



TEMATICKÝ INFORMAČNÝ PREHĽAD EURÓPSKEHO SEMESTRA

NEDEKLAROVANÁ PRÁCA

1. ÚVOD

Aj keď neexistuje nijaké oficiálne vymedzenie pojmu nedeklarovaná práca, v EÚ sa rozumie ako „každá platená činnosť, ktorá je zákonná, pokiaľ ide o jej charakter, ale nie je oznámená verejným úradom, pričom sa berú do úvahy rozdiely v regulačnom systéme členských štátov“^{1 2}.

Poskytovanie nezákonných tovarov a služieb (napr. výroba drog alebo obchodovanie s nimi, obchodovanie so zbraňami alebo s ľuďmi alebo pranie špinavých peňazí) je súčasťou širšieho kriminálneho hospodárstva. „Tieňové hospodárstvo“ sa často vymedzuje tak, že zahŕňa nedeklarovanú hospodársku činnosť aj kriminálne hospodárstvo.

¹ Oznámenie Európskej komisie s názvom Zintenzívnenie boja proti nelegálnej práci, s. 2, COM(2007) 628.

² Neexistuje jednotné vymedzenie nedeklarovanej práce, ktoré by sa používalo spoločne v celej EÚ. Niektoré vymedzenia zahŕňajú širokú škálu druhov nedeklarovanej práce, ako je vykonávanie práce, ktoré nebolo oznámené orgánom sociálneho zabezpečenia, neuhrádzanie príspevkov a daní a neplnenie povinností v oblasti vedenia záznamov, ako aj celkovo neohlásená hospodárska činnosť; iné vymedzenia sa sústreďujú na osobitné povinnosti, ako je požiadavka formálne oznámiť príslušným orgánom začiatok pracovnej zmluvy. Pozri: Európske monitorovacie stredisko pre politiku zamestnanosti (EEPO), európska platforma na posilnenie spolupráce pri riešení problému nedeklarovanej práce, informačné prehľady členských štátov a súhrnná správa, 2016.

Nedeklarovaná práca predstavuje politické výzvy z viacerých dôvodov:

- ide o formu **daňových únikov**, ktoré ohrozujú udržateľnosť verejných financií a fiškálnu stabilitu³,
- často sa ňou obmedzujú vyhliadky rastu **znižovaním kvality pracovných miest** (napr. tým, že pracovníkom bráni v účasti na celoživotnom vzdelávaní) a prostredníctvom narušenia hospodárskej súťaže medzi podnikmi, ktoré vedie k neefektívnosti výroby: neformálne podniky sa zvyčajne vyhýbajú prístupu k formálnym službám a nemajú primeraný prístup k úverom,
- zo sociálneho hľadiska je charakterizovaná týmito aspektmi:
 - nedostatočné pracovné podmienky,
 - nedostatky z hľadiska požiadaviek týkajúcich sa bezpečnosti a ochrany zdravia,
 - nižšie príjmy,
 - žiadne sociálne zabezpečenie.Tieto nedostatky majú za následok sociálny damping a **slabšie sociálne výsledky**.

Rozsah nedeklarovanej práce zvyšujú tieto sociálno-ekonomické trendy:

- rastúca flexibilita zmluvných vzťahov, najmä nárast práce vykonávanej samostatne zárobkovo činnými

³ Pozri aj tematický informačný prehľad európskeho semestra – Udržateľnosť verejných financií.

- osobami, využívanie subdodávateľov a využívania externých zdrojov,
- rast cezhraničného podnikania, ktoré si vyžaduje účinnú medzinárodnú spoluprácu medzi monitorovacími orgánmi a orgánmi presadzovania práva,
- presmerovanie hospodárstva na odvetvia, ktoré sú najviac zasiahnuté nedeklarovanou prácou (služby v domácnosti a poskytovanie starostlivosti),
- zvýšenie sociálnych ťažkostí v niektorých krajinách EÚ, pričom niektorí ľudia by sa mohli pokúšať kompenzovať stratu príjmu prostredníctvom nedeklarovanej práce.

