



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 24.10.2007
KOM(2007) 628 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Zintenzivnění boje proti nehlášené práci

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Zintenzivnění boje proti nehlášené práci

1. Úvod

Nehlášená práce je definovaná jako „*jakákoliv placená činnost, která je zákonná, pokud jde o její povahu, avšak není ohlášená orgánům veřejné moci, s přihlédnutím k rozdílům v systému regulace členských států*“. Tato definice¹ spojuje nehlášenou práci s daňovým podvodem a/nebo podvodem v oblasti sociálního zabezpečení a zahrnuje nejrozumnější aktivity od neformálních služeb pro domácnost až po nelegální práci prováděnou osobami, které neoprávněně pobývají v některém členském státě, ale nezahrnuje trestnou činnost. Nehlášená práce je složitou otázkou, kterou ovlivňuje řada hospodářských, sociálních, institucionálních a kulturních faktorů, ale obecně se má za to, že nehlášená práce brání hospodářství zaměřenému na růst, rozpočtovým a sociálním politikám.

Jak zaměstnavatelé (a spotřebitelé), tak zaměstnanci (a osoby samostatně výdělečně činné) mohou být zapojení do nehlášené práce díky potenciálnímu zisku - ve srovnání s rizikem z uvalených sankcí - který spočívá v daňových únicích a obcházení povinnosti příspěvku na sociální zabezpečení, základních sociálních práv (minimální mzda, předpisy na ochranu zaměstnanosti, nároky na dovolenou) a nákladů na soulad s právními předpisy (registrační požadavky, předpisy o zdraví a bezpečnosti). Jestliže nehlášená práce soutěží s aktivitami, které jsou v souladu s právními předpisy, nebo je dokonce vytlačuje, stává se hlavním zdrojem sociálního dumpingu. V případě, že je nehlášená práce prováděna jednotlivci, kteří pobírají dávky kompenzující jejich nečinnost, vzniká zde také rozměr sociálního podvodu.

Nehlášená práce už byla analyzována ve sdělení Komise z roku 1998, které představilo přehled jejích příčin a dopadů a zdůraznilo několik zkušeností s touto strategií. Sdělení připravilo půdu pro celounijní projednávání strategie proti nehlášené práci, které vyústilo v přijetí společného politického přístupu, stanoveného v hlavních zásadách zaměstnanosti pro roky 2003–2005². Tyto zásady požadovaly vyváženou kombinaci prevence (zejména použitím dobře koncipovaných daňových a administrativních právních předpisů) a zvyšování povědomí, sankcí a vymahatelnosti práva. Takováto kombinace strategií byla dále uvedena v usnesení Rady z 29. října 2003 o transformaci nehlášené práce v řádné zaměstnání³, které také volalo po aktivním zapojení sociálních partnerů. Sdělení bylo také jedním z prvků, které inspirovaly experiment zavedený v roce 2000, který povolil snížení DPH u konkrétních služeb s vysokým podílem lidské práce⁴.

1 KOM(98) 219.

2 Úř.věst. L 197, 5.8.2003 (specifické zásady č. 9 o neohlášené práci).

3 Úř. věst. C (260)1 ze dne 29.10.2003.

4 Směrnice 1999/85/ES, Úř. věst. L277, 28.10.1999, která povolila členským státům snížit DPH konkrétních služeb s vysokým podílem lidské práce, jako je renovace soukromých příbytků, kadeřnické služby, čištění oken, domácí pečovatelské služby a drobné opravy. Tento pokus byl prodloužen směrnicí 2006/18/ES, Úř. věst. L51, 22.2.2006, s. 12 do 31.12.2010.

V souvislosti s přetrvávajícím rozsahem neoficiálního hospodářství a viditelným růstem v určitých sektorech (stavebnictví) a formách práce mohou být vzneseny obavy, pokud jde o úroveň trvalého politického zájmu o nehlášenou práci. Toto sdělení má proto za cíl zdůraznit politickou relevanci nehlášené práce zhodnocením aktivit podniknutých členskými státy a ilustrováním prostoru pro vzájemné sdílení úspěšných postupů. Analýza stojí také na nových důkazech vzešlých z harmonizovaného průzkumu, jehož cílem bylo vrhnout více světla na charakteristiky a motivy nehlášené práce.

