният съвет на потребителите, Асоциацията на банките в Португалия, Асоциацията на потребителите в Азорския регион, Конфедерацията на търговията и услугите в Португалия, Съюза на потребителите и Националната федерация на потребителите. С приемането на закона депозитните институции нямат право да начисляват на потребителите преки разходи за обслужването на всяка една транзакция. При неизпълнение нарушителите се наказват с глоба. Прилагането на закона, контрола и санкциите върху нарушителите са отговорност на Централната банка на Португалия. Събраните глоби се внасят във Фонда за гарантиране на депозитите. Законът е разгледан и приет от Кабинета на 3 декември 2009 г. и е ратифициран на 4 януари 2010 г.

И преди въвеждането на този закон, част от банките не начисляват транзакционни такси при теглене/ внасяне на суми на банкоматни устройства, които са тяхна собственост. В периода 2010-2012 г. след въвеждането на закона транзакциите през банкомат варират между 29 и 30 млрд. евро годишно⁶⁷, което означава, че промяната е донесла значителни

⁶⁷ Тези суми се отнасят за транзакции извършени с карти, издадени на територията на република Португалия. Ако включим и транзакциите с карти издадени извън страната, общата стойност на транзакциите през банкомат надхвърля 30 млрд. евро годишно.

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

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

спестявания за домакинствата, а оттам е увеличила и стимулите за използване на банкомат и други модерни платежни средства. Нетният ефект за депозитните институции не е ясен. От една страна, финансовите институции губят приходоизточник, но на практика повечето банки не разчитат на постъпленията от тези такси. От друга страна, премахването на таксите стимулира домакинствата да използват по-активно услугите на банките, което позволява на финансовите институции по-лесно да набират влогове. Централната банка на Португалия счита, че подобна мярка лесно може да бъде трансферирана в други страни. Още повече, че много международни частни банки вече са въвели подобна практика като не начисляват такси при теглене на пари от собствените им банкомати.

Според проф. Шнайдер⁶⁸ е възможно промяната на закона в Португалия да има страничен ефект, защото премахването на таксите може да забави навлизането на изцяло електронните разплащания, при положение, че достъпът до пари в брой при теглене от банкомат е бърз и лесен. Проф. Шнайдер обаче допуска, че гражданите са финансово грамотни потребители, пред които стои изборът дали да плащат на място с карта или да теглят кеш от банкомат непосредствено преди плащане. В много страни в Източна Европа платежната инфраструктура е слабо развита, а изборът пред домакинствата е дали да държат месечния си бюджет изцяло в брой или да използват банка и да теглят пари от банкомат поетапно. Schneider сам посочва, че една от мерките за редуциране на неформалната икономика е насърчаването на банковите влогове, а един от начините за това е контролирането на таксите върху транзакциите през банкомати и терминали.

4. Организиране на кампании срещу недекларираната заетост в хотели и ресторанти

В Португалия институциите в публичния и частния сектор обръщат специално внимание на напълно или частично недекларираните доходи в туризма, който е един от водещите отрасли в икономиката на Португалия. Нещо повече, туристическият отрасъл предоставя работни позиции за средно и нискоквалифициран труд, с ясно изразен сезонен ефект, което предполага, че голяма част от заетостта е краткосрочна или сезонна. В Португалия се усеща и влиянието на имиграционните потоци от Бразилия, африканските колонии и Източна Европа, като имигрантите често намират свободни работни места именно в хотелите, заведенията за хранене и другите доставчици на туристически услуги. В ролята си на страна със силно развит туристически сектор, в който традиционно делът на неформалната заетост е

⁶⁸ Friedrich Schneider, The Shadow Economy in Europe, Using electronic payment systems to combat the shadow economy, AT Kearney, Visa Europe, 2011

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

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

много висок, Португалия е изправена пред предизвикателството да промени относително благоприятните обществени настроения към сивата икономика в туризма. Това е и една от причините голяма част от усилията на заинтересованите лица да бъдат насочени именно към формиране на негативно обществено мнение към нерегистрираната заетост или доходи и информиране на местната общност за ползата от формализиране на трудовите отношения.

През 2007 г. беше започната кампания срещу неформалната заетост и недеклаирания труд в Португалия (Campanha Contra Trabalho Clandestino e Trabalho Não Declarado). Кампанията се основава на изследване, което установява, че значителен брой ресторанти за обществено хранене в северозападната област Minho използват недеклаиран труд. Като цяло, инициативата е приета добре и постига положителни резултати. Първоначално Синдикатът на работниците в хотелите, туризма и ресторантите в Северна Португалия (Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Hotelaria, Turismo, Restaurantes e Similares do Norte) провежда проучване относно нерегламентираните дейности в сектора хотели и ресторанти. Резултатите показват, че използването на нелегален и недеклаиран труд се е увеличило, предимно в заведения за хранене и барове.

Проучването установява, че от 3936 физически лица, наети от 320 анкетираните фирми, около 33% (1298 лица) са наети на работа без да са изпълнени всички изисквания на закона. На базата на тези данни, Синдикатът допуска, че на национално ниво около 82 500 работници в ресторанти и заведения са наети на работа без да са спазени всички регулации. Освен това, резултатите показват, че в 39% от ресторантите за обществено хранене анкетираните не декларира изцяло месечното възнаграждение на служителите си с данъчни цели. Има много случаи, в които работниците официално получават минималната заплата за страната, но допълнително взимат и недеклаирана сума, която понякога надхвърля над два пъти официалното месечно възнаграждение. Други нередности също са идентифицирани, като например неспазване на регламентираното работно време от 40 часа седмично, нарушаване на правилата относно полагащата се почивка и неизплащане на допълнително възнаграждение по празниците. Установено е, че служителите работят средно почти 53 часа на седмица в ресторанти и заведения за напитки, а повече от 94% от тези фирми не спазват работното време от осем часа дневно и 40 часа седмично.

Според проучването недеклаираният труд сериозно влошава качеството на услугите, нарушава правата на работниците и позволява нелоялна конкуренция спрямо работодатели, които спазват закона. Това е основната причина за стартиране на кампания срещу всички форми на неформална икономика, и по-специално срещу недеклаираната заетост.

Кампанията е инициирана от Синдиката на работниците в хотелите, туризма и ресторантите в

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

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

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

Северна Португалия (Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Hotelaria, Turismo, Restaurantes e Similares do Norte). Участие взимат също така и Органът за условията на труд (Autoridade para as Condições de Trabalho, ACT), Институтът за социално осигуряване (Instituto da Segurança Social) и Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност (Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social).

Основната цел на кампанията е борба с недеklarираната заетост, особено в местата за обществено хранене: ресторанти, кафенета, сладкарници, магазини за сладки, барове и други заведения от този тип.

Кампанията включва следните мерки:

- проучване на редица хотели и ресторанти;
- срещи с Агенции и други публични институции;
- отчети и доклади до правителството и компетентните министерства;
- разпространение на плакати и брошури на място в хотелите от представители на Синдиката.

Според председателя на Синдиката на работниците в хотелите, туризма и ресторантите в Северна Португалия Francisco Figueiredo, кампанията е добре приета от работниците и се ползва с положително общественото мнение. В някои хотели са предприети стачни действия, които водят в определени случаи до изсветляване на доходите и осигуряване на работниците върху реалното брутно възнаграждение. В изолирани случаи заради протест от страна служителите, работодателят решава да направи масови съкращения, което се отчита като негативен страничен ефект от кампанията. Инициаторът на кампанията счита, че тя би могла да бъде още по-ефективна при по-активно участие от страна на държавата чрез Органа за условията на труд. Организаторите считат, че кампанията лесно може да се трансферира не само в други сектори на икономиката, но и в други страни.

Програма за оптимизиране на административното обслужване (Simplex)

През 2005 г. Португалия стартира програма в сферата на информационните технологии с цел подобряване ефективността и ефикасността на всички публични дейности. Програмата е резултат от координираните действия на няколко държавни органа и отразява намеренията за рационализиране на държавните разходи. Целите на програмата са следните:

- Подобряване на механизма на държавно управление;
- Намаляване на публичните административни разходи;

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

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

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

- Използване на ИКТ за насърчаване на административната реформа и модернизация;
- Прилагането на актуални решения в сферата на информационните технологии;
- Стимулиране на икономическия растеж;

Програмата се основава на 25 мерки за рационализация на информационните дейности, които са идентифицирани чрез тяхното потенциално въздействие върху цялата администрация. След пълното прилагане на програмата се очаква тя да позволи съкращаване на 500 милиона евро под формата на годишни оперативни разходи на централната администрация. Във връзка с оптимизацията на работата на администрацията могат да бъдат редуцирани не само разходи пряко свързани с информационни технологии, но и други разходи като например за управление на човешките ресурси.

Във връзка с реализирането на програмата са осъществени проекти в няколко сфери:

- програмата за опростяване на административните процедури (Simplex Programme);
- обслужване на „едно гише“ за граждани (Citizen shop) и предприемачи (Entrepreneur's Desk);
- електронна идентификация, технологични платформи (бизнес услуги и информация⁶⁹, портал за данъци⁷⁰ и социални осигуровки⁷¹);
- други услуги (програмата за бързо лицензиране⁷² и програмата за публични услуги за граждани).

Един от индикаторите за ефективността на практиките за улесняване на достъпа до административни процедури е използването им от бизнеса и гражданите. През 2013 г. 67% от домакинствата в Португалия имат достъп до компютър у дома, а 62% имат достъп до интернет с широколентова връзка. 64% от хората на възраст между 16 и 74 години използват компютър, а 62% ползват интернет, докато 15% правят поръчки за стоки и услуги по интернет. От тези, които използват интернет през първото тримесечие на годината и през предходната 2012 г., 38% от хората на възраст между 16 и 74 години са установили контакт със съответните държавни органи в глобалната мрежа⁷³.

При въвеждането на програмата са използвани публични консултации посредством блог, страница във Фейсбук и електронна поща за предложения. Учредена е и награда за оригинална идея за опростяване на административни процедури в полза на гражданите или бизнеса.

На страницата на програмата има информация относно инициативите, ефектите за бизнеса, както и

⁶⁹ <http://www.portaldaempresa.pt>

⁷⁰ www.portaldasfinancas.gov.pt

⁷¹ <http://www.4seg-social.pt/>

⁷² Zero Licensing' programme

⁷³ http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=152143304&DESTAQUESmodo=2

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

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

евентуални проблеми с изпълнението на проектите.

Според доклад на консултантската компания Mckinsey⁷⁴ програмата Simplex в Португалия позволява значително намаление на средното време за учредяване на дружества и понижаване на разходите по регистрация – от 14% до 7% от БВП на глава от населението.

5. Предоставяне на възможност за създаване на компания „на едно гише“

Силно развитият туристически сектор в Португалия предполага значителни сезонни флуктуации в търсенето на работна ръка. Много от услугите, които са пряко свързани с хотели и заведения, изискват голяма гъвкавост от страна на работодателите и възможност за бърза реакция на промени в търсенето. Нещо повече, сезонността означава, че много от дружествата са активни единствено в кратък период от време – 3-4 месеца. От тази гледна точка наличието на значителна административна тежест логично води до рязко нарастване на неформалната икономика в сезонните услуги. Именно към тях е насочена една от инициативите на португалското правителство.

През 2005 г., Министерството на правосъдието започва инициатива, чиято цел е облекчаване бюрократичната тежест при създаването на нови предприятия. Благодарение на опростяването на административните изисквания сега е възможно да се създаде дружество "на едно гише" в рамките на един ден. Тази мярка цели изсветляване на недеклаирания труд от страна на самонаетите, които извършват недеклаиран труд. Сред целевите групи са и предприемачи, които искат да създадат микропредприятие с няколко души персонал. От гледна точка на правната форма, от услугите могат да се възползват самонаети лица и дружества с ограничена отговорност.

Създаването на фирма на едно гише⁷⁵ е един от компонентите на Програмата за опростяване, която облекчава бюрократичната тежест за създаване на предприятие. Заинтересованите страни вече не трябва да получават предварително удостоверение от Националния регистър на юридическите лица (Registo Nacional de Pessoas Colectivas, RNPC). По време на този опростен процес компанията веднага получава своя учредителния акт, както и извлечение от вписването в Търговския регистър (Conservatória do Registo Comercial). Надеждността на процедурата се осигурява чрез изпращане на всички реквизити по регистрацията до данъчните органи.

Инициативата е разработена от държавния секретар на правосъдието, Жоао Тиаго Силвейра,

⁷⁴ Portugal: o imperative do crescimento, Relatorio completo, Mckinsey & Company, Inc., 2011

⁷⁵ <http://www.empresanahora.pt>

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

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

и е координирана от Агенцията за административна модернизация (Agência para a Modernização Administrativa, AMA). Тя се реализира в сътрудничество с различните министерства: Министерство на правосъдието (Ministério da Justiça), Министерството на финансите (Ministério das Finanças), Министерството на икономиката (Ministério da Economia), и Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност (Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social)

В момента инициативата включва:

- 10 центъра за формализиране на самонаетите (Centros de Formalidades das Empresas, CFE), покриващи голяма част от континенталната част на Португалия и автономната област Мадейра;
- 90 местни търговски регистри, които обхващат цялата територия на страната;
- Националният регистър на юридическите лица (Registo Nacional de Pessoas Colectivas, RNPC) в Лисабон.