Nedeklarovaná práca sa rozdeľuje na tri základné kategórie:

1. **nedeklarovaná práca vo formálnom podnikateľskom prostredí.** Táto práca môže byť úplne nedeklarovaná alebo čiastočne nedeklarovaná, pričom časť mzdy sa vypláca oficiálne a časť v hotovosti na ruku a mimo záznamu;
2. **nedeklarovaná práca vo vlastnom mene alebo samostatná zárobková činnosť,** poskytovanie služieb formálnemu podniku alebo iným klientom, ako sú domácnosti;
3. **poskytovanie tovaru a služieb susedom, rodine, priateľom alebo známym** (stavba alebo opravy, upratovanie, starostlivosť o deti alebo starostlivosť o staršie osoby). Táto činnosť je niekedy podobná vzájomnej pomoci.

Mnohostranná povaha nedeklarovanej práce vyplýva z rozdielov vo výrobných štruktúrach, v inštitucionálnej sile subjektov verejného sektora a regulačných systémov či rozsahu systémov sociálneho zabezpečenia. Analyzovať sa musí rozsah aj štruktúra nedeklarovanej práce v danej krajine. Tieto aspekty sa môžu vnímať ako odraz nedostatkov na formálnom trhu práce krajiny. Konečným cieľom je, samozrejme, obmedzenie celkového

rozsahu nedeklarovanej práce. Hlavným cieľom v tejto súvislosti je transformovať ju na deklarovajúcu prácu.

Tento prehľad má takúto štruktúru: v oddiele 2 sa skúmajú výsledky krajín EÚ vo vzťahu k politickým výzvam. Oddiel 3 sa zaoberá dostupnými dôkazmi o možných politikách, ktoré by sa mohli uplatňovať v záujme účinného riešenia týchto výziev, a v oddiele 4 sa predstavujú osvedčené politické postupy v členských štátoch.

2. IDENTIFIKÁCIA VÝZIEV

Na identifikáciu výziev v oblasti nedeklarovanej práce sa môže použiť viacero ukazovateľov. Keďže nedeklarovaná práca je nesledovanou premennou, tieto ukazovatele sú spojené s rôznymi činiteľmi, ktoré ju podnecujú, ako sa uvádza ďalej.

1. Štrukturálne hospodárske činitele:

- Vysoká úroveň zdanenia a náklady na dodržiavanie predpisov (vrátane nákladov vyplývajúcich z pracovnoprávných predpisov). V štúdiách nadácie Eurofound sa však zistilo, že režimami práce a sociálneho zabezpečenia, ktorých zámerom je znížiť dane, deregulovať a minimalizovať štátne zásahy, sa v priemere neznižuje rozsah nedeklarovanej práce v hospodárstve. Silnejším hybným činiteľom je vnímanie vysokého zdanenia a nákladov na dodržiavanie predpisov: ľudia nemusia vnímať dane ako činiteľ podnecujúci k nedeklarovanej práci práve v krajinách s najvyššou mierou zdanenia. V rozhodnutí nedeklarovať prácu sa môže odrážať nespokojnosť s verejnými službami, ktoré dostávajú za dane, ktoré platia (pozri ďalej „spoločenské činitele“). Byrokracia sa môže odhadovať podľa umiestnenia krajín v prieskume Svetovej banky s názvom Doing business (podnikanie).

- Zloženie hospodárstva: niektoré odvetvia⁴ sú osobitne vystavené nedeklarovanej práci. Veľkosť podnikov je takisto dôležitá; závislí zamestnanci, ktorí dostávajú mzdu vyplácanú v hotovosti (mzdu v obálke), budú pravdepodobnejšie pracovať pre menšie organizácie, pričom 56 % z nich pracuje v podnikoch s menej ako 20 zamestnancami.

