Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas

Kovos su nelegaliu darbu priemonės Europos Sąjungoje

Santrauka

Įvadas

Visose dvidešimt septyniose Europos Sąjungos valstybėse narėse (ES 27) ir Norvegijoje dedama daug pastangų kovai su nelegaliu darbu skirtoms politikos priemonėms kurti ir išbandyti. Nors anksčiau daug kartų mėginta aprašyti įvairiose šalyse naudojamų priemonių įvairovę, nustatyta, jog trūksta vieno elemento – „žinių banko“, kuriame būtų konkrečiai nurodomos sėkmingiausiai taikomos priemonės. Siekdamas užpildyti šias žinių spragas, Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas (Eurofond) ėmėsi įgyvendinti tokiam informacijos šaltiniui sukurti skirtą projektą ir šiuo tikslu pavedė atlikti tyrimus, kuriais būtų įvertintas politikos priemonių veiksmingumas ir jų pritaikymo galimybės.

2008 m. paskelbtoje ataskaitoje buvo žengtas pirmas žingsnis siekiant sukurti tokį šaltinį – pavesta įvertinti penkiose šalyse: Belgijoje, Danijoje, Italijoje, Lenkijoje ir Jungtinėje Karalystėje, patvirtintų politikos priemonių veiksmingumą. Dabartinėje ataskaitoje išplečiamas pradinio tyrimo mastas – nagrinėjamos dvidešimt aštuoniose šalyse (ES valstybėse narėse ir Norvegijoje) taikomos politikos priemonės. Į ją taip pat įtrauktas naujas skyrius apie nelegalaus darbo pobūdį ir mastą dvidešimt septyniose ES valstybėse ir joje pateikiami 2007 m. „Eurobarometro“ tyrimo rezultatais paremti duomenys. Šios iniciatyvos rezultatas yra gerokai padidėjęs žinių bankas, kuriame apžvelgiama iki trijų kiekvienoje iš dvidešimt aštuonių šalių taikomų politikos priemonių. Todėl ji yra pirmas svarbus žingsnis kuriant išsamią mokymosi bazę ar išteklių banką, kuriame socialiniai partneriai gali kaupti žinias apie kovos su nelegaliu darbu priemones ir jomis dalytis, susipažinti su politinių iniciatyvų vertinimais, tirti jų įgyvendinamumą ir pritaikymo kitiems sektoriams, šalims ir profesijoms galimybes.

Politinis kontekstas

Kadangi nelegalus darbas pasireiškia visose ES valstybėse narėse, tai yra vienas iš visuotinį susirūpinimą keliančių klausimų užimtumo srityje, kuris gali turėti didelį poveikį viešiesiems finansams, nes sekina mokesčių ir socialinių įmokų srautą. Nelegalus darbas turi neigiamą poveikį ir individualių asmenų socialiniam draudimui. Siekiant kovoti su nelegaliu darbu visoje ES ir konkrečiose šalyse, svarbu mažinti ekonomines paskatas dirbti nelegaliai ir keisti žmonių požiūrį. 2007 m. paskelbtame antrajame Europos Komisijos komunikate dėl nelegalaus darbo „Kovos su nedeklaruojamu darbu stiprinimas“ buvo raginama plačiau naudoti „lazdos ir morkos“ tipo priemones. Komisija pripažįsta, kad nors šioje srityje ir priimamos atgrasomosios, korekcinės ir prevencinės priemonės, nedaug šalių vykdo sąžiningo mokesčių mokėjimo priemones, todėl, siekiant pakeisti žmonių požiūrį, Komisija rekomenduoja plačiau taikyti informavimo iniciatyvas.

Atsižvelgiant į tai, kad nuo naujo tūkstantmečio pradžios buvo daugiau eksperimentuojama su įvairiais politikos metodais ir priemonėmis, dabar dar svarbiau nei anksčiau, kad socialiniai partneriai mokytųsi vieni iš kitų, kas yra veiksminga, o kas ne. Tačiau nors valstybės narės ėmėsi įvairių politinių veiksmų, rezultatų vertinimo ir apibendrintų žinių apie juos akivaizdžiai trūksta. Dėl suderinto savitarpio mokymosi trūkumo kylanti problema taip pat buvo pabrėžiama 2008 m. Europos Parlamento rezoliucijoje, kurioje valstybės narės raginamos stiprinti kovą su nelegaliu darbu. Rezoliucijoje Europos Parlamentas ragino Komisiją apsvarstyti duomenų bazės „apie kiekvienos valstybės narės nacionaliniu lygmeniu įgyvendinamus įvairius metodus ir priemones, siekiant įvertinti jų įgyvendinamumą ir pritaikymo kitiems sektoriams ir

veiklos sritims kitose valstybėse narėse galimybes“ sukūrimą.

