



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 24.10.2007
COM(2007) 628 galīgā redakcija

**KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, EIROPAS
EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI**

Pastiprināta cīņa pret nelikumīgu nodarbinātību

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

Pastiprināta cīņa pret nelikumīgu nodarbinātību

1. IEVADS

Nelikumīga nodarbinātība ir „*jebkāda likumīga darbība, kuru persona veic par atlīdzību, bet kuru nedeklarē valsts iestādēm, ņemot vērā dalībvalstu tiesiskā regulējuma sistēmas atšķirības*”. Šī definīcija¹ nelikumīgu nodarbinātību saista ar krāpšanu nodokļu un/vai sociālā nodrošinājuma jomā un attiecas uz dažādu darbību klāstu – no neoficiāliem mājsaimniecības pakalpojumiem līdz nelikumīgai nodarbinātībai, ko veic strādājošie, kas dalībvalstīs uzturas nelegāli, taču šī definīcija neattiecas uz noziedzīgiem nodarījumiem. Nelikumīga nodarbinātība ir sarežģīta parādība, ko ietekmē dažādi ekonomiskie, sociālie, institucionālie un kultūras faktori, taču ir vispārīgi atzīta tendence, ka nelikumīga nodarbinātība kavē uz izaugsmi orientētu ekonomikas politiku, budžeta un sociālo politiku.

Gan darba devēji (un patērētāji), gan darba ņēmēji (un pašnodarbinātie) var iesaistīties nelikumīgā nodarbinātībā iespējamā labuma dēļ – salīdzinājumā ar noteikumu pārkāpšanas risku – izvairoties no nodokļu un sociālās apdrošināšanas maksājumu nomaksas, neievērojot sociālās tiesības (minimālā darba alga, darba ņēmēju tiesību un interešu aizsardzību reglamentējošie tiesību akti, tiesības uz [apmaksātu] atvaļinājumu) un neradot ar atbilstību tiesiskajam regulējumam saistītās izmaksas (reģistrācijas izmaksas, noteikumi veselības apdrošināšanas un darba drošības jomā). Nelikumīga nodarbinātība konkurē ar tiesiskajam regulējumam atbilstīgām darbībām un pat izkonkurē tās tādā mērā, ka kļūst par galveno sociālā dempinga avotu. Pastāvot nelikumīgai nodarbinātībai, personas veic darbu, par ko saņem kompensējošus pabalstus, un šādā gadījumā pastāv arī sociālās krāpšanas dimensija.

Nelikumīgas nodarbinātības problēmu jau analizēja Komisijas 1998. gada paziņojumā, kurā sniegts pārskats par tās cēloņiem un ietekmi un uzsvērti daži politiskās izpratnes aspekti. Ar šo paziņojumu tika sagatavots pamats ES mēroga politiskai apspriedei par nelikumīgu nodarbinātību, kuras rezultātā pieņēma kopīgu politikas pieeju, kas izklāstīta Nodarbinātības pamatnostādņēs 2003.–2005. gadam². Šajās pamatnostādņēs atbalstīja līdzsvarotu profilakses apvienojumu (jo īpaši izmantojot labi pielāgotu nodokļu un pabalstu sistēmu un administratīvos noteikumus) ar informētības uzlabošanu, sankcijām un tiesiskās kārtības nodrošināšanu. Šādu politikas kombināciju sīkāk skaidri noformulēja Padomes 2003. gada 29. oktobra rezolūcijā par nelikumīgas nodarbinātības pārvēršanu oficiālā nodarbinātībā³, ar kuru aicināja rīkoties arī sociālos partnerus. Turklāt paziņojums bija viens no elementiem, kas pamudināja uz 2000. gadā sāktu eksperimentu, ar ko deva iespēju piemērot samazinātu PVN likmi īpašiem darbietilpīgiem pakalpojumiem⁴.

1 COM 98(219).

2 OV L197, 5.8.2003., (īpaša 9. pamatnostādne par nelikumīgu nodarbinātību).

3 OV C 260/1, 29.10.2003.

4 Direktīva 1999/85/EK, OV L277, 28.10.1999., par iespēju dalībvalstīm darbietilpīgiem pakalpojumiem, piemēram, privātu mājokļu remontam, frizieru pakalpojumiem, logu tīrīšanai, mājas aprūpes pakalpojumiem, nelieliem labošanas darbiem, piemērot samazinātu PVN likmi. Ar

Ņemot vērā faktu, ka ēnu ekonomika joprojām saglabā savu nozīmi un ka konkrētās nozarēs (būvniecībā) un nodarbinātības veidos tā iezīmējas vēl vairāk, politiskā ziņā var palielināties bažas par to, vai pietiekama uzmanība tiek veltīta nelikumīgai nodarbinātībai. Šā paziņojuma mērķis ir uzsvērt nelikumīgas nodarbinātības politisko nozīmi, novērtējot dalībvalstu veiktos pasākumus un paskaidrojot, kāda nozīme ir savstarpējām mācībām un veiksmīgai paraugprakseī. Analīzes pamatā ir arī jaunas atziņas, kas gūtas harmonizētā aptaujā, kura izstrādāta, lai sniegtu vairāk informācijas par nelikumīgas nodarbinātības raksturīgajām pazīmēm un tās motīviem.

