



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 24.10.2007  
COM(2007) 628 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU  
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Krepitev boja proti neprijavljenemu delu**

# SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

## Krepitev boja proti neprijavljenemu delu

### 1. UVOD

Neprijavljeno delo je opredeljeno kot „vsaka plačana dejavnost, ki je po naravi zakonita, ni pa prijavljena državnim oblastem, ob upoštevanju različnih ureditvenih sistemov držav članic“. Ta opredelitev<sup>1</sup> povezuje neprijavljeno delo z davčnimi goljufijami in/ali zlorabami na področju socialne varnosti in zajema različne dejavnosti, in sicer od neformalne pomoči v gospodinjstvu do dela na črno oseb, ki v zadevni državi bivajo nezakonito, pa vendar izključuje kriminalne dejavnosti. Neprijavljeno delo je zapleten pojav, na katerega vplivajo številni gospodarski, družbeni, institucionalni in kulturni dejavniki, vendar je na splošno priznано, da neprijavljeno delo ovira k rasti usmerjene gospodarske, proračunske in socialne politike.

Delodajalci (in potrošniki) in delojemalci (ter samozaposleni) se lahko ukvarjajo z neprijavljenim delom, ker hkrati z morebitno kaznijo obstajajo potencialne koristi, kot so izogibanje plačilu davčnih in socialnih prispevkov, neupoštevanje socialnih pravic (minimalna plača, zakonodaja o varnosti zaposlitve, pravica do dopusta) in stroškom za usklajenost s predpisi (zahteve glede prijave, predpisi s področja zdravja in varnosti pri delu). Ker neprijavljene dejavnosti konkurirajo dejavnostim, ki so usklajene s pravili, in jih celo izrivajo, je neprijavljeno delo glavni vir socialnega dampinga. V primeru neprijavljenega dela, ki ga opravljajo osebe, ki prejemajo nadomestila za brezposelnost, gre prav tako za zlorabe na področju socialne varnosti.

Komisija je neprijavljeno delo že analizirala v svojem sporočilu leta 1998, v katerem je predstavila pregled vzrokov in vplivov ter poudarila nekatere izkušnje na podlagi sprejetih politik. Sporočilo je bilo podlaga za v okviru smernic za zaposlovanje za obdobje 2003–2005<sup>2</sup>. Te smernice priporočajo uravnoteženo mešanico ukrepov za preprečevanje (zlasti z dobro prilagojenimi davčnimi in upravnimi predpisi) in ozaveščanje, kazni ter izvedbenih ukrepov. Takšna mešanica politike je bila nadalje razvita v resoluciji Sveta z dne 29. oktobra 2003 o preoblikovanju neprijavljenega dela v redno zaposlitev<sup>3</sup>, ki je k ukrepanju pozvala tudi socialne partnerje. Poleg tega je bilo sporočilo eno od elementov, na podlagi katerih je leta 2000 izveden eksperiment omogočil zmanjšanje DDV za posebne delovno intenzivne storitve<sup>4</sup>.

Zaradi vse večjega pomena sive ekonomije in rasti v nekaterih sektorjih (gradbeništvo) in oblikah dela je morda treba poudariti, da je neprijavljenemu delu treba posvetiti stalno

---

1 COM 98 (219).

2 UL L 197 z dne 5.8.2003 (posebna smernica št. 9 o neprijavljenem delu).

3 UL C 260/1, 29.10.2003.

4 Direktiva 1999/85/ES, UL L 277, 28.10.1999, omogoča državam članicam zmanjšanje DDV za posebne delovno intenzivne storitve, kot je obnova zasebnih stanovanj, friziranje, čiščenje oken, storitve domačega varstva in manjša opravila. Ta eksperiment je bil podaljšán do 31.12.2010 z Direktivo 2006/18/ES, UL 22.2.2006, str. 12.

politično pozornost. Namen tega sporočila je zato poudariti politični pomen neprijavljenega dela in zagotoviti, da so sprejeti ukrepi držav članic registrirani in da se predstavijo možnosti za vzajemno učenje o uspešnih praksah. Analizo podpirajo novi dokazi iz usklajene raziskave, ki je bila oblikovana za podrobnejšo pojasnitev značilnosti in vzrokov za neprijavljeno delo.