2. POLITICKÝ VÝZNAM NEHLÁŠENÉ PRÁCE

Úspěšné provedení politik, které mají za cíl převést neformální práci na řádné formy zaměstnání, přispěje k dosažení hlavních cílů obnovené Lisabonské strategie pro růst a zaměstnanost.

Nehlášená práce má negativní dopady, které ovlivňují všechny tři pilíře Lisabonské strategie a obzvláště zastřešující cíle evropské strategie zaměstnanosti (plnou zaměstnanost, kvalitu a produktivitu práce a sociální soudržnost). Z makroekonomického pohledu snižuje daňové příjmy a podkopává financování systémů sociálního zabezpečení. Z mikroekonomického pohledu má nehlášená práce tendenci narušovat spravedlivou hospodářskou soutěž mezi společnostmi a tak připravovat cestu pro sociální dumping. Způsobuje také nedostatečnou produktivitu, protože neformální podniky se často vyhýbají přístupu k formálním službám a vkladům (např. úvěrům) a raději zůstávají malé.

Nejnovější Zelená kniha o pracovním právu⁵ zjistila, že nehlášená práce je hlavním faktorem, který přispívá k sociálnímu dumpingu a je tak jedním z klíčových problémů modernizace pracovního práva v EU. Nehlášená práce navíc může být spojena se špatnými pracovními podmínkami pro jednotlivce a následnými riziky pro zdraví pracovníků, špatnými výhlídkami na kariérní postup a nedostatečným sociálním zabezpečením. V tomto kontextu počítají sociální partneři EU se společnou analýzou nehlášené práce provedenou v rámci jejich pracovního programu pro roky 2006–2008⁶. Následná konzultace k Zelené knize⁷ odhalila silnou podporu správních orgánů pro zvýšenou administrativní spolupráci na úrovni EU a pro širší výměnu informací a osvědčených postupů a sociální partneři a ostatní zúčastněné strany potvrdili priority politiky vymezené v usnesení Rady z roku 2003. Především odborové organizace podporovaly lepší právní rámec a vymáhání na evropské úrovni, v zájmu boje proti přeshraničním sociálním podvodům.

V otázce nákladů nehlášené práce na systém sociálního zabezpečení panuje stále větší shoda: nejenom, že je jejich finanční základna oslabena ztrátou zisku, ale také důvěra a věrohodnost těchto systémů je v očích veřejnosti podkopána. Nenahlášení pracovníci mohou skutečně mít nárok na dávky v nezaměstnanosti, nečinnosti nebo na rodičovskou dávku, ale zároveň se vzdávají všech výhod plynoucích z práce s formální smlouvou, jako jsou důchody závislé na výdělku, školení, perspektiva rostoucího platu a postavení a riziko zaměstnání pouze v neohlášených aktivitách. Reformy systémů sociální ochrany mohou představovat silnou

5 Modernizace pracovního práva, jejímž cílem je řešit výzvy 21. století, KOM (2006) 708 ze dne 22. listopadu 2006.

6 Pracovní program evropských sociálních partnerů na období 2006–2008.

7 Výsledek veřejné konzultace k Zelené knize Komise „Modernizace pracovního práva, jejímž cílem je řešit výzvy 21. století“ (KOM(2007)xxx).

pobídku k ohlášení práce, jak bylo zdůrazněno v Souhrnné zprávě o adekvátních a udržitelných důchodech⁸ z roku 2006.

Stále častěji se také setkáváme s problémem segmentovaného trhu práce, kde je velká skupina pracovníků uvězněna v aktivitách s nedostatečnou ochranou. Nehlášená práce představuje extrémní případ segmentace trhu práce⁹.