Конкретната цел на програмата е да модернизира администрацията чрез опростяване на отношенията между държавната администрация и дружеството през целия му жизнен цикъл.

Изпълнението на инициативата предполага следните стъпки:

- Въвеждане на предварително одобрена процедура за регистриране, която прави възможно незабавното учредяване на еднолични търговци и дружества с ограничена отговорност;
- Предоставяне на достъп до предварително одобрени дружествени договори, които са на разположение в търговския регистър и в центровете за формализиране;
- Предоставяне на правна възможност за създаване на компанията чрез единичен акт в Националния регистър на фирмите или в центровете за формализиране.

В резултат на тази реформа създаването на фирма в Португалия в момента е по-бързо, с по-малка бюрократична тежест и по-евтино в сравнение с много други държави-членки на ЕС. Регистрацията улеснява и работата с данъчната администрация, която своевременно получава необходимата информация за новорегистрираното дружество.

Процесът на създаване на компания включва няколко стъпки. На първо място, трябва да бъде избрано име на фирмата от списък от предварително одобрени имена. Възможно е към избраното име да бъде добавен например секторът, в който дружеството ще оперира. На второ място, трябва да бъде избран един от примерните предварително одобрени

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

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

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

учредителни актове, които са на разположение на интернет страницата. На трето място е необходимо да бъдат направени дължимите плащания.

Необходимите документи включват за физическо лице – данъчен номер, карта за самоличност, карта за социално осигуряване. Цената на услугата е 360 евро, които могат да бъдат платени по електронен път, в брой, с чек или на банкомат.

Ползите от тази инициатива са широко обсъждани. Дебатирано е дали улесняването на процедурите ще облекчи бюрократичната тежест до такава степен, че да увеличи данъчните измами с данъка върху добавената стойност (ДДС). Въпреки това, експертите от Министерството на финансите считат, че регистрацията на фирма „на едно гише“ не представлява по-висок риск в сравнение с обичайните процедури. Освен това, Министерството подчертава, че изискванията за създаване на предприятие „на едно гише“ са в някои случаи дори по-стриктни, отколкото условията, които са съществували преди това. Например, компаниите сега трябва да спазват по-строги изисквания за валидиране на банкови сметки.

От 2005 г., когато инициативата стартира, до септември 2008 г. са формирани 59 068 нови предприятия. От тях 574 са акционерни дружества (1%), 34 934 са дружества с ограничена отговорност (59%) и 23 560 еднолични дружества (40%). Статистиката показва, че тази процедура облагодетелства основно дружествата с ограничена отговорност и самонаетите. Средният срок необходим за регистриране на дружеството е един час и 14 минути. За целия период от съществуването на инициативата (от 14 юли 2005 г. до 31.10.2013 г.) са създадени 157 388 фирми.

Чрез този проект Португалия се присъединява към групата на страните, в които създаването на компанията е по-бързо от обикновено. Инициативата се разглежда от Световната банка като успех⁷⁶.

Министерството отчита инициатива като добра практика, защото по-голям брой лица регистрират официално своя бизнес, а по-малко самонаети лица работят в неформалната икономика.

Бюджетът за реализирането на тази инициатива е осигурен от Министерството на правосъдието. Принос към прилагането на инициативата на практика обаче имат и други агенции и министерства, които сами трябва да осигурят финансиране за работните групи по проекта. Координацията между различните агенции и министерства е отчетена като едно от

⁷⁶ Camille Ramos, One-stop shopping in Portugal, case studies in starting a business, Doing Business, World Bank <http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Reforms/Case-Studies/2008/DB08-CS-Portugal.pdf>

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

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

предизвикателствата при реализиране на административна реформа в такъв мащаб⁷⁷.

Изглежда, че тази инициатива може да бъде трансферирана в други страни. Няколко страни са показали значителен интерес към португалската инициатива, след като е призната като добра практика от Световната банка. Длъжностни лица от Ангола и Кабо Верде, например, вече са искали правна и техническа подкрепа относно адаптирането на реформата. Междувременно, представители на страни като Финландия, Унгария, Словения и Швеция - както и Бразилия, Чили, Китай, Египет и Мозамбик - са се запознали с услугата.

6. Създаване на портал за услуги за самонаетите и бизнеса

Порталът в полза на бизнеса и самонаетите (www.portaldaempresa.pt) стартира през юни 2006 г. с цел предоставяне на онлайн достъп до 400 информационни, интерактивни и транзакционни услуги в услуга на частния сектор.

Порталът е създаден под ръководството на Агенцията за административна модернизация (Agência para a Modernização Administrativa) и Министерството на правосъдието (Ministério da Justiça), в сътрудничество с Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност (Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social), Министерството на финансите (Ministério das Finanças) и Службата на държавния секретар по административната модернизация (Pública e Gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa). Агенцията за административна модернизация е публична институция, чиято мисия е да идентифицира, развива и оценява програми, проекти и действия с цел модернизиране и опростяване на административната и регулаторна рамка, както и промотирането, координирането, управлението и оценката на публичните услуги.

Услугите, които порталът предоставя, включват консултации по въпроси, свързани с дейността на предприятията, и лесен достъп до досиетата на компанията. Понастоящем порталът предоставя информация относно или възможност за извършване на 650 услуги, до които има бърз достъп посредством интерактивно меню. Порталът агрегира информация от други източници по отношение на нови бизнес възможности, включително участие в национални и международни обществени поръчки, както и бизнес възможности на национално и международно равнище. Порталът предоставя информация за контакт с доставчици на услуги, бизнес асоциации, индустриални организации на местно и

⁷⁷ Maria Manuel Leitao Marques, One-stop shopping in Portugal, Smart Lessons in Advisory Services, International finance corporation, World Bank Group, December 2007
<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Reforms/Case-Studies/Smart-Lessons/DB07-SL-Portugal-One-Stop.pdf>

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

международно равнище и други.

Фигура 4: Форма за достъп до индивидуалния профил на фирма в бизнес портала



Източник: www.portaldaempresa.pt

Услугите, които порталът предлага, са в четири основни направления – учредяване, управление, разширяване и заличаване на дружеството.

По отношение на учредяването порталът предоставя богата информация и услуги при изготвяне на бизнес план и маркетингова стратегия, избор на юридическата форма на дружеството, възможностите за финансиране, учредяване на компанията, възможностите за придобиване на лиценз и съвети за стартиране на икономическата дейност.

Относно управлението порталът предоставя информация за услуги в сферата на финансовия мениджмънт, управлението на човешките ресурси, управление на качеството и сертификация, иновации, социална отговорност, грантове и стимули, оценка на размера и характеристиките на пазара.

По отношение на възможностите за експанзия порталът дава подробна информация и предоставя услуги относно бизнес сътрудничеството, сливания и придобивания, както и франчайзинг на международно равнище.

Порталът се счита за успешна инициатива както от страна на правителството, така и от страна на частния сектор, което личи и от широкото използване на възможностите, които той предоставя. Правителството счита, че тази инициатива би могла да бъде приложена и в други страни.

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Основните рискове свързани с нейното изпълнение се определят най-вече от необходимостта за висока степен на координация и сътрудничество между отговорните институции. Въпреки че процесът се управлява централно, той изисква участието на няколко министерства и агенции, а това увеличава риска от забавяне на проекта и ескалиране на разходите в рамките на неговата реализация. От тази гледна точка, придържането към предварително изготвения график е от ключово значение за успеха на инициативата.

7. Въвеждане на програма за ускорено лицензиране (Zero licensing programme)

Високият дял на сивата икономика в обслужващия сектор в Португалия дълго време се е дължал на бавната процедура по получаване на лиценз за извършване на дейности, които подлежат на разрешителен режим, сред които например отваряне на бар или заведение за хранене. Ето защо една от най-ефективните мерки в Португалия е въвеждането на ускорено лицензиране, при което контролът се осъществява впоследствие (ex post), след като обектът е започнал да работи. Тази инициатива спестява ценно време за предприемачите и намалява потенциални ползи от работа в сивия сектор.

Инициативата е под ръководството на Агенцията за административна модернизация (Agência para a Modernização Administrativa) и Министерството на правосъдието (Ministério da Justiça), в сътрудничество с Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност (Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social), Министерството на финансите (Ministério das Finanças) и Службата на държавния секретар по административната модернизация (Pública e Gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa).

Една от първите постигнати цели е през април 2011 г., след одобрението на законово постановление номер 48/2011, което предвижда съществено намаляване на изискваните лицензи за отваряне на заведение за хранене. На практика това означава, че компаниите могат да предоставят на местните власти необходимата информация, без да трябва да изчакват официалното издаване на лиценз.

Ефектът от ускореното лицензиране върху бизнес средата е значителен⁷⁸.

За отваряне на ресторант в Лисабон преди въвеждане на програмата за ускорено лицензиране е трябвало да се попълнят 6 форми за кандидатстване, да се изпратят 83 допълнителни документа, да се посетят 4 публични институции 11 пъти, да се чака продължително за анализ от страна на 15 директора и технически персонал и едва тогава да

⁷⁸ Simplification strategies through e-Government, Portuguese initiatives, Maria Manuel Leitão Marques, Portugal - Ministry of the Presidency - Office of the Secretary of State for Administrative Modernization, October 2010
<http://www.oecd.org/regreform/policyconference/46312938.pdf>

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

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

се започне бизнес начинанието.

След като е въведена програмата за ускорено лицензиране, предприемачът трябва само да влезе в интернет портала⁷⁹, да се съгласи с общите условия и правила, да попълни електронен формуляр, да плати дължимите такси по електронен път и вече може да стартира бизнес начинанието. Контролът от страна на органите се извършва *ex post*.

Въвеждането на програмата за ускорено лицензиране се базира на няколко основни цели: намаляване на броя срещи лице в лице, намаляване на времето за чакане, минимизиране на действията необходими за извършване на една процедура, предоставяне на услуги „на място“ и подобряване на качеството на информацията.

Оценката на правителството е, че реформата е приложима и в други страни, но изисква политическа воля и координирани усилия от страна на всички заинтересовани лица не само при изготвянето на самия портал, но и при оптимизиране на системата на лицензионни режими. Това от своя страна предполага преглед на всички разрешителни режими, оценка разходи-ползи на всеки един от тях и идентифициране на възможности за премахване на излишните процедури.

8. Въвеждане на система за опростено предоставяне на фирмена информация

Системата за опростено предоставяне на фирмена информация е въведена през 2007 г. като част от програмата на португалското правителство за опростяване и модернизиране на административните процедури с цел да улесни комуникацията между бизнеса и няколко държавни институции, сред които Министерството на правосъдието, Министерството на финансите, Националният статистически институт и Централната банка на Португалия.

Системата за опростено предоставяне на фирмена информация (Informação Empresarial Simplificada, IES)⁸⁰, е формално създадена с Наредба номер 8/2007 г. от 17 януари. Тази система позволява на фирмите да отговарят на няколко изисквания, свързани с фискални, статистически и счетоводни въпроси чрез интегрирана електронна платформа.

Преди това дружествата са били задължени да предоставят техните годишни отчети по множество различни начини: депозиране на отчетите на място в офисите на търговския регистър, представяне на различна данъчна и счетоводна информация на Министерството на финансите, Националният статистически институт и Централната банка на Португалия. Изпълнението на всяко едно от четирите изисквания към четирите институции е свързано с предоставянето на подобна по вид информация и затова позволява интеграция чрез

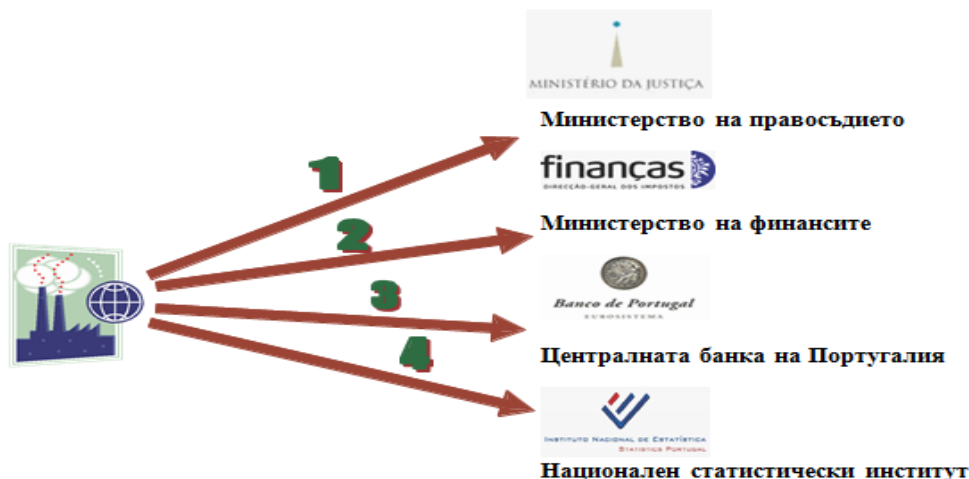
⁷⁹ <http://www.portaldaempresa.pt/CVE/pt/LicenciamentoZero/>

⁸⁰ http://www.ies.gov.pt/site_IES/site/home.htm

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

въвеждането на единна стандартизирана форма. По този начин компаниите могат да изпълнят едновременно задълженията си към четирите институции.

