



Rozwiązywanie problemu pracy nierejestrowanej w Chorwacji i czterech krajach kandydujących do UE

Streszczenie

Wprowadzenie

Celem niniejszego sprawozdania jest systematyczny przegląd skali i charakteru pracy nierejestrowanej oraz sposobu jej przeciwdziałania w Chorwacji i czterech krajach kandydujących do UE: Islandii, byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii, Czarnogórze i Turcji. Sprawozdanie ma za zadanie przeanalizowanie rozmiaru i charakteru zjawiska pracy nierejestrowanej w tych krajach, pokazanie sposobów zwalczania tego zjawiska oraz nakreślenie polityk i środków przyjętych przez te kraje. Sprawozdanie porównuje sytuację we wspomnianych pięciu krajach do sytuacji w 27 państwach członkowskich UE (UE27) tam, gdzie to jest możliwe.

Kontekst polityki

Skala i charakter zjawiska pracy nierejestrowanej

Niezależnie od zastosowanej metody pomiaru wspólny wniosek jest następujący: w Islandii wielkość nierejestrowanej gospodarki plasuje się poniżej średniej dla krajów UE27, natomiast w Chorwacji, byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii, Czarnogórze i Turcji poziom nierejestrowanej gospodarki jest wyższy niż średni poziom w UE27.

Charakter nierejestrowanej pracy jest różny w różnych regionach UE27. Z dotychczasowych ustaleń wynika, że sytuacja w pięciu analizowanych krajach odzwierciedla ogólne różnice w poszczególnych regionach Europy dotyczące nierejestrowanej pracy pod względem sektorów, rodzajów pracy, osób wykonujących taką pracę oraz czynników motywujących do podejmowania takiej pracy. Sytuacja w Islandii odzwierciedla sytuację w krajach skandynawskich, natomiast sytuacja w pozostałych czterech krajach jest analogiczna do sytuacji państw członkowskich z krajów Południowo-Wschodniej. Wymaga to jednak dalszego potwierdzenia. Rozwiązaniem może być przeprowadzenie badania Eurobarometru w pięciu analizowanych krajach lub uwzględnienie tych krajów przez Komisję Europejską w ewentualnej drugiej fali badań Eurobarometru.

Bariery na drodze do formalizacji

Coroczne badanie Banku Światowego „Doing Business” analizuje łatwość zakładania i prowadzenia przez lokalnych przedsiębiorców działalności gospodarczej w postaci małej lub średniej firmy zgodnie z lokalnymi przepisami. Łączne wyniki w roku 2012 umieszczają państwa UE27 ogółem na 38. miejscu wśród 183 badanych krajów. Jest to niższy wynik niż w przypadku Islandii (miejsce 9.) i byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii (miejsce 22.). Jednak w Czarnogórze (miejsce 56.), Turcji (miejsce 71.) i Chorwacji (miejsce 80.) prowadzenie działalności jest trudniejsze niż w państwach UE27 ogółem, co wskazuje na potrzebę wprowadzenia ułatwień w zakresie przestrzegania przepisów w tych krajach.

Pod względem łatwości zakładania działalności gospodarczej kraje UE27 ogółem zostały zaklasyfikowane na miejscu 66. na 183 krajów. Dla odmiany była jugosłowiańska republika Macedonii okazała się krajem, w którym stosunkowo łatwo rozpocząć działalność gospodarczą (miejsce 6.), wyprzedzając nawet najlepiej wypadającą pod tym względem w UE Irlandię (miejsce 13.). Islandia uplasowała się na miejscu 37., natomiast Czarnogóra, Turcja i Chorwacja odpowiednio na miejscu 47., 61. i 67. Żaden z pięciu analizowanych krajów nie miał tak złych wyników, jak Czechy, w których warunki do rozpoczynania działalności gospodarczej są najgorsze spośród wszystkich państw UE27, i które uplasowały się na 138. miejscu spośród 183 krajów biorących udział w badaniu.

Pod względem ułatwień dotyczących płacenia podatków kraje UE27 łącznie znalazły się na 71. miejscu, podczas gdy była jugosłowiańska republika Macedonii uplasowała się na 6. miejscu, Chorwacja na 32. miejscu, a Islandia na 35. miejscu. Żaden z pięciu krajów nie osiągnął jednak tak wysokiego wyniku, co lider spośród krajów UE27 w tej kategorii, czyli Irlandia (miejsce 5.). Przestrzeganie przepisów podatkowych przez małe i średnie przedsiębiorstwa

jest z kolei trudniejsze w Turcji (miejsce 79.) i Czarnogórze (miejsce 108.), chociaż żaden z tych krajów nie został sklasyfikowany tak nisko jak Rumunia, która okazała się krajem o najgorszym wyniku spośród krajów UE27 (miejsce 154.).