⁴ Odvetvie stavebníctva, služby v domácnosti vrátane služieb upratovania domácností, starostlivosti o deti a starostlivosti staršie osoby, osobné služby, súkromné bezpečnostné služby, priemyselné upratovanie, poľnohospodárstvo a odvetvie hotelov, reštaurácií a stravovacích služieb.

Tabuľka: Odhadovaná veľkosť tieňového hospodárstva a odhadovaný rozsah neдекларovanej práce (NDP) v EÚ

Krajina	NDP (% z hľadiska vstupu práce, odhady podľa MVP za rok 2013)	Tieňové hospodárstvo (v % HDP), 2015 ¹	NDP (% HDP), 1992 – 2006 ²	NDP, údaje krajiny alebo odhady ³ (% HDP)	Neformál na práca ⁴ (% rozšírenej pracovnej sily)	Dopyt po NDP ⁵ [% respondentov prieskumu Eurobarometra (EBS) 2013]	Ponuka NDP ⁶ (% respondentov prieskumu Eurobarometra 2013)	Mzdy vyplácané v hotovosti ⁷ (% zamestnancov, ktorým sa vypláca mzda v hotovosti, EBS 2013/% hrubej mzdy, ktoré sa vypláca v hotovosti)
Rakúsko	8,7	8,2	1,5 (1995)	nijaké údaje	19,7	14	5	2/10
Belgicko	11,9	16,2	6 – 20	nijaké údaje	10,5	15	4	4/5
Bulharsko	17,8	30,6	22 – 30 (2002)	20 (2011)	13,2	16	5	6/30
Cyprus	13,8	24,8	10 (2007)	19,1 (2012)	53,0	16	2	2/50
Chorvátsko	14,2	27,7	nijaké údaje	nijaké údaje	nijaké údaje	17	7	8/35
Česká republika	7,7	15,1	9 – 10 (1998)	nijaké údaje	12,5	19	4	5/25
Dánsko	9,6	12,0	3 (2005)	nijaké údaje	11,5	23	9	2/1
Estónsko	14,8	26,2	7 – 8 (2007)	8 (2011)	9,8	12	11	5/40
Fínsko	9,3	12,4	4,2 (1992)	nijaké údaje	11,2	11	3	1/4
Francúzsko	8,8	12,3	4 – 6,5 (1998)	nijaké údaje	10,3	9	5	1/6
Nemecko	4,4	12,2	7 (2007)	nijaké údaje	11,9	7	2	1/30
Grécko	12,4	22,4	24 – 30 (2007)	36,3 (2012)	46,7	30	3	7/10
Maďarsko	17,3	21,9	18 (1998)	16 – 17 (2006)	9,4	11	4	6/20
Írsko	8,6	11,3	8 (2002)	nijaké údaje	33,0	10	2	2/8
Taliansko	12,9	20,6	6,4 (2006)	12,1 (2011)	22,4	12	2	2/65
Lotyšsko	18,3	23,6	16 – 18 (2007)	nijaké údaje	8,0	28	11	11/50
Litva	19,8	25,8	15 – 19 (2003)	nijaké údaje	6,4	14	8	6/20
Luxembursko	5,4	8,3	nijaké údaje	nijaké údaje	nijaké údaje	14	5	3/11
Malta	nijaké údaje	24,3	25 (1998)	nijaké údaje	nijaké údaje	23	1	nijaké údaje
Holandsko	5,2	9,0	2 (1995)	nijaké údaje	12,6	29	11	3/5
Poľsko	20,8	23,3	12 – 15 (2007)	4,6 (2010)	21,6	5	3	5/20
Portugalsko	6,6	17,6	15 – 37 (2004)		22,4	10	2	3/100
Rumunsko	18,9	28,0	16 – 21 (2007)	31,4	11,8	10	3	7/9
Slovensko	13,4	14,1	13 – 15	nijaké údaje	12,2	17	5	7/20
Slovinsko	13,2	23,3	17 (2003)	nijaké údaje	14,1	22	7	4/20
Španielsko	8,8	18,2	12,3 (2006)	17 (2011)	18,8	8	5	5/100
Švédsko	7,7	13,2	5 (2006)	nijaké údaje	8,2	16	7	1/5
Spojené kráľovstvo	2,7	9,4	2 (2000)	nijaké údaje	21,7	8	3	2/20