2. NELIKUMĪGAS NODARBINĀTĪBAS SAMAZINĀŠANAS POLITISKĀ NOZĪME

Veiksmīgi īstenojot politikas virzienus, kuru mērķis ir nelikumīgu nodarbinātību pārvērst oficiālas nodarbinātības veidos, tiks veicināti galvenie mērķi atjaunotajā Lisabonas stratēģijā izaugsmei un nodarbinātībai.

Nelikumīga nodarbinātība negatīvi ietekmē visus trīs Lisabonas stratēģijas pīlārus un jo īpaši Eiropas nodarbinātības stratēģijas svarīgākos mērķus (pilnīga nodarbinātība, darba kvalitāte un ražīgums un sociālā kohēzija). Makroekonomiskā aspektā tā samazina nodokļu ieņēmumus un negatīvi ietekmē sociālā nodrošinājuma sistēmu finansējumu. Mikroekonomiskā aspektā nelikumīga nodarbinātība traucē godīgu konkurencei uzņēmumu starpā, radot pamatu sociālajam dempingam. Tā arī ir iemesls ražošanas efektivitātes trūkumam, jo oficiāli neregistrēti uzņēmumi parasti izvairās no piekļuves oficiāliem pakalpojumiem un ieguldījumiem (piemēram, kredītiem) un joprojām dod priekšroku neliela uzņēmuma statusam.

Nesen pieņemtajā Zaļajā grāmatā par darba likumdošanu⁵ noteikts, ka nelikumīga nodarbinātība ir galvenais faktors, kas izraisa sociālo dempingu, un viens no ES darba likumdošanas modernizēšanas galvenajiem jautājumiem. Turklāt nelikumīga nodarbinātība parasti ir saistīta ar sliktiem darba apstākļiem un tādējādi apdraud darba ņēmēja veselību, nenodrošina karjeras izaugsmes iespējas un sniedz nepietiekamu sociālo aizsardzību. Saistībā ar šo ES sociālie partneri savā darba programmā 2006.–2008. gadam⁶ ir paredzējuši kopīgu nelikumīgas nodarbinātības analīzi. Apspriešanās, kas sekoja pēc Zaļās grāmatas⁷ pieņemšanas, atklājās, ka pārvaldes iestādes sniedz spēcīgu atbalstu pastiprinātai administratīvajai sadarbībai ES līmenī un plašākai informācijas un paraugprakses apmaiņai, savukārt sociālie partneri un citas ieinteresētās personas atzina Padomes 2003. gada rezolūcijā noteiktās politiskās prioritātes. Īpaši arodbiedrības atbalstīja labāku tiesisko regulējumu un tā piemērošanu Eiropas līmenī, lai pārrobežu līmenī apkarotu sociālo krāpšanu.

Palielinās vienprātība par nelikumīgas nodarbinātības izmaksām attiecībā uz sociālā nodrošinājuma sistēmām. Negūto ieņēmumu dēļ pasliktinās ne tikai minēto sistēmu finansiālais pamats un to ticamība, bet tiek grauta arī sabiedrības uzticība šīm sistēmām. Tiešām, nelikumīgi nodarbinātiem darba ņēmējiem bieži vien var būt tiesības uz

Direktīvu 2006/18/EK, OV L 51, 22.2.2006., 12. lpp., šo eksperimentu pagarināja līdz 2010. gada 31. decembrim.

5 Darba likumdošanas modernizēšana, lai risinātu 21. gadsimta radītās problēmas, COM (2006) 708, 22.11.2006.

6 Eiropas sociālo partneru darba programma 2006.–2008. gadam.

7 Sabiedriskās apspriešanas rezultāti attiecībā uz Komisijas Zaļo grāmatu „Darba likumdošanas modernizēšana, lai risinātu 21. gadsimta problēmas” (COM (2007) xxx).

bezdarbnieka, darbnespējas vai ģimenes pabalstiem, bet tajā pašā laikā nav iespējams izmantot visus tos pabalstus, kuri pienākas, strādājot oficiāli, piemēram, saņemt ar ienākumiem saistītas pensijas, apmācības, iegūt izredzes attiecībā uz darba samaksas palielināšanos un darba ņēmēja statusu, un pastāv risks, ka darba ņēmējs vienmēr strādās nelikumīgi. Kā uzsvērts 2006. gada pārskata ziņojumā par atbilstīgām un ilgpējīgām pensijām⁸, sociālās aizsardzības sistēmu reformas var nodrošināt spēcīgus motīvus, lai deklarētu nodarbinātību.

Turklāt arvien biežāk atzīst darba tirgus segmentācijas problēmu, kad lielas darba ņēmēju grupas tiek iesaistītas darba attiecībās, nenodrošinot pietiekamu aizsardzību. Nelikumīga nodarbinātība ir ārkārtējs darba tirgus segmentācijas gadījums⁹.

Iespēja atrast nelikumīgu darbu ir galvenais faktors, kas veicina nelegālo imigrāciju. Sociālā nodrošinājuma sistēmas parasti neattiecas uz personām, kuras kādā valstī uzturas nelegāli, nelikumīgas nodarbinātības iespēju bieži vien piedāvā sociālā ziņā nepieņemamos apstākļos un pārkāpjot veselības aizsardzības un darba drošības noteikumus. Komisija 2007. gada 16. maijā ierosināja direktīvu, ar ko nosaka sankcijas darba devējiem, kas nodarbina trešo valstu piederīgos, kuri dalībvalstīs uzturas nelegāli¹⁰.