## 2. POLITIČNI POMEN ODPRAVLJANJA NEPRIJAVLJENEGA DELA

Uspešno izvajanje politik, katerih cilj je preoblikovanje neprijavljenega dela v redne oblike zaposlitve, bo prispevalo k doseganju glavnih ciljev prenovljene lizbonske strategije za rast in delovna mesta.

Neprijavljeno delo ima negativne vplive na vse tri stebre lizbonske strategije in zlasti glavne cilje evropske strategije zaposlovanja (polna zaposlenost, kakovost in produktivnost dela, ter socialna kohezija). Z makroekonomskega vidika zmanjšuje davčne prihodke in spodkopava financiranje sistemov socialne varnosti. Z mikroekonomskega vidika pa neprijavljeno delo izkrivlja konkurenco med podjetji ter utira pot socialnemu dampingu. Povzroča pa tudi produktivno neučinkovitost, saj se neformalna podjetja značilno izogibajo formalnim storitvam in inputu (npr. kredita) ter raje ostajajo majhna.

Nedavna zelena knjiga o delovnem pravu<sup>5</sup> opredeljuje neprijavljeno delo kot glavni dejavnik socialnega dampinga in je tako eden od ključnih vprašanj za posodobitev delovnega prava v EU. Poleg tega je neprijavljeno delo povezano s slabimi delovnimi pogoji za posameznike in posledičnim tveganjem za zdravje delavca, slabšimi možnostmi za napredovanje na poklicni poti in nezadostnim socialnim varstvom. V tem smislu so socialni partnerji EU v okviru svojih delovnih programov za obdobje 2006–2008<sup>6</sup> predvideli skupno analizo neprijavljenega dela. Poznejše posvetovanje o zeleni knjigi<sup>7</sup> je pokazalo odločno podporo uprav za povečanje upravnega sodelovanja na ravni EU in za širšo izmenjavo informacij in dobrih praks, pri čemer so socialni partnerji in druge zainteresirane strani potrdili prednostne naloge politike iz resolucije Sveta iz leta 2003. Zlasti sindikati so se zavzeli za boljši zakonodajni okvir in izvajanje na evropski ravni, da se odpravijo čezmejne zlorabe na področju socialne varnosti.

Obstaja vse večje soglasje glede stroškov neprijavljenega dela za sisteme socialne varnosti, in sicer ni oslABLJENA le njihova finančna podlaga z izgubo prihodkov, temveč je spodkopano tudi zaupanje javnosti v te sisteme in njihovo kredibilnost. Dejansko so neprijavljeni delavci lahko upravičeni do dajatev za brezposelnost, za neaktivnost, ali družinskih dajatev, vendar se istočasno odrečejo vseh ugodnosti oseb s formalno pogodbo, kot so pokojnine, vezane na zaslužek, usposabljanje, možnosti napredovanja glede plače in položaja ter obenem tvegajo, da bodo stalno opravljali le neprijavljene dejavnosti. Reforme sistemov socialne zaščite lahko zagotovijo močne spodbude za prijavo dela, kot je poudarjeno v zbirnem poročilu leta 2006 o ustreznih in vzdržnih pokojninah<sup>8</sup>.

---

5 Posodabljanje delovnega prava za soočanje z izzivi 21. stoletja, COM(2006) 708 z dne 22. novembra 2006.

6 Delovni program evropskih socialnih partnerjev EU 2006–2008.

7 Rezultati javnega posvetovanja o zeleni knjigi Komisije z naslovom „Posodabljanje delovnega prava za soočanje z izzivi 21. stoletja“, (COM(2007) xxx).

8 SEC(2006) 304.2.

Vse bolj se priznava problem segmentacije trga dela, kjer so velike skupine delavcev vpete v dejavnosti, ki ne zagotavljajo ustrezne zaščite. Neprijavljeno delo je izjemen primer segmentacije trga dela<sup>9</sup>.

Možnosti za neprijavljeno delo so ključni dejavnik za spodbujanje nezakonitega priseljevanja. Nezakonitim priseljencem, ki niso vključeni v sisteme socialne varnosti, se neprijavljeno delo pogosto ponudi pod pogoji, ki so s socialnega vidika nesprejemljivi in kršijo predpise v zvezi z varstvom pri delu in zdravstvenim varstvom. Komisija je 16. maja 2007 predlagala direktivo o sankcijah zoper delodajalce državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU<sup>10</sup>.

