Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta

Mjere za suzbijanje neprijavljenog rada u Europskoj uniji

Sažetak

Uvod

U svih 27 zemalja članica Evropske unije (EU-27) i Norveške ulaže se značajan napor u razvoj i testiranje mjera politike upravljenih na suzbijanje neprijavljenog rada. Iako je bilo više pokušaja opisivanja niza mjera korištenih u raznim zemljama, jedna od značajki za koju se ustanovilo da nedostaje jest „banka znanja“ koja bi posebno ukazala na mjere koje su se pokazale kao najučinkovitije. U pokušaju premošćivanja praznina u znanju, Europska fondacija za poboljšanje životnih i radnih uvjeta (Eurofound) pokrenula je projekt razvoja takvog resursa naručivši istraživanje koje bi ispitalo učinkovitost mjera politike i procijenilo prenosivost takvih mjera.

Izvješće objavljeno 2008. godine bilo je prvi korak u smjeru razvoja takvog resursa propisujući ispitivanje učinkovitosti mjera politike prihvaćenih u pet država: Belgiji, Danskoj, Italiji, Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini. Sadašnje izvješće proširuje opseg izvorne studije ispitivanjem mjera politike u 28 država (države članice EU i Norveške). Ono također predstavlja novo poglavlje o prirodi i razmjerima neprijavljenog rada u EU-27, temeljenom na nalazima izvješća Eurobarometra iz 2007. godine. Rezultat ove inicijative je znatno proširenje banke znanja koja ispituje najviše tri mjere politike u svakoj od 28 obuhvaćenih država.

Ovo izvješće stoga predstavlja prvi važan korak u osnivanju općeg stožera za učenje ili banke resursa gdje socijalni partneri mogu objedinjavati i međusobno razmjenjivati znanje o tome kako suzbijati neprijavljeni rad, pregledavati ocjene inicijativa politike i istraživati njihovu provedivost i primijenjivost u drugim sektorima, državama i zanimanjima.

Kontekst politike

Budući da neprijavljeni rad utječe na sve države članice EU, on na području zapošljavanja predstavlja njihov zajednički problem koji može značajno utjecati na javne financije jer predstavlja odliv poreza i socijalnih doprinosa. Neprijavljen rad također ima negativan utjecaj na fizičke osobe što se tiče pokrića socijalnog osiguranja. Da bi se krenulo u rješavanje problema neprijavljenog rada u EU27 kao cjelini ali i u pojedinim državama, važno je smanjiti gospodarske poticaje za uključivanje u rad „na crno“ i promijeniti stavove. Drugo priopćenje Europske komisije na temu neprijavljenog rada - Intenziviranje borbe protiv neprijavljenog rada (*Stepping up the fight against undeclared work*) iz 2007. godine potiče širu upotrebu mjera tipa „mrkve“ i „batine“. Komisija uviđa da, iako su mjere odvraćanja, saniranja i prevencije prihvaćene, tek nekoliko država provodi mjere za ohrabrivanje poreznog morala; zbog toga se u tom smislu preporučuje veće korištenje inicijativa koje podižu razinu svijesti kako bi u tom smislu došlo do promjena u stavovima.

Zahvaljujući većem broju ispitivanja, nizu pristupa politici i mjerama koje se provode od početka tisućljeća, za socijalne je partnere još važnije postalo to da jedni od drugih nauče što daje rezultate, a što ne. Međutim, dok su diljem država članica poduzete razne akcije glede politike, postoji očit nedostatak evaluacije rezultata i objedinjavanja ekspertiza. Problem koji proizlazi iz nedostatka koordiniranog uzajamnog učenja također je istaknut u rezoluciji Europskog parlamenta iz 2008. godine koja poziva države članice na intenziviranje napora u borbi protiv neprijavljenog rada. Ta je rezolucija zatražila od Komisije razmatranje osnivanja baze podataka „različitih pristupa i mjera koje svaka država članica provodi na nacionalnoj razini kako bi ocijenila njihovu provodljivost i primijenjivost u drugim sektorima i područjima rada u drugim državama članicama“.