Možnost nalezení nehlášené práce je klíčovým faktorem posilujícím podporu nelegálního přistěhovalectví. Nehlášená práce je často nabízena osobám, které neoprávněně pobývají v některém členském státě a které nespádají do systému sociálního zabezpečení, za podmínek, jež jsou sociálně nepřijatelné a v rozporu s předpisy o ochraně zdraví a bezpečnosti. Dne 16. května 2007 Komise navrhla směrnici, kterou se stanoví postihy proti zaměstnavatelům nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí¹⁰.

3. DŮKAZY O NEHLÁŠENÉ PRÁCI

A. Hnací síly nehlášené práce

Obavy z rostoucího rozsahu nehlášené práce existují především vzhledem k následujícím faktorům:

- rostoucí poptávka po službách pro domácnost a pečovatelských službách v důsledku socio-demografických změn, případně v kombinaci s možností zkrácení pracovní doby;
- trend směrem k malým a méně hierarchickým pracovním vztahům s flexibilnějšími mzdovými systémy nebo zúčtováním pracovní doby;
- samostatná výdělečná činnost (včetně falešné samostatné výdělečné činnosti) a subdodávky a v obecné rovině flexibilní smlouvy a práce se smlouvou bez stanovené pracovní doby (on-call), pokud jsou zneužity k neohlášení části příjmů;
- stále snadnější zakládání přeshraničních podnikových seskupení, která vyžadují efektivní mezinárodní spolupráci mezi kontrolními a vynucovacími orgány a/nebo systémy.

B. Statistické důkazy na úrovni EU

Problémy měření

Skutečnost, že nehlášená práce není sledována nebo registrována a že může být definována odlišně ve vnitrostátních právních předpisech, ztěžuje získání spolehlivých odhadů o tom, jak je v členských státech rozšířená. Posuzování rozsahu a charakteristik nehlášené práce je nicméně nezbytné pro zavedení vhodných opatření.

8 SEK (2006) 304,2.

9 „K obecným zásadám flexikurity“, KOM (2007) 359 ze dne 27.6.2007.

10 Viz KOM(2007) 249 ze dne 16.5. 2007.

Nehlášenou práci je možné měřit jak přímým, tak nepřímým způsobem. Nepřímá metoda je zaměřena na srovnání makroekonomických agregátů (jako jsou národní účty, spotřeba elektřiny, hotovostní transakce). Nepřímé (obzvláště měnové) metody často přeceňují úroveň nehlášené práce a mají jen málo co říct o jejích socio-ekonomických charakteristikách. Přímé metody jsou oproti tomu založeny na statických průzkumech a jsou ve výhodě, co se týče srovnatelnosti a podrobnosti, ale mají tendenci nevykazovat plný rozsah nehlášené práce. Důkladná znalost rozsahu nehlášené práce a jejích příčin tedy vyžaduje kombinaci obou metod. Navíc je k dispozici značné množství administrativních informací, které nejsou systematicky využívány a mohly by být použity pro doplnění zjištění z přímých a nepřímých analýz (např. statistiky z inspekci).

Vnitrostátní odhady

Nejlepší odhady celkové úrovně nehlášené práce v členských státech, které jsou zatím k dispozici, jsou založeny na nepřímých metodách a byly shromážděny pomocí výzkumu prováděného pro Komisi v roce 2004¹¹. Rozsah a charakteristiky nehlášené práce se zdají být v jednotlivých členských státech velmi odlišné, s nejvyšší hodnotou 20 % HDP nebo více v některých jižních a východních evropských zemích. Nedávné hodnocení expertů sítě Evropské agentury na sledování zaměstnanosti¹² naznačuje, že nehlášená práce v několika členských státech¹³ stále stoupá, zatímco v řadě nových členských států vedla silná strategie vytváření pracovních příležitostí a vznik nedostatku pracovních sil k sestupu tohoto jevu.

C. Charakteristiky a formy nehlášené práce podle Eurobarometru

Po výzkumu z roku 2004, byl v druhém čtvrtletí roku 2007 v EU27 proveden výzkum nehlášené práce s použitím přímých metod, a to jako zvláštní výzkum Eurobarometru (č. 284). Zaměřil se na veřejné mínění o nehlášené práci, stranu poptávky a nabídky, důvody podílení se na nehlášené práci a socio-ekonomické charakteristiky výrobců a spotřebitelů.