Фигура 5: Поток на информацията преди въвеждане на системата IES



Фигура 6: Поток на информацията след въвеждане на системата IES



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

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

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

Източник на фигурите: Централната банка на Португалия⁸¹

Попълването на тази единна форма е регламентирано чрез постановление номер 208 от 16 февруари 2007 г. и е допълнено чрез Наредба номер 8 от 3 януари 2008 г., както и Наредба 64-А/2011 и Наредба номер 26/2012.

Използването на системата е задължително за всички дружества, а информацията трябва да бъде изпратена до края на месец юни в годината следваща годината на отчитане.

Мярката се счита за ефективна от Националния статистически институт⁸², защото в резултат на нейното прилагане е регистрирано увеличение на броя фирми, които успяват да спазват регулаторните изисквания, а паралелно с това намаляват нарушенията например при неподдаване на декларации пред статистическите органи. Преди въвеждането на системата едва 5% от дружествата са изпълнявали в срок своите задължения към Централната банка на Португалия и едва 23% от компаниите са предавали навреме отчетите си в Търговския регистър. След въвеждането на системата тези задължения са изпълнени от близо 100% от фирмите. Нещо повече, тази инициатива води до заместване на анкетите сред бизнеса с реални данни от фирми, които са подали информация през системата. Това позволява значително подобряване на качеството на бизнес статистиката в Португалия.

Въвеждането на системата се използва от Централната банка на Португалия, която създава икономическа и финансова база от данни с нефинансовите предприятия в страната⁸³. Данните се базират на годишните отчети, които нефинансовите дружества подават през системата за опростено предоставяне на фирмена информация. Информацията в базата от данни се използва за получаване на по-добро разбиране на икономическото и финансово състояние на португалските предприятия в реалния сектор. Базата от данни дава полезна информация за мениджмънта относно позицията на дружеството в сектора на икономическа дейност. Въз основа на тези данни Централната банка на Португалия може да извършва допълнителни изследвания на финансовата стабилност и общото състояние на португалската икономика. За външни потребители информацията за всяка индивидуална фирма е конфиденциална, а публично достъпните данни са само на агрегирано ниво.

След като е била създадена, системата е призната от фирмите за ефективна мярка, реално намаляваща административната тежест. Възможността за предоставяне по електронен път в

⁸¹ <http://www.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/sup-be-1-2008-en.pdf>

⁸² Ana Chumbau, Humberto Jorge Pereira, Sofia Rodrigues, Simplified Business Information (IES) Simplified Business Information (IES): Impact of Admin Data in the Impact of Admin Data in the production of Business Statistics production of Business Statistics, Statistics Portugal
http://www.inec.pt/filme_inst/essnet/papers/Session3/Paper3.6.pdf

⁸³ <http://www.bportugal.pt/en-US/ServicosaoPublico/CentraldeBalancos/Pages/default.aspx>

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

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

стандартизиран формат и еднократно необходимата информация, спазвайки четири законови задължения, е значително улеснение за предприятията.

Друг важен фактор за успеха на инициативата е участието на Камарата на дипломираните експерт-счетоводители, подкрепа от софтуерни специалисти, както и съдействие от страна на законодателните органи.

9. Предприемаческа програма за безработни лица

С навлизането в рецесия португалската икономика беше изправена пред няколко нови предизвикателства. От една страна, безработицата в страната е висока с тенденция да се повишава, а от друга страна, част от безработните имат практически опит в туризма и услугите, но нямат необходимите цялостни познания за започване на самостоятелна дейност и работа като самонаети (например, юридически, финансови, управленски познания). От тази гледна точка в страната има нужда от програма, която да информира, образова и стимулира предприемачеството сред безработните лица. Програмата има превантивна функция по отношение на сивата икономика, защото намалява вероятността безработните лица да преминат в неформалната икономика.

Програмата за подкрепа на безработни лица, които искат да бъдат самонаети или да създадат нов бизнес, се осъществява заедно от Института за заетост и професионално обучение (O Instituto do Emprego e Formação Profissional, IEFP⁸⁴) и Института за подкрепа на малки и средни предприятия и инвестиции (Instituto de Apoio as Pequenas e Médias Empresas e Investimento, IAPMEI⁸⁵).

В рамките на програмата е създаден портал⁸⁶, който предоставя информация и услуги в подкрепа на начинаещите предприемачи, включително обучение, техническа подкрепа, диагноза на необходимите умения, изисквания за конкурентоспособност в съответния отрасъл. Има подробна информация за:

- начини за създаване на дружество,
- законови изисквания,
- възможности за финансиране (кредитни линии за МСП, венчър финансиране, грантове и други финансиращи схеми)
- управление на бизнеса и бизнес модели,
- финансови стимули за създаване на инвестиции и заетост,

⁸⁴ <http://www.iefp.pt>

⁸⁵ <http://www.iapmei.pt>

⁸⁶ <http://www.iapmei.pt/iapmei-art-01.php>

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

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

- бизнес иновации (добри практики, конкурентоспособност и клъстери);
- възможности за износ (мрежа от партньори, кредитни линии, данъчни стимули и др.)

Една от мерките за подкрепа на самонаетите е помощ при създаването на компании, регламентирана в Програмата за предприемачество. Финансовият стимул е под формата на авансово плащане на обезщетения за безработица и е комбиниран с консултации и обучение за стартиране на собствен бизнес. Финансовият стимул може да бъде и под формата на пониски преференциални лихвени проценти и банкови гаранции или безвъзмезден грант. Програмата е в своята начална фаза и все още няма достатъчно информация за резултатите от нейното изпълнение.

5.3 Анализ и типология на проучените промени, политики, практики

Въпреки че има много различни конкретни подходи за борба със сивата икономика, мерките могат да бъдат разделени в две основни групи в зависимост от тяхното въздействие – възпиращи / негативни и насърчаващи / позитивни.

Възпиращият подход почива на допускането, че без да има постоянен контрол от страна на съответните органи, неформалната икономика ще продължи да съществува, защото има траен дисбаланс между икономическите ползи от работа в сенчестата икономика и разходите за спазване на всички регулаторни изисквания за опериране „на светло“. За да бъдат балансирани ползите и разходите е необходимо да има последващ контрол от страна на отговорните институции. Въздействието върху поведението на икономическите субекти се реализира чрез потенциалната / очаквана загуба за нарушителя, която е функция на вероятността да бъде разкрит и размера на предвидената санкция. Колкото по-голям е размерът на санкцията и вероятността тя да бъде наложена, толкова по-силен е възпиращият ефект. От своя страна, вероятността за установяване на нерегламентирани практики зависи пряко от способността на отговорните органи да разкриват проявите на неформалната икономика. По отношение на предвидената санкция значение има както нейният номинален размер, така и нейната структура – дали скалата е прогресивна, регресивна или постоянна (плоска).

Възпиращите мерки традиционно имат по-силно присъствие в практиката. В Португалия например възпиращите мерки често са ориентирани около дейността на инспектиращите органи. В тази посока е изработването на тригодишния план за действие при инспекциите, който се фокусира от една страна върху условията на труд, а от друга върху наличието на неформална заетост. Друго усилие в рамките на този подход е организирането

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

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

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

на масови широкомащабни операции от страна на португалското правителство и агенциите с цел увеличаване на данъчните приходи. Към тази група мерки спада и програмата за обучение на инспекторите по труда относно характеристиките и проявленията на неформалната икономика. Сред възпиращите мерки прилагани в Португалия е и съпоставянето на информация от различни бази от данни и дори в крайни случаи нарушаване на банковата тайна, както е предвидено в законов акт 30-G/2000 от 29 декември, както и в член 63-B и 40 от законов акт 55- В/2004 от 30 декември, тогава когато има наличието на съществени несъответствия между декларирания доход и закупените стоки или имоти. Забраната за фирми, които доказано оперират в сенчестата икономика, да участват в обществени поръчки също е възпираща мярка. Сред ограничаващите практики е и засиленият контрол върху агенциите за временна заетост, които осигуряват работа в Португалия или други страни-членки на ЕС.

Насърчаващите / позитивни мерки се базират на допускането, че възпиращите мерки и последващият контрол не могат да преустановят всички прояви на неформалната икономика. Сред насърчаващите мерки могат да се открият тези с превантивен ефект, стимулиращите легализиране на неформалната заетост и мерките, които целят промяна в обществените настроения / нагласи към явлението сенчеста икономика. Позитивните мерки често са свързано с усилията за подобряване на бизнес средата и увеличаване на стимулите за развиване на дейност, спазвайки всички нормативни изисквания. Сред най-често прилаганите мерки са реформиране на данъчния и осигурителен режим с цел опростяване и редуциране на процедурите и намаляване на общата данъчна тежест. Промяната на структурата на облагането (от прогресивна към плоска скала) или намаляването на размера на ставката също попада сред използваните стимулиращи практики.

Освен данъчно-осигурителните промени, друга голяма група реформи са свързани с подобряване на комуникацията между правителство и граждани и оптимизиране на регулациите. Стартирала през 2005 г., мащабната програма за оптимизиране на административното обслужване в Португалия играе важна в роля по отношение на подобряване на бизнес средата като цяло и редуцирането на сивия сектор в частност. Сред насърчителните инициативи се открояват възможността за създаване на компания „на едно гише“, пускането на портал за бизнес услуги, въвеждането на програма за ускорено лицензиране и система за опростено предоставяне на фирмена информация. Общото между тези инициативи е, че намаляват разходите за спазване на нормативните изисквания и по този начин стимулират развитието на прозрачен бизнес.

Сред насърчителните мерки попадат и програмите за подкрепа на бизнеса и самонаетите. Например бизнес порталът www.portaldapresa.pt е източник на информация и

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



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

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

подкрепа в четири основни направления – учредяване, управление, разширяване и заличаване на дружеството. Порталът предоставя детайлна информация и услуги при съставяне на бизнес план и маркетингова стратегия, избор на юридическата форма на дружеството, възможностите за финансиране, учредяване на компанията, възможностите за придобиване на лиценз и съвети за стартиране на икономическата дейност. Друга насърчителна мярка в Португалия е Програмата за подкрепа на безработни лица, които искат да бъдат самонаети или да създадат нов бизнес. Тя се реализира съвместно между Института за заетост и професионално обучение (O Instituto do Emprego e Formação Profissional, IEFP) и Института за подкрепа на малки и средни предприятия и инвестиции (Instituto de Apoio as Pequenas e Medias Empresas e Investimento, IAPMEI).

В Португалия често прилагани са инициативи, които целят да променят доминиращото отношение на икономическите субекти към сивата икономика като феномен. В страни като Португалия поддържането на неформални трудови отношения в много сектори като туризма и строителството се счита по-скоро за правило, а не за изключение. В резултат на това голяма част от населението има позитивно отношение и толерира подобни практики. Целта на повечето кампании в Португалия е да променят тази обществена нагласа. Например, Органът за условията на труд редовно организира национална кампания срещу недеклаирания труд. Една от целите на тази кампания е да спомогне за повишаване осведомеността сред икономически активните лица относно недеклаирания труд и неговите отрицателни последици за обществото като цяло. Друга кампания е насочена към недеклаираната заетост в хотели и ресторанти и е организирана през 2007 г. от Синдиката на работниците в хотелите, туризма и ресторантите в Северна Португалия (Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Hotelaria, Turismo, Restaurantes e Similares do Norte). В някои от хотелите, в които се провежда кампанията, под натиска на служителите и общественото мнение като цяло работодателите формализират своите отношения с работниците. За да имат успех такива кампании трябва да бъдат масови и да се провеждат периодично, особено в страни като Португалия, които винаги са имали относително висок дял на неформалната икономика.

Мерките за редуциране на сивата икономика могат да бъдат разделени на засягащи всички икономически агенти или насочени единствено към конкретни сектори на икономиката. Тъй като португалската икономика се характеризира с висок дял на туризма и услугите за домакинството от гледна точка на добавената стойност и селското стопанство от гледна точка на заетостта, много инициативи са посветени на неформалната икономика именно в тези отрасли. Такива например са задължителните карти за самоличност, които работниците трябва да носят на строителните обекти. Друга мярка със секторна насоченост е кампанията срещу недеклаираната заетост в хотели и ресторанти. Макар че програмата за

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

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

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

ускорено лицензиране може да се използва от широк кръг фирми, тя е предназначена да улесни работата предимно на баровете и ресторантите. Същевременно се реализират и множество мерки, които са насочени към широк спектър целеви групи, а в някои случаи обхващат и цялата икономика. Такива например в по-голяма си част са планове за инспекции и одит, както и Системата за опростено предоставяне на фирмена информация.

Мерките за редуциране на сивата икономика могат да бъдат разделени на мерки насочени към постоянната или сезонна заетост. В Португалия поради развитието на туризма има силно изразени сезонни пикове на проявленията на неформалната икономика. Затова и кампаниите насочени срещу недеклаираната заетост в хотели и ресторанти обикновено се провеждат по време на активния туристически сезон.

