Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek

Opatření k řešení nehlášené práce v Evropské unii

Shrnutí

Úvod

Ve 27 členských státech Evropské unie (EU27) a Norsku se vynakládá značné úsilí na vytvoření a testování politických opatření, která se zaměřují na řešení nehlášené práce. Ačkoliv byla učiněna řada pokusů popsat soubor opatření používaných v různých zemích, zjistilo se, že jedním z chybějících prvků je „banka znalostí“, která zvláště specifikuje opatření, která se osvědčila jako nejúčinnější. Ve snaze překlenout tuto mezeru ve znalostech zahájila Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek (Eurofound) projekt pro vytvoření takového zdroje a zadala výzkum, který přezkoumá účinnost politických opatření a rovněž posoudí přenositelnost takových opatření.

Prvním krokem k vytvoření tohoto zdroje byla zpráva zveřejněná v roce 2008, kterou bylo zadáno přezkoumání účinnosti politických opatření přijatých v pěti zemích: Belgii, Dánsku, Itálii, Polsku a ve Spojeném království. Tato zpráva rozšiřuje rozsah původní studie o přezkoumání politických opatření ve 28 zemích (členských státech EU a Norsku). Obsahuje také novou kapitolu o povaze a rozsahu nehlášené práce v EU27 vycházející ze zjištění průzkumu Eurobarometru z roku 2007. Výsledkem této iniciativy je značně rozšířená banka znalostí, která přezkoumává až tři politická opatření v každé z uvedených 28 zemí. Představuje tak první důležitý krok při vytvoření vyčerpávajícího vědomostního uzlu nebo databanky poznatků, kde mohou sociální partneři shromažďovat poznatky o tom, jak bojovat proti nehlášené práci, a vyměňovat si je, zkoumat hodnocení politických iniciativ a posuzovat jejich proveditelnost a přenositelnost na jiná odvětví, země a povolání.

Politické souvislosti

Vzhledem k tomu, že nehlášená práce postihuje všechny členské státy EU, jedná se o jeden ze společných problémů v oblasti zaměstnanosti, který může mít významný dopad na veřejné finance kvůli únikům, které znamená pro daňové a sociální příspěvky. Nehlášená práce má také negativní dopad na jednotlivce, protože se dotýká i systému sociálního zabezpečení. Pro účely boje proti nehlášené práci v celé EU27, stejně jako v jednotlivých zemích, je důležité omezit hospodářské stimuly pro využívání nehlášené práce a změnit postoje. V roce 2007 podpořilo druhé sdělení Evropské komise o nehlášené práci, „*Zintenzivnění boje proti nehlášené práci*“ širší používání opatření typu „cukr a bič“. Komise uznává, že i když jsou přijímána odrazující, nápravná a preventivní opatření, jen málo zemí usiluje o opatření ke zvýšení daňové morálky. Komise proto doporučuje širší využití iniciativ na zvýšení povědomí, aby v této oblasti došlo ke změně postojů.

Vzhledem k většímu experimentování s různými politickými přístupy a opatřeními po přelomu tisíciletí se ukázalo, že je důležitější než dříve, aby se sociální partneři od sebe navzájem poučili, co funguje a co ne. I když členské státy přijaly různá politická opatření, očividně chybí vyhodnocování výsledků a vzájemná výměna zkušeností. Problém, který vznikl v důsledku absence koordinovaného vzájemného poučení, byl také zdůrazněn v usnesení Evropského parlamentu z roku 2008, kterým byly členské státy vyzvány, aby zintenzívnily boj pro potírání nehlášené práce. Usnesení vyzvalo Komisi, aby zvážila zřízení databáze „o různých přístupech a opatřeních zavedených na vnitrostátní úrovni každým členským státem pro posouzení jejich proveditelnosti a přenositelnosti do dalších odvětví a oblastí práce v jiných členských státech“.