Zdroje: 1. Williams, C. C., Horodnic, I. A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A., „An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)” [Hodnotenie rozsahu neдекларovanej práce v Európskej únii a jej štruktúrnych determinantov: odhad pomocou metódy vstupov práce (MVP)], 2017; 2. Schneider, F., „Size and development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments” (Veľkosť a rozvoj tieňového hospodárstva 31 európskych a 5 ďalších krajín OECD od roku 2003 do roku 2015: rôzny vývoj), 2015; 3. Európska komisia, prieskum Európskeho monitorovacieho strediska pre politiku zamestnanosti, jar 2004 a jar 2007; 4. Eurofound, prehľad členských štátov EÚ a Nórska týkajúce sa odhadov a prístupov k meraniu neдекларovanej práce, 2012; 5. Hazans, M., „Informal workers across Europe: Evidence from 30 European countries” (Neformálni zamestnanci v Európe: dôkazy z 30 európskych krajín), pracovný dokument Svetovej banky v oblasti výskumu politiky, 2011, (5912); 6. Eurobarometer 2013, odpovede na otázku „Zaplatili ste v uplynulých 12 mesiacoch za akýkoľvek tovar alebo služby, pri ktorých ste mali dobrý dôvod predpokladať, že zahŕňajú neдекларovanú prácu (napríklad preto, lebo vám nebola vystavená faktúra alebo nebolo vydané potvrdenie o DPH)?”; 7. Eurobarometer

2013, odpovede na otázku Vykonávali ste v uplynulých 12 mesiacoch okrem riadneho zamestnania akékoľvek platené nedeklarované činnosti?; 8: Eurobarometer 2013, odpovede na otázku Zamestnávateľia niekedy uprednostňujú vyplácanie celej výplaty či odmeny alebo jej časti (za prácu navyše, nadčasy alebo časť presahujúcu zákonné minimum) v hotovosti a bez jej priznania daňovým orgánom alebo orgánom sociálneho zabezpečenia. Vyplatil vám v uplynulých 12 mesiacoch váš zamestnávateľ týmto spôsobom akúkoľvek časť vášho príjmu? /Williams, C., Horodnic, A., „Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union“ (Nedostatočné deklarovanie práce, nepravdivé deklarovanie práce: nedostatočne deklarované zamestnávanie v Európskej únii), 2017.

Viac informácií o rôznych metodikách pozri v prílohe s názvom Ako odhadovať nedeklarovanú prácu.

2. Cyklické hospodárske činitele.

Zložitý kontext podnikania môže zamestnávateľov nútiť k tomu, aby sa pokúšali o únik pred daňovými povinnosťami alebo o ich obmedzenie. V prípade zamestnancov sa za priaznivé pre nedeklarovanú prácu vo všeobecnosti považujú tieto podmienky:

- čoraz dlhšie obdobia nezamestnanosti⁵ a množstvo odradených pracovníkov,
- situácia zraniteľných skupín vrátane neregulárnych prisťahovalcov,
- tlak na znižovanie miezd.

Z prieskumu Eurobarometra z roku 2013 vyplýva, že poskytovateľmi nedeklarovanej práce sú s väčšou pravdepodobnosťou mladí nezamestnaní ľudia alebo študenti.