Мерките за намаляване на неформалната икономика могат да бъдат разделени и в зависимост от институцията, която ги въвежда и отговаря за тяхното изпълнение. Част от инициативите са стартирани от правителството, от отделни министерства или други държавни органи и агенции. Някои промени са инициирани от асоциации или конфедерации на работодатели или синдикални организации. Така например голяма част от кампаниите и инспекциите са съблюдавани от Органа за условията на труд (Autoridade para as Condições de Trabalho). Друга кампания през 2007 г. е организирана от Синдиката на работниците в хотелите, туризма и ресторантите в Северна Португалия. Има примери за наднационални инициативи за редуциране на сивата икономика чрез промотиране на конкретни политики. Една от тези инициативи е провеждана периодично от Виза Европа⁸⁷, която лобира за увеличаване на електронните разплащания като средство за намаляване на неформалния сектор. С подкрепата на Виза Европа на всеки две години се издава доклад за динамиката на неформалната икономика по страни в Европа, преглед на основните прилагани мерки и предложения за политики, които биха могли да спомогнат за свиване на сенчестата икономика.

Част от програмите за понижаване дела на сивата икономика в Португалия са продукт на сътрудничеството на няколко институции. Например програмата за оптимизиране на административното обслужване е плод на усилията на Агенцията за административна модернизация (Agência para a Modernização Administrativa, AMA), която си сътрудничи с Министерство на правосъдието (Ministério da Justiça), Министерството на финансите (Ministério das Finanças), Министерството на икономиката (Ministério da Economia), и на Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност (Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social).

Демографската ситуация в Португалия и силните входящи потоци от легални и

⁸⁷ http://www.visaeurope.com/en/about_us/industry_insights.aspx

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

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

нелегални емигранти, идващи от Бразилия, африканските колонии и Източна Европа, принуждават португалските власти да изготвят програми насочени специално към тези граждани на други страни, които работят предимно в строителството (мъжете) и услугите за домакинството (жените). Други действия са насочени разкриване на нелоялни или незаконни практики при наемане на португалски граждани за работа в Испания, Белгия или други европейски страни. Такава мярка е увеличаването на контрола върху агенциите за временна заетост в Португалия.

5.4 Анализ и подбор на проучени практики според избраните в т. 4 критерии

Тук са описани идентифицираните добри практики за борба с неформалната икономика в Португалия и е направен анализ въз основа на посочените в т. 4 критерии за подбор. За всяка практика са посочени характеристиките ѝ, заради които е избрана за добра.

Практика № 1. Специален режим за третиране на трудови договори с ограничена продължителност

С мярката са уредени специални случаи на трудови договори с ограничена продължителност. Въведена е възможността трудови договори за сезонна селскостопанска дейност или за предоставяне на туристическа услуга с продължителност до 15 дни да не се сключват в писмена форма, като работодателят следва единствено да уведоми по електронен път съответната служба за социално осигуряване за наличието на трудово правоотношение.

Практиката е иновативна, защото съчетава опростяване на процедурите по наемане на работници за много краткосрочна заетост с използване на електронни канали за деклариране на трудовото правоотношение в службите за социално осигуряване.

Мярката постига въздействие върху поведението на работодателите, тъй като се намаляват разходите за краткосрочно наемане на работници в селското стопанство и туризма, като в същото време се гарантират социално-осигурителните права на работниците. Намалява се мотивацията на работодателите да търсят неформални форми на заетост при необходимост от краткотрайно или инцидентно наемане на лица за сезонни дейности, при които по принцип се концентрират прояви на неформална заетост.

Мярката е универсална и може лесно да се адаптира към особеностите на други страни.

Тя е ефективна, защото създава предпоставки за лесно формализиране на някои по-особени форми на заетост и съответно стимули за формализиране на трудовите

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

правоотношения при осъществяването на селскостопански дейности и туристически услуги.

Практиката може да се оцени като ефикасна, тъй като нейното прилагане не предполага пряко увеличаване на публичните разходи и не налага разходи за съобразяване на икономическите агенти.

Инициативата е устойчива, защото въздейства трайно върху поведението на икономическите агенти, имайки предвид структурата на португалската икономика, в която туристическите услуги и селскостопанските дейности имат значителен дял.

Практиката дава възможност за повтаряема употреба.

Практика № 2. Допускане на заетост с прекъсване



С мярката е предоставена възможност на работодатели, които временно преустановяват дейност или имат променлив интензитет на производството, да договарят периоди на прекъсване на дейността на заетите лица (т.е. периоди на „бездействие”), без да прекратяват трудовите им правоотношения.

Практиката има иновативен характер, тъй като въвежда нова гъвкава форма на периодична заетост без прекъсване на трудовото правоотношение за периодите на прекъсване на дейността. За разлика от стандартната уредба на временна заетост (например заетост в определени дни от седмицата), в случая се дава възможност за договаряне на продължителни периоди (месеци), през които работникът няма да е ангажиран и може да се пренасочи към други дейности.

Мярката стимулира заетостта, тъй като въздейства върху стимулите на работодателите да наемат работници и служители на постоянен трудов договор, независимо че работния процес не предполага поддържането на постоянна пълна заетост. В същото време те не са задължени да изплащат пълния размер на работната заплата за периодите без натоварване, а само част от нея, като по този начин значително се съкращават разходите за труд. Съкращават се и разходите, свързани с декларирането на заетостта, защото не се налага сключване на нов трудов договор при всяко подновяване на работния процес. Подобряват се възможностите за поддържане на заетост в периоди на икономическа криза и временен/сезонен спад на бизнеса. Наетите лица от своя страна запазват трудовите и социално-осигурителните си права, запазват определено ниво на дохода си, като в същото време имат възможност да планират допълнителна заетост в периодите на прекъсване.

Мярката е универсална и може лесно да се адаптира към особеностите на други страни.

Тя е ефективна, защото създава директни предпоставки за предвидимост на трудовите

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

отношения и за намаляване на разходите за труд.

Практиката може да се оцени като ефикасна, тъй като нейното прилагане не предполага пряко увеличаване на публичните разходи и не налага разходи за съобразяване на икономическите агенти.

Практика № 3. Съвместяване на частично обезщетение за безработица с работа на непълен работен ден

Системата за отпускане на обезщетение за безработица дълго време е предоставяла силни стимули за работа в неформалния сектор. Бенефициентът цели запазване на достъпа до обезщетението и затова предпочита да получава недеklarирани доходи от работодателя, в случай че си намери работа.

Наредба 72 / 2010 г. се опитва да преодолее тези ограничения, като предоставя възможност работникът да получава обезщетение за безработица в частичен размер докато работи на непълен работен ден. Предвижда се и възможност самонаето лице с ниски доходи също да има право да получава частично обезщетение за безработица.

Реформата включва иновативен елемент, доколкото комбинира възможността за заетост и получаване на обезщетение за безработица, които традиционно се считат за несъвместими.

Въвеждането на реформата има значително въздействие върху икономически активните лица поради особеностите на пазара на труда в Португалия, в който временната и сезонната заетост имат съществен дял.

Практиката е описана в наредбата и може да бъде адаптирана в други страни, отчитайки спецификите на местното законодателство.

Целта на практиката е да стимулира бенефициентите на обезщетения за безработица да започват работа на непълен работен ден вместо да не работят или да работят в сивата икономика.

Практиката предоставя добри възможности за работници, които имат възможност да започнат работа на половин работен по време на срока, в който получават обезщетения. От реформата имат полза и фирмите, които използват заетост на непълно работно време. Практиката генерира ползи и за бюджета, доколкото при започване на работа се изплаща обезщетение не в пълен, а в частичен размер.

Практиката е устойчива, защото създава условия за трайно въздействие върху икономическите агенти.

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Практика № 4. Намаляване/ премахване на таксите за извършване на транзакции през банкомат

В началото на 2010 г. в Португалия са премахнати таксите върху операциите с банкомат (включително теглене, внасяне на пари и извършване на разплащания).

Практиката е иновативна, защото дотогава не е била прилагана в такъв мащаб в други европейски страни, макар че на концептуално ниво са дискутирани подобни мерки за стимулиране на транзакциите през банки и други финансови институции. Тази мярка е съобразена с развитието на платежната система в национален и международен мащаб и с все по-широкото навлизане на модерни начини за извършване на финансови транзакции. Португалия е една от страните в Европа, която се характеризира с добро развитие на платежната инфраструктура и с бързо адаптиране на технологичните подобрения в тази сфера.

Премахването на таксите има значително въздействие върху домакинствата в Португалия, имайки предвид няколко фактора. На първо място, Португалия е една от страните с най-широко използване на банкоматни устройства в ЕС. Според данните на ЕЦБ Португалия е на първо място в ЕС по брой банкомати на човек от населението. На второ място, в периода 2010-2012 г. след намаляването на таксите транзакциите през банкомат варират между 29 и 30 млрд. евро годишно, което означава, че законът е позволил значителни спестявания за домакинствата. По този начин практиката е довела до увеличаване на стимулите за използване на банкомати и терминали, а оттам и до редуциране на дела на неформалната икономика. Значимата връзка между ползването на модерни начини за разплащане и равнището на сивата икономика е доказана и на емпирично ниво. Множество изследвания показват, че при увеличаване на паричния оборот и транзакциите през финансови институции, неформалната икономика се свива.

Практиката е добре структурирана и документирана, и може лесно да бъде повторена и адаптирана в други страни. Това важи особено за страни в Европа, които имат подобна платежна инфраструктура. От тази гледна точка мярката дава възможност за трансфериране.

Целта на въведената практика е да защити интересите на потребителите на финансови продукти и да стимулира употребата на ефективни платежни инструменти при условията на прозрачност и конкуренция, като по този начин способства за намаляване на неформалната икономика. Имайки предвид постигнатите резултати и силното въздействие върху икономическите агенти, практиката може да бъде квалифицирана като ефективна.

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

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

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

Практиката води до съществени финансови ползи за домакинствата под формата на намалени транзакционни разходи. Доколкото повечето финансови институции не разчитат в голяма степен на постъпленията от тези такси, негативният ефект за тях е донякъде ограничен. Нещо повече, премахването на таксите стимулира домакинствата да използват по-активно банкови услуги, което позволява на банките по-лесно да набират финансов ресурс при по-ниски лихви. Контролът върху прилагането на практиката се извършва от Централната банка на Португалия. Имайки предвид, че традиционно банковият сектор е силно регулиран, административните разходи по въвеждането на практиката и последващия контрол не са значителни. В резултат на това, практиката може да бъде квалифицирана като ефикасна.

Практиката създава условия за трайно въздействие върху икономическите агенти, защото влияе върху тяхното поведение при извършването на всяка една транзакция през банкоматно устройство. Поради начина на приложение, практиката не може да бъде заобиколена или избягната.

Практика № 5. Организиране на кампания срещу недекларираната заетост в хотели и ресторанти

През 2007 г. е проведена мащабна кампания срещу недекларираната заетост в хотели и ресторанти в Португалия.

Кампанията е иновативна заради активната роля на частния сектор в лицето на Синдиката на работниците в хотелите, туризма и ресторантите в Северна Португалия, който е основният организатор. Иновативен елемент е и високата степен на сътрудничество между организаторите и ангажираните публични институции - Органа за условията на труд, Института за социално осигуряване и Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност.

Практиката има силно въздействие, защото на първо място позволява ясното идентифициране на мащаба на проблема. Проучване в рамките на инициативата показва, че 33% от анкетираните лица в изследваните хотели и ресторанти са наети на работа без да са изпълнени всички изисквания на закона, а 39% от служителите в заведенията за хранене не са осигурявани на пълния им доход. Кампанията има силно въздействие върху отношението на гражданите към неформалната заетост.

Практиката може да бъде трансферирана не само в други сектори на икономиката, но и в други страни.

Инициативата цели промяна в обществените нагласи към неформалната икономика в

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

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

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

Португалия, повишаване на осведомеността на гражданите относно негативните последици от сенчестата икономика, увеличаване на натиска към некоректните работодатели от страна на техни служители и обществото като цяло и формализиране на нерегистрираната заетост. Кампанията е добре приета от работниците и се ползва с положително общественото мнение. В резултат на кампанията в някои хотели има случаи на формализиране на заетост и осигуряване на работниците върху реалното брутно възнаграждение. От тази гледна точка, кампанията е ефективна, защото води до качествена промяна в обществените нагласи и до формализиране на част от нерегистрираната заетост.

Инициативата започва с анкетно проучване сред служителите на хотели и ресторанти, следват координационни и информационни срещи с участващите публични институции, както и разпространение на информационно материали - плакати и брошури на място в хотелите и заведенията. Разходите не са значителни, което позволява мярката да бъде квалифицирана като ефикасна.

Тази мярка предполага възможност за повтаряема употреба и запазва своята ефективност при всяко ново прилагане, особено в страни като Португалия, които традиционно се характеризират с висок дял на сивата икономика и относително благоприятно отношение на обществото към това отрицателно явление.

Практика № 6. Възможност за създаване на компания „на едно гише“

През 2005 г. Министерството на правосъдието започва инициатива, която дава възможност за ускорено регистриране на дружество „на едно гише“ - в рамките на един и същи ден. Целта е да се улесни и ускори регистрацията на дружество, защото колкото по-трудна и бавна е тя, толкова е по-голям стимулът и вероятността лицето да предпочете да работи в сивата икономика.

Практиката е иновативна от гледна точка на значителното оптимизиране на процедурите по регистрация на дружество, както и новаторските времеспестяващи подходи, които се използват в процеса на регистрация на дружеството.