### **3. DOKAZI O NEPRIJAVLJENEM DELU**

#### **A. Vzroki za neprijavljeno delo**

Vse bolj zaskrbljujoča je razširjenost neprijavljenega dela v zvezi z naslednjimi vprašanji:

- vse večjim povpraševanjem po gospodinjstkih storitvah in oskrbi kot posledica socio-demografskih sprememb, zlasti v kombinaciji s skrajševanjem delovnega časa;
- z razvojem ožjih in manj hierarhičnih delovnih razmerij z bolj prožnimi plačilnimi sistemi ali obračunavanjem časa;
- s samozaposlenostjo (vključno z lažno samozaposlenostjo) in podizvajalci ter splošneje, bolj prožnimi pogodbami in delom na poziv, kadar se izrabljajo za neprijavljen del prihodka;
- z lažjo vzpostavitvijo čezmejnih skupin podjetij, ki zahtevajo učinkovito mednarodno sodelovanje med organi in/ali sistemi za nadzor in pregon.

#### **B. Statistični dokazi na ravni EU**

##### *Vprašanje meritev*

Dejstvo, da se neprijavljeno delo ne opazuje in prijavlja in ker je v nacionalnih zakonodajah lahko različno opredeljeno, otežkoča pridobivanje zanesljivih podatkov o tem, v kolikšni meri je zadevno delo v državah članicah razširjeno. Vendar pa je ocena obsega in značilnosti neprijavljenega dela nepogrešljiva za vzpostavitev ustreznih ukrepov politike.

Neprijavljeno delo se lahko meri posredno in neposredno. Posredne metode temeljijo na primerjavi makroekonomskih agregatov (kot so nacionalni obračuni, poraba električne energije, gotovinske transakcije). Posredne (zlasti monetarne) metode pogoste precenijo stopnjo neprijavljenega dela in premalo povedo o njegovih socialno-ekonomskih parametrih. Neposredne metode pa nasprotno temeljijo na statističnih raziskavah in omogočajo primerljivost in podrobne podatke, vendar niso zanesljive glede obsega neprijavljenega dela. Za temeljito razumevanje obsega neprijavljenega dela in vzrokov zanj je zato potrebna kombinacija obeh metod. Poleg tega obstajajo obsežni upravni podatki, ki se ne uporabljajo

---

9 „Oblikovanje skupnih načel prožne varnosti“, COM(2007) 359 z dne 27.6.2007.

10 Glej COM (2007) 249 z dne 16.5.2007.

sistematično in bi se lahko uporabljali kot dopolnilo ugotovitvam iz neposrednih in posrednih analiz (npr. statistični podatki na podlagi inšpekcijskih pregledov).

### *Nacionalne ocene*

Doslej najboljše razpoložljive ocene, ki temeljijo na posrednih metodah, o splošni stopnji neprijavljenega dela v državah članicah, so bile pridobljene v okviru študije, ki jo je Komisija izvedla leta 2004<sup>11</sup>. Obseg in značilnosti neprijavljenega dela se po državah članicah zelo razlikujejo, do 20 % BDP ali več v nekaterih južnoevropskih in vzhodnoevropskih državah. Nedavni popis strokovnjakov evropskega omrežja za opazovanje zaposlovanja<sup>12</sup> navaja, da se neprijavljeno delo v nekaterih državah članicah<sup>13</sup> še veča, medtem ko je neprijavljeno delo v številnih novih državah članicah zaradi oblikovanja številnih delovnih mest v preteklih letih in pomanjkanja delovne sile upadlo.

### **C. Značilnosti in oblike neprijavljenega dela po podatkih Eurobarometra**

Kot nadaljevanje raziskave iz leta 2004 je bila v drugem četrtletju leta 2007 z uporabo neposrednih metod v EU-27 izvedena posebna raziskava Eurobarometra (št. 284) o neprijavljenem delu. Osredotočala se je na javno mnenje o neprijavljenem delu, povpraševanju in ponudbi, vzrokih za vključevanje v neprijavljeno delo in socialno-ekonomskih parametrov proizvajalcev in potrošnikov.

