Fundaţia Europeană pentru Îmbunătăţirea Condiţiilor de Viaţă şi de Muncă

Măsuri de combatere a muncii nedeclarate în Uniunea Europeană

Rezumat

Introducere

Cele 27 de state membre ale Uniunii Europene (UE27) şi Norvegia depun eforturi considerabile pentru a elabora şi testa măsuri de politică menite să combată munca nedeclarată. Deşi a existat o serie de tentative de a descrie setul de măsuri aplicate în diferite țări, s-a constatat că nu există o „bancă de cunoştințe" care să identifice în mod expres măsurile care s-au dovedit a fi cele mai eficiente. În încercarea de a elimina acest decalaj informațional, Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață şi de Muncă (Eurofound) s-a implicat într-un proiect de dezvoltare a unei astfel de resurse prin comandarea unor cercetări care să reexamineze eficacitatea măsurilor de politică, precum şi să evalueze transferabilitatea unor astfel de măsuri.

Un raport publicat în 2008 a reprezentat primul pas spre crearea unei astfel de resurse, prin comandarea unei reexaminări a eficienței măsurilor de politică adoptate în cinci țări: Belgia, Danemarca, Italia, Polonia şi Regatul Unit. Prezentul raport extinde domeniul de aplicare al studiului inițial prin analizarea măsurilor de politică din 28 de țări (state membre ale UE şi Norvegia). Acesta prezintă, de asemenea, un nou capitol privind natura şi amploarea muncii nedeclarate în UE27, pe baza constatărilor sondajului Eurobarometru 2007. Rezultatul acestei inițiative a fost o bancă de cunoştințe extrem de extinsă, care reexaminează până la trei măsuri de politică din fiecare țară dintre cele 28 implicate. Prin urmare, acesta reprezintă primul pas important în direcția dezvoltării unui centru de învățare complex sau a unei bănci de resurse vaste care să permită partenerilor sociali să colecteze şi să facă schimb de cunoştințe despre modul de combatere a muncii nedeclarate, să reexamineze evaluări ale inițiativelor de politică şi să studieze fezabilitatea şi transferabilitatea acestora în şi către alte sectoare, țări şi ocupații.

Contextul politic

Întrucât munca nedeclarată afectează toate statele membre ale UE, aceasta este una din problemele de interes comun în domeniul ocupării forței de muncă şi poate avea un impact semnificativ asupra finanțelor publice, ca urmare a pierderilor înregistrate în materie de contribuții fiscale şi sociale. Munca nedeclarată influențează, de asemenea, în mod negativ persoanele fizice în ceea ce priveşte prestațiile de asigurări sociale. Pentru a combate munca nedeclarată în spațiul UE27 în ansamblu, precum şi în fiecare stat în parte, este important să se reducă stimulentele economice pentru angajarea în activități nedeclarate şi să se schimbe mentalitățile. Cea de-a doua Comunicare a Comisiei Europene privind munca nedeclarată, *Accelerarea luptei împotriva muncii nedeclarate*, din 2007, încurajează aplicarea mai intensă în paralel a măsurilor stimulatoare şi a celor corective. Comisia recunoaşte că, deşi se adoptă măsuri disuasive, curative şi preventive, puține țări urmăresc măsuri de încurajare a eticii fiscale; prin urmare, se recomandă aplicarea unui număr mai mare de inițiative de sensibilizare cu scopul de a schimba mentalitățile în această privință.

Având în vedere nivelul mai ridicat de experimentare înregistrat de la începutul mileniului trei, însoțit de o diversitate a abordărilor şi măsurilor de politică, este din ce în ce mai important ca partenerii sociali să învețe din experiențele celorlalți parteneri care metode funcționează şi care nu. Cu toate acestea, deşi s-au desfăşurat diferite acțiuni de politică în toate statele membre, există un deficit evident în ceea ce priveşte evaluarea rezultatelor şi acumularea de experiență. Problema apărută pe fondul deficitului de învățare coordonată reciprocă a fost, de asemenea, evidențiată într-o rezoluție a Parlamentului European din 2008 prin care se solicita statelor membre să accelereze eforturile de combatere a muncii nedeclarate. Prin această rezoluție, s-a solicitat

Comisiei să aibă în vedere crearea unei baze de date „privind diferitele metode şi măsuri aplicate la nivel național de către fiecare stat membru în vederea evaluării fezabilității şi transferabilității acestora către alte sectoare şi domenii de activitate din alte state membre".