Kluczowe ustalenia

Organizowanie walki ze zjawiskiem pracy nierejestrowanej

W odróżnieniu od 26% państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) łącznie ze Szwajcarią, w żadnym z pięciu krajów nie ma agencji zajmującej się zgodnością z przepisami bądź centralnej komisji odpowiedzialnej za koordynację pracy różnych departamentów zajmujących się zwalczaniem zjawiska pracy nierejestrowanej. Zamiast tego i w różnym stopniu zastosowano bardziej fragmentaryczne podejście. W trzech krajach istnieje jeden centralny organ odpowiedzialny za koordynację działań mających na celu zwalczanie omawianego zjawiska: Urząd Skarbowy w Turcji (GIB), Inspektorat pracy w byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii i Dyrektoriat Podatkowy w Islandii (RSK). W Chorwacji i Czarnogórze odpowiedzialność jest bardziej rozproszona, brak jest również wiodącego organu, a każdy departament realizuje własne cele.

Zaangażowanie partnerów społecznych w rozwiązywanie problemu pracy nierejestrowanej w poszczególnych krajach jest także różne, chociaż we wszystkich pięciu krajach występuje pewien poziom trójstronnego dialogu. W Chorwacji od 1994 r. działa Rada Gospodarcza i Społeczna, a w 2011 r. powstało Biuro Partnerstwa Społecznego. Jednak w 2010 r. związki zawodowe wystąpiły z Rady Gospodarczej i Społecznej na 6 miesięcy w proteście przeciwko nieskutecznemu prowadzeniu dialogu. W Czarnogórze partnerzy społeczni uczestniczą w pracach Rady Społecznej. W byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii, Turcji i Islandii nie ma oficjalnej rady, która pomogłaby w prowadzeniu dialogu na temat nierejestrowanej pracy, chociaż partnerzy społeczni uczestniczą w tworzeniu polityki biorąc udział w różnych kampaniach i inicjatywach.

Podejścia dotyczące pracy nierejestrowanej

Dominujące podejście do rozwiązania problemu pracy nierejestrowanej w krajach UE27 opierało się tradycyjnie na stosowaniu represji mających na celu wyeliminowanie tego zjawiska. Jednak ostatnio Komisja Europejska wzywa do podejmowania działań opartych na stosowaniu różnych ułatwień, które zniechęcają do pracy w nieoficjalnej strefie, a osobom, które się w niej znalazły, pomagają zalegalizować swoją działalność.

Chociaż środki represyjne mają stosunkowo duży udział w działaniach podejmowanych w krajach UE27 w celu rozwiązywania problemu pracy nierejestrowanej, a środki oparte na ułatwieniach są ogólnie postrzegane jako mniej istotne, można zaobserwować znaczne różnice regionalne pod względem zakresu stosowania ułatwień w stosunku do innych środków. Ma to również miejsce w przypadku pięciu analizowanych krajów. W Islandii, tak jak w sąsiednich krajach skandynawskich, nacisk na stosowanie ułatwień jest większy niż w państwach na południu i wschodzie Europy. Z kolei w czterech krajach z południa i wschodu Europy, tak jak w południowych krajach UE27, podejście oparte na stosowaniu ułatwień przyjmuje się dużo trudniej, chociaż można dostrzec różnice pomiędzy krajami byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii, Chorwacji, Czarnogóry i Turcji pod względem zakresu, głębokości i skuteczności zastosowania przyjętych ułatwień. Ogółem jednak środki naprawcze są mniej popularne w pięciu analizowanych krajach w porównaniu z krajami UE27, a „miękkie” środki mające na celu poprawę moralności podatkowej są czymś stosunkowo nowym.

Wskazówki dotyczące polityki

W pięciu analizowanych krajach należy położyć większy nacisk na szeroki zakres „twardych” zachęt mających na celu zapobieganie zjawisku pracy nierejestrowanej i skuteczne rozwiązanie tego problemu, a także na „miękkie” środki, które przyczynią się do poprawy moralności podatkowej. Zaobserwowano, że istnieje silna korelacja pomiędzy większą interwencją na rynku pracy, opieką społeczną, redystrybucją i wyrównaniem dochodów a niższą skalą zjawiska nierejestrowanej gospodarki w poszczególnych krajach. Być może pozwoli to wstępnie wyjaśnić, dlaczego w Islandii wielkość gospodarki nierejestrowanej jest poniżej średniej dla państw UE27, podczas gdy w Chorwacji, byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii, Czarnogórze i Turcji wielkość gospodarki nierejestrowanej przekracza średnią dla państw UE27.

Dalsze informacje

Sprawozdanie *Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries* znajduje się na stronie <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2013/242/en/1/EF13242EN.pdf>

W celu uzyskania dokładniejszych informacji należy kontaktować się z kierownikiem działu Donaldem Storrie, pod adresem poczty elektronicznej: dst@eurofound.europa.eu