V zvezi z občutljivostjo teme, in ker je bila ta raziskava pilotna ter zaradi majhnega števila oseb, ki so poročale o svoji vključitvi v neprijavljeno delo, je treba rezultate razlagati zelo previdno. Zlasti številčni rezultati verjetno predstavljajo prej spodnjo mejo dejanskih vrednosti. Ker raziskava Eurobarometra temelji na ustaljenem vzorcu, ni mogla zagotoviti zanesljivih podatkov o razmerah državljanov tretjih držav, ki v EU bivajo nezakonito, ali državljanov iz novih držav članic za katere veljajočasne omejitve prostega gibanja oseb. Vendar pa rezultati kažejo naslednje:

- obstaja obsežen trg neprijavljenega dela po vsej EU, zlasti na področju gospodinjskih storitev;
- glavni vzrok za neprijavljeno delo je izogibanje davčnim in upravnim bremenom (zlasti v primeru netipičnega dela, npr. sezonsko delo) in ne toliko stiska;
- pomen „plačila na roko“<sup>14</sup>, zlasti v gradbeništvu;
- večinoma je razširjeno med študenti, samozaposlenimi in brezposelnimi;
- neozaveščenost glede sankcij v primeru odkritja.

---

11 „Neprijavljeno delo v razširjeni Uniji“, maj 2004, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/incentive\\_measures/activities\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_en.htm).

12 [www.eu-employment-observatory.net](http://www.eu-employment-observatory.net).

13 Niso bili upoštevani učinki ukrepov za nedavno ureditev situacije državljanov tretjih držav, ki v IT, ES in PT bivajo nezakonito.

14 Npr. delež celotne plače, ki se izplača v gotovini in na roko in ki je neprijavljen.

#### 4. POLITIKE ZA ODPRAVLJANJE NEPRIJAVLJENEGA DELA

Zaradi zapletenosti in raznovrstnosti neprijavljenega dela ga ni mogoče enostavno odpraviti. Potreben je usklajen pristop, ki zajema ukrepe za zaježitev ali preprečevanje tega pojava in izvajanje, ki vključuje socialne partnerje. Takšen pristop je bil opredeljen v resoluciji Sveta leta 2003 o preoblikovanju neprijavljenega dela v redne oblike dela, ki poziva k:

- zmanjšanju finančne privlačnosti neprijavljenega dela, ki izhaja iz davčnih sistemov in sistemov dajatev ter permisivnosti sistemov socialne zaščite v zvezi z izvajanjem neprijavljenega dela;
- upravni reformi in poenostavitvi v zvezi z zmanjšanjem stroškov za usklajenost s predpisi;
- krejitvi mehanizmov za nadzor in sankcije, s sodelovanjem inšpektoratov za delo, davčnih uradov in socialnih partnerjev;
- mednacionalnemu sodelovanju med državami članicami in
- ozaveščanju.

Glavni razvoj politike na zgoraj navedenih področjih je opisan spodaj in dopolnjen s primeri inovativnih praks<sup>15</sup>, ki so jih uvedle države članice.

##### A. Finančna privlačnost neprijavljenega dela

Razpoložljivi podatki potrjujejo, da so zaznana raven, oblikovanje in izvajanje različnih vrst obdavčenja (zlasti davek na dohodek in prispevki za socialno varnost) pomembni vzroki za neprijavljeno delo. Vendar pa imajo pomembno vlogo tudi drugi dejavniki, na primer zaupanje ljudi v davčni sistem in sistem socialne zaščite.

V zvezi s tem je večina držav izboljšala finančne spodbude za redne oblike dela, zlasti s povečanjem davčne oprostitve za dohodek in z ustrezno določitvijo minimalnih plač, v okviru zakonodaje ali s kolektivnimi sporazumi. Statistični podatki potrjujejo splošno, a počasno zmanjševanje davčnega bremena na nizko plačano delo. V EU se je celotni davčni primež na delo v obdobju 2000–2005<sup>16</sup> v povprečju zmanjšal za 1,2 odstotne točke. Vendar pa je povprečna bruto raven ostala okoli 40-odstotna, to zmanjšanje pa zaradi možnosti neprijavljenega dela (zlasti v povezavi z dajatvami) še vedno ni prepričljivo. Poleg tega se ta učinek lahko izniči v primeru nadur, ki so v številnih državah članicah bistveno bolj obdavčene.