Vzhledem k citlivosti předmětu výzkumu, pilotní povaze projektu a nízkému počtu respondentů, kteří se přihlásili k účasti na nehlášené práci, je třeba interpretovat výsledky s velkou opatrností. Obzvláště kvantitativní výsledky poskytnou s velkou pravděpodobností pouze spodní hranici skutečných hodnot. Protože je průzkum Eurobarometru založen pouze na stanoveném vzorku, nemůže poskytnout spolehlivé údaje o situaci nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí nebo občanů z nových členských států, kteří čelí dočasnému omezení volného pohybu. Výsledky nicméně například udávají:

- existenci velkého trhu pro nehlášenou práci po celé EU, obzvláště ve službách pro domácnost;
- že vyhýbání se daním a administrativní zátěži (zejména v případě netypické práce, např. sezónní práce) jsou hlavními hnacími motory a už méně nezbytností;
- význam výplat na ruku¹⁴, obzvláště v sektoru stavebnictví;

11 „Neohlášená práce v rozšířené unii“, květen 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_en.htm.

12 www.eu-employment-observatory.net.

13 Nepřehlídí se k účinkům nedávných regularizačních kampaní nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v IT, ES a PT.

14 Tj. podíl celkových mezd, který je vyplácen na ruku a nezdaněný.

- výskyt mezi studenty, samostatně výdělečně činnými a osobami nezaměstnanými,
- nízké povědomí o sankcích v případě odhalení.

4. POLITIKY ZAMĚŘENÉ NA SNÍŽENÍ MNOŽSTVÍ NEHLÁŠENÉ PRÁCE

Vzhledem ke složitosti a různorodosti nehlášené práce neexistuje pro boj s ní žádné jednoduché řešení. Potřebujeme vyvážený strategický postoj sestávající z opatření pro potlačení nebo předcházení jejímu výskytu a jejího uplatňování za účasti sociálních partnerů. Takový postoj byl stanoven v usnesení Rady z roku 2003 o převedení nehlášené práce v řádné zaměstnání, které volalo po

- snížení finanční atraktivity nehlášené práce vyplývající z koncepce daňového systému a systému dávek a tolerantnosti systému sociální ochrany vůči vykonávání nehlášené práce;
- administrativní reformě a zjednodušení s cílem snížit náklady na dodržování právních předpisů;
- posílení dohledu a sankčních mechanismů se zapojením inspektorátů práce, daňových úřadů a sociálních partnerů;
- nadnárodní spolupráci mezi členskými státy a
- opatření na zvyšování informovanosti.

Hlavní trendy politik ve výše zmíněných oblastech jsou prodiskutovány níže a jsou dokresleny příklady inovačních metod¹⁵ zavedených v členských státech.

A. Finanční atraktivita nehlášené práce

Dostupné údaje potvrzují, že vnímaná míra, koncepce a provádění různých druhů zdaňování (zejména daň z pracovního příjmu a příspěvky na sociální zabezpečení) jsou důležitým motorem nehlášené práce. Rolí však hrají i další faktory, například důvěra lidí v daňový systém a systém sociální ochrany.

V tomto ohledu většina členských států zlepšila finanční pobídky pro řádné zaměstnání, zejména zvýšením nezdaněného základu pracovního příjmu a vhodným nastavením minimálních mezd, a to buď pomocí právních předpisů nebo kolektivních smluv. Statistiky potvrzují všeobecné ale pomalé snížení daňového zatížení málo placené práce. V EU se celkové daňové zatížení práce průměrně snížilo o zhruba 1,2 procentního bodu mezi roky 2000 a 2005¹⁶. Nicméně s průměrnou hrubou výší pohybující se kolem 40 % mohou tato snížení být v případě možnosti nehlášené práce stále nepřesvědčivá (zejména v kombinaci

15 Tyto příklady neodrážejí pořadí podle preferencí a nejsou ani vyčerpávající, co se týče odkazů na jednotlivé země. Rozsáhlejší seznam inovačních metod je uveden na stránkách Evropské agentury pro sledování zaměstnanosti (www.eu-employment-observatory.net) a v dokumentaci představené na mezinárodní konferenci o neohlášené práci a vyhýbání se daňovým povinnostem, která se konala v Bruselu ve dnech 21–22 června 2007 (http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/).