3. ZIŅAS PAR NELIKUMĪGU NODARBINĀTĪBU

A. Faktori, kas veicina nelikumīgu nodarbinātību

Pastāv bažas par to, ka nelikumīga nodarbinātība kļūst arvien vērienīgāka, ņemot vērā šādus faktorus:

- sociāli demogrāfisko pārmaiņu rezultātā ir palielinājies pieprasījums pēc mājsaimniecības un aprūpes pakalpojumiem, iespējams, apvienojumā ar saīsinātu darba laiku;
- ir tendence veidoties tādām darba attiecībām, kurās darba ņēmēji strādā mazākās grupās un kurās ir mazāk hierarhijas līmeņu, elastīgāka darba samaksas sistēma vai darba laika uzskaitē;
- pašnodarbinātību (ieskaitot viltus pašnodarbinātību) un apakšuzņēmuma līgumus, un vispārīgus līgumus ar elastīgiem noteikumiem un līgumi par dežūras laiku ļaunprātīgi izmanto, lai nedeklarētu daļu no ienākumiem;
- rodas izdevīgi apstākļi, lai dibinātu pārrobežu uzņēmumu grupas, kurām nepieciešama efektīva pārrobežu sadarbība starp uzraudzības un īstenošanas struktūrām un/vai sistēmām.

8 SEC (2006) 304.2.

9 „Ceļā uz kopīgiem elastīguma un sociālās drošības principiem”, COM (2007) 359, 27.6.2007.

10 Skatīt COM (2007) 249, 16.5.2007.

B. Statistiskie dati ES līmenī

[Statistikas] aptvēruma problēmas

Nelikumīgu nodarbinātību nenovēro un neuzskaita un valsts tiesību aktos to var definēt atšķirīgi, tāpēc rodas grūtības iegūt ticamus aprēķinus par šīs parādības izplatību dalībvalstīs. Taču, lai veiktu attiecīgus politikas pasākumus, nav obligāti jānovērtē, cik lielā mērā pastāv nelikumīga nodarbinātība un kādas ir tās iezīmes.

Nelikumīgu nodarbinātību var noteikt tieši vai netieši. Netiešas noteikšanas metožu pamatā ir makroekonomikas kopējo rādītāju salīdzinājums (piemēram, valsts konti, elektroenerģijas patēriņš, kases operācijas). Izmantojot netiešas noteikšanas metodes (īpaši monetārās), nelikumīgas nodarbinātības līmeni bieži vien novērtē pārāk augstu, proti, attiecībā uz tai raksturīgajam sociāli ekonomiskajām pazīmēm. Turpretim tiešu metožu pamatā ir statistikas pārskati, un tām salīdzināmības un sīka izklāsta izteiksmē ir priekšrocība, taču ir tendence, ka tajos ziņas par nelikumīgu nodarbinātību ir nepilnīgas. Tāpēc, lai gūtu pilnīgu priekšstatu par nelikumīgas nodarbinātības apmēru un cēloņiem, jāapvieno abas metodes. Turklāt ir ļoti daudz administratīvas informācijas, kuru gan sistemātiski neizmanto, taču tā varētu būt noderīga, papildinot tiešās un netiešās analizēs iegūtos datus (piemēram, inspekciju sniegto statistiku).

Valsts līmeņa aprēķini

Dalībvalstīs pastāvošā vispārīgā nelikumīgas nodarbinātības līmeņa labākie pieejamie aprēķini, ciktāl to pamatā ir netiešās metodes, tika apkopoti, izmantojot pētījumu, ko Komisijas uzdevumā veica 2004. gadā¹¹. Izrādījās, ka nelikumīgas nodarbinātības apmērs un raksturīgās pazīmes dalībvalstīs plaši atšķiras, sasniedzot 20 % no IKP vai dažās Eiropas dienvidu un austrumu valstīs pat vairāk. Eiropas Nodarbinātības observatorijas tīkla¹² ekspertu nesen veiktajā situācijas novērtējumā norādīts, ka nelikumīga nodarbinātība vairākās dalībvalstīs¹³ vēl joprojām pieaug, lai gan vairākās jaunajās dalībvalstīs pēdējos gados ir vērojama daudzu darba vietu izveide un parādās palielināts pieprasījums darba tirgū, kā rezultātā nelikumīga nodarbinātība ir samazinājusies.

C. Eurobarometer informācija par nelikumīgas nodarbinātības raksturīgajām pazīmēm un veidiem

Pēc 2004. gadā veiktā pētījuma 2007. gada otrajā ceturksnī, izmantojot tiešās metodes, ES 27 veica apsekojumu par nelikumīgu nodarbinātību, un par to sagatavots īpašs Eurobarometer pārskats (Nr. 284). Tajā uzmanība bija pievērsta publiski paustiem viedokļiem par nelikumīgu nodarbinātību, [darba tirgus] pieprasījuma un piedāvājuma aspektiem, iemesliem, kuru dēļ darba ņēmējs iesaistās nelikumīgā nodarbinātībā, un par ražotājiem un patērētājiem raksturīgajām sociāli ekonomiskajām pazīmēm.