Minimalne plače so se bistveno povečale, zlasti v novih državah članicah. V zvezi s povečanjem minimalnih plač običajno velja previdnost (pri plači, ki je nižja od polovice povprečne plače), da se prepreči uničenje rednih oblik dela in nadomestitev z neprijavljenim

---

15 Primeri niso navedeni v določenem vrstnem redu, navedbe dežel pa niso izčrpne. Obsežnejši seznam inovativnih praks je na voljo na spletni strani evropskega omrežja za opazovanje zaposlovanja ([www.eu-employment-observatory.net](http://www.eu-employment-observatory.net)) ter v dokumentih, predstavljenih na mednarodni konferenci v Bruslju 21. in 22. junija 2007 o neprijavljenem delu in izogibanju davkom ([http://socialsecurity.fgov.be/european\\_congress/](http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/)).

16 Glej Eurostat, Strukturni kazalniki, davčni primež na slabo plačano delo.

delom. Poleg tega večje minimalne plače v nekaterih državah članicah, kjer je razširjeno plačilo na roko, zmanjšujejo možnosti za pogajanja o takšni vrsti plačil.

Dajatve, povezane z delom in socialno varnostjo, je treba določiti tako, da omogočajo dostojne življenjske pogoje, obenem pa omogočajo, da je redno delo finančno bolj privlačno kot neprijavljeno delo v kombinacijami z dajatvami. V večini držav je bil uveden strožji nadzor prejemnikov dajatev.

Pomemben delež samozaposlenosti v nekaterih državah članicah kaže na možno izkrivljanje med davčnimi ureditvami in ureditvami socialne varnosti za zaposlene in samozaposlene, saj izhajajo iz nižje davčne stopnje za davek od dobička pravnih oseb v primerjavi z obdavčitvijo dohodka in različno obravnavo samozaposlenih in zaposlenih v okviru sistemov socialne varnosti. Uvedbo enotne davčne stopnje v SK in EE bi lahko razumeli kot poskus odprave takšnih izkrivljanj.

Nekatere ugotovitve politike:

- v zvezi z neprijavljenim delom se lahko spodbude in ovire v sistemih socialne varnosti izboljšajo z zagotavljanjem ustrezne ravni podpore, priznavanjem povezave med pravicami in prispevki, z nadzorom upravičencev do storitev socialne varnosti in ustreznimi finančnimi sankcijami za davčne goljufije in zlorabe na področju socialne varnosti;
- med drugim je treba upoštevati naslednje: (i) obdavčenje nadur, (ii) upoštevanje minimalnih plač ali plač, dogovorjenih v okviru kolektivnih sporazumov in njihove morebitne vloge kot referenčne vrednosti za plačilo na roko, (iii) davčna izkrivljanja med položajem zaposlenega in samozaposlenega in (iv) zmanjšanje obdavčenja dela z nizko produktivnostjo.

## **B. Upravna reforma in poenostavitev**

Skupaj z obdavčenjem dela je upravno breme, zlasti za netipično in sezonsko delo, največji vzrok za neprijavljeno delo. V nekaterih izjemnih primerih kombinacija nizke produktivnosti z upravnim in/ali davčnim bremenom privede do tega, da nekatere dejavnosti v formalnem gospodarstvu ne morejo preživeti.

Poenostavljeni sistemi za registracijo delavcev so bili uvedeni v EL (za družinske delavce), v FR (sezonske delavce v kmetijstvu, hotelih in restavracijah), v NL (za čiščenje bivalnih prostorov), v DE (mini-dela), pri čemer je bilo oblikovano veliko število delovnih mest. V ES, kjer regionalne primerjave kažejo povezavo med pogodbami za določen čas in neprijavljenim delom, lahko sporazum o socialnem partnerstvu iz leta 2005, katerega cilj je omejitev dela za določen čas, razumemo kot obetaven korak k ureditvi neprijavljenega dela.

V BE, AT in ES so bili uvedeni kuponi za storitve in zagotovljene možnosti za redno opravljanje gospodinjskih opravil, v DK pa so bili leta 2001 odpravljeni. Pogosto je bil zabeležen bistveno pozitiven vpliv na ustvarjanje delovnih mest, vendar so rezultati glede proračuna neenotni.

