Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer

Ukrepi za preprečevanje neprijavljenega dela v Evropski uniji

Povzetek

Uvod

V 27 državah članicah Evropske unije (EU-27) in na Norveškem se veliko truda vlaga v razvoj in preskušanje ukrepov politike preprečevanja neprijavljenega dela. Čeprav je bilo že več poskusov, da bi opisali vrsto ukrepov, ki se uporabljajo v različnih državah, pa se je izkazalo, da ni „banke znanja“, v kateri bi bili posebej opredeljeni ukrepi, ki so dokazano najučinkovitejši. Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer (Eurofound) se je zato, da bi premostila to vrzel v znanju, lotila projekta oblikovanja takega vira z naročilom raziskave o učinkovitosti ukrepov politike in oceni njihove prenosljivosti.

Leta 2008 objavljeno poročilo je bilo prvi korak k oblikovanju takega vira z naročilom pregleda učinkovitosti ukrepov politike, sprejetih v petih državah: Belgiji, Danski, Italiji, Poljski in Združenem kraljestvu. S tem poročilom se razširja obseg prvotne študije, saj so v njem proučeni ukrepi politike v 28 državah (državah članicah EU in na Norveškem). Vključuje tudi novo poglavje o vrsti in obsegu neprijavljenega dela v EU-27, ki temelji na ugotovitvah raziskave Eurobarometer iz leta 2007. Rezultat te pobude je zelo obsežna banka znanja, v kateri so proučeni do trije ukrepi politike v vsaki od 28 držav, ki jih vključuje. Pomeni torej prvi pomemben korak pri oblikovanju celovitega vozlišča znanja ali informacijsko-dokumentacijske banke, v okviru katere se lahko socialni partnerji združujejo in si delijo znanje o preprečevanju neprijavljenega dela, proučijo ocene pobud politike ter ocenijo njihovo izvedljivost in prenosljivost na druge sektorje, države in poklice.

Okvir politike

Ker so zaradi neprijavljenega dela prizadete vse države članice EU, pomeni eno od zadev skupnega interesa pri zaposlovanju in lahko pomembno vpliva na javne finance, glede na to, kakšen odliv pomeni za davčne in socialne prispevke. Z vidika socialnega zavarovanja ima neprijavljeno delo tudi negativen vpliv na posameznike. Za preprečevanje neprijavljenega dela v EU-27 na splošno in v posameznih državah je pomembno, da se zmanjšajo gospodarske spodbude za opravljanje neprijavljenega dela in da se spremenijo vedenjski vzorci. Večjo uporabo ukrepov v smislu „korenčka“ in „palice“ je spodbudilo drugo sporočilo Evropske komisije o neprijavljenem delu z naslovom *Krepitev boja proti neprijavljenemu delu* iz leta 2007. Komisija priznava, da se kljub sprejemanju odvračilnih, kurativnih in preventivnih ukrepov malo držav posveča ukrepom za spodbujanje davčne poštenosti; zato se za spremembo vedenjskih vzorcev v tem smislu priporoča večja uporaba pobud za ozaveščanje.

Ker je v novem tisočletju več eksperimentiranja z vrsto različnih pristopov in ukrepov v politiki, je za socialne partnerje postalo še pomembneje, da drug od drugega izvedo, kaj je učinkovito in kaj ni. Vendar je kljub različnim ukrepom politike v državah članicah očitno premalo ocenjevanja rezultatov in združevanja strokovnega znanja. Težava zaradi pomanjkanja usklajenega vzajemnega učenja je bila poudarjena tudi v resoluciji Evropskega parlamenta iz leta 2008, ki je pozvala države članice k okrepitvi boja proti neprijavljenemu delu. Resolucija je pozvala Komisijo, naj razmisli o uvedbi zbirke podatkov „o različnih pristopih in ukrepih, ki so jih na nacionalni ravni uvedle posamezne države članice, da bi ocenili njihovo izvedljivost in prenosljivost v druge sektorje in na druga področja dela v drugih državah članicah“.