Rámček: Nedeklarovaná práca a mzdy v hotovosti

Nedostatočne deklarované zamestnanie vzniká, keď formálny zamestnávateľ platí formálnemu zamestnancovi oficiálne deklarovanú mzdu, ale navýši ju o nedeklarovanú mzdu (v hotovosti) s cieľom vyhnúť sa úplnému plneniu povinností v oblasti sociálneho zabezpečenia a daňových povinností. Z analýzy vyplýva, že mzdy sa s väčšou pravdepodobnosťou nedostatočne ohlasujú v hospodárstvach, ktoré majú:

- nižší HDP na obyvateľa,
- nezmodernizovanú štátnu byrokraciu s väčšou korupciou vo verejnom sektore,
- vysokú mieru závažnej materiálnej deprivácie,

- vyššiu príjmovú nerovnosť,
- nižšie výdavky na zásahy na trhu práce na ochranu zraniteľných skupín.

Riešenie problému nedostatočne deklarovaného zamestnania bude znamenať riešenie týchto systémových určujúcich činiteľov. Rozdiely v rámci EÚ sú značné; podiel zamestnancov, ktorí dostávajú mzdu v hotovosti, je vyšší v strednej a východnej Európe (6 % zamestnancov) a v južnej Európe (4 %) ako v západnej Európe (1 %) a severskom regióne (1 %)⁶.

3. Právne činitele, ako je relatívna jasnosť právnych predpisov alebo úprava právnych predpisov s cieľom zahrnúť do nich nové druhy práce.

4. Inštitucionálne činitele, napr. presadzovanie práva, najmä existencia jednotnej organizácie alebo koordinačného orgánu na boj proti nedeklarovanej práci. Ak kontrolné mechanizmy chýbajú alebo ak sú nejasné a/alebo neúčinné, ľudia môžu mať väčšiu tendenciu vyhýbať sa plateniu daní vykonávaním nedeklarovanej práce.

5. Sociálne činitele so spoločným chápaním celkového inštitucionálneho, daňového a sociálneho rámca a s jeho vnímanou spravodlivosťou a transparentnosťou, čo podporuje zodpovednosť pri dodržiavaní daňových predpisov. Existuje napríklad silná negatívna korelácia medzi nedeklarovanou prácou a výdavkami na sociálnu ochranu (okrem dôchodkov). Z analýz vyplynulo, že čím vyšší je index CPI (index vnímania korupcie organizácie Transparency International), čiže čím

⁵ Podľa analýzy Komisie z roku 2013 s názvom Vývoj v oblasti zamestnanosti a sociálnej situácie v Európe sa v prípade dlhodobej nezamestnanosti ako podielu celkovej nezamestnanosti ukazuje o niečo silnejší vzťah s nedeklarovanou prácou ako v prípade dlhodobej nezamestnanosti ako podielu ekonomicky aktívneho obyvateľstva (porovnaj s tabuľkou 12 tejto správy).

⁶ Williams, C., Horodnic, A.; „Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union“ (Nedostatočné deklarovanie práce, nepravdivé deklarovanie práce: nedostatočne deklarované zamestnávanie v Európskej únii), 2017.

nižšie je vnímanie korupcie, tým nižšia je pravdepodobnosť, že časť mzdy zamestnancov sa bude vyplácať v hotovosti na ruku. To je silný dôkaz, že verejný sektor, ktorému môžu občania dôverovať, odrádza od nedeklarovanej práce.

3. IDENTIFIKÁCIA POLITICKÝCH NÁSTROJOV NA RIEŠENIE VÝZIEV

Predchádzanie nedeklarovanej práci a odrádzanie od nedeklarovanej práce sú úlohy, ktoré prináležia predovšetkým vládam štátov. Ako už bolo uvedené, nedeklarovaná práca je mnohostranný problém, ktorý si vyžaduje prispôsobenú komplexnú reakciu.

Riešenie nedeklarovanej práce pri súbežnom zabezpečení atraktívnosti formálnej práce si vyžaduje správny súbor politických opatrení. Prístup by mal byť prispôsobený inštitucionálnym prvkom jednotlivých krajín (administratívna organizácia, odvetvové zloženie hospodárstva, druhy zamestnanosti) s cieľom riešiť osobitné činitele, ktoré podnecujú k nedeklarovanej práci.