Nemot vērā šā temata jutību un to, ka minētais apsekojums bija izmēģinājums, kā arī nelielo skaitu respondentu, kuri sniedza ziņas par iesaistīšanos nelikumīgā nodarbinātībā, rezultāti

11 „Nelikumīga nodarbinātība paplašinātā Eiropas Savienībā”, 2004. gada maijs, http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_en.htm.

12 www.eu-employment-observatory.net.

13 Atsevišķi ir aplūkotas neseno neregulēšanas kampaņu sekas attiecībā uz trešo valstu pilsoņiem, kas nelegāli uzturas IT, ES un PT.

jāinterpretē ar lielāko rūpību. Jo īpaši iespējams, ka kvantitatīvie rezultāti liecina vienīgi par minimālajiem faktiskajiem rādītājiem. Tā kā *Eurobarometer* pārskata pamatā ir vispārāzīts paraugs, tas nevarēju sniegt ticamus datus par situāciju attiecībā uz trešo valstu pilsoņiem, kuri dalībvalstīs uzturas nelegāli, vai par jauno dalībvalstu pilsoņiem, kuri saskaras ar īslaicīgiem brīvas pārvietošanās ierobežojumiem. Tomēr rezultāti liecina par šādiem faktiem:

- visā ES pastāv liels nelikumīgas nodarbinātības tirgus, īpaši mājsaimniecības pakalpojumu jomā;
- galvenais stimulējošais faktors ir izvairīšanās no nodokļu nomaksas un administratīviem šķēršļiem (īpaši, netipiskās darba attiecībās, piemēram, veicot sezonas darbu), kas gan nav nepieciešamība;
- būtiska nozīme ir „aplokšņu algām”¹⁴, galvenokārt būvniecības nozarē;
- nelikumīga nodarbinātība pārsvarā ir studentu, pašnodarbināto un bezdarbnieku vidū;
- nepietiekama informētība par sankcijām nelikumīgas nodarbinātības atklāšanas gadījumā.

4. POLITIKAS VIRZIENI NELIKUMĪGAS NODARBINĀTĪBAS SAMAZINĀŠANAI

Ņemot vērā, ka nelikumīga nodarbinātība ir sarežģīta un neviendabīga, tās apkarošana nav viegls uzdevums. Ir vajadzīga līdzsvarota politikas pieeja, kurā ietverti uz nelikumīgas nodarbinātības ierobežošanu vai novēršanu vērsti pasākumi, kas jāpiemēro, iesaistot sociālos partnerus. Šāda pieeja bija izklāstīta Padomes 2003. gada rezolūcijā par nelikumīgas nodarbinātības pārvēršanu oficiālā nodarbinātībā, un tajā aicināts:

- samazināt nelikumīgas nodarbinātības finansiālo pievilcību, ko rada nodokļu un pabalstu sistēmu modelis, un to, ka sociālās aizsardzības sistēmas nav obligātas attiecībā uz darba ņēmējiem, kas strādā nelikumīgi;
- izdarīt administratīvo reformu un vienkāršot procedūru, lai samazinātu noteikumu izpildei vajadzīgas izmaksas;
- iesaistot darba inspekcijas, nodokļu inspekcija un sociālos partnerus, nostiprināt uzraudzības un sankciju mehānismu;
- [veicināt] dalībvalstu savstarpējo sadarbību;
- veikt izpratnes padziļināšanas pasākumus.

Svarīgākās politiskās norises minētajās jomās ir iztīrītas turpmāk tekstā un papildinātas ar uzskatāmiem dalībvalstīs ieviestās novatoriskās prakses piemēriem¹⁵.

14 T.i., kopējās darba samaksas daļa, ko izmaksā skaidrā naudā un nedeklarē.

15 Sniedzot šos piemērus, nav ievērota prioritāra secība, un valstu uzskaitījums nav izsmēļošs. Plašāks novatorisku pasākumu saraksts atrodams Eiropas nodarbinātības observatorijas tīmekļa vietnē – www.eu-employment-observatory.net un nelikumīgas nodarbinātības un nodokļu nemaksāšanas

A. Nelikumīgas nodarbinātības finansiālā pievilcība

Pieejamie pierādījumi apstiprina faktu, ka svarīgi faktori, kas veicina nelikumīgu nodarbinātību, ir dažādu nodokļu sistēmas veidu (īpaši, no darba gūtā ienākuma nodoklis un sociālās apdrošināšanas iemaksas) apzināšanas līmenis, modelis un īstenošana. Tomēr nozīmīgi ir arī citi faktori, piemēram, cilvēku uzticēšanās finanšu un sociālās aizsardzības sistēmām.