Ključne ugotovitve

Do zdaj je ozaveščeno razpravo o preprečevanju neprijavljenega dela v EU-27 in posameznih državah močno oviralo pomanjkljivo razumevanje narave neprijavljenega dela. Študija je pokazala, da neprijavljeno delo ni povsod enako – na primer v smislu vrste neprijavljenega dela, njegove porazdelitve po sektorjih in razlogov za opravljanje takega dela. Ukrep politike, ki je v eni državi ali regiji pomemben za preprečevanje neprijavljenega dela, je lahko v drugi manj učinkovit. Tako za preprečevanje neprijavljenega dela ni primeren univerzalni pristop, ampak bo treba pristope in ukrepe prilagoditi posameznim okoliščinam, značilnim za različne države ali regije.

Za razumevanje vrste praks, ki se trenutno uporabljajo v posameznih državah, se uporablja tipologija možnih pristopov in ukrepov politike, ki so na voljo. Pri tem se razlikuje med dvema širšima pristopoma politike: odvračilnim pristopom, katerega namen je odkrivati in kaznovati kršitve, in pristopom, osredotočenim na pozitivno spodbujanje vedenja v skladu s predpisi. Ključna ugotovitev je, da se je v državah, vključenih v raziskavo, tradicionalno uporabljal odvračilni pristop, da bi se povečala dejanska ali zaznana verjetnost odkrivanja in kaznovanja. Vendar pa se je v zadnjih letih, zlasti po objavi Smernice o politiki zaposlovanja št. 9 leta 2003, opazno povečala uporaba spodbudnejšega pristopa z ukrepi, ki so bolj kot kaznovanju neformalnega zaposlovanja namenjeni lažji formalizaciji. Mednje spadajo: preventivni ukrepi za preprečevanje kršitev od vsega začetka, spodbude neprijavljenim delavcem za prehod na prijavljeno delo in ukrepi za spodbujanje davčne poštenosti. Kljub tem ukrepom je bilo prevzemanje pobud za spodbujanje „davčne poštenosti“ do zdaj precej počasno.

Ocena najrazličnejših pristopov in ukrepov politike, ki jih izvajajo v EU-27 in na Norveškem, omogoča vpogled v najboljše prakse in ponuja nekaj praktičnih primerov s tega področja. Sprejete pobude obsegajo odvračilne, preventivne in „kurativne“ ukrepe za prehod na prijavljeno delo ter ukrepe za spremembo vedenjskiih vzorcev in spodbujanje plačevanja davkov. Ključna ugotovitev je, da dobra praksa ne pomeni samo izbire posameznih ukrepov politike, ki so učinkoviti pri preprečevanju neprijavljenega dela, temveč tudi razmislek o najučinkovitejšem načinu za povezavo teh ukrepov v različne kombinacije in zaporedja. Zato bi morala biti presoja, katere kombinacije in zaporedja ukrepov so učinkoviti in prenosljivi, sestavni del preučevanja.

Kazalniki politike

- Ocene posameznih ukrepov so trdna podlaga dokazov za države, ko se odločajo, ali naj neko pobudo preskusijo v svoji državi.
- Potrebnih je več raziskav o učinkovitosti posameznih ukrepov politike pri preprečevanju neprijavljenega dela, pa tudi o njihovi prenosljivosti.
- Treba je bolje razumeti, katere kombinacije in zaporedja ukrepov politike so najučinkovitejši in najprimernejši v različnih okoliščinah.
- Študija kaže, da so se države pred izvajanjem ukrepov politike bolj izjemoma kot praviloma učile iz izkušenj drugih držav. Za izvedbo meddržavnega in medregionalnega pristopa je torej treba dejavno spodbujati skupno uporabo izkušenj in učenje od drugih.
- Znanje o ukrepih politike je treba razširiti tudi z zbiranjem podatkov, pridobljenih od večjega števila držav, vključno z Avstralijo in Azijo, Severno Ameriko ter svetovnim „jugom“.
- Da bi se spremenili vedenjski vzorci, je treba pogosteje uporabljati pobude za ozaveščanje, zlasti za spodbujanje večje davčne poštenosti.

Dodatne informacije

Poročilo z naslovom *Ukrepi za preprečevanje neprijavljenega dela v Evropski* uniji je na voljo na spletni strani http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. Tudi „banka znanja“ s študijami primerov neprijavljenega dela je na voljo na spletu, in sicer na strani http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, vodja raziskav
row@eurofound.europa.eu