16 Viz Eurostat, Strukturální ukazatele, daňové zatížení osob s nízkými příjmy.

s dávkami). Navíc může v případě práce přes čas, která v mnoha členských státech podléhá značně vyššímu zdanění, dojít k negaci efektu těchto snížení.

Obzvláště v nových členských státech byla zavedena významná zvýšení minimálních mezd. Tato zvýšení byla obvykle zavedena velmi opatrně (nižší než polovina průměrné mzdy), aby nedošlo k ničení řádných pracovních míst a jejich nahrazení nehlášenou prací. V mnoha nových členských státech, kde je rozšířená praxe výplat na ruku, snižuje navíc vyšší minimální mzda marži pro vyjednávání takových „mezd“.

Dávky spojené s prací a minimální sociální dávky by měly být nastaveny takovým způsobem, který umožňuje důstojné životní podmínky, ale zároveň udržuje atraktivitu řádného zaměstnání oproti nehlášené práci v kombinaci s dávkami. Ve většině členských států byly zavedeny přísnější kontroly příjemců sociálních dávek.

Významný podíl samostatné výdělečné činnosti v některých členských státech poukazuje na možné nesrovnalosti mezi daňovými režimy a režimy sociálního zabezpečení v případě zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných, které vyplývají z nižších firemních daňových sazeb ve srovnání s daněním pracovních příjmů a odlišným zacházením s osobami samostatně výdělečně činnými a zaměstnanci v rámci systému sociálního zabezpečení. Na zavedení jediné paušální daně ve SK a EE může být nahlíženo jako na pokus o odstranění takových nesrovnalostí.

Některá poučení:

- z pohledu nehlášené práce může být rovnováha pozitivních i negativních pobídek v systémech sociálního zabezpečení zlepšena zajištěním adekvátní úrovně podpory příjmů, rozpoznáním spojitosti mezi nároky a příspěvky, kontrolou příjemců sociálních dávek a odpovídajícími finančními sankcemi za daňový podvod a podvod v oblasti sociálního zabezpečení;
- Mezi aspekty, které je třeba sledovat, patří (i) zdaňování přesčasů, (ii) respektování minimálních mezd nebo mezd stanovených kolektivní smlouvou a jejich možné role jako referenční úrovně pro výplaty na ruku, (iii) daňové rozdíly mezi statutem zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné a (iv) daňové snížení u zaměstnání s nízkou produktivitou.

B. Administrativní reforma a zjednodušení

Spolu se zdaněním práce se nejsilnější hnací silou nehlášené práce zdá být administrativní zatížení obzvláště pro netypické a sezónní práce. V některých extrémních případech jsou určité činnosti ve formální ekonomice díky kombinaci nízké produktivity s administrativním a/nebo daňovým zatížením ekonomicky nerealizovatelné.

Zjednodušené systémy registrace pracovníků byly zavedeny v EL (pro rodinné pracovníky), FR (sezónní pracovníci v zemědělství, hotelích a restauracích), NL (pro úklid domácností) a DE („mini-práce“) a došlo k vytvoření řady pracovních příležitostí. V ES, kde regionální srovnání odhalilo korelaci mezi výskytem dočasných smluv a nehlášenou prací, může být také dohoda sociálních partnerů uzavřená v roce 2005, která měla za cíl snížení výskytu zaměstnání na dobu určitou, považována za slibný krok k regularizaci nehlášené práce.

Poukázky na služby a zařízení pro výkon pravidelných domácích prací byly zavedeny v BE, AT a ES, zatímco v DK v roce 2001 poklesly. Často došlo k významnému pozitivnímu

dopadu na vytvoření pracovních příležitostí, ale z rozpočtového hlediska jsou výsledky smíšené.