Ključni nalazi

Sve do sada, informativne rasprave o tome kako suzbijati neprijavljeni rad u EU-27 kao i u pojedinim državama bile su ozbiljno ograničene nedostatkom razumijevanja prirode neprijavljenog rada. Studija je otkrila da neprijavljeni rad nije svugdje isti - na primjer, u terminima kategorija neprijavljenog rada, njegove sektorske distribucije kao i motivima za uključivanje u takav rad. Zbog toga, mjera politike za suzbijanje neprijavljenog rada koja je važna u jednoj državi ili regiji može biti manje učinkovita u drugoj. Zbog toga pristup „jedna veličina odgovara svima“ nije primjeren za bavljenje problematikom neprijavljenog rada; umjesto toga; pristupe politici i mjere trebat će prilagođavati kako bi odgovarale posebnim uvjetima koji prevladavaju u različitim zemljama ili regijama.

Da bi se razumio raspon prakse koja se sada provodi u pojedinim državama, korištena je tipologija potencijalnih pristupa politici i raspoloživih mjera. Ona razlikuje dva široka pristupa politici: pristup odvraćanja koji teži otkrivanju i kažnjavanju ne-pridržavanja i pristup ciljan da jasno ohrabri prihvatljivo ponašanje. Ključno otkriće je da se u državama obuhvaćenima studijom pristup odvraćanja tradicionalno prihvaća u nastojanju da se poveća stvarna ili pretpostavljena vjerojatnost otkrivanja i kazni. Međutim, posljednjih godina, posebno od kada je 2003. godine objavljen Naputak politike zapošljavanja br. 9 (Employment Policy Guideline No. 9), došlo je do primjetnog povećanja u korištenju pristupa koji nudi veće mogućnosti, mjerama koje omogućuju formalizaciju, a ne kažnjavaju neprijavljeno zapošljavanje. One uključuju: preventivne mjere s ciljem sprječavanja nesukladnosti već na samom početku; poticaje koji stimuliraju neprijavljene radnike da prijeđu u legalnu sferu; kao i mjere koje ohrabruju vjernost poreznom moralu. Unatoč ovim mjerama, prihvaćanje inicijativa koje potiču opredijeljenost za ‚porezni moral‘ do danas je ostalo relativno sporo.

Evaluacija širokog spektra pristupa politici i mjera koje se provode diljem država EU-27 i Norveške daje uvid u najbolju praksu i prezentira neke praktične primjere na tom području. Prihvaćene inicijative sežu od mjera odvraćanja, preventive, poboljšanja koje teže legalizaciji neprijavljenog rada do mjera upravljenih na promjene stavova i prihvaćanje obveze plaćanja poreza.

Ključni nalaz je da se dobra praksa ne sastoji od jednostavnog odabira pojedinih mjera politike učinkovitih za suzbijanje neprijavljenog rada, nego također i od razmatranja najučinkovitijeg načina na koji se te mjere politike mogu objediniti u raznim kombinacijama i redoslijedima. Tako bi procjenjivanje koje su kombinacije i koji redoslijedi mjera učinkoviti i prenosivi trebalo biti sastavni dio procesa ispitivanja.

Smjernice za politiku

- Ocjene specifičnih mjera pojedinim državama daju solidnu osnovu za evidentiranje i donošenje odluke hoće li kod sebe ispitivati određenu inicijativu.
- Potrebno je više istraživanja na području učinkovitosti specifičnih mjera politike za suzbijanje neprijavljenog rada, kao i njihove prenosivosti
- Zahtijeva se bolje razumijevanje kombinacija i redoslijeda mjera politike koji su najučinkovitiji i primjereni u raznim kontekstima.
- Studija pokazuje da za države učenje iz iskustava drugih država prije uvođenja mjera vlastite politike predstavlja više iznimku nego pravilo. Zbog toga je pokušaje aktivnog razmjenjivanja iskustva i učenja od drugih potrebno poticati kako bi se uveo međudržavni, inter-regionalni pristup.
- Postoji također i potreba za proširivanjem znanja o mjerama politike prikupljanjem podataka iz više država, uključujući države u Australiji i Aziji, Sjevernoj Americi i globalnom ‚Jugu‘.
- Za promjenu stavova potrebna je šira primjena inicijativa za podizanje svijesti, posebno u vidu poticanja većeg poreznog morala.

Daljnje informacije

Izvješće - Mjere za rješavanje neprijavljene zaposlenosti u Europskoj uniji (*Measures to tackle undeclared work in the European Union*) - može se naći na http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. Pripadajuća „banka znanja“ sa studijama slučajeva također se može naći na http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, Research Manager
row@eurofound.europa.eu