Инициативата има значително въздействие върху бизнеса и стартиращите предприемачи, защото позволява съществено намаляване на преките и косвени разходи при регистрация на дружество и има силен превантивен ефект по отношение на сивата икономика. От юли 2005 г. до октомври 2013 г. са създадени 157 388 фирми по тази процедура. Практиката има положителен принос в борбата със сивата икономика от гледна точка както на превенцията, така и на формализирането на дейности, които до момента са били в обхвата на сенчестата икономика.

Изглежда, че тази инициатива може да бъде трансферирана в други страни. След като

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

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

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

се признава като успех от Световната банка, няколко страни са показали значителен интерес към португалската инициатива. Представители на Ангола и Кабо Верде, Финландия, Унгария, Словения и Швеция, Бразилия, Чили, Китай, Египет и Мозамбик са извършили проучване на начините за въвеждане на реформата и опита на португалското правителство.

Мярката е ефективна, защото постига целите, с които е създадена – улесняване на регистрацията, намаляване на административна тежест за бизнеса, насърчаване на формализирането на дружества в сивия сектор и превенция. Количествените резултати от инициативата надминават предварителните очаквания за ефекта от нейното приложение.

Изпълнението на проекта е координирано от Агенцията за административна модернизация в сътрудничество с няколко министерства: Министерство на правосъдието, Министерството на финансите, Министерството на икономиката и Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност. Тъй като инициативата няма собствен централно определен бюджет, е трудно да бъдат установени с прецизност разходите по нейното реализиране. От друга страна, услугата по регистрацията се заплаща от бизнес потребителите (цената е 360 евро на регистрация), което компенсира част от текущите разходи по администрирането на проекта. Ползите за бизнеса са значителни с оглед спестеното време и усилия. На тази основа може да се направи обосновано предположение, че практиката е ефикасна.

Мярката е устойчива и запазва своята ефективност при всяко ново използване на улеснената процедура.

Практика № 7. Създаване на портал за услуги за самонаетите и бизнеса

Порталът в полза на бизнеса и самонаетите (www.portaldaempresa.pt) стартира през юни 2006 г. с цел предоставяне на онлайн достъп до 400 информационни, интерактивни и транзакционни услуги в услуга на частния сектор.

Порталът предоставя достъп до синтезирана информация, която е полезна за предприемачите и бизнеса и е иновативен от гледна точка на разнообразието от възможности, които предоставя. Порталът изпълнява не само информативни функции, предоставяйки достъп до различни форми, документи, подробности за процедури и т.н., но дава възможност и за извършване на транзакции и получаване на консултации.

Имайки предвид широкото използване на портала от самонаети, малки и микро предприятия и значителното облекчаване на достъпа до информация и различни услуги, инициативата оказва силно въздействие върху поведението на икономическите агенти и има положителен ефект в борбата със сивата икономика, създавайки стимули за формализиране и превенция.

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

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

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

Практиката може лесно да бъде адаптирана към други страни, отчитайки разликите в административните процедури и спецификите на местната икономика.

Първоначално целта при планирането на проекта е да предоставя виртуален достъп до и информация за поне 400 услуги за бизнеса. Понастоящем порталът обхваща 650 услуги, до които има бърз достъп посредством интерактивно меню. Инициативата улеснява дейността на фирмите, като от една страна повишава тяхната конкурентоспособност, а от друга, увеличава стимулите за опериране в рамките на светлата икономика.

Реализацията на проекта изисква координацията на няколко публични институции, всяка от които осигурява частично финансирането на инициативата. Ползите за бизнеса и начинаещите предприемачи са съществени, имайки предвид характеристиките на трудовия пазар в Португалия и острата нужда от синтезирана информация за всички етапи от съществуването на едно дружество - учредяване, управление, разширяване и заличаване.

Инициативата дава възможности за трайно въздействие върху икономическите агенти в продължение на целия цикъл на съществуване на фирмата.

Мярката запазва своята ефективност при използването и от всеки нов предприемач, а структурата на портала позволява неговото непрекъснато надграждане с нови услуги и раздели и постоянното му усъвършенстване.

Практика № 8. Въвеждане на програма за ускорено лицензиране

Програмата за ускорено лицензиране цели значително да опрости лицензионните процедури, които са необходими за извършване на някои икономически дейности чрез намаляване на административната тежест и оптимизиране на процесите. Мярката е насочена основно към заведенията за храни и напитки, търговията на дребно и складиране, както и някои услугите.

Практиката е иновативна, защото съчетава опростяването на лицензионните режими с възможностите, които предоставят новите технологии и интернет. Задълбоченият анализ на административните процеси позволява открояването на ненужните стъпки във всяка процедура и тяхното елиминирание.

Програмата постига значително въздействие върху поведението на икономическите агенти, спестявайки време, финансови средства и до голяма степен елиминирайки необходимостта от наемането на посредници (консултанти, юристи, счетоводители) при самото кандидатстване за лиценз.

С оглед на наличието на подобни лицензионни режими в много други европейски страни, програмата може лесно да се адаптира към особеностите на конкретната икономика. Изпълнителите на проекта са изготвили правилници и насоки за опростяване на

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

лицензионните режими, включващи основни принципни положения.

Програмата е ефективна, защото води до реално облекчаване на разрешителните режими. Например, с гласуването на законово постановление номер 48/2011 г. е реализирано съществено намаляване на изискваните разрешения за създаване на заведение за хранене. Инициативата спестява значителни ресурси както за частния сектор, така и за публичните институции посредством оптимизирането на неефективни административни процеси. Ефикасността на програмата като цяло зависи до голяма степен от работата по проекта на публичните институции, които отговарят за съответния лицензионен режим.

Инициативата е устойчива, защото въздейства трайно върху поведението на икономическите агенти, имайки предвид структурата на португалската икономика, в която туристическите услуги и заведенията, които най-често се възползват от ускорения режим, заемат голям дял.

Практиката дава възможност за повтаряема употреба и постепенното увеличаване на лицензионните режими, които попадат в нейния обхват.

Практика № 9. Въвеждане на система за опростено предоставяне на фирмена информация

През 2006 г. португалското правителство разработва система за опростено предоставяне на фирмена информация, която улеснява комуникацията между няколко държавни институции, сред които Търговския регистър, Министерството на финансите, Националният статистически институт и Централната банка на Португалия.

Системата е иновативна, защото включва стандартизация на изискванията на няколко публични институции едновременно и по този начин намалява значително административната тежест върху бизнеса и особено върху микропредприятията и самонаетите, които не разполагат със значителен административен капацитет.

Практиката има до голяма степен превантивен ефект по отношение най-вече на самонаетите и малките фирми. Инициативата също така създава стимули за формализиране на дейности, които дотогава са попадали в обхвата на сивата икономика.

С оглед на подобните регулаторни изисквания в други страни, интегрираното подаване на фирмена информация чрез единна форма може да бъде трансферирано в други страни. Мярквата се счита за ефективна, защото постига поставената цел за намаляване на тежестта върху бизнеса. В резултат на въвеждането на системата е регистрирано увеличение на броя фирми, които успяват да спазят регулаторните изисквания, а паралелно с това намаляват случаите на неизпълнение на задълженията пред статистическите органи. Инициативата позволява значително подобряване на качеството на бизнес статистиката в Португалия, която

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

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

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

заема важно място при икономическото планиране.

Практиката е ефикасна. Първоначалните разходи са свързани с изготвянето на стандартизираната форма и подходяща софтуерна система, но разходите по текуща поддръжка на системата не са значителни. От друга страна, ползите за бизнеса и особено за малките предприятия са съществени.

Практиката е устойчива във времето и е сред най-високо оценените реформи в процеса на оптимизиране на публичната администрация в Португалия.

Практика № 10. Организиране на практическо и теоретично обучение на инспекторите по труда относно неформалната икономика

През 2009 г. Органът за условията на труд започва курс на обучение по темата на недекларираната трудова заетост. Курсът е предназначен за инспекторите по труда. Обучението е един от стълбовете на тригодишния План за действие при инспекциите (Plano de Acção Inspectiva).

Макар че организирането на обучения за инспекторите само по себе си не е иновативно, конкретният курс съдържа иновативни елементи, защото се фокусира специално върху неформалната икономика. Обърнато е внимание на конкретните проявления и концепциите за недеклариран труд като явление, като целта е формулиране на методики и процедури за инспекционните дейности в съответствие със стратегическите цели и публичните политики на Агенцията. Обучението на новите инспектори на труда включват както теоретична и практическа част. Инспекторите получават теоретична подготовка относно дефиницията и основните проявления на сивата икономика. В основата на концепцията за обучението е допускането е, че борбата с неформалната заетост изисква мултидисциплинарни знания и умения от страна на служителите на контролиращите органи.

Практиката е част от възпиращите мерки, които целят да ограничат проявлението на неформалната икономика в Португалия. Обучението цели да подобри подготовката на инспекторите и да увеличи разкриваемостта на случаите на недекларирана заетост.

Практиката може лесно да бъде трансферирана в други страни, ако бъде съобразена с особеностите на проявленията на неформалната икономика в съответната страна. Инициативата е посочена като добра практика от Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound).

Мярката може да бъде квалифицирана като ефективна, защото на първо място постига набелязаните цели за броя инспектори, които трябва да бъдат обучени. Този курс първоначално включва четири обучения, а през 2009 г. са обучени 148 новопостъпили инспектори на труда. Курсът се провежда периодично всяка година, като над 50% от

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



Европейски съюз

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

Инвестира във вашето бъдеще!



Европейски социален фонд

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

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

инспекторите по труда вече са преминали обучение. На второ място, обучението е един от факторите, които допринасят за повишаване на разкриваемостта (заедно с увеличаването на честотата на инспекциите и акцентирането върху недекларираната заетост).

Практиката е устойчива във времето, а целта е тя да се провежда редовно, отчитайки че в настоящата динамина икономическа обстановка непрекъснатото подобряване на знанията и уменията на инспекторите е от ключово значение в борбата с нерегистрираната заетост.



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



Prime Consulting

И.П.И
Институт за пазарна икономика

**Industry
Watch**
RELIABLE ECONOMIC THINKING

Стр. 127 от
151

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Раздел II. Описание на идентифицирани добри практики

1 ОПИСАНИЕ НА ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ В ОБЩ (СТАНДАРТИЗИРАН) ФОРМАТ

Практика № 1. Специален режим за третиране на трудови договори с ограничена продължителност

Име	Специален режим за третиране на трудови договори с ограничена продължителност Casos especiais de contrato de trabalho de muito curta duração
Кратко описание и предистория	С мярката са уредени специални случаи на договори с ограничена продължителност. Въведена е възможността трудови договори за сезонна селскостопанска дейност или за предоставяне на туристическа услуга с продължителност до 15 дни да не се сключват в писмена форма, но работодателят е задължен да уведоми по електронен път съответната служба за социално осигуряване за наличието на трудово правоотношение. В уведомлението трябва да се съдържа информация за идентификация на наетото лице, дейностите, за които е наето и договореното заплащане, датата на започване на работата, работно място. В тези случаи общата продължителност на срочните трудови договори със същия работодател не може да надвишава 70 работни дни в рамките на една календарна година (чл. 142 от КТ).
Декларирана цел	В Кодекса на труда не се съдържат текстове, които изрично определят целта на разпоредбата
Организация, въвела практиката	Кодексът на труда е приет от Парламента на Португалия.
Правна форма	Промяна в Кодекса на труда (чл. 142) - Lei n.º 7/2009 de 12 de Fevereiro; Lei n.º 23/2012 de 25 de junho
Вложени ресурси	
Описание на основните ефекти и взаимодействия в резултат от въвеждането на практиката	Въвеждането на мярката облекчава процедурите и повишава гъвкавостта при наемане на работници за извършване на инцидентни и/или много кратки като продължителност дейности в селското стопанство и туризма. Отпада задължението на работодателите да обосновават необходимостта от временна форма на заетост и да сключват писмени срочни трудови договори, въведена е опростена процедура за деклариране на трудовото правоотношение пред компетентните органи по социално осигуряване (по

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

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

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

	електронен път).
Резултат	В резултат на опростената процедура по наемане на работници за осъществяване на краткосрочни дейности са създадени предпоставки за лесно формализиране на някои по-особени форми на заетост и за предотвратяване на недеклаиран труд при осъществяване на селскостопански дейности и туристически услуги .
Ефекти върху ключови партньори и участници на пазара	С мярката се намаляват разходите на работодателите за краткосрочно наемане на работници в селското стопанство и туризма, като в същото време се гарантират социално-осигурителните права на работниците. Намалява се мотивацията на работодателите да търсят неформални форми на заетост при необходимост от краткотрайно или инцидентно наемане на лица за сезонни дейности, при които по принцип се концентрират прояви на неформална заетост.
Контакти с релевантни институции	<i>Autoridade para as Condições de Trabalho</i> <i>Avenida Casal Ribeiro, 18-A</i> <i>1000-092 Lisboa</i> <i>Тел.: 213 308 700</i> <i>Instituto da Segurança Social</i> <i>Rua Rosa Araújo, 43</i> <i>1250-194 Lisboa</i>