Protože se nehlášená práce může objevit ve spojení s vyhýbáním se nepřímým daním, některé členské státy se chopily možnosti nabídnuté ve směrnici 1999/85/ES snížit DPH u stanovených služeb s vysokým podílem lidské práce. Existují pouze omezené důkazy o tom, jak jednotné snížení DPH ovlivňuje zaměstnanost. V případě stavebních úprav a údržby zvolily některé členské státy (např. FI, SE, IT) jako efektivnější nástroj možnost odpočtu ze základu spotřebitelské daně.

Po přistoupení deseti nových členských států dne 1. května 2004 otevřely UK, IE a SE své pracovní trhy pro pracovníky z těchto nových členských zemí, zatímco ostatní uplatnily přechodná opatření pro pracovníky z osmi z nich.

Ve své zprávě o fungování přechodných opatření zavedených ve Smlouvě o přistoupení z roku 2003 Komise uvedla, že omezení přístupu na trh práce může vést ke zvýšení podílu nehlášené práce.¹⁷

Od 1. května 2006 ostatní členské státy EU-15 (FI, ES, PT, EL, IT, NL a brzy i LU) úplně zrušily svá omezení, zatímco jiné v kontextu zužujících se trhů práce svá omezení zjednodušily. Nedávno DE a AT ohlásily liberalizaci přístupu pro kvalifikované odborníky. Dne 1. ledna 2007 liberalizovalo deset členských států EU-25 (CZ, EE, CY, LV, LT, PL, SI, SK, FI a SE) podle svého vnitrostátního práva přístup na pracovní trhy pro bulharské a rumunské pracovníky.

Některá poučení:

- existuje prostor pro další zlepšení pracovního práva a administrativních systémů pro lepší řešení krátkodobých potřeb a nedostatků na pracovním trhu;
- existuje široký rámec pro specifické přístupy pro jednotlivá odvětví, které převedou nehlášenou práci na řádné zaměstnání (zejména v hotelích, restauracích, zemědělství, domácích službách);
- zavádění *acquis communautaire* o volném pohybu pracovníků by mělo být obecně prosazováno a podporováno (zejména pomocí EURES);
- možnosti elektronické správy, on-line registrace a výměny informací mezi administrativními databázemi by měly být plně využity.

C. Kontrola a sankce

Zelená kniha Komise o pracovním právu¹⁸ zdůraznila potřebu efektivnější spolupráce na vnitrostátní úrovni mezi různými vládními organizacemi, jako jsou inspektoráty práce, sociální a daňové orgány, a uvedla, že: „posílení zdrojů a odborné kapacity těchto orgánů pro

17 KOM(2006)48 v konečném znění ze dne 8.2.2006 o období od 1. května 2004 do 30. dubna 2006. Další zprávu je třeba předložit před koncem druhé fáze dne 30. dubna 2009, respektive před koncem první fáze dne 31. prosince 2008 v případě Bulharska a Rumunska.

18 Výše uvedený KOM(2006)708.

vymáhání práva a zlepšení jejich spolupráce s partnery mohou pomoci omezit motivaci k nehlášené práci“.

V několika členských státech (DE, FI, FR, IT, SK atd.) byly uzákoněny nové právní předpisy a akční plány zaměřené na lepší detekci nehlášené práce. V mnoha případech byla definice nehlášené práce aktualizována, aby odrážela vývoj na trhu práce (dočasné zaměstnání, subdodávky atd.), a byla přijata kritéria ke zjišťování falešné samostatné výdělečné činnosti.

Zlepšení kapacity orgánů sociálního zabezpečení, inspektorátů práce a odborových organizací na dohled a kontrolu se stalo v mnoha členských státech prioritou. Struktury pro meziresortní koordinaci na úrovni ministerstev byly zavedeny ve FR, BE, IE a IT. Vznikla rozhraní mezi příslušnými databázemi (např. v PT).

