



De aanpak van zwartwerk in Kroatië en vier kandidaat-lidstaten van de EU

Samenvatting

Inleiding

In dit verslag wordt ernaar gestreefd een systematisch overzicht te geven van de omvang, aard en aanpak van zwartwerk in Kroatië en vier kandidaat-lidstaten van de EU: IJsland, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Turkije. De doelstellingen zijn: de omvang en het karakter van zwartwerk in deze landen analyseren, laten zien hoe de strijd tegen zwartwerk is georganiseerd en een overzicht geven van het beleid en de maatregelen die deze landen op dit terrein hanteren. In het verslag worden de vijf landen waar mogelijk vergeleken met de 27 EU-lidstaten (EU-27).

Beleidscontext

Omvang en aard van zwartwerk

Welke meetmethode ook wordt gehanteerd, de gemeenschappelijke bevinding is dat zwartwerk in IJsland qua omvang onder het gemiddelde niveau van zwartwerk in de EU-27 ligt, terwijl zwartwerk in Kroatië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Turkije qua omvang boven het gemiddelde niveau in de EU-27 ligt.

De aard van zwartwerk verschilt per regio van de EU-27. Voor zover kan worden vastgesteld, vormen deze vijf landen in het algemeen een goede afspiegeling van de regionale verschillen op het gebied van zwartwerk in Europa als het gaat om de volgende aspecten: de sectoren waarin zwartwerk het meest voorkomt; de soorten werk die worden verricht; wie dit werk verrichten; en de redenen waarom zij dit werk verrichten. De situatie in IJsland weerspiegelt die in de Scandinavische landen, terwijl de situatie in de overige vier landen die in de zuidoostelijke EU-lidstaten weerspiegelt. De validiteit van deze vaststelling moet echter nader worden onderzocht. Het zou al een stap in de goede richting zijn als de vijf landen de Eurobarometer-enquête zouden hanteren, of als de Europese Commissie hen zou

opnemen in een eventuele tweede golf van de Eurobarometer-enquête.

Belemmeringen voor regularisatie van zwartwerk

De jaarlijkse Doing Business-enquêtes van de Wereldbank analyseren hoe gemakkelijk of moeilijk het voor een lokale ondernemer is om een klein of middelgroot bedrijf te beginnen of draaiende te houden wanneer hij moet voldoen aan de relevante regelgeving. Op grond van de samengestelde resultaten voor de EU-27 als geheel in 2012 neemt deze een 38e plaats in onder 183 onderzochte landen. Dit betekent dat de EU-27 een lagere positie inneemt dan zowel IJsland (9e) als de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (22e). In Montenegro (56e), Turkije (71e) en Kroatië (80e) is het moeilijker om zaken te doen dan in de EU-27 als geheel, wat inhoudt dat de naleving in deze landen moet worden vereenvoudigd.

Als het gaat om hoe gemakkelijk het is om een bedrijf te starten, neemt de EU-27 een 66e positie in op een totaal van 183 landen. De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië daarentegen neemt de 6e plaats in op laatstgenoemde lijst, waarmee het zelfs hoger staat dan de best presterende EU-lidstaat, Ierland, die op de 13e plaats staat. IJsland staat op de 37e plaats op deze lijst, terwijl Montenegro, Turkije en Kroatië respectievelijk op de 47e, 61e en 67e plaats staan. Maar geen van de vijf landen presteert zo slecht als de lidstaat die op dit punt het slechtst van de hele EU-27 presteert, namelijk Tsjechië, dat op plaats 138 van de 183 deelnemende landen staat.

Als we kijken naar hoe gemakkelijk het is om belasting te betalen, staat de EU-27 als geheel op plaats 71, tegen de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië op plaats 6, Kroatië op plaats 32 en IJsland op plaats 35. Maar geen van de vijf landen presteert zo goed als de lidstaat die op dit punt

het best van de hele EU-27 presteert, namelijk Ierland, dat op een 5e plaats staat. Regelgeving op het gebied van belastingen naleven is moeilijker voor kleine en middelgrote ondernemingen in Turkije (79e) en Montenegro (108e), ofschoon geen van beide zo slecht presteert als de slechtst presterende EU-27-lidstaat in dit onderzoek, namelijk Roemenië, dat op plaats 154 staat.