Практика № 2. Допускане на заетост с прекъсване

Име	Допускане на заетост с прекъсване Admissibilidade de trabalho intermitente
Кратко описание и предистория	С Кодекса на труда е предоставена възможност на компании, които временно преустановяват дейност или имат променлив интензитет на производството, да договарят периоди на прекъсване на дейността на заетите лица (т.е. периоди на „бездействие”). В тези случаи работодателят и работникът сключват трудов договор в писмена форма, в който изрично се указва годишния брой работни часове или годишния брой работни дни на пълно работно време. Страните следва изрично да договорят срока на изпълнението на работата, както и начало и края на активната дейност. Работодателят е задължен да уведоми работника за започването на

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

	работния период поне 20 дни предварително. Изискването за сключване на подобен вид договори е изпълнението на дейностите на пълен работен ден да не бъде по-малко от шест месеца в годината, от които най-малко четири месеца трябва да бъдат последователни. През периодите на прекъсване на дейността работникът има право да получава заплащане, съобразено с колективното договаряне, или на 20% от основната си заплата. През периодите, през които не е ангажиран, работникът може да работи на друго място, без да губи правото си на частично заплащане. Работникът има право и на пропорционално изчислени платен годишен отпуск и коледен бонус.
Декларирана цел	В Кодекса на труда не се съдържат текстове, които изрично определят целта на разпоредбата
Организация, въвела практиката	Кодексът на труда е приет от Парламента на Португалия.
Правна форма	Промяна в Кодекса на труда (чл. 157-160) - Lei n.º 7/2009 de 12 de Fevereiro
Вложени ресурси	
Описание на основните ефекти и взаимодействия в резултат от въвеждането на практиката	Тази мярка е насочена към сезонните сектори, в които нивото на сива икономика обикновено е високо и позволява използването на по-гъвкави форми на заетост в зависимост от натоварването. В същото време намалява мотивацията на работодателите да търсят неформални форми на заетост при необходимост от поддържане на заетост само в определени периоди или при цикличност на производството.
Резултат	Създават се благоприятни предпоставки за формализиране и поддържане на някои по-особени форми на заетост. Стимулира се заетостта – мотивират се работодателите да наемат работници и служители на постоянен трудов договор, независимо че работния процес не предполага поддържането на постоянна пълна заетост. Подобряват се възможностите за поддържане на заетост в периоди на икономическа криза и временен спад на бизнеса.
Ефекти върху ключови партньори и участници на пазара	Работодателите имат възможност да разполагат с постоянно нает персонал, но да го натоварват в зависимост от особеностите на работния процес. Осигурява се предвидимост на трудовите отношения, като в същото време се намаляват съществено разходите за труд на работодателите. Крайният ефект е подобряване на

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

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

	конкурентноспособността както на отделните фирми, така и потенциално на цели сектори, в които има сезонност/цикличност на работната. Работниците получават възможност да работят на трудов договор с всички произтичащи от това трудови и социално-осигурителни права, но при предвидима непостоянна заетост и без да губят изцяло доходите си през периодите, през които не работят. Наред с това работниците имат възможност да работят на друго място през дефинирани/предвидими периоди в рамките на годината.
Контакти с релевантни институции	Autoridade para as Condições de Trabalho Avenida Casal Ribeiro, 18-A 1000-092 Lisboa Тел.: 213 308 700 Instituto da Segurança Social Rua Rosa Araújo, 43 1250-194 Lisboa

Практика № 3. Съвместяване на частично обезщетение за безработица с работа на непълен работен ден

Име (BG)	Съвместяване на частично обезщетение за безработица с работа на непълен работен ден
Кратко описание и предистория	Португалия е една от страните в ЕС с много силен развит туристически отрасъл и услуги, които дават възможност за заетост на непълен работен ден. Поради системата за получаване на обезщетения за безработица обаче много работници не са склонни да приемат такава позиция, защото доходът, който получават е по-малък или близък по размер до обезщетението, което им се полага. Наредба 72 / 2010 г. цели да преодолее тези ограничения, като предоставя възможност работникът да получава обезщетение за безработица в частичен размер докато работи на непълен работен ден. Предвижда се и възможност самонаето лице с ниски доходи също да има право да получава частично обезщетение за безработица, докато упражнява дейност.
Декларирана цел	Целта на практиката е да стимулира бенефициентите на обезщетения за безработица да започват работа на непълен работен ден вместо да не

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

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

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

	работят изобщо или да работят в сивата икономика.
Организация, въвела практиката	Реформата е въведена чрез Наредба 72/2010 г. на португалското правителство. Организацията, която я прилага, е Институтът за социално осигуряване (Instituto da Segurança Social).
Правна форма	Промяната е регламентирана в Наредба 72 / 2010 г.
Вложени ресурси	В процеса на преглед на практиката не е установен размерът на вложените ресурси.
Описание на основните ефекти и взаимодействия в резултат от въвеждането на практиката	Въвеждането на реформата има значително въздействие върху икономически активните лица поради особеностите на пазара на труда в Португалия. Един от ефектите от реформата е, че увеличава стимулите на работниците да търсят по-активно работа в периода, в който получават обезщетения за безработица.
Резултат	Макар че все още няма точни количествени оценки на последиците от въвеждането на практиката, един от резултатите е увеличаването на стимулите за работниците да работят «на светло», докато имат право на обезщетение. По този начин реформата води до изсветляване на част от недекларираната заетост.
Ефекти върху ключови партньори и участници на пазара	Практиката предоставя добри възможности за работници, които могат да започнат работа на половин работен ден по време на срока, в който получават обезщетения. От реформата имат полза и фирмите, които използват услугите на наети лица на непълно работно време. Практиката генерира ползи и за бюджета, доколкото при започване на работа на непълнен работен ден на работника се изплаща обезщетение не в пълен, а в частичен размер.
Контакти с релевантни институции	<i>Институт за социално осигуряване</i> <i>Instituto da Segurança Social</i> <i>Rua Rosa Araújo, 43</i> <i>1250-194 Lisboa</i> Тел.: +351 210 495 280

Практика № 4. Намаляване / премахване на таксите за извършване на транзакции през банкомат

Име	Намаляване/ премахване на таксите за извършване на транзакции
-----	---

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

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

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

(BG)	през банкомат
Кратко описание и предистория	Португалия е една от страните с добре развита платежна инфраструктура в ЕС. Страната има особено силно развита мрежа от банкомати. Според данните на ЕЦБ Португалия е на първо място в ЕС по брой банкомати на човек от населението. Ето защо промяна на таксите при теглене/вносяне/плащане през банкомат са особено ефективно средство за въздействие върху поведението на домакинствата и върху тяхната склонност да държат пари в банките. От друга страна, увеличаването на паричния оборот през банковата система е един от общоприетите начини за намаляване на сивия сектор. Със Закон номер 3/2010 г. от 5 януари са премахнати таксите върху операциите с банкомат (включително теглене и вносяне на пари), както и таксите при използване на терминал за автоматично плащане. Емпиричните изследвания показват, че страните с разнообразни възможности за извършване на електронни разплащания обикновено имат и нисък дял на неформалната икономика. Нещо повече, при подобряване на достъпа до модерни платежни средства в една страна делът на неформалната икономика традиционно се свива. С други думи, по-широкото ползване на модерни платежни опции (например банкомати или терминали) допринася за редуциране дела на сивата икономика.
Декларирана цел	Основната декларирана цел е да се „стимулира употребата на ефективни платежни инструменти при условията на прозрачност и конкуренция“, а по този начин и изсветляването на икономиката, като заедно с това бъдат защитени интересите на потребителите на финансови продукти.
Организация, въвела практиката	Законът е разгледан и приет по инициатива на португалското правителство. Прилагането на закона, контрола и санкциите върху нарушителите са отговорност на Централната банка на Португалия (Banco de Portugal).
Правна форма	Регулацията е регламентирана с нормативен акт (Законодателен акт номер 3 от 5 януари 2010 г.)
Вложени ресурси	В рамките на прегледа на нормативната база не са намерени данни относно размера на преките разходи за регулатора. Имайки предвид и без това силно регулираната платежна система, допълнителните разходи за контрол на изпълнението не са значителни. В резултат на регулацията

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



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

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

	финансовите институции нямат право да начисляват такси за транзакциите и губят един, макар и сравнително маловажен, източник на приходи.
Описание на основните ефекти и взаимодействия в резултат от въвеждането на практиката	С приемането на закона кредитните институции нямат право да начисляват на потребителите преки разходи за обслужването на всяка транзакция. При неизпълнение нарушителите се наказват с глоба от Централната банка на Португалия. Събраните глоби се внасят във Фонда за гарантиране на депозитите.
Резултат	Премахването на таксите за обслужване при използването на банкоматни устройства води автоматично до намаляване на разходите на домакинствата за извършване на транзакции. Ефектът е значителен, защото транзакциите през банкомати в Португалия са на стойност средно около 30 млрд. евро годишно. Безплатното теглене/ внасяне или разплащане през банкомат стимулира домакинствата по-често да използват услугите на банките, за да получават своите доходи, да внасят пари по свои или чужди банкови сметки и да извършват разплащания. Повишеният оборот през банковата система допринася за редуциране на сивата икономика.
Ефекти върху ключови партньори и участници на пазара	В резултат на премахването на таксите Централната банка на Португалия е натоварена с отговорността да следи за изпълнението на закона и да налага санкции при нарушения. Домакинствата нямат транзакционни разходи при ползване на банкомат и използват по-често услугата. В резултат на отмяната на таксите банките губят приходоизточник, но за сметка на това по-активното използване от страна на домакинствата позволява на финансовите институции по-лесно да набират влогове при по-ниска цена на финансовия ресурс.
Контакти с релевантни институции	1) <i>Централна банка на Португалия</i> <i>Banco de Portugal</i> <i>Интернет страница: http://www.bportugal.pt</i> <i>Началник отдел платежни системи Jorge Manuel Egrejas Francisco</i> <i>За искане на информация:</i> <i>Телефон: +351 218 931 320</i> <i>Факс: +351 213 128 477</i> <i>Имейл адрес: distat@bportugal.pt</i>

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



Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Практика № 5. Организиране на кампания срещу недеклаираната заетост в хотели и ресторанти

Име (BG / PT)	Организиране на кампания срещу недеклаираната заетост в хотели и ресторанти Campanha Contra Trabalho Clandestino e Trabalho Não Declarado
Кратко описание и предистория	В ролята си на страна със силно развит туристически сектор, в който традиционно делът на неформалната заетост е много висок, Португалия е изправена пред предизвикателството да промени относително благоприятните обществени настроения към сивата икономика в хотели и заведения. През 2007 г. е организирана кампания срещу неформалната заетост в Португалия. Кампанията се основава на изследване, което установява, че значителен брой ресторанти за обществено хранене в северозападната област Minho използват недеклаиран труд. Резултатите от проучването показват, че в 39% от ресторантите за обществено хранене анкетираните не декларира изцяло месечното възнаграждение на служителите си.
Декларирана цел	Основната цел на кампанията е подобряване на условията на труд за работниците чрез намаляване на неформалните доходи и недеклаираната заетост, особено в местата за обществено хранене: ресторанти, кафенета, сладкарници, магазини за сладки, барове и други заведения от този тип.
Организация, въвела практиката	Кампанията е иницирана от Синдиката на работниците в хотелите, туризма и ресторантите в Северна Португалия (Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Hotelaria, Turismo, Restaurantes e Similares do Norte) с неформална подкрепа от страна на Органа за условията на труд (Autoridade para as Condições de Trabalho, ACT), Института за социално осигуряване (Instituto da Segurança Social) и Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност (Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social).
Правна форма	Инициативата не е регламентирана с нормативен акт.
Вложени ресурси	Не е налична информация за точния размер на вложените ресурси. Основните разходи са за изготвяне на материали – плакати, брошури и тяхното разпространение. Организиран са срещи с представители на публичната администрация. Кампанията постига голяма публичност

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

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

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

	заради добре развитата мрежа от партньори на организаторите, които имат многобройна членска маса.
Описание на основните ефекти и взаимодействия в резултат от въвеждането на практиката	Инициативата успява частично да промени обществените нагласи към неформалната икономика в Северна Португалия, да повиши осведомеността на гражданите относно негативните последици от сенчестата икономика и да увеличи натиска към некоректните работодатели от страна на техни служители. Като част от реализирането на кампанията е повишена комуникацията между организаторите и публичните институции, представени най-вече от Органа за условията на труд.
Резултат	В резултат на кампанията в много хотели и заведения са отчетени случаи на формализиране на заетост. В допълнение към увеличаването на осигурителния доход, кампанията води и до елиминиране на други нередности, свързани например с нерегламентираното работно време.
Ефекти върху ключови партньори и участници на пазара	Негативната публичност за некоректните работодатели има превантивен ефект по отношение склонността им да работят в неформалната икономика. Кампанията води до подобряване на условията на труд и повишаване на осигурителния доход за много от работниците в хотелите и ресторантите. Според организаторите кампанията би била още по-ефективна при по-активно участие от страна на държавните органи.
Контакти с релевантни институции	1. Синдикат на работниците в хотелите, туризма и ресторантите в Северна Португалия <i>Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Hotelaria, Turismo, Restaurantes e Similares do Norte</i> Телефон: +351 225 193 930 факс: +351 225 193 939 Имейл адрес: sindhotelarianorte@mail.telepac.pt 2. Орган за условията на труд <i>Autoridade para as Condições de Trabalho</i> Дирекция за подкрепа на инспекционната дейност Carlos Montemor И-мейл адрес: carlos.montemor@act.gov.pt телефон: +351 213 308 852