Neatkarīgi no tā lielākā daļa dalībvalstu ir uzlabojušas oficiālas nodarbinātības finansiālos stimulus, īpaši palielinot ar ienākuma nodokli neapliekamo minimumu un normatīvajos aktos vai darba koplīgumos nosakot atbilstīgu minimālo darba algas likmi. Statistika liecina, ka kopumā, taču lēni, samazinās nodokļu slogs attiecībā uz zemu darba samaksu. No 2000. līdz 2005. gadam ES kopējie ar atalgojumu saistītie nodokļi samazinājās apmēram par 1,2 procentpunktiem¹⁶. Tomēr vidējam bruto līmenim saglabājoties apmēram 40 %, šie samazinājumi nevar būt pārliecinoši, ja ņem vērā nelikumīgu nodarbinātību (īpaši saistībā ar pabalstiem). Turklāt šo samazinājumu ietekmi var noliegt attiecībā uz samaksu par virsstundu darbu, kurai daudzās dalībvalstīs piemēro lielākus nodokļus.

Ievērojami, galvenokārt jaunajās dalībvalstīs, ir paaugstinātas minimālās darba algas likmes. Parasti tās (t.i., mazāk nekā puse no vidējās darba algas) ir noteikta piesardzīgi – tā, lai izvairītos no tā, ka oficiālas darba vietas likvidē un aizstāj ar nelikumīgu nodarbinātību. Turklāt daudzās jaunajās dalībvalstīs, kur „aplokšņu algas” ir plaši izplatītas, paaugstinot minimālo darba algu, samazinās tās un „aplokšņu algas” starpība.

Ar darba attiecībām saistīti sociālā nodrošinājuma pabalsti un minimālie sociālās labklājības pabalsti jānosaka tā, lai personai dotu iespēju dzīvot atbilstīgos apstākļos, turpretim oficiālajai nodarbinātībai apvienojumā ar minētajiem pabalstiem jābūt finansiāli pievilcīgākai par nelikumīgu nodarbinātību. Lielākajā daļā dalībvalstu ir ieviestas stingrākas pabalstu saņēmēju kontroles.

Tas, ka dažās dalībvalstīs skaitliski ir ievērojama daļa pašnodarbināto, norāda uz iespējamiem izkropļojumiem starp nodokļu sistēmām un darba ņēmēju un pašnodarbināto sociālā nodrošinājuma sistēmām, ko rada apstākļi, ka uzņēmumu ienākuma nodokļa likmes ir zemākas salīdzinājumā ar nodokli, ko piemēro ienākumam no darba algas, un ka sociālā nodrošinājuma sistēmās ir dažāda attieksme pret pašnodarbinātajiem un darba ņēmējiem. Varētu uzskatīt, ka vienotās nodokļa likmes piemērošana SK un EE ir mēģinājums likvidēt šādus izkropļojumus.

Politiskās atziņas ir šādas.

- Nelikumīgas nodarbinātības aspektā līdzsvaru starp stimuliem un kavējošiem faktoriem sociālā nodrošinājuma sistēmās var uzlabot, nodrošinot atbilstīgu ienākuma līmeni, atzīstot saikni starp [personas] tiesībām un [veiktajām] iemaksām, kontrolējot sociālā nodrošinājuma pabalstu saņēmējus un piemērojot attiecīgas finansiālas sankcijas, konstatējot krāpšanas gadījumus nodokļu un sociālā nodrošinājuma jomā.

jautājumiem velītās starptautiskās konferences materiālos
http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/

16 Skatīt Eurostat, sadaļu „Strukturālie rādītāji, ar atalgojumu saistītie nodokļi.”

- Uzmanība jāpievērš i) nodokļiem, ko piemēro samaksai par virsstundu darbu, ii) minimālās darba algas likmes vai koplīgumos noteiktās darba algas likmes jautājumiem un tās nozīmei kā iespējamai atsauces vērtībai attiecībā uz „aplakšņu algām”, iii) nodokļu izkropļojumiem, vadoties no darba ņēmēja un pašnodarbinātā statusa, un iv) samazinātām nodokļu likmēm, ko piemēro samaksai par zema ražīguma darbu.

B. Administratīvā reforma un vienkāršošana

Spēcīgākais faktors, kas veicina nelikumīgu nodarbinātību, šķiet, ir tas, ka no darba gūtajam ienākumam piemēro nodokļus, un administratīvais slogs, īpaši, netipiskās darba attiecībās un veicot sezonas darbu. Dažos ārkārtējos gadījumos zema ražīguma apvienojums ar administratīvo un/vai nodokļu slogu rada to, ka dažas darbības nav ekonomiski dzīvotspējīgas valsts ekonomikā.

Vienkāršotas darba ņēmēju reģistrēšanas sistēmas tika ieviestas EL (attiecībā uz ģimenē strādājošajiem), FR (attiecībā uz lauksaimniecībā, tūrisma un viesmīlības nozarē nodarbinātiem sezonas darba ņēmējiem), NL (attiecībā uz mājokļa tīrīšanas pakalpojumiem) un DE (attiecībā uz „neliela apjoma” darbiem), tādējādi radot iespēju izveidot daudz darba vietu. ES, kur salīdzinājums reģionālā līmenī atklāj, ka ir savstarpēja saistība starp gadījumiem, kad līgumus noslēdz uz noteiktu laiku, un nelikumīgu nodarbinātību, 2005. gadā noslēgto sociālo partneru nolīgumu, kura mērķis ir samazināt nodarbinātību pagaidu darbā, var uzskatīt par daudzsološu veikumu arī nelikumīgas nodarbinātības noregulēšanā.

BE, AT un ES ir ieviesti pakalpojumu kuponi un iespējas sniegt regulārus iekšējos pakalpojumus, turpretim DK no tiem atteicās 2001. gadā. Bieži vien tas ļoti pozitīvi ietekmēja darba vietu izveidi, taču budžeta izteiksmē rezultāti nav viennozīmīgi.

Ciktāl nelikumīga nodarbinātība var būt saistīta ar ļaunprātīgu izvairīšanos no netiešu nodokļu maksāšanas, dažas dalībvalstis ir izmantojušas ar Direktīvu 1999/85/EK sniegto iespēju darbietilpīgiem pakalpojumiem piemērot pazeminātu PVN likmi. Ir maz pierādījumu tam, ka PVN vienotās likmes samazināšana [pozitīvi] ietekmētu nodarbinātību. Attiecībā uz dzīvojamo ēku remontu un uzturēšanu kārtībā vairākas dalībvalstis (piemēram, FI, SE, IT) ir izvēlējušas patēriņa nodokļa bāzes atlaidi kā efektīvāku instrumentu.

Pēc desmit jauno dalībvalstu pievienošanās 2004. gada 1. maijā UK, IE un SE atvēra šo jauno dalībvalstu darba ņēmējiem darba tirgu, turpretim citas valstis attiecībā un astoņām jaunajām dalībvalstīm piemēroja pārejas noteikumus.

Ziņojumā par 2003. gada Pievienošanās nolīgumā paredzēto pārejas noteikumu piemērošanu, Komisija apstiprināja, ka ierobežojumi attiecībā uz piekļuvi darba tirgum var pastiprināt nelikumīgu nodarbinātību¹⁷.

Pārējās ES–15 dalībvalstis (FI, ES, PT, EL, IT, NL un drīz LU) pēc 2006. gada 1. maija saistībā ar piedāvājuma mazināšanos darba tirgū ir pilnībā atcēlušas ierobežojumus, turpretim citas dalībvalstis ir tos vienkāršojušas. Nesen DE un AT paziņoja, ka liberalizē kvalificētu darba ņēmēju piekļuvi darba tirgum. ES–25 dalībvalstis (CZ, EE, CY, LV, LT, PL, SI, SK, FI

17 COM (2006) 48, galīgā redakcija, 8.2.2006. par laikposmu no 2004. gada 1. maija līdz 2006. gada 30. aprīlim. Vēl viena ziņojuma sagatavošanas termiņš ir 2009. gada 30. aprīlī pirms otrā posma beigām, attiecīgi Bulgārijai un Rumānijai pirmais posms beidzas 2008. gada 31. decembrī.

un SE) 2007. gada 1. janvārī liberalizēja Bulgārijas un Rumānijas darba ņēmēju piekļuvi savam darba tirgum atbilstīgi valsts tiesību aktiem.

Politiskās atziņas ir šādas.

- Ir iespējami darba likumdošanas un pārvaldes sistēmu turpmāki uzlabojumi, lai pārvarētu īstermiņa vajadzības un novērstu trūkumus darba tirgū.
- Ir plašas iespējas, lai rastu konkrētai nozarei specifisku pieeju un pārvērstu nelikumīgu nodarbinātību oficiālā nodarbinātībā (galvenokārt tūrisma un viesmīlības nozarē, lauksaimniecībā, mājsaimniecības pakalpojumu jomā).
- Plaši jāpiemēro un jāveicina Kopienas *aquis*, kas regulē darba ņēmēju brīvu pārvietošanos (jo īpaši, izmantojot *EURES*).
- Vēl vairāk jāizmanto iespējas, ko sniedz e-pārvalde, reģistrācija tiešsaistē un informācijas apmaiņa starp administratīvajām datu bāzēm.

C. Uzraudzība un sankcijas

Komisijas Zaļajā grāmatā par darba likumdošanu¹⁸ uzsvērts, ka valsts līmenī efektīvākai jābūt sadarbībai starp dažādajām valsts aģentūrām, piemēram, starp darba inspekcijām, sociālā nodrošinājuma administrācijām un nodokļu inspekcijām, un apstiprināts, ka „uzlabojumi resursu jomā un šo tiesībsargājošo iestāžu speciālās zināšanas, kā arī uzlabojumi to sadarbībā ar partneriem var palīdzēt mazināt stimulus, kas izraisa nelikumīgu nodarbinātību”.

Vairākās dalībvalstīs (DE, FI, FR, IT, SK u.c.) ir ieviesti jauni tiesību akti un rīcības plāni, kuru mērķis ir labāk atklāt nelikumīgu nodarbinātību. Daudzos gadījumos nelikumīgas nodarbinātības definīcija ir atjaunināta, lai atspoguļotu norises darba tirgū (aģentūras darbs, apakšlīgumi utt.) un ir pieņemti kritēriji viltus pašnodarbinātības noteikšanai.

Sociālās aizsardzības struktūru, darba inspekciju un arodbiedrību darbības uzlabošana uzraudzības un kontroles jomā daudzās dalībvalstīs ir kļuvusi prioritāra. FR, BE, IE un IT ir izveidotas struktūras ministriju savstarpējo darbību koordinēšanai. Ir izveidoti attiecīgo datu bāzu koordinēšanas punkti (piemēram, PT).

Ir ieviests darba devēju pienākums no pirmās darba dienas reģistrēt darba ņēmējus. Ir panākts, ka personas, kuras potenciāli iesaistītos nelikumīgā nodarbinātībā, ir atbildīgas DE (kopš 2004. gada ir noteikts pienākums mājsaimniecībām saglabāt rēķinus par būvniecības pakalpojumiem vai saistībā ar ēku uzturēšanu kārtībā), un attiecīgi AT (pienākums tūrisma un viesmīlības nozarē precīzi uzskaitīt norēķinus skaidrā naudā).

Daudzās valstīs ir noslēgts sociālo partneru nolīgums, īpaši būvniecības nozarē (DE, FI, IT). IT Budžeta likumā noteikts, ka 2007. gadā Darba [un sociālo lietu] ministrija sadarbībā ar sociālajiem partneriem ieviesīs normatīvu sistēmu, lai novērtētu faktiski uzskaitīto darba laiku („*indici di congruità*”).

Ir ieviestas un daudzos gadījumos ir pastiprinātas sankcijas, piemēram, aizliegums veikt publisko iepirkumu, darba devējiem (piemēram, FI, DE, NL, UK), kas nodarbina trešo valstu

18 COM (2006) 708, skatīt iepriekš.

pilsoņus, kuri dalībvalstīs uzturas nelegāli (piemēram, FI, DE, NL, UK). Saistībā ar šo Komisija neseno ierosināja direktīvu¹⁹ kā ES visaptverošas migrācijas politikas daļu, lai nodrošinātu, ka visas dalībvalstis ievieš un piemēro vienādas sankcijas pret darba devējiem, kas nodarbina trešo valstu pilsoņus, kuri dalībvalstīs uzturas nelegāli.

Politiskā mācība ir šāda.

- Darba ņēmēju obligāta reģistrācija ir priekšnoteikums nelikumīgas nodarbinātības atklāšanai. Darba līgumu slēdz rakstveidā, un šādas prakses izņēmumi jāierobežo līdz minimumam.
- Ir vērā ņemamas iespējas, lai rastu konkrētai nozarei specifiskus risinājumus attiecībā uz kontroli un, iesaistot sociālos partnerus, noregulētu nelikumīgas nodarbinātības jautājumu.
- Uz nelikumīgas nodarbinātības izskaušanu vērsti politikas virzienu panākumi ir atkarīgi no sadarbības starp dažādažām struktūrām, kuras ir atbildīgas par nodokļu piemērošanu, darba tirgu un imigrāciju, kā arī par tiesību aktu un sankciju piemērošanu.

D. Pārrobežu sadarbība ES

Saistībā ar Direktīvu 96/71/EK par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā ir noslēgti divpusēji sadarbības nolīgumi, cita starpā, [ar] FR, BE un DE, un ir paredzēti daži citi nolīgumi (starp IT, ES, PL un CZ). Turklāt dalībvalstu grupa ir izveidojusi sadarbību, lai veicinātu speciālās zināšanas un pieredzes apmaiņu saistībā ar plašāku politikas programmu nelikumīgas nodarbinātības jomā²⁰.

Komisija ir secinājusi, ka starp dalībvalstīm jāuzlabo administratīvā sadarbība, īpaši saistībā ar nosūtītiem darba ņēmējiem²¹. Saistībā ar šo Komisija plāno pieņemt ieteikumu, kura mērķis ir, izmantojot iekšējā tirgus informācijas sistēmu, pastiprināt šādu sadarbību, kā arī lēmumu, ar ko izveido augsta līmeņa komiteju. Šīs komitejas mērķis būtu atbalstīt un palīdzēt dalībvalstīm noteikt paraugpraksi un apmainīties ar to attiecībā uz kontroli un tiesību aktu piemērošanu, kas skar nosūtītos darba ņēmējus.

Turklāt Komisijas 2006. gada priekšlikumā Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko nosaka Regulas Nr. 883/2004/EK īstenošanas kārtību attiecībā uz sociālā nodrošinājuma shēmu koordinēšanu (ar kuru aizstās Regulu Nr. 1408/71/EK, tiklīdz īstenošanas regula būs pieņemta) ir noteikumi, kas pastiprina sadarbību starp dalībvalstu sociālās aizsardzības iestādēm)

Politiskā atziņa ir šāda.

19 Skatīt COM (2007) 249, 16.5.2007.

20 ENUW (Eiropas tīklu nelikumīgas nodarbinātības jautājumos) ir izveidojuši piecu dalībvalstu (DE, FR, IT, BE un RO) sociālie partneri, un to koordinē Itālijas Darba [un sociālo lietu] ministrija.

21 COM (2007) 304, galīgā redakcija, 13.6.2007., par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā.

- Darba ņēmēju pārrobežu pārvietošanās kontroles institucionālā sistēma nepārtraukti jāpielāgo aizvien lielākam pārrobežu darījumu tempam un sarežģītībai.

E. Informētība

Ir veiktas vairākas veiksmīgas izpratnes veicināšanas kampaņas (piemēram, Dānijā – „godīgas spēles” kampaņa). Jaunajās dalībvalstīs bieži vien tās ir noritējušas plašā mērogā, un uzmanība bija pievērsta īpašiem jautājumiem, piemēram „aplokšņu algām” (LV – „Darba līgums „darbojas””).

Politiskās atziņas ir šādas.

- Ir iespējas sabiedrībā padziļināt izpratni par nelikumīgas nodarbinātības risku, īpaši ciktāl runa ir par sankcijām (skatīt *Eurobarometer* rezultātus). Saistībā ar šo liela nozīme ir sociāliem partneriem.
- Ir būtiski informēt pilsoņus par pilnīgas nodokļu nomaksas pozitīvo ietekmi un par to, ka sociālās apdrošināšanas iemaksas ir sava veida apdrošināšana.

5. SECINĀJUMI UN TURPMĀKĀ VIRZĪBA

Nav pārliecinošu pazīmju, kas liecinātu, ka nelikumīga nodarbinātība pēdējā laikā ir samazinājusies. Nelikumīga nodarbinātība joprojām ir finansiāli pievilcīga iespēja, galvenokārt apvienojumā ar krāpšanas [iespēju] PVN jomā un iespējām plašāk darboties ES mērogā. Dalībvalstīs ir veikti fragmentāri politikas pasākumi, taču acīmredzami rezultātu novērtējums un pieredzes apkopojums ir nepietiekams. Dalībvalstīm jāpalielina centieni cīņa pret nelikumīgu nodarbinātību.

- Neraugoties uz panākto progresu (nodokļi, ko piemēro zemai darba samaksai), jāveic vēl vairāk, ņemot vērā valsts situāciju, lai turpmāk samazinātu nodokļus, ko piemēro darba samaksai, – jāuzlabo valsts finanšu kvalitāte, īpaši budžeta izdevumu efektivitāte un nodokļu sistēmas, jāsamazina ar darba algu nesaistītas izmaksas un nodokļu slogs jāvirza uz alternatīviem ieņēmumu veidiem²². Turklāt ir iespējas samazināt nodokļu un pabalstu sistēmu administratīvo sarežģītību, kas, īpaši pašnodarbinātos un mazos uzņēmumos, var pamudināt uz nelikumīgu nodarbinātību.
- Komisija uzskata, ka pārejas noteikumi ierobežo jauno dalībvalstu darba ņēmēju mobilitāti un ir faktors, kas veicina iesaistīšanos nelikumīgā nodarbinātībā, un tādējādi, šķiet, to pastiprina, turpretim pašreizējās norises darba tirgū rada uzlabotas oficiālas nodarbinātības iespējas. Saistībā ar šo Komisija aicina dalībvalstis pēc iespējas drīz pārskatīt minētos noteikumus vai, jebkurā gadījumā,

22 Skatīt Integrētās pamatnostādnes, Nr. 2, 3, 5 un 22. Nodarbinātības pamatnostādnes bija ietvertas iepriekšējās atsauces uz darba samaksai piemērojamo nodokļu sloga novirzīšanu uz netiešiem vai vides nodokļiem (skatīt 2001. gada izdevumu). Skatīt arī Zaļo grāmatu par tirgus instrumentu izmantošanu vides politikā un ar vidi saistītā politikā, COM (2007) 140, 28.3.2007., un Paziņojumu „Eiropas vērtības globalizētajā pasaulē”, COM (2005) 525, 3.11.2005.

ES-8 – otrā posma beigās 2009. gada 30. aprīlī un Bulgārijai un Rumānijai – pirmā posma beigās 2008. gada 31. decembrī.

- Dalībvalstis tiek aicinātas pievērst pienācīgu uzmanību nelikumīgai nodarbinātībai, lemjot par risinājumiem, kurus tās plāno izmantot, īstenojot elastīguma kopīgos principus.
- Komisija aicina sociālos partnerus vienoties par konkrētām iniciatīvām nelikumīgas nodarbinātības jomā saistībā ar kopīgām darba programmām Eiropas starpnozarū, [atsevišķu] nozarū un valstu līmenī.
- Efektīva pārraudzība un piemērošana ir būtiski aspekti attiecībā uz visaptverošu politikas pieeju. Saistībā ar to Komisija atgādina par priekšlikumu tiesību aktam, pamatojoties uz ko piemēro sankcijas darba devējiem, kas nodarbina trešo valstu pilsoņus, kuri dalībvalstīs uzturas nelegāli.
- Komisija izskatīs iespējas izveidot Eiropas platformu sadarbībai starp darba inspekcijām un citām attiecīgām uzraudzības un īstenošanas struktūrām.
- Lai veicinātu uzraudzību attiecībā uz panākto progresu, nelikumīgu nodarbinātību pārvēršot oficiālā nodarbinātībā, dalībvalstīm kopā ar Komisiju jāpēta, kuras ir vispiemērotākās metodes, lai noteiktu nelikumīgas nodarbinātības apjomu. Tāpēc 2008. gadā saskaņā ar programmu „*PROGRESS*” veiks pētījumu.
- Komisija savstarpējā [nodarbinātības] mācību programmā, nelikumīgas nodarbinātības parādībai piešķirs prioritāru nozīmi. Ieinteresētajām personām ir iespēja programmā „*PROGRESS*” iesniegt priekšlikumus par informācijas kampaņām, apsekojumiem un novērtēšanas pasākumiem, kā arī paust iniciatīvu attiecībā uz paraugprakses apmaiņu.