Constatări esențiale

Până în prezent, discuțiile în cunoştință de cauză cu privire la metodele de combatere a muncii nedeclarate atât în spațiul UE27, cât şi în fiecare stat în parte, au fost puternic obstrucționate de o lipsă de înțelegere a naturii muncii nedeclarate. Studiile au relevat că munca nedeclarată nu prezintă pretutindeni aceleaşi caracteristici – de exemplu, diferențele apar în ceea ce priveşte tipul de muncă nedeclarată, răspândirea sa sectorială şi motivele de angajare în asemenea activități. Prin urmare, o măsură de politică ce se dovedeşte importantă într-o anumită țară sau regiune pentru combaterea muncii nedeclarate poate fi mai puțin eficientă într-o alta. Aşadar, nu este adecvată o abordare universală a luptei împotriva muncii nedeclarate; dimpotrivă, abordările şi măsurile de politică trebuie adaptate circumstanțelor specifice care sunt predominante în anumite țări sau regiuni.

Pentru a putea înțelege diversitatea practicilor aplicate în prezent în fiecare stat, s-a utilizat o tipologie a posibilelor abordări şi măsuri de politică existente. S-a realizat astfel o distincție între două mari abordări de politică: o abordare de disuasiune, prin care se încearcă identificarea şi pedepsirea neconformităților, şi o abordare care se axează pe încurajarea pozitivă a conformității. Principala constatare este că, la nivelul țărilor studiate, abordarea de disuasiune a fost, în mod tradițional, adoptată într-un efort de a spori probabilitatea efectivă sau percepută de identificare şi penalizare. Cu toate acestea, pe parcursul ultimilor ani, în special de la publicarea Orientării privind politica de ocupare a forței de muncă nr. 9 din 2003, s-a înregistrat o creştere evidentă a utilizării unei abordări favorizante, cu măsuri prin care se încearcă mai degrabă facilitarea oficializării şi nu pedepsirea ocupării neoficiale a forței de muncă. Acestea includ: măsuri preventive pentru a împiedica neconformitatea încă din fază incipientă; măsuri de stimulare care încurajează lucrătorii nedeclarați să se transfere în domeniul declarat; măsuri de încurajare a respectării eticii fiscale. În pofida acestor măsuri, până în prezent procesul de asumare a inițiativelor de creare a unui angajament față de „etica fiscală" a fost relativ lent.

Evaluarea vastei selecții de abordări şi măsuri de politică în curs de aplicare în spațiul UE27 şi în Norvegia oferă o percepție asupra bunelor practici şi prezintă câteva exemple practice în acest domeniu. Inițiativele adoptate cuprind măsuri de disuasiune, măsuri de prevenire, măsuri „curative" prin care se încearcă legitimarea muncii nedeclarate şi măsuri menite să schimbe mentalități şi să determine crearea unui angajament de plată a impozitelor. Una dintre principalele constatări este că bunele practici nu presupun doar alegerea măsurilor de politică individuale care îşi dovedesc eficacitatea în combaterea muncii nedeclarate, ci şi identificarea celei mai eficiente metode de a reuni aceste măsuri de politică în diverse combinații şi secvențe. Prin urmare, procedura de a stabili prin evaluare ce combinații şi secvențe sunt eficiente şi transferabile trebuie să facă parte integrantă din procesul de reexaminare.

Indicatori politici

- Evaluarea măsurilor specifice oferă o bază solidă de dovezi țărilor care trebuie să ia o decizie cu privire la oportunitatea testării unei inițiative la nivel național.
- Sunt necesare mai multe acțiuni de cercetare cu privire la eficacitatea măsurilor de politică specifice de combatere a muncii nedeclarate, precum şi la transferabilitatea acestora.
- Este necesară o înțelegere sporită a acelor combinații şi secvențe care se dovedesc a fi cele mai eficiente şi mai potrivite în diferite situații.
- Studiul arată că au fost excepționale cazurile în care țările au învățat din experiența celorlalte țări înainte de a pune în aplicare măsuri de politică. Prin urmare, trebuie să se încurajeze tentativele de a face schimb activ de experiențe şi de a învăța din experiențele celorlalte țări în scopul de a pune în aplicare o abordare transnațională interregională.
- S-a constatat, de asemenea, necesitatea extinderii cunoştințelor despre măsurile de politică prin colectarea de date dintr-un număr mare de țări, inclusiv din cele din Australasia, America de Nord şi din emisfera sudică.
- Este necesară utilizarea pe scară mai largă a inițiativelor de sensibilizare în vederea schimbării mentalităților, în special în ceea ce priveşte încurajarea unei etici fiscale mai consolidate.

Informații suplimentare

Raportul Măsuri de combatere a muncii nedeclarate în Uniunea Europeană este disponibil la adresa http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. „Banca de cunoştințe" aferentă cu studii de caz privind munca nedeclarată este disponibilă, de asemenea, on-line la adresa http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, Director de cercetare
row@eurofound.europa.eu