Byla všeobecně zavedena povinnost zaměstnavatelů registrovat zaměstnance od prvního dne v zaměstnání. V DE ponesou rovněž potenciální uživatelé nehlášené práce zodpovědnost (pro domácnosti je od roku 2004 povinná archivace faktur za stavební práce a údržbové služby), stejně jako v AT (povinnost okamžitého účetnictví na základě peněžních toků v hotelích a restauracích).

V mnoha zemích byly uzavřeny dohody sociálních partnerů zejména ve stavebním odvětví (DE, FI, IT). V IT uvádí zákon o rozpočtu, že v roce 2007 zavede ministerstvo práce ve spolupráci se sociálními partnery normativní systém pro odhad skutečných odpracovaných hodin („indici di congruità“).

Byly zavedeny sankce pro zaměstnavatele nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (např. FI, DE, NL, UK) a v mnoha případech byly zpřísněny, včetně použití zákazu veřejných zakázek. V tomto kontextu Komise nedávno navrhla směrnici, aby zabezpečila, že všechny členské státy zavedou a prosadí v rámci komplexní migrační politiky EU19 podobné sankce vůči zaměstnavatelům nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí¹⁹.

Některá poučení:

- Povinná registrace pracovníků je předpokladem pro odhalování nehlášené práce. Osvobození od praxe písemných pracovních smluv by mělo být omezeno na minimum;
- Existuje značný prostor pro řešení kontroly a regularizace nehlášené práce, která budou specifická pro jednotlivá odvětví a do nichž se zapojí sociální partneři.
- Úspěch politik, které mají bojovat proti nehlášené práci, závisí na spolupráci různých orgánů, které mají na starosti daně, zaměstnanost a přistěhovalectví, stejně jako vymáhání právních předpisů a sankcí.

D. Přeshraniční spolupráce v rámci EU

Bilaterální dohody o spolupráci byly uzavřeny v souvislosti se směrnicí 96/71 o vysílání pracovníků mezi např. FR, BE a DE a předpokládá se několik dalších (mezi IT, ES, PL a CZ).

19 Viz KOM(2007)249 ze dne 16. května 2007.

Skupina členských států navíc zavedla vzájemnou spolupráci s cílem podpory a výměny odborných znalostí týkajících se širší agendy strategie zabývající se nehlášenou prací²⁰.

Komise rozhodla, že administrativní spolupráce mezi členskými státy by měla být zlepšena, zejména v oblasti vysílání pracovníků²¹. V této souvislosti Komise plánuje přijmout doporučení zaměřené na posilování takové spolupráce použitím informačního systému o vnitřním trhu a rovněž rozhodnutí ustanovující výbor na vysoké úrovni. Tento výbor by měl podporovat členské státy a pomáhat jim při určování a výměně osvědčených postupů kontroly a uplatňování právních předpisů v případech vyslaných pracovníků.

Navíc návrh Komise nařízení Evropského parlamentu a Rady z roku 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro nařízení 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (které nahradí nařízení 1408/71, jakmile bude prováděcí nařízení přijato), obsahuje také ustanovení posilující spolupráci mezi institucemi sociálního zabezpečení v členských státech.

Poučení:

- Institucionální rámec pro kontrolu přeshraničního pohybu pracovníků vyžaduje soustavné přizpůsobování se přeshraniční činnosti, která nabírá na rychlosti i složitosti.

E. Povědomí

Bylo uskutečněno několik úspěšných osvětových kampaní (např. dánská kampaň „fair play“). V nových členských státech často proběhly ve velkém rozsahu a zaměřovaly se na specifické otázky, jako např. výplaty na ruku (např. „Work Contract Works“ v LV).

Poučení:

- Existuje prostor pro zvyšování povědomí mezi veřejností o rizicích spojených s nehlášenou prací, zejména co se týče sankcí (viz výsledky Eurobarometru). Sociální partneři hrají v tomto ohledu klíčovou roli;
- Je důležité informovat občany o kladných účincích plné platby daní a o aspektu pojištění příspěvků na sociální zabezpečení.

