Európska nadácia pre zlepšovanie životných a pracovných podmienok

Opatrenia na boj proti nelegálnej práci v Európskej únii

Zhrnutie

Úvod

V 27 členských štátoch Európskej únie EÚ(27) a v Nórsku sa vynakladá značné úsilie na vypracovanie a otestovanie opatrení v rámci danej politiky, ktorých cieľom je boj proti nelegálnej práci. Napriek tomu, že sa na opis celého radu opatrení používaných v jednotlivých štátoch podniklo mnoho pokusov, zistilo sa, že chýba jedna dôležitá časť, a to tzv. databáza poznatkov, ktorá by osobitne identifikovala opatrenia, ktoré sa ukázali ako najúčinnejšie. Pri pokuse preklenúť túto medzeru v poznatkoch začala Európska nadácia pre zlepšovanie životných a pracovných podmienok (Eurofound) realizovať projekt na vytvorenie takéhoto zdroja začatím výskumu, ktorý by preskúmal efektívnosť opatrení v rámci danej politiky, a zároveň posúdil prevoditeľnosti týchto opatrení.

Správa uverejnená v roku 2008 bola prvým krokom k vytvoreniu takéhoto zdroja začatím prieskumu účinnosti opatrení politiky prijatých v piatich krajinách, a to v Belgicku, Dánsku, Taliansku, Poľsku a Spojenom kráľovstve. Táto správa rozširuje rozsah pôvodnej štúdie o preskúmanie opatrení politiky v 28 krajinách (v členských štátoch EÚ a Nórsku). Obsahuje tiež novú kapitolu o povahe a rozsahu nelegálnej práce v EÚ(27) vychádzajúcu zo zistení z prieskumu Eurobarometer z roku 2007. Výsledkom tejto iniciatívy je značné rozšírenie databázy poznatkov, v ktorej sú preskúmané tri opatrenia politiky v každej z uvedených 28 krajín. Preto predstavuje prvý dôležitý krok pri vytváraní komplexného centra na učenie sa alebo databázy poznatkov, kde si sociálni partneri môžu zhromažďovať a vymieňať poznatky o tom, ako bojovať proti nelegálnej práci, skúmať hodnotenia politických iniciatív a skúmať ich realizovateľnosť a využiteľnosť v iných sektoroch, krajinách a povolaniach.

Politický kontext

Keďže nelegálna práca ovplyvňuje všetky členské štáty EÚ, je jednou z otázok spoločného záujmu v oblasti zamestnanosti a môže mať významný vplyv na verejné financie, z dôvodu úniku finančných prostriedkov následkom neplatenia daní a odvodov na sociálne zabezpečenie. Nelegálna práca má negatívny vplyv aj na jednotlivcov, pretože sa týka aj sociálneho zabezpečenia. Na účely boja proti nelegálnej práci v celej EÚ(27), ako aj v jednotlivých krajinách je dôležité znížiť ekonomickú motiváciu na využívanie nelegálnej práce a dosiahnuť zmenu postoja. V druhom oznámení Európskej komisie z roku 2007 o nelegálnej práci s názvom „*Zintenzívnenie boja proti nelegálnej práci*“ sa nabáda k intenzívnejšiemu využívaniu opatrení typu cukru a biča. Komisia uznáva, že hoci sa prijímajú odradzujúce, nápravné a preventívne opatrenia, len niekoľko krajín prijíma opatrenia na zvýšenie morálky platenia daní. Komisia preto odporúča väčšie využívanie iniciatív na zvyšovanie povedomia na zmenu postoja v tejto oblasti.

Vzhľadom na väčšie experimentovanie po prechode do nového tisícročia s rozličnými prístupmi a opatreniami politiky, je pre sociálnych partnerov stále rozhodujúcejšie, aby sa poučili zo skúseností iných o tom, čo funguje a čo nefunguje. Napriek tomu, že v jednotlivých členských štátoch boli podniknuté rozličné politické kroky, vyhodnocovanie výsledkov a vzájomná výmena skúseností evidentne chýbajú. Na problém s nedostatočnou koordináciou vzájomnej výmeny poznatkov poukázal už aj Európsky parlament vo svojom uznesení z roku 2008, v ktorom vyzýva členské štáty, aby začali bojovať proti nelegálnej práci. V uznesení Európsky parlament vyzýva Komisiu, aby zvážila vytvorenie databázy „o rozličných prístupoch a opatreniach uplatňovaných na vnútroštátnej úrovni“ jednotlivými členskými štátmi, na

posúdenie ich realizovateľnosti a využiteľnosti v iných odvetviach a pracovných oblastiach v iných členských štátoch.