Hoofdconclusies

De strijd tegen zwartwerk aangaan

In tegenstelling tot 26% van de landen van de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland, heeft geen van deze vijf landen de beschikking over één enkel nalevingsagentschap of een centraal coördinatiecomité dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van verschillende instanties in de strijd tegen zwartwerk. In plaats daarvan hanteren zij, in wisselende mate, een meer gefragmenteerde aanpak. In drie van de landen is één overheidsinstantie aangewezen die hoofverantwoordelijk is voor de coördinatie van de strijd tegen zwartwerk: in Turkije is dat de Belastingdienst, in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië de Arbeidsinspectie en in IJsland de Belastingautoriteit. In Kroatië en Montenegro is de verantwoordelijkheid meer gefragmenteerd, waarbij er geen hoofverantwoordelijke instantie is en elke instantie haar eigen doelen nastreeft.

De betrokkenheid van de sociale partners bij de aanpak van zwartwerk wisselt ook per land, hoewel alle vijf landen wel enige vorm van tripartiete sociale dialoog kennen. Kroatië heeft sinds 1994 een Economische en sociale raad en sinds 2011 het Bureau voor sociaal partnerschap. Desondanks hebben de vakbonden zich in 2010 gedurende zes maanden uit de Economische en sociale raad teruggetrokken uit protest tegen de zwakke dialoog. In Montenegro zijn de sociale partners verenigd in de Sociale raad. In de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Turkije en IJsland bestaan geen formele raden die een dergelijke dialoog over zwartwerk bevorderen, maar nemen sociale partners wel deel aan de beleidsvorming door middel van hun betrokkenheid bij campagnes en initiatieven.

Beleidsmatige aanpak van zwartwerk

De strijd tegen zwartwerk in de EU-27 wordt van oudsher gekenmerkt door een repressieve aanpak die zwartwerk probeert uit te roeien. De Europese Commissie heeft onlangs echter een oproep gedaan tot het nastreven van meer ondersteunende maatregelen die voorkomen dat mensen in het zwarte circuit terechtkomen en die mensen die al zwartwerken, helpen hun activiteiten te regulariseren.

Hoewel het belang van repressieve maatregelen in de EU-27 bij de strijd tegen zwartwerk aanzienlijk blijft en ondersteunende beleidsmaatregelen over het algemeen als minder belangrijk worden beschouwd, bestaan er wel regionale verschillen in de mate waarin ondersteunende maatregelen worden opgenomen in het pakket toegepaste maatregelen. Dit geldt ook voor de landen die in dit onderzoek worden bestudeerd. In IJsland wordt meer belang gehecht aan ondersteunende maatregelen dan in de vier zuidoostelijke landen, en dat is ook het geval in de aangrenzende Scandinavische landen. De vier zuidoostelijke landen doen er, net als de zuidelijke lidstaten van de EU-27, in het algemeen langer over om het belang van een ondersteunende aanpak in te zien, ofschoon er wel verschillen bestaan tussen de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Kroatië, Montenegro en Turkije wat betreft de omvang, diepgang en effectiviteit van de maatregelen die zij hebben genomen. Over het geheel genomen maken de vijf landen minder gebruik van herstellende maatregelen dan de EU-27 in zijn geheel, en zijn 'zachte' maatregelen om de belastingmoraal te bevorderen, relatief nieuw.

Beleidsadviezen

De vijf landen moeten meer voorrang geven aan een breder pakket 'harde' ondersteunende maatregelen om zwartwerk te voorkomen en doeltreffend aan te pakken, evenals aan 'zachte' maatregelen die mensen belastingmoraal bijbrengen. Er is een sterke samenhang vastgesteld tussen een grotere arbeidsmarktinterventie, sociale bescherming, herverdeling en gelijkheid enerzijds en kleinere zwarte circuits anderzijds. Dit verklaart misschien al enigszins waarom er in IJsland minder sprake is van zwartwerk dan gemiddeld in de EU-27, terwijl er in Kroatië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Turkije meer zwartwerk wordt verricht dan gemiddeld in de EU-27.

Aanvullende informatie

Het verslag *Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries* is te vinden op <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2013/242/en/1/EF13242EN.pdf>.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Donald Storrie, Hoofd van de eenheid, dst@eurofound.europa.eu