5. ZÁVĚRY A NÁSLEDNÁ OPATŘENÍ

V posledních letech neexistují žádné přesvědčivé příznaky viditelného poklesu nehlášené práce. Nehlášená práce zůstává finančně atraktivní možností, zvláště v kombinaci s podvody s DPH a možností fungování v širším měřítku EU. Napříč členskými státy byly přijaty postupné kroky, ale je zde evidentní nedostatek vyhodnocování výsledků a sdílení odborných znalostí. Je na čase, aby členské státy zvýšily úsilí v boji proti nehlášené práci.

20 ENUW (Evropská síť pro nehlášenou práci) zřízená mezi partnery z veřejného sektoru pěti členských zemí (DE, FR, IT, BE a RO) a koordinovaná italským ministerstvem práce.

21 KOM(2007)304 v konečném znění ze dne 13. června 2007 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

- I přes určitý pokrok (zdanění práce s nízkými mzdami) je třeba s ohledem na vnitrostátní podmínky udělat, aby došlo k dalšímu snížení zdanění práce, a to zlepšením kvality veřejných financí, zejména efektivity veřejných výdajů a daňových systémů, snižováním nemzdových nákladů práce a přesunutím daňového zatížení na náhradní zdroje příjmů²². Je zde rovněž prostor pro snižování administrativní složitosti v systémech daní a dávek, která může vytvářet pobídky k nehlášené práci, zejména v případě osob samostatně výdělečně činných a malých firem;
- Komise považuje přechodná opatření, která omezují mobilitu pracovníků z nových členských zemí, za faktor bránící využívání řádného pracovního poměru, který tak může zvýšit poměr nehlášené práce, zatímco rozvoj současných pracovních trhů vytváří četné příležitosti pro řádné zaměstnání. V této souvislosti Komise vyzve členské státy, které jsou zodpovědné za tato opatření, aby je co nejdříve přezkoumaly, nebo tak v každém případě učinily na konci druhé fáze dne 30. dubna 2009 v případě EU-8 a na konci první fáze dne 31. prosince 2008 v případě Bulharska a Rumunska;
- Členské státy jsou vyzvány, aby při rozhodování o způsobu zavádění společných zásad flexikurity, věnovaly náležitou pozornost problematice nehlášené práce.
- Komise vyzývá sociální partnery, aby se dohodli na konkrétních iniciativách v oblasti nehlášené práce v kontextu jejich společných pracovních programů v evropských mezioborových organizacích, na odvětvové a vnitrostátní úrovni.
- Efektivní kontrola a vymáhání jsou důležitou součástí komplexního strategického přístupu řešení. V této souvislosti Komise připomíná svůj návrh právních předpisů týkající se sankcí pro zaměstnavatele nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.
- Komise posoudí proveditelnost zavedení evropské platformy pro spolupráci mezi inspektoráty práce a ostatními příslušnými kontrolními a prováděcími orgány.
- Pro umožnění sledování pokroku přeměny nehlášené práce na řádné zaměstnání by členské státy měly spolu s Komisí prozkoumat nejvhodnější metodologii kvantifikace výskytu nehlášené práce. Za tímto účelem bude v roce 2008 provedena studie v rámci programu PROGRESS.
- Nehlášená práce bude pro Komisi prioritou v jejím programu vzájemného učení. Zúčastněné strany budou mít v rámci programu PROGRESS příležitost předložit návrhy na informační kampaně, průzkumy a hodnotící činnosti a iniciativy pro výměnu informací o osvědčených postupech.

22 Viz integrované hlavní směry č. 2, 3, 5 a 22. Hlavní zásady zaměstnanosti obsahovaly dřívější odkazy na přesunutí daňového zatížení směrem k nepřímému nebo environmentálnímu zdanění (viz např. vydání 2001). Také viz Zelenou knihu o tržních nástrojích pro účely v oblasti životního prostředí a v souvisejících politikách, KOM(2007)140 ze dne 28.3.2007 a sdělení „Evropské hodnoty v globalizovaném světě“, KOM(2005)525 ze dne 3.11.2005.