Pagrindinės išvados

Iki šiol kompetentingas diskusijas apie tai, kaip kovoti su nelegaliu darbu visoje ES ir konkrečiose valstybėse narėse, smarkiai apsunkino tai, jog buvo nepakankamai suvokiamas nelegalaus darbo pobūdis. Tyrimas atskleidė, kad nelegalus darbas nėra visur vienodas: skiriasi, pavyzdžiui, jo tipas, pasiskirstymas sektoriuose ir priežastys, dėl kurių jis dirbamas. Todėl politikos priemonė, kuri vienoje šalyje ar regione atlieka svarbų vaidmenį kovojant su nelegaliu darbu, gali būti ne tokia veiksminga kitoje šalyje. Taigi „vieno kurpalio“ principas netinka kovai su nedeklaruojamu darbu. Politikos metodus ir priemones reikia pritaikyti specialioms skirtingose šalyse ar regionuose vyraujančioms aplinkybėms.

Siekiant suprasti skirtingose šalyse šiuo metu taikomus metodus, buvo panaudota potencialių politikos metodų ir turimų priemonių tipologija. Pagal ją išskiriami du didelio masto politikos metodai: atgrasomasis metodas, kuriuo siekiama nustatyti reikalavimų nesilaikymo atvejus ir už juos bausti, ir metodas, skirtas teigiamai skatinti žmones laikytis reikalavimų. Pagrindinė išvada yra ta, kad tirtose šalyse atgrasomasis metodas tradiciškai buvo taikomas siekiant padidinti tikrą ar tariamą reikalavimų nesilaikymo atvejų nustatymo ir bausmių tikimybę. Tačiau vėlesniais metais, ypač nuo tada, kai 2003 m. buvo paskelbta Užimtumo politikos gairė Nr. 9, pastebimai vis plačiau pradėtas naudoti humaniškesnis metodas, taikant priemones, skirtas oficialiam darbo įforminimui skatinti, o ne bausti už neoficialų darbą. Šias priemones sudaro prevencinės priemonės, skirtos iš pat pradžių užkirsti kelią reikalavimų nesilaikymui, paskatos nelegaliems darbuotojams oficialiai įforminti savo darbą ir priemonės, skatinančios laikytis mokestinės moralės principų. Nepaisant šių priemonių, mokestinei moralei įtvirtinti skirtos iniciatyvos iki šiol kėlė sąlyginai mažą susidomėjimą.

Įvertinus visose dvidešimt septyniose ES valstybėse narėse ir Norvegijoje vykdomų politikos metodų ir priemonių įvairovę, susipažinta su geriausia patirtimi ir gauta praktinių pavyzdžių iš šios srities. Priimtos iniciatyvos apima atgrasomąsias, prevencines, korekcines priemones, kuriomis siekiama teisėtai užregistruoti nelegalų darbą, ir priemones, kurių tikslas – keisti žmonių požiūrį ir įtvirtinti įsipareigojimą mokėti mokesčius. Pagrindinė išvada yra ta, kad geroji patirtis – tai ne tik parinkti politikos priemones, kurios būtų veiksmingos kovojant su nelegaliu darbu, bet ir rasti veiksmingiausią būdą sujungti šias politikos priemones į įvairius derinius ir sekas. Taigi vertinimas, kurie priemonių deriniai ir sekos yra veiksmingi ir perkeliami, turėtų būti neatskiriama apžvalgos proceso dalis.

Politikos gairės

- Konkrečių priemonių vertinimai suteikia tvirtą pagrindą šalims nuspręsti, ar verta išbandyti tam tikrą iniciatyvą savo šalyje.
- Reikia atlikti daugiau konkrečių politikos priemonių veiksmingumo kovojant su nelegaliu darbu ir jų pritaikymo galimybių tyrimų.
- Reikalingas geresnis suvokimas, kokie politikos priemonių deriniai ir sekos yra veiksmingiausi ir tinkamiausi skirtingomis aplinkybėmis.
- Tyrimas rodo, kad šalių mokymasis iš kitų šalių patirties, prieš įgyvendinant tam tikras politikos priemones, yra veikiau išimtis nei taisyklė. Todėl, siekiant įgyvendinti tarpvalstybinį, tarpregioninį požiūrį, reikia skatinti pastangas aktyviai dalytis patirtimi ir mokytis iš kitų.
- Taip pat yra poreikis plėsti žinias apie taikomas politikos priemones renkant duomenis iš didesnio šalių skaičiaus, įskaitant Australazijos, Šiaurės Amerikos ir Pietų pusrutulio šalis.
- Siekiant keisti žmonių požiūrį, o ypač – skatinti didesnę mokestinę moralę, reikia plačiau taikyti informavimo iniciatyvas.

Papildoma informacija

Ataskaitą „Kovos su nelegaliu darbu priemonės Europos Sąjungoje“ galima rasti adresu http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. Pagalbinį „žinių banką“ su nelegalaus darbo atvejų tyrimais taip pat galima rasti internete adresu http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, tyrimų vadovas
row@eurofound.europa.eu