Európska platforma na posilnenie spolupráce pri riešení problému nedeklarovanej práce, ktorá bola zriadená podľa rozhodnutia (EÚ) 2016/344 z 9. marca 2016⁷, spája orgány a organizácie, ktoré bojujú proti nedeklarovanej práci, v úsilí riešiť túto otázku účinnejšie a efektívnejšie. Platforma:

⁷ Úradný vestník Európskej únie L 65 z 11. marca 2016.

- pomáha krajinám EÚ účinnejšie riešiť rôzne formy nedeklarovanej práce,
- podnecuje zmeny na vnútroštátnej úrovni,
- a presadzuje lepšie pracovné podmienky a formálne zamestnanie.

Platforma sa podieľa na procese vzájomného učenia a výmeny informácií⁸. V budúcnosti môže pracovať na nástrojoch na meranie založených na dôkazoch, presadzovať porovnávaciu analýzu a príslušné metodické nástroje a rozvíjať analýzu účinnosti rôznych politických opatrení.

V rámci nedávnej činnosti pre platformu⁹ bol zistený veľmi výrazný vzťah medzi nedeklarovanou prácou a týmito ukazovateľmi:

- **HDP na obyvateľa v štandardoch kúpnej sily** (čím vyššia je úroveň HDP v štandardoch kúpnej sily, tým menšie je rozšírenie nedeklarovanej práce), pozri graf 1,
- **kvalita verejnej správy** (na základe európskeho indexu kvality verejnej správy): čím vyššia je kvalita verejnej správy, tým menšie je

rozšírenie nedeklarovanej práce, pozri graf 2.

Mierne výrazný vzťah existuje s týmito ukazovateľmi:

- index vnímania korupcie podľa organizácie Transparency International (v ktorom sú krajiny zoradené podľa vnímanej korupcie vo verejnom sektore),
- index „dôvery k orgánom“ založený na ukazovateľoch Svetového ekonomického fóra,
- vplyv sociálnych transferov na znižovanie chudoby,
- verejné výdavky na zásahy na trhu práce na ochranu zraniteľných skupín,
- miera migrácie,
- Giniho koeficient a príjmová nerovnosť.

Vo všeobecnosti platí, že čím vyššia je vnímaná miera korupcie, tým nižšia je miera dôvery k subjektom verejného sektora, a čím vyššia je vnímaná miera nerovnosti, tým vyššia je miera nedeklarovanej práce.

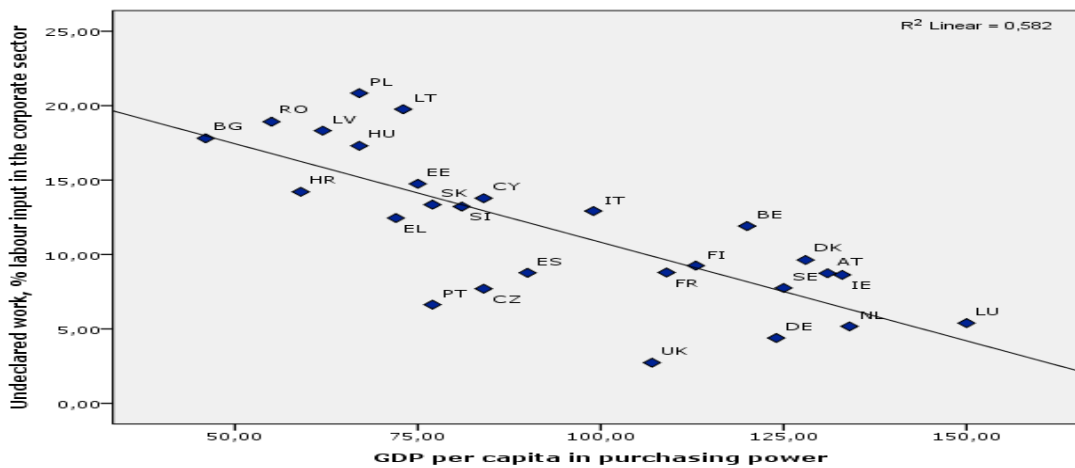
V grafe 1 sa zobrazujú rozdiely medzi krajinami vo veľkosti nedeklarovaného hospodárstva [pomocou metódy vstupov práce (MVP) na vypracovanie odhadov nedeklarovanej práce ako percentuálneho podielu celkových vstupov práce v súkromnom sektore] a rozdiely medzi krajinami v HDP na obyvateľa v štandardoch kúpnej sily (PPS). Čím vyššia je úroveň HDP na obyvateľa v PPS, tým menšie je rozšírenie nedeklarovanej práce.