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



Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

факс: +351 213 308 706

Практика № 6. Възможност за създаване на компания „на едно гише“

Име (BG / PT)	Възможност за създаване на компания „на едно гише“ Empresa na hora
Кратко описание и предистория	През 2005 г., Министерството на правосъдието започва инициатива, чиято цел е облекчаване на бюрократичната тежест при създаването на нови предприятия. Благодарение на опростяването на административните изисквания сега е възможно да се създаде дружество "на едно гише" в рамките на един ден. От възможностите могат да се възползват самонаети лица и дружества с ограничена отговорност.
Декларирана цел	Тази мярка цели изсветляване на недеклариания труд от страна на самонаетите и бизнеса. Инициативата има и превантивен ефект, защото увеличава вероятността стартиращите предприемачи да работят в официалната икономика. Сред целевите групи са и предприемачи, които искат да създадат микро или малко предприятие с няколко души персонал. Инициативата е част от мерките, целящи справяне с недеклариания труд чрез намаляване на административната тежест върху бизнеса.
Организация, въвела практиката	Практиката е предложена от държавния секретар на правосъдието, Жоао Тиаго Силвейра, и е координирана от Агенцията за административна модернизация (Agência para a Modernização Administrativa, AMA). Агенцията за административна модернизация е публична институция, чиято мисия е да идентифицира, развива и оценява програми, проекти и действия с цел модернизиране и опростяване на административната и регулаторна рамка, както и промотирането, координирането, управлението и оценката на публичните услуги.
Правна форма	Проектът е под ръководството на Министерството на правосъдието, координиран от Агенцията за административна модернизация .
Вложени ресурси	Не е налична информация за вложените ресурси при реализирането на този проект. Голяма част от бюджета за реализирането на тази инициатива е осигурен от Министерството на правосъдието. Принос към прилагането на инициативата на практика обаче имат и други агенции и министерства, които сами трябва да осигурят финансиране за работните групи по

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

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

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

	проекта. Координацията между различните агенции и министерства е отчетена като едно от предизвикателствата при реализиране на административна реформа в такъв мащаб.
Описание на основните ефекти и взаимодействия в резултат от въвеждането на практиката	В резултат на тази реформа създаването на фирма в Португалия в момента е по-бързо, с по-малка бюрократична тежест и по-евтино в сравнение с много други държави-членки на ЕС. Регистрацията улеснява и работата с данъчната администрация, която своевременно получава необходимата информация за новорегистрираното дружество. Тази инициатива намалява разходите за фирмите, които решат да оперират „на светло“, а по този начин намалява ползите от извършване на дейност в сенчестата икономика.
Резултат	Статистиката показва, че тази процедура облагодетелства основно дружествата с ограничена отговорност и самонаетите. Времето необходимо за регистриране на дружеството е средно един час и 14 минути. За целия период от съществуването на инициативата (от 14 юли 2005 г. до 31.10.2013 г.) са създадени 157 388 фирми.
Ефекти върху ключови партньори и участници на пазара	Реализирането на инициативата улеснява създаването на фирма и намалява значително разходите за бизнеса и самонаетите. Оптимизирането на процедурите облекчава работата на публичната администрация. Няколко страни са показали значителен интерес към португалската инициатива, след като е призната като добра практика от Световната банка.
Контакти с релевантни институции	- Министерство на правосъдието Кабинет на министъра на правосъдието адрес: Praça do Comércio - 1149-019 Lisboa телефон: +351 213 222 300 факс: +351 213 479 208 и-мейл: gabinete.ministro@mj.gov.pt - Интернет портал: Компания на едно гише Empresa na hora Интернет страница: www.empresanahora.pt Телефон: +351 707 20 11 22



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

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

Практика № 7. Създаване на портал за услуги за самонаетите и бизнеса

Име (BG / PT)	Създаване на портал за услуги самонаетите и бизнеса Portal da empresa
Кратко описание и предистория	Португалия има проблем с ниската заетост и сравнително високата безработица през последните години. Голяма част от безработните имат практически опит като наети, но нямат необходимите цялостни познания за започване на самостоятелна дейност и работа като самонаети. В този контекст страната има нужда от информационен портал, който да предоставя юридически, финансови, управленски познания, както и възможности за извършване на разнообразни услуги. Порталът в полза на бизнеса и самонаетите стартира през юни 2006 г. с цел предоставяне на онлайн достъп до 400 информационни, интерактивни и транзакционни услуги в услуга на частния сектор.
Декларирана цел	Целта на портала е да минимизира стъпките за изпълнение на задълженията на бизнеса, предоставяйки възможност за извършване на голям брой услуги по интернет, ускорявайки следването на процедурите и спазването на формалностите и намалявайки административната тежест и свързаните разходи.
Организация, въвела практиката	Порталът е създаден под ръководството на Агенцията за административна модернизация (Agência para a Modernização Administrativa). Агенцията за административна модернизация е публична институция, чиято мисия е да идентифицира, развива и оценява програми, проекти и действия с цел модернизиране и опростяване на административната и регулаторна рамка, както и промотирането, координирането, управлението и оценката на публичните услуги.
Правна форма	Агенцията за административна модернизация управлява портала с цел подобряване на публичния достъп до информация за включение услуги.
Вложени ресурси	Реализацията на проекта изисква координацията на няколко публични институции, всяка от които осигурява частично финансирането на инициативата. Оперативното управление на портала се осъществява от Агенцията за административна модернизация.
Описание на основните ефекти и взаимодействия в резултат от въвеждането на	Порталът намалява административната тежест за бизнеса и предоставя множество услуги, които улесняват работата на фирмата през целия период на съществуване – от учредяване през управление и разширяване

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



Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

практиката	на дейността до заличаване на дружеството. По този начин порталът съдейства за превенция на неформалната заетост и създава стимул за формализиране на сенчестата икономика. За разлика от други подобни проекти, които се концентрират само върху учредяването на дружеството, тази инициатива отчита, че административната тежест оказва въздействие върху стопанската активност през целия жизнен цикъл на фирмата.
Резултат	Инициативата надминава първоначалните очаквания и понастоящем порталът предоставя информация относно или възможност за извършване на 650 услуги, до които има бърз достъп посредством интерактивно меню. Инициативата води до намаляване на стимулите за нерегистрирана заетост и предоставя ценна подкрепа на микро и малките предприятия.
Ефекти върху ключови партньори и участници на пазара	Порталът се счита за успешна инициатива както от страна на правителството, така и от страна на частния сектор, което личи и от широкото му използване.
Контакти с релевантни институции	1. Портал за услуги за бизнеса Portal da empresa Интернет страница: www.portaldaempresa.pt И-мейл: info.portaldaempresa@ama.pt 2. Агенция за административна модернизация Agência para a Modernização Administrativa Адрес: Rua Abranches Ferrão n.º 10, 3º G, Lisboa, 1600 – 001 И-мейл: ama@ama.pt Телефон: +351 21 723 12 00 Факс: +351 21 723 12 20

Практика № 8. Въвеждане на програма за ускорено лицензиране

Име (BG / PT)	Въвеждане на програма за ускорено лицензиране Licenciamento Zero
Кратко описание и предистория	Високият дял на сивата икономика в обслужващия сектор в Португалия се дължи отчасти на бавната процедура по получаване на лиценз за извършване на дейности, които подлежат на разрешителен режим, сред които например отваряне на бар или заведение за хранене. Ето защо една

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

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

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

	от най-ефективните мерки в Португалия напоследък е въвеждането на ускорено лицензиране, при което контролът се осъществява впоследствие (ex post), след като обектът е започнал да работи.
Декларирана цел	Декларираната цел е ускоряване на лицензионния режим за определен набор от икономически дейности, сред които заведения за хранене и барове, търговски обекти, складове и други.
Организация, въвела практиката	Инициативата е под ръководството на Агенцията за административна модернизация (Agência para a Modernização Administrativa).
Правна форма	Промяната на процедурата по лицензиране за всяка икономическа дейност е регламентирана в различен нормативен акт.
Вложени ресурси	Проектът е плод на сътрудничеството на няколко публични институции, сред които Министерството на правосъдието (Ministério da Justiça), в сътрудничество с Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност (Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social), Министерството на финансите (Ministério das Finanças) и Службата на държавния секретар по административната модернизация (Pública e Gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa). Всяка институция осигурява частично финансирането за реализация на инициативата.
Описание на основните ефекти и взаимодействия в резултат от въвеждането на практиката	След като е въведена програмата за ускорено лицензиране, предприемачът трябва само да влезе в интернет портала, да се съгласи с общите условия и правила, да попълни електронен формуляр, да плати дължимите такси по електронен път и вече може да стартира бизнес начинанието. Контролът от страна на органите е последващ, т.е. извършва се ex post.
Резултат	В резултат на въвеждането на практиката е постигнат силен ефект по превенцията на неформалната заетост особено при оперирането на малки търговски обекти. Инициативата спомага за подобряване на комуникацията между бизнеса и контролните органи. Проектът подобрява ефективността на работата на участващите държавни институции.
Ефекти върху ключови партньори и участници на пазара	Ефектът върху самонаетите и бизнеса е значителен, особено за сектори пряко свързани с туризма, които се характеризират със силно изразена сезонност и с високо проникване на неформалната икономика. Оптимизацията на разрешителните режими намалява натоварването и за органите на публичната администрация.

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



Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Контакти с релевантни институции	1. <i>Агенция за административна модернизация</i> <i>Agência para a Modernização Administrativa</i> <i>Адрес: Rua Abranches Ferrão n.º 10, 3º G, Lisboa, 1600 – 001</i> <i>И-мейл: ama@ama.pt</i> <i>Телефон: +351 21 723 12 00</i> <i>Факс: +351 21 723 12 20</i> 2. <i>Портал за услуги за бизнеса</i> <i>Portal da empresa</i> <i>Интернет страница: www.portaldaempresa.pt</i> <i>И-мейл: info.portaldaempresa@ama.pt</i>
----------------------------------	--

Практика № 9. Въвеждане на система за опростено предоставяне на фирмена информация

Име (BG / PT)	Въвеждане на Система за опростено предоставяне на фирмена информация Informação Empresarial Simplificada, IES
Кратко описание и предистория	Системата за опростено предоставяне на фирмена информация (Informação Empresarial Simplificada, IES), е представена през април 2007 г. Тази система позволява на фирмите да отговарят на няколко изисквания, свързани с фискални, статистически и счетоводни въпроси чрез интегрирана електронна платформа. Преди това дружествата са били задължени да предоставят информация относно техните годишни отчети по множество различни начини: депозиране на отчетите на място в офисите на търговския регистър, представяне на различна данъчна и счетоводна информация на Министерството на финансите, на Националния статистически институт и на Централната банка на Португалия.
Декларирана цел	Целта на инициативата е въвеждането на единна стандартизирана форма, чрез подаването на която фирмите и самонаетите могат да изпълнят задълженията си към няколко публични институции, сред които Търговския регистър, Министерството на финансите, Националният статистически институт и Централната банка на Португалия.
Организация, въвела	Практиката е въведена от Агенцията за административна модернизация

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

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

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

практиката	(Agência para a Modernização Administrativa) в сътрудничество с Търговския регистър, Министерството на финансите, Националният статистически институт и Централната банка на Португалия.
Правна форма	Регламентирана е чрез постановление номер 208 от 16 февруари 2007 г. и е допълнено чрез Наредба номер 8 от 3 януари 2008 г., както и Наредба 64-A/2011 и Наредба номер 26/2012.
Вложени ресурси	Първоначалните разходи за реализацията на проекта са свързани с изготвянето на стандартизираната форма и изработването на софтуерна система. Впоследствие има разходите за текуща поддръжка на софтуерната система, чрез която информацията се изпраща до четирите институции.
Описание на основните ефекти и взаимодействия в резултат от въвеждането на практиката	В резултат на въвеждането на практиката се увеличава ефективността на комуникацията между бизнеса и държавните органи, а това води до значително редуциране на административната тежест за бизнеса. Системата позволява подобряване работата както на частния сектор, така и на отговорните държавни органи.
Резултат	Инициативата намалява стимулите за неформална заетост и насърчава формализирането на дейности, които са част от сивия сектор. В резултат на реализацията на проекта е регистрирано увеличение на броя фирми, които успяват да спазят регулаторните изисквания, а паралелно с това намаляват нарушенията при подаване на декларации пред статистическите органи. Наблюдава се и значително подобряване на качеството на бизнес статистиката в Португалия, която е налична като база от данни в Националния статистически институт и Централната банка на Португалия.
Ефекти върху ключови партньори и участници на пазара	Възможността за предоставяне по електронен път в стандартизиран формат и еднократно необходимата информация, спазвайки четири законови задължения, е значително предимство за предприятията. Друг важен фактор за успеха на инициативата е участието на Камарата на дипломираните експерт-счетоводители, подкрепата от софтуерни специалисти, както и съдействие от страна на законодателните органи.
Контакти с релевантни институции	1. Система за опростено предоставяне на фирмена информация Informação Empresarial Simplificada, IES Интернет страница: www.ies.gov.pt

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



Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

	2. <i>Агенция за административна модернизация</i> <i>Agência para a Modernização Administrativa</i> <i>Адрес: Rua Abranches Ferrão n.º 10, 3º G, Lisboa, 1600 – 001</i> <i>И-мейл: ama@ama.pt</i> <i>Телефон: +351 21 723 12 00</i> <i>Факс: +351 21 723 12 20</i>
--	---