Klíčová zjištění

Až dosud významně bránilo informovaným diskusím o tom, jak řešit nehlášenou práci v EU27 i v jednotlivých zemích, chybějící pochopení povahy nehlášené práce. Studie odhalila, že nehlášená práce není všude stejná – například z hlediska typu nehlášené práce, jejího odvětvového rozdělení a důvodů pro podílení se na takové práci. Proto může být politické opatření, které je důležité v jedné zemi nebo regionu pro řešení nehlášené práce, méně účinné v jiné zemi nebo regionu. Pro řešení nehlášené práce tak není vhodný jeden přístup pro všechny, spíše bude nutné upravit politické přístupy a opatření tak, aby se hodily pro určité okolnosti, které převládají v různých zemích nebo regionech.

Aby bylo možné porozumět řadě postupů, které se v současnosti používají v jednotlivých zemích, používá se typologie možných politických přístupů a opatření, která jsou k dispozici. Ta rozlišuje dva odlišné politické přístupy: odrazující přístup, který usiluje o odhalení a potrestání nedodržování právních předpisů, a přístup zaměřený na pozitivní podporu chování v souladu s právními předpisy. Klíčovým zjištěním je, že v zemích, které byly předmětem průzkumu, byl tradičně přijímán odrazující přístup ve snaze zvýšit skutečnou nebo vnímanou pravděpodobnost, že dojde k odhalení a sankcím. V posledních letech, zejména po zveřejnění „Pokynu pro politiku zaměstnanosti č. 9“ v roce 2003, došlo ke znatelnému nárůstu více využívajícího přístup s opatřeními usilujícími o usnadnění formalizace spíše než k potrestání neformální zaměstnanosti. Tato opatření zahrnují: preventivní opatření k zastavení nedodržování právních předpisů od samého počátku, stimuly pro podporu přechodu nenahlášených pracovníků do sféry hlášené práce a opatření podporující dodržování daňové morálky. Bez ohledu na tato opatření bylo dosud přijímání iniciativ k vytvoření odpovědnosti vůči „daňové morálce“ relativně pomalé.

Hodnocení rozsáhlého souboru politických přístupů a opatření používaných v EU27 a v Norsku poskytuje náhled osvědčených postupů a nabízí některé praktické přístupy v této oblasti. Tyto iniciativy vedly k přijetí širokého rozsahu odrazujících opatření, preventivních opatření a nápravných opatření usilujících o legalizaci nehlášené práce a opatření zaměřených na změnu postojů a vytvoření odpovědnosti v oblasti placení daní. Klíčovým zjištěním je, že osvědčené postupy neznamenají jen volby jednotlivých politických opatření, která jsou účinná pro řešení nehlášené práce, ale také zvážení nejúčinnějšího způsobu, jak sdružit tato politická opatření do různých kombinací a sekvencí. Nedílnou součástí procesu přezkoumání by tak mělo být hodnocení, které kombinace a sekvence opatření jsou účinné a přenositelné.

Politické ukazatele

- Hodnocení konkrétních opatření poskytuje pevný důkazní základ pro to, aby se země rozhodly, zda testovat iniciativu ve své zemi.
- Je třeba další výzkum účinnosti konkrétních politických opatření při řešení nehlášené práce i jejich přenositelnosti.
- Je nutné hlubší pochopení toho, jaké kombinace a sekvence politických opatření jsou nejúčinnější a nejvhodnější v různých souvislostech.
- Studie ukazuje, že bylo spíše výjimkou než pravidlem, že by se země před zavedením politických opatření poučily ze zkušeností jiných zemí. Proto je nutné podporovat pokusy o aktivní sdílení zkušeností a poučení od jiných, aby se zavedl přístup napříč zeměmi a regiony.
- Je také potřeba prohloubit znalosti o politických opatřeních shromažďováním údajů z širokého souboru zemí, včetně zemí Oceánie, Severní Ameriky a globálního „Jihu“.
- Je potřebné širší používání iniciativ ke zvýšení povědomí, aby došlo ke změně postojů, zejména s ohledem na podporu lepší daňové morálky.

Další informace

Zpráva „Opatření k řešení nehlášené práce v Evropské unii“ je dostupná na adrese http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. „Banka znalostí“ případových studií o nehlášené práci, která ji doprovází, je také dostupná na adrese http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, Manažer výzkumu
row@eurofound.europa.eu