Graf 1. Vzťah medzi nedeklarovanou prácou a HDP na obyvateľa, 2013¹⁰

⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>.

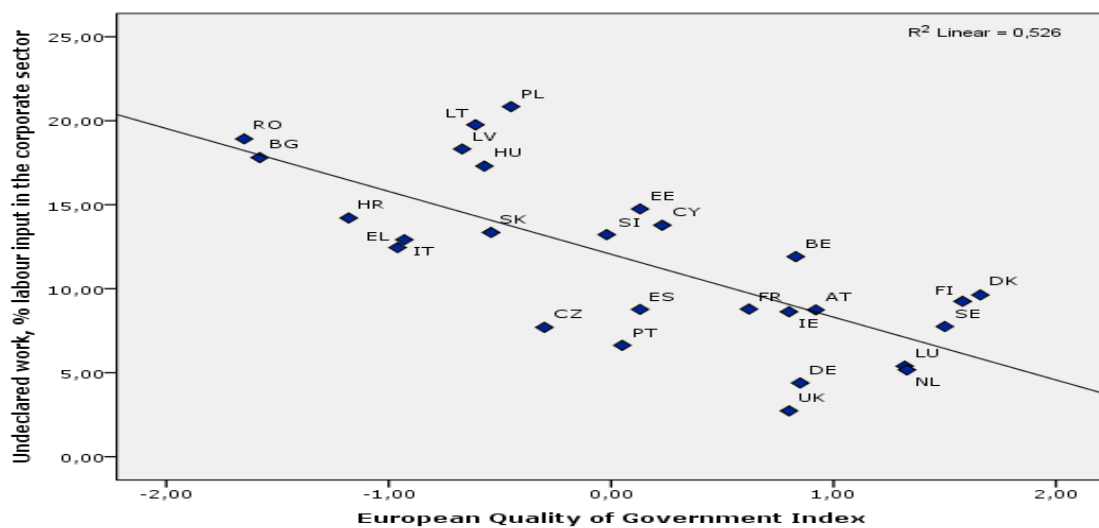
⁹ Williams, C. C., Horodnic, I. A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A., „An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)“ [Hodnotenie rozsahu nedeklarovanej práce v Európskej únii a jej štrukturálnych determinantov: odhad pomocou metódy vstupov práce (MVP)], 2017.

¹⁰ Aby sa zabránilo nadmernému vplyvu, pre HDP Luxemburska bola v analýze, ktorá sa tu predkladá, určená horná hranica 150. Treba pripomenúť, že pri použití pôvodného údaju 262 je korelačný koeficient rovnaký.