Практика № 10. Организиране на практическо и теоретично обучение на инспекторите по труда относно неформалната икономика

Име (BG)	Организиране на практическо и теоретично обучение на инспекторите по труда относно неформалната икономика
Кратко описание и предистория	През 2009 г. Органът за условията на труд започва курс на обучение по темата на недеклаираната трудова заетост. Курсът е предназначен за инспекторите по труда. Обучението е един от стълбовете на тригодишния План за действие при инспекциите (Plano de Acção Inspectiva). Инспекторите получават теоретична и практическа подготовка относно основните проявления на сивата икономика.
Декларирана цел	Целта на обучението е да подобри професионалната подготовка на инспекторите и по този начин да повиши разкриваемостта на случаите на недеклаирана заетост. В основата на концепцията за обучението е допускането е, че борбата с неформалната заетост изисква мултидисциплинарни знания и умения от страна на служителите на контролиращите органи.
Организация, въвела практиката	Практиката е въведена от Органа за условията на труд (Autoridade para as Condições de Trabalho, ACT).
Правна форма	Основните параметри и цели на обучението са маркирани в тригодишния план за действие при инспекциите (Plano de Acção Inspectiva), а изпълнението е отчетено в Годишния доклад за дейността (Relatório Anual de Actividades).
Вложени ресурси	По време на прегледа на нормативните документи и на отчетите за изпълнение не е установен размера на вложените ресурси за посочените обучения.
Описание на основните	Обучението води до подобряване на професионалната подготовка на

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

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

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

ефекти и взаимодействия в резултат от въвеждането на практиката	инспекторите в разкриването на различни проявления на неформалната икономика. Обучението на инспекторите е един от акцентите в тригодишния план за действие, който обръща по-голямо внимание върху недекларираната заетост.
Резултат	Резултатът от обучението на инспекторите е увеличаване на броя разкрити прояви на неформална заетост. За увеличени брой на разкрити случаи допринасят и други фактори, заложи в тригодишния план за инспекциите. В него е поставена цел поне 60% от всички дружества трябва да бъдат проверени по точка 6.1 в плана: наличие на изцяло или частично недекларирана заетост. Организирането на обученията продължава през 2011 и 2012 г. Като част от изпълнението на плана за инспекциите през 2012 г. са направени 13 515 посещения, като са установени 1118 случая на пълно или частично недеклариране на заетост.
Ефекти върху ключови партньори и участници на пазара	Практиката по обучение на инспекторите по труда показва необходимостта да се създаде адекватна база данни с резултатите от направените инспекции. Пример за това е споделянето на базата данни с направените инспекции между Института за социално осигуряване (Instituto de Seguranca Social, IP) и Органа за условията на труд с цел сверяване на декларираните и реално платените задължения от инспектираните дружества.
Контакти с релевантни институции	1. <i>Орган за условията на труд</i> <i>Autoridade para as Condições de Trabalho</i> <i>Дирекция за подкрепа на инспекционната дейност</i> <i>Carlos Montemor</i> <i>И-мейл адрес: carlos.montemor@act.gov.pt</i> <i>телефон: +351 213 308 852</i> <i>факс: +351 213 308 706</i>

Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Раздел III. Приложения

1 СПИСКЪН НА ПРЕГЛЕДАНИТЕ ДОКУМЕНТИ И НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

Ana Chumbau, Humberto Jorge Pereira, Sofia Rodrigues, Simplified Business Information (IES) Simplified Business Information (IES): Impact of Admin Data in the production of Business Statistics production of Business Statistics, Statistics Portugal

Antunes, Antonio, Tiago Cavalcanti, Legalisation costs, contract enforcement and the informal sector, 2006

Basic figures on the EU, Autumn 2013 edition, Eurostat, European commission, 2013

Camille Ramos, One-stop shopping in Portugal, case studies in starting a business, Doing Business, World Bank

Catarino and Oso, 2000; Wall and Nunes, 2010; Guibentif, 2011; Abrantes, 2012

Cidália Maria da Mota Lopes, The Portuguese tax system: complexity and enforceability, Revista Universo Contábil, vol. 4, núm. 4, octubre-diciembre, 2008

Duval Fernandes, Carolina Nunan, Margareth Carvalho, The International Return Migration as Phenomenon of the International Crisis, NE, I.P., 2011, p. 69 – 98

[Economic Adjustment Programme for Portugal, EC, ECB & IMF, May 2011,
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/op79_en.htm;](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/op79_en.htm)

Education at a Glance: OECD Indicators 2012, Country Note, Portugal, 2012

European Commission, European Employment Observatory Review: Self-Employment in Europe 2010, September 2010

[European Commission, Taxation papers on Portugal, 2010-2013,
http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/services_papers/working_papers/](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/services_papers/working_papers/)

European Employment Observatory, EEO Review: Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011, Nádia Simões, DIN_MIA CET, July 2011

Friedrich Schneider, Shadow Economy, Tax Evasion and Corruption in Portugal and in other OECD Countries: What can be done?, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz, August 2013

Friedrich Schneider, The Shadow Economy in Europe, Using electronic payment systems to combat the shadow economy, AT Kearney, Visa Europe, 2011

Friedrich Schneider, The Shadow Economy in Europe, Using electronic payment systems to combat the shadow economy, AT Kearney, Visa Europe, 2011

Gerd Schwartz et.al., Portugal Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options, IMF Country Report No. 13/6, January 2013

Giuseppe Carone, Klara Stovicek, Fabiana Pierini and Etienne Sail, Recent reforms of the tax and benefit systems in the framework of flexicurity, European Commission, Occasional Papers 43, February 2009

IMF Country Report No. 13/6: Portugal: Rethinking the State—Selected Expenditure Reform Options, January 2013, Washington DC

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

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

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

Jose Castro Caldas: The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation for Portugal, European Economic and Social Committee Workers' Group, 2012

Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, International Labour Organization – Geneva, January 2010

Lisbon Strategy: National plan for reforms, Portugal, 2008-2010

Manuel Abrantes, A Densidade da Sombra Trabalho doméstico, género e imigração, Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações (Socius), Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, 2012

Maria Joao Carioca, Rui Diniz and Bruno Pietracci, Making Portugal competitive, McKinsey & Company, 2004

Maria João Rodrigues, Sistema de Emprego em Portugal – Crises e Mutações

Maria Manuel Leitao Marques, One-stop shopping in Portugal, Smart Lessons in Advisory Services, International finance corporation, World Bank Group, December 2007

[Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality: European Commission, ECB and IMF, May 2011; http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf)

Ministry of Labor and Social Solidarity, National Action Plan for Employment (2008-2010) Follow-up report 2008 OECD, Better Policy Series, Portugal: Reforming the state to promote growth, May 2013, Paris, <http://www.oecd.org/portugal/Portugal%20-%20Reforming%20the%20State%20to%20Promote%20Growth.pdf>

Population reference bureau, World Population Data Sheet, 2011

Portugal 2020 Programa Nacional de Reformas, Approved by the Council of Ministers 20 March 2011

Portugal: 2012 Article IV Consultation and Sixth Review Under the Extended Arrangement and Request for Waivers of Applicability of End-December Performance Criteria—Staff Reports; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Portugal, IMF Country Report No. 13/18, January 2013

Portugal: o imperative do crescimento, Relatorio completo, Mckinsey & Company, Inc., 2011

REGIOPLAN (2010) : Joining up in the fight against undeclared work in Europe. Feasibility study on establishing a European Platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies, to prevent and fight undeclared work. Final Report

Reinhard Naumann, Nadia Simoes, Article on Undeclared Work from SYSDERM Correspondent (Update of EEO Review: Autumn 2004), European Employment Observatory, May 2007

Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S. (2010). "Growth in a Time of Debt". American Economic Review 100 (2): 573–78

Roberto Dell Anno, The Shadow Economy in Portugal: An Analysis with the MIMIC Approach, Journal of Applied Economics. Vol X, No. 2 (Nov 2007), 253-277

Schneider, Friedrich, Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline

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

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

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

Schneider, Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013

Simplification strategies through e-Government, Portuguese initiatives, Maria Manuel Leitão Marques, Portugal - Ministry of the Presidency - Office of the Secretary of State for Administrative Modernization, October 2010

Supplement to the Statistical Bulletin, Simplified Reporting: Inclusion of the simplified corporate information in the Statistics on non-financial corporations from the Central Balance-Sheet database, Banco de Portugal, May 2008

The Economic Adjustment Programme for Portugal, Seventh Review – Winter 2012/2013, European Commission, Occasional Papers 153, June 2013

Undeclared Work in Portugal – Methodological Approach and Tentative Measure” (O Trabalho não Declarado em Portugal – Metodologia de Abordagem e Tentativa de Medição, MTTS

Годишен доклад на Органа за условията на труд, Relatório Anual de Actividades 2011 [Annual Activity Report 2011]

Наредба номер 3/2010 от 5 януари, Decreto-Lei nº 3/2010, de 5 de Janeiro (за отмяна на таксите върху трансакциите през банкомат)

Регламент (ЕИО) № 1365/75 НА Съвета, относно създаването на Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд, 26 май 1975 година

Тригодишен план за действие при инспекциите на Органа за условията на труд, АСТ, Plano de Acção Inspectiva 2008–2010 [Inspection Action Plan 2008–2010]

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



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

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

2 Други източници на информация

Наименование на български език	на	Наименование на португалски/английски език	Интернет адрес
Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд		European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound)	www.eurofound.europa.eu
Евростат		Eurostat	epp.eurostat.ec.europa.eu
Международна организация на труда		International Labour Organization	www.ilo.org
Национален статистически институт на Португалия		Instituto Nacional de Estatística	www.ine.pt
Международен валутен фонд		International Monetary Fund	www.imf.org
Международен валутен фонд - Португалия		International Monetary Fund - Portugal	www.imf.org/external/country/PRT/index.htm
Синдиката на работниците в хотелите, туризма и ресторантите в Северна Португалия		Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Hotelaria, Turismo, Restaurantes e Similares do Norte	www.sindhotelarianorte.com
Орган за условията на труд		Autoridade para as Condições de Trabalho	www.act.gov.pt/
Световна банка		The World Bank	www.worldbank.org
Агенция за административна модернизация		Agência para a Modernização Administrativa	www.ama.pt/
Институт за подкрепа на малки и средни предприятия и инвестиции		Instituto de Apoio as Pequenas e Medias Empresas e Investimento	www.iapmei.pt/
Института за заетост и професионално обучение		O Instituto do Emprego e Formação Profissional	www.iefp.pt
Централна банка на Португалия		Banco de Portugal	www.bportugal.pt
Организация икономически сътрудничество и развитие	за	Organization for economic co-operation and development	http://www.oecd.org/

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



Проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ”
Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

3 ИНФОРМАЦИЯ ЗА КОНТАКТ С ИДЕНТИФИЦИРАНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

Наименование на институцията (на български и португалски език)	Пощенски и интернет адрес	Телефон/факс/e-mail
Централна банка на Португалия Banco de Portugal	R. Do Comercio, (1100-150 Lisboa) http://www.bportugal.pt	Тел.: +351 218 931 320 Факс: +351 213 128 477 e-mail: info@bportugal.pt
Синдикат на работниците в хотелите, туризма и ресторантите в Северна Португалия Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Hotelaria, Turismo, Restaurantes e Similares do Norte	Rua de D. João IV, 224 4000-297 Porto www.sindhotelarianorte.com	Тел.: +351 225 193 930 факс: +351 225 193 939 e- mail: sindhotelarianorte@mail.telepac.pt
Орган за условията на труд Autoridade para as Condições de Trabalho	Direção da Autoridade para as Condições do Trabalho Avenida Casal Ribeiro, 18 A 1000-092 Lisboa www.act.gov.pt	Тел.: +351 213 308 700 Факс: +351 213 308 710
Министерство на правосъдието Ministra da Justiça	Praça do Comércio - 1149- 019 Lisboa www.portugal.gov.pt/pt/os- ministerios/ministerio-da- justica	Тел.: +351 213 222 300 факс: +351 213 479 208 e-mail: gabinete.ministro@mj.gov.pt
Агенция за административна модернизация Agência para a Modernização Administrativa	Rua Abranches Ferrão n.º 10, 3º G, Lisboa, 1600 – 001 www.ama.pt	Тел.: +351 21 723 12 00 Факс: +351 21 723 12 20 e-mail: ama@ama.pt
Институт за социално осигуряване Instituto da Segurança Social	Rua Rosa Araújo, 43 1250-194 Lisboa www4.seg-social.pt/	Тел.: +351 210 495 280

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



Европейски съюз

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

Инвестира във вашето бъдеще!



Европейски социален фонд

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

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

Списък на използваните съкращения

ЕС	Европейски съюз
ООН	Организация на обединените нации
СИФ	Световен икономически форум
ППС	Паритет на покупателната способност
МВФ	Международен валутен фонд
ЕЦБ	Европейска централна банка
ЕК	Европейска комисия
MIMIC	Multiple Indicators, Multiple Causes
МОТ	Международна организация на труда



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



Prime Consulting

И.П.И
Институт за пазарна икономика

**Industry
Watch**
RELIABLE ECONOMIC THINKING

Стр. 151 от
151