Zaradi dejstva, da se lahko neprijavljeno delo pojavi v povezavi z izogibanjem posrednim davkom, so nekatere države članice izkoristile možnosti iz Direktive 1999/85/ES za zmanjšanje DDV za posebne delovno intenzivne storitve. Da enotno zmanjšanje DDV ugodno vpliva na zaposlovanje, obstaja malo dokazov. Za prenovo in vzdrževanje stanovanjskih stavb

so se številne države članice odločile (npr. FI, SE, IT) za odbitek od davčne osnove potrošnika kot bolj učinkovit instrument.

Po pridružitvi 10 novih držav članic 1. maja 2004 so se UK, IE in ES odločile, da odprejo svoje trge za delavce iz teh novih držav, druge države pa so uporabile prehodne ureditve za delavce iz 8 novih držav članic.

V svojem poročilu o delovanju prehodnih ureditev iz Pogodbe o pristopu iz leta 2003 je Komisija navedla, da omejitve dostopa na trg dela lahko povečajo obseg neprijavljenega dela<sup>17</sup>.

Od 1. maja 2006 so druge države članice EU-15 (FI, ES, PT, EL, IT, NL in kmalu tudi LU) v celoti odpravile svoje omejitve, medtem ko druge države svoje omejitve poenostavljajo, in sicer v smislu poostritve dostopa na trg dela. Nedavno sta DE in AT napovedali liberalizacijo dostopa za kvalificirane strokovnjake. Dne 1. januarja 2007 je deset držav članic EU-25 (CZ, EE, CY, LV, LT, PL, SI, SK, FI in SE) v okviru svoje nacionalne zakonodaje liberaliziralo dostop za bolgarske in romunske delavce na trge dela navedenih držav.

Nekatere ugotovitve politike:

- obstajajo možnosti za izboljšavo delovnega prava in upravnih sistemov za boljše zadovoljevanje kratkoročnih potreb in odpravo ozkih grl na trgu dela;
- veliko je možnosti za sektorsko specifičen pristop za preoblikovanje neprijavljenega dela v redne oblike dela (zlasti v hotelih in restavracijah, kmetijstvu in gospodinjskih storitvah);
- zakonodajo Skupnosti o prostem pretoku delavcev (zlasti v okviru EURES) je treba na splošno izvajati in poenostaviti;
- še bolj je treba izkoristiti možnosti e-upravljanja, spletne prijave in izmenjave informacij med upravnimi podatkovnimi bazami.

### **C. Nadzor in sankcije**

Zelena knjiga Komisije o delovnem pravu<sup>18</sup> poudarja potrebo po bolj učinkovitem sodelovanju na nacionalni ravni med različnimi vladnimi agencijami, kot so inšpektorati za delo, organi za socialno varnost in davčni organi, ter navaja, da lahko izboljšanje virov in strokovnega znanja teh organov pregona in njihovega sodelovanja s partnerji prispeva k zmanjšanju spodbud za neprijavljeno delo.

Namen novih zakonodajnih aktov in akcijskih načrtov je učinkovitejše odkrivanje neprijavljenega dela v številnih državah članicah (DE, FI, FR, IT, SK itd.). V številnih primerih je bila opredelitev pojma „neprijavljeno delo“ posodobljena, da bi odražala razvoj na trgu dela (delo agencij, podizvajalci itd.) in sprejeta merila za odkrivanje lažne samozaposlenosti.

---

17 COM(2006) 48 konč. z dne 8.2.2006 v zvezi z obdobjem od 1. maja 2004 do 30. aprila 2006. Nadaljnje poročilo bo pripravljeno pred iztekom druge faze 30. aprila 2009, za Bolgarijo in Romunijo pa ob koncu prve faze 31. decembra 2008.

18 COM(2006) 708, prej navedeno.



Izboljšanje zmožnosti kontrole in nadzora organov za socialno varnost, inšpektoratov za delo in sindikatov je v številnih državah članicah postala prednostna naloga. V FR, BE, IE in IT so bile vzpostavljene strukture za sodelovanje med ministrstvi. Vzpostavljeni so bili vmesniki za ustrezne podatkovne baze (npr. na PT).