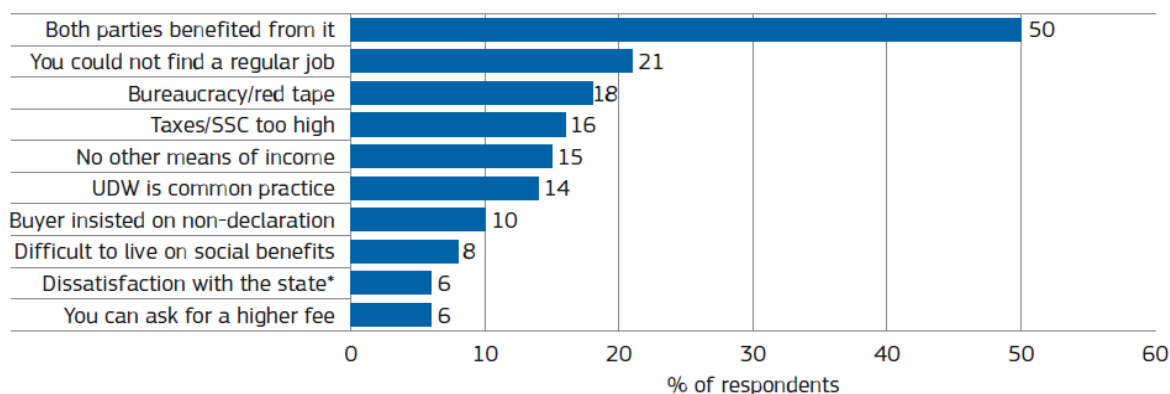
Ako ukazuje graf 2, čím vyššia je kvalita verejnej správy, meraná podľa európskeho indexu kvality verejnej správy (EQI)¹¹, tým menej nedeklarovanej práce existuje. Krajiny ako Rumunsko a Bulharsko, ktoré sa v kvalite verejnej správy umiestnili nízko, majú vyššiu mieru nedeklarovanej práce. Krajiny ako Dánsko, Fínsko a Švédsko, ktoré sa umiestnili na vyšších priečkach indexu EQI, majú pomerne nízku mieru nedeklarovanej práce.

Graf 2: Vzťah medzi nedeklarovanou prácou a európskym indexom kvality verejnej správy, 2013



¹¹ Charron, N., Dijkstra, L. a Lapuente, V., „Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions“ (Mapovanie regionálnych rozdielov v Európe: mierka na posúdenie kvality verejnej správy v 206 európskych regiónoch), *Social Indicators Research*, 2015, zv. 122 (2): s. 315 – 346.

Graf 3: Dôvody pre prácu v nedeklarovanom zamestnaní v EÚ 27



Source: Eurobarometer 2013 (1).

(1) Based on question 17, 'Among the following, what were the reasons for doing these activities undeclared? (MULTIPLE ANSWERS POSSIBLE)'. * The exact wording is 'The state does not do anything for you, so why should you pay taxes'.

Politika sa čoraz viac posúva od úsilia o odstránenie nedeklarovaného hospodárstva smerom k presunu nedeklarovanej práce do deklarovaného hospodárstva. Politický prístup, ktorý v súčasnosti prevláda v celej EÚ – odrádzanie založené na zvyšovaní rizika odhalenia a sankcií – sa preto čoraz viac dopĺňa širšou škálou opatrení vrátane prístupov založených na umožnení dodržiavania predpisov a na záväzkoch. V celostnom politickom prístupe k riešeniu nedeklarovaného hospodárstva sa strategicky a koordinovane využíva celé spektrum prístupov založených na odrádzaní, umožnení dodržiavania predpisov a záväzkoch:

- Cieľom potrebného prístupu odrádzania na „strane nákladov“ v rovnici je zvýšiť vnímanie rizika kontrolami na pracovisku, správnymi a trestnými sankciami pre podniky a zamestnancov, registráciou zamestnancov pred nástupom do zamestnania alebo v prvom pracovnom dni, osvedčovaním podnikov, osvedčovaním platieb príspevkov sociálneho zabezpečenia a daní, povinným identifikačným preukazom na pracovisku, koordináciou výmeny údajov a úkonov v rámci verejnej správy. Ukázalo sa, že zvýšením pravdepodobnosti odhalenia sa

znižuje účasť v nedeklarovanom hospodárstve.

- Čoraz viac sa uznáva, že pomer nákladov a prínosov sa môže zmeniť aj zmenou „strany prínosov“ v rovnici. Cieľom prístupu založeného na umožnení dodržiavania predpisov, ktorý sa nedávno presadil¹², je uľahčiