Eiropas Dzīves un darba apstākļu uzlabošanas fonds

Pasākumi nelikumīgas nodarbinātības novēršanai Eiropas Savienībā

Kopsavilkums

Ievads

Eiropas Savienības 27 dalībvalstis (ES 27) un Norvēģija ir paveikušas ļoti daudz, lai izstrādātu un izmēģinātu politikas pasākumus, kuru mērķis ir nelikumīgas nodarbinātības novēršana. Kaut arī iepriekš jau vairakkārt tika mēģināts raksturot dažādās valstīs izmantotos daudzos pasākumus, ir atklājies, ka trūkst kāda vajadzīga elementa, proti, "zināšanu krātuves", kurā būtu jo īpaši iekļauti tie pasākumi, kas ir bijuši visiedarbīgākie. Lai mazinātu šo zināšanu trūkumu, Eiropas Dzīves un darba apstākļu uzlabošanas fonds (*Eurofound*) uzsāka projektu šādu resursu izstrādei, pasūtot pētījumus, kas izvērtētu politikas pasākumu iedarbīgumu, kā arī novērtētu iespējas izmantot šos pasākumus citur.

2008. gadā publicētais ziņojums bija pirmais solis šādu resursu izstrādē, pasūtot pārskatu par piecās valstīs pieņemto politikas pasākumu iedarbīgumu: Beļģijā, Dānijā, Itālijā, Polijā un Apvienotajā Karalistē. Šis ziņojums paplašināja pirmā pētījuma jomu, izvērtējot politikas pasākumus 28 valstīs (ES dalībvalstīs un Norvēģijā). Tas arī uzsāka jaunu posmu attiecībā uz nelikumīgas nodarbinātības raksturu un izplatību ES 27, balstoties uz rezultātiem, ko sniedza 2007. gadā veiktais Eirobarometra apsekojums. Minētā iniciatīva izveidoja pamatu daudz plašākai zināšanu krātuvei, kurā apkopota informācija par maksimāli trim politikas pasākumiem katrā no aptaujātajām 28 valstīm. Līdz ar to tas bija pirmais nopietnais solis vispārēja mācību centra jeb resursu krātuves izveidē, kurā sociālie partneri var ievietot zināšanas un apmainīties ar tām saistībā ar iespējām novērst nelikumīgu nodarbinātību, sniegt novērtējumus par politikas iniciatīvām un izpētīt, kā tās var izmantot un attiecināt uz citām nozarēm, valstīm un profesijām.

Politikas pamatojums

Tā kā nelikumīga nodarbinātība ir izplatīta visās ES dalībvalstīs, tā ir viena no kopīgajām problēmām nodarbinātības jomā, un tai var būt liela ietekme uz valsts finansēm, jo tiek samazināti nodokļu un sociālās apdrošināšanas resursi. Nelikumīga nodarbinātība negatīvi ietekmē arī iedzīvotāju sociālā nodrošinājuma līmeni. Lai novērstu nelikumīgu nodarbinātību ES 27 kopumā un atsevišķās valstīs, ir būtiski mazināt ekonomiskos stimulus, kas sekmē iesaistīšanos nelikumīgās darba attiecībās, kā arī mainīt attieksmi. Gan "burkāna", gan "pātagas" pasākumu plašāku izmantošanu veicināja Eiropas Komisijas 2007. gada otrais paziņojums par nelikumīgu nodarbinātību *Stepping up the fight against undeclared work* (Pastiprināta cīņa pret nelikumīgu nodarbinātību). Komisija atzīst, ka, neraugoties uz atturēšanas, novēršanas un profilakses pasākumu pieņemšanu, tikai dažas valstis īsteno pasākumus, lai iedzīvotājos sekmētu apziņu, ka nodokļi ir jāmaksā; tādēļ tās iesaka plašāk izmantot informatīvas iniciatīvas, lai mainītu attieksmi šajā jomā.

Daudzo eksperimentu rezultātā, kas tika veikti kopš tūkstošgades mijas un ko raksturo liela dažādu politikas metožu un pasākumu daudzveidība, šobrīd ir ļoti būtiski, lai sociālie partneri mācītos cits no cita par to, kura metode ir iedarbīga un kura nav. Tomēr, neraugoties uz dažādajām politikas darbībām, kas ir veiktas dalībvalstīs, acīmredzami pietrūkst rezultātu izvērtējuma un kompetences apkopojuma. Problēma, ko rada koordinētu daudzpusēju mācību trūkums, ir pieminēta arī Eiropas Parlamenta 2008. gada rezolūcijā, kas aicina dalībvalstis pastiprināt cīņu, lai novērstu nelikumīgo nodarbinātību. Rezolūcija aicināja Komisiju izvērtēt iespēju izveidot datubāzi "par dažādām metodēm un pasākumiem, ko katra dalībvalsts īstenojusi tās teritorijā, lai novērtētu, cik tie

ir dzīvotspējīgi un kā tos varētu izmantot citās nozarēs un darba jomās citās dalībvalstīs".

Svarīgākie konstatējumi

Līdz šim brīdim informētas diskusijas par to, kā novērst nelikumīgu nodarbinātību gan ES 27, gan atsevišķās valstīs, ir būtiski kavējis izpratnes trūkums par nelikumīgas nodarbinātības raksturu. Pētījums liecina, ka nelikumīga nodarbinātība ir atšķirīga dažādās valstīs: piemēram, attiecībā uz nelikumīgas nodarbinātības veidu, tās izplatību atsevišķās nozarēs un motivāciju, kādēļ cilvēki iesaistās šādās darba attiecībās. Tādēļ nelikumīgas nodarbinātības novēršanas politikas pasākums, kas ir nozīmīgs vienā valstī vai reģionā, var būt mazāk iedarbīgs citā. Līdz ar to metode, kas paredz, ka "viens izmērs der visiem", nav piemērota nelikumīgas nodarbinātības novēršanai; tā vietā politikas metodes un pasākumi ir jāpielāgo, lai tie būtu piemēroti konkrētajiem dažādu valstu un reģionu apstākļiem.

Lai izprastu to daudzveidīgo praksi, ko pašlaik izmanto atsevišķas valstis, ir izstrādāta potenciāli pieejamo politikas metožu un pasākumu klasifikācija. Tā izšķir divas politikas pamatmetodes: atturošā metode, kas tiecas atklāt un sodīt neatbilstības gadījumus, un pozitīvā metode, kas cenšas veicināt noteikumu ievērošanu. Svarīgākais konstatējums ir tāds, ka aptaujātajās valstīs atturošā metode tradicionāli tika lietota, lai palielinātu atklāšanas un sodīšanas faktisko vai iedomāto iespējamību. Tomēr dažu pēdējo gadu laikā un jo īpaši pēc tam, kad 2003. gadā tika publicētas Nodarbinātības politikas pamatnostādnes Nr. 9, ir ievērojami paplašinājusies stimulējošās metodes izmantošana, kas paredz pasākumus, kuri drīzāk tiecas veicināt oficiālu atzīšanu, nevis sodīt neoficiālu nodarbinātību. Pasākumi ir šādi: profilakses pasākumi neatbilstības novēršanai jau iesākumā; stimuli, kas veicina nedeklarēto strādnieku deklarēšanos; un pasākumi, kas sekmē iedzīvotāju apziņas, ka nodokļi ir jāmaksā, izplatīšanos. Neraugoties uz minētajiem pasākumiem, to iniciatīvu izplatīšanās, kas veicina "nodokļu apzinīgumu", pašlaik ir salīdzinoši lēna.

ES 27 valstīs un Norvēģijā izmantoto daudzo politikas metožu un pasākumu plašā spektra novērtējums sniedz ieskatu par to, kāda ir paraugprakse, kā arī informē par dažiem praktiskiem piemēriem šajā jomā. Apstiprinātās iniciatīvas ietver atturēšanas pasākumus, profilaktiskos pasākumus, "labošanas" pasākumus, kas tiecas leģitimizēt nelikumīgu nodarbinātību, un pasākumus, kuru mērķis ir mainīt attieksmi un rosināt uzņemties saistības nodokļu nomaksas jomā. Svarīgākais konstatējums ir tāds, ka paraugprakse nav tikai tādu atsevišķu politikas pasākumu izvēlēšanās, ar kuriem sekmīgi novērst nelikumīgu nodarbinātību, bet arī analītisks darbs, lai noskaidrotu, kādā veidā var iedarbīgāk apvienot šos politikas pasākumus dažādās kombinācijās un secībā. Tādēļ izvērtēšanas gaitā nevar iztikt bez vērtējuma par to, kuras pasākumu kombinācijas un kāda secība ir efektīva un izmantojama arī citur.

Politikas norādes

- Konkrēto pasākumu novērtējumi nodrošina pietiekamu pamatojumu, lai valstis varētu pieņemt lēmumu vai izmēģināt šo iniciatīvu arī to teritorijā.
- Nepieciešami papildu pētījumi par konkrētu politikas pasākumu iedarbīgumu, novēršot nelikumīgu nodarbinātību, kā arī par iespējām izmantot šos pasākumus citur.
- Vajadzīga dziļāka izpratne par to, kuras politikas pasākumu kombinācijas un kāda to secība ir iedarbīgākā un piemērotākā dažādām situācijām.
- Pētījums liecina, ka pirms politikas pasākumu ieviešanas valstis ir mācījušās no citu valstu pieredzes drīzāk izņēmuma kārtā, nevis patstāvīgi. Tādēļ ir jāveicina aktīvas pieredzes apmaiņas, kā arī daudzpusēju mācību iniciatīvas, lai ieviestu metodi, kas aptver vairākas valstis un reģionus.
- Ir vērojama arī vajadzība padziļināt zināšanas par politikas pasākumiem, apkopojot datus no lielāka valstu skaita, tostarp no valstīm, kas atrodas Austrālāzijas reģionā, Ziemeļamerikā un pasaules "dienvidos".
- Nepieciešams plašāk izmantot informatīvas iniciatīvas, lai mainītu attieksmi, jo īpaši attiecībā uz lielāka nodokļu apzinīguma veicināšanu.

Papildinformācija

Ziņojums *Measures to tackle undeclared work in the European Union* (Pasākumi nelikumīgas nodarbinātības novēršanai Eiropas Savienībā) ir pieejams adresē: http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. Tiešsaistē ir pieejama arī šos ziņojumus papildinošā "zināšanu krātuve", ko veido konkrēti piemēri par nelikumīgas nodarbinātības novēršanu, adrese: http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, izpētes vadītājs
row@eurofound.europa.eu.