Hlavné zistenia

Nedostatočné chápanie povahy nelegálnej práce v súčasnosti veľmi zabraňuje informovanej diskusii o tom, ako bojovať s nelegálnou prácu tak v EÚ(27), ako aj v jednotlivých krajinách. Zo štúdie vyplýva, že nelegálna práca nie je všade rovnaká, napríklad pokiaľ ide o druh nelegálnej práce, jej rozdelenie v rámci jednotlivých odvetví a motivácie využívať ju, sa líšia. Preto opatrenie politiky, ktoré je dôležité v jednej krajine alebo regióne na boj proti nelegálnej práci, môže byť menej účinné v inej krajine. Preto na boj proti nelegálnej práci nie je vhodný tzv. jednotný prístup pre všetkých. Namiesto toho bude potrebné prístupy a opatrenia politiky prispôsobiť tak, aby vyhovovali konkrétnym okolnostiam existujúcim v jednotlivých krajinách alebo regiónoch.

Na pochopenie celej škály praktík, ktoré sa využívajú v jednotlivých krajinách sa využíva typológia potenciálnych dostupných prístupov a opatrení v rámci politiky. Táto typológia rozlišuje medzi dvoma hlavnými prístupmi politiky, a to prístupom odrádzania, ktorý sa snaží odhaľovať a trestať nedodržiavania právnych predpisov a prístupom zameraným na pozitívne nabádanie k správaniu sa v súlade s právnymi predpismi. Hlavným zistením je, že v skúmaných krajinách sa tradične prijíma prístup odrádzania v snahe zvýšiť skutočnú alebo vnímanú pravdepodobnosť odhaľovania nelegálnej práce a sankcií. V posledných rokoch, najmä však od uverejnenia usmernenia č. 9 k politike zamestnanosti v roku 2003, došlo k evidentnému zlepšeniu využitia oprávňujúceho prístupu, ktorého opatrenia sa snažia neformálnu zamestnanosť radšej formalizovať, a nie ju trestať. Patria sem preventívne opatrenia na zastavenie nedodržiavania právnych predpisov už od samého začiatku, stimuly nabádajúce nelegálnych zamestnancov, aby svoju prácu legalizovali a všetky opatrenia nabádajúce k dodržiavaniu občianskej povinnosti platiť dane. Bez ohľadu na tieto opatrenia sa iniciatívy na dosiahnutie záväzku platiť dane doteraz vyvíjali len relatívne pomaly.

Hodnotenie celého radu prístupov a opatrení politiky, ktoré sa využívajú v EÚ(27) a Nórsku, umožňuje vytvoriť si predstavu o osvedčených postupoch a obsahuje niekoľko praktických príkladov z tejto oblasti. Tieto iniciatívy viedli k prijatiu celkom nových odrádzajúcich opatrení, preventívnych opatrení, tzv. nápravných opatrení, ktoré sa snažia legitimizovať nelegálnu prácu, a opatrení zameraných na zmenu prístupu a dosiahnutie prijatia záväzku platiť dane. Hlavným zistením je, že osvedčené postupy neznamenajú jednoducho výber individuálnych opatrení politiky, ktoré sú účinné pri boji s nelegálnou prácou, ale aj posúdenie najefektívnejších spôsobov ako využívať tieto opatrenia politiky spolu v rozličných kombináciách a v určitom poradí. Preto by neoddeliteľnou súčasťou procesu kontroly malo byť hodnotenie, aké kombinácie a aké poradie opatrení sú účinné a využiteľné na inom mieste.

Politické ukazovatele

- Hodnotenia konkrétnych opatrení poskytnú dobrú základňu poznatkov pre krajiny pri rozhodovaní, či otestujú určitú iniciatívu vo svojej vlastnej krajine.
- Je potrebný ďalší výskum účinnosti konkrétnych opatrení v rámci politiky na boj proti nezákonnej práci, ako aj ich využiteľnosti inde.
- Je potrebné lepšie pochopenie, aká kombinácia a poradie opatrení politiky sú najefektívnejšie a vhodné v jednotlivých kontextoch.
- Štúdie ukazujú, že bolo skôr výnimkou ako pravidlom, keď sa krajiny pred vykonaním opatrení v rámci politiky poučili zo skúseností iných krajín. Preto je potrebné podporovať pokusy o aktívnu výmenu skúsenosti a poučenie sa od iných za účelom využitia jednotného medziregionálneho prístupu v jednotlivých krajinách.
- Je tiež potrebné rozšíriť poznatky o opatreniach politiky zhromažďovaním údajov z väčšieho počtu krajín vrátane krajín Austrálie a Ázie, Severnej Ameriky a celého „Juhu“.
- Na zmenu postoja je potrebné rozsiahlejšie využívanie iniciatív na zvyšovanie povedomia s cieľom nabádať k lepšej morálke v oblasti platenia daní.

Ďalšie informácie

Správa *Opatrenia na boj proti nezákonnej práci v Európskej únii* je dostupná na internetovej stránke http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. Doplňujúca „databáza poznatkov“ prípadových štúdií o nezákonnej práci je dostupná online na internetovej stránke http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, manažér výskumu
row@eurofound.europa.eu