Na splošno je bila povsod uvedena dolžnost delodajalcev, da morajo delavce prijaviti od prvega dne zaposlitve naprej. Tudi morebitni uporabniki neprijavljenega dela so v DE dolžni prijaviti neprijavljeno delo (dolžnost iz leta 2004, da morajo gospodinjstva hraniti račune o gradbenih in vzdrževalnih storitvah) in v AT (hoteli in restavracije pa morajo voditi natančno računovodstvo prejemkov in izdatkov).

V številnih državah so bili sklenjeni sporazumi o socialnem partnerstvu, zlasti na področju gradbeništva (DE, FI, IT). V IT zakon o proračunu pravi, da bo ministrstvo za delo leta 2007 v sodelovanju s socialnimi partnerji uvedlo normativni sistem za ocenjevanje dejanskega števila opravljenih ur („indici di congruità“).

Sankcije zoper delodajalce, ki zaposlujejo državljane tretjih držav z nezakonitim prebivališčem, so bile uvedene (npr. FI, DE, NL, UK) in v številnih primerih postale strožje, tudi s prepovedjo sodelovanja pri javnih naročilih. V tem smislu je Komisija kot del celovite migracijske politike EU<sup>19</sup> nedavno predlagala direktivo za zagotovitev, da vse države članice uvedejo in izvajajo podobne sankcije zoper delodajalce državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU.

Nekatere ugotovitve politike:

- obvezna prijava delavcev je predpogoj za odkrivanje neprijavljenega dela; izjeme od praks za predložitev pisnih pogođb o delu je treba čim bolj omejiti;
- obstaja veliko možnosti za sektorsko specifične rešitve za nadzor in ureditev neprijavljenega dela s sodelovanjem socialnih partnerjev;
- uspeh politik v boju proti neprijavljenemu delu je odvisen od sodelovanja med različnimi organi, pristojnimi za davke, delo in priseljevanje ter tudi od izvajanja zakonodaje in sankcij.

#### **D. Čezmejno sodelovanje v EU**

Sporazumi o dvostranskem sodelovanju so bili sklenjeni v okviru Direktive 96/71 o napotitvi delavcev med drugim med FR, BE in DE, predvideni pa so tudi sporazumi med nekaterimi drugimi državami (med IT, ES, PL in CZ). Poleg tega je skupina držav članic vzpostavila sodelovanje za spodbujanje in izmenjavo strokovnega znanja o širšem programu politike v povezavi z neprijavljenim delom<sup>20</sup>.

Komisija je navedla, da je treba upravno sodelovanje med državami članicami izboljšati, zlasti na področju napotenih delavcev<sup>21</sup>. V tem smislu Komisija načrtuje sprejetje priporočila, katerega namen je okrepitev takšnega sodelovanja z uporabo informacijskega sistema

---

19 Glej COM (2007) 249 z dne 16 maj 2007.

20 Evropsko omrežje za neprijavljeno delo, vzpostavljeno med javnimi partnerji petih držav članic (DE, FR, IT, BE in RO), ki ga koordinira italijansko ministrstvo za delo.

21 COM(2007) 304 konč.z dne 13. junija 2007 – Smernice o napotitvi delavcev zaradi opravljanja storitev.

notranjega trga, ter tudi sklepa o vzpostavitvi odbora na visoki ravni. Naloga takšnega odbora je podpora in pomoč državam članicam pri ugotavljanju in izmenjavi dobrih praks v zvezi z nadzorom in izvajanjem zakonodaje o napotitvi delavcev.

Poleg tega je predlog Komisije iz leta 2006 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o postopku za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (ki bo nadomestila Uredbo (ES) št. 1408/71 takoj, ko bo sprejeta izvedbena uredba) vsebuje tudi določbe o krepitvi sodelovanja med ustanovami za socialno varnost držav članic.

Ugotovitve politike:

- institucionalni okvir za nadzor čezmejnega gibanja delavcev je treba stalno prilagajati hitrosti in celovitosti čezmejnega poslovanja.

## **E. Ozaveščenost**

Izvajajo se številne akcije za povečanje ozaveščenosti (npr. danska akcija „poštena igra“). V novih državah članicah so takšne akcije pogosto zelo razširjene in se osredotočajo na posebna vprašanja, kot je npr. vprašanje plačila na roko (npr. dela po delovršni pogodbi v LV).

Ugotovitve politike:

- obstajajo možnosti za večje ozaveščanje javnosti o tveganjih, povezanih z neprijavljenim delom, zlasti glede sankcij (glej rezultate raziskave Eurobarometra); v zvezi s tem morajo imeti socialni partnerji ključno vlogo;
- državljanje je treba nujno informirati o pozitivnih učinkih plačevanja davkov v celoti in o tem, da prispevki za socialno varnost omogočajo socialno zavarovanje.

## **5. SKLEPNE UGOTOVITVE IN NADALJNI UKREPI**

Ni prepričljivih znakov, da se je neprijavljeno delo v preteklih letih opazno zmanjšalo. Neprijavljeno delo ostaja finančno privlačna možnost, zlasti v povezavi z davčno goljufijo in možnostmi poslovanja na široko po EU. Države članice so sprejele posamezne ukrepe politike, vendar pa očitno manjkata ocena rezultatov in združevanje strokovnega znanja in izkušenj. Čas je, da države članice okrepijo svoja prizadevanja v boju proti neprijavljenemu delu.

- Čeprav je bil dosežen določen napredek (obdavčenje dela za nizko plačo), je treba ob upoštevanju nacionalnih okoliščin storiti več za nadaljnje zmanjšanje obdavčenja dela, in sicer z izboljšanjem kakovosti javnih financ, zlasti z učinkovitostjo javne porabe in sistemov obdavčenja, z zmanjševanjem stroškov dela, ki ne spadajo v plačo, in s prenosom davčnega bremena na alternativne vire prihodka<sup>22</sup>. Obstajajo pa tudi možnosti za zmanjšanje upravne zapletenosti v

---

22 Glej integrirane smernice št. 2, 3, 5 in 22. Smernice za zaposlovanje vsebujejo predhodno sklicevanje na prenos davčne obremenitve dela na neposredno ali okoljsko obdavčenje (glej npr. izdajo 2001). Glej tudi zeleno knjigo o tržnih instrumentih za namene okoljske politike in z njo povezanih politik, COM(2007) 140 z dne 28.3.2007, in sporočilo „Evropske vrednote v globaliziranem svetu“, COM(2005) 525 z dne 3.11.2005.

davčnih sistemih in sistemih prejemkov, ki omogočajo oblikovanje spodbud za neprijavljeno delo, zlasti za samozaposlene in mala podjetja.

- Komisija vidi prehodne ureditve, ki omejujejo mobilnost delavcev iz novih držav članic, kot dejavnik, ki ovira preusmeritev neprijavljenega dela, zato se lahko poveča obseg opravljanja neprijavljenega dela, medtem pa bo sedanji razvoj trga dela zagotovil večje možnosti za redne oblike zaposlitve. V tem smislu Komisija poziva države članice, ki so odgovorne za te ureditve, da jih čim prej proučijo, ali v vsakem primeru do konca druge faze, torej do 30. aprila 2009 v primeru EU-8, in do konca prve faze, torej do 31. decembra 2008 za Bolgarijo in Romunijo.
- Države članice so pozvane, naj neprijavljenemu delu namenijo ustrezno pozornost pri odločanju o načinih za izvajanje skupnih načel prožne varnosti.
- Komisija poziva socialne partnerje, naj se sporazumejo o oprijemljivih spodbudah na področju neprijavljenega dela v okviru svojih skupnih delovnih programov na evropski medsektorski, sektorski in nacionalni ravni.
- Učinkovit nadzor in izvajanje sta pomembna elementa celovitega pristopa politike. V tem smislu Komisija ponovno poudarja svoj zakonodajni predlog o sankcijah zoper delodajalce državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU.
- Komisija bo proučila izvedljivost vzpostavitve evropske platforme za sodelovanje med inšpektorati za delo in drugimi ustreznimi nadzornimi organi in organi pregona.
- Da se omogoči spremljanje napredka pri preoblikovanju neprijavljenega dela v redno obliko zaposlitve, morajo države članice s Komisijo proučiti najustreznejšo metodologijo za številčno merjenje obstoja neprijavljenega dela. Zato se bo v okviru programa PROGRESS leta 2008 izvedla študija.
- Komisija bo neprijavljeno delo v svojem programu vzajemnega učenja obravnavala prednostno. Zainteresirane strani bodo imele možnost, da v okviru programa PROGRESS predložijo predloge za akcije obveščanja, raziskave in oceno ter pobude za izmenjavo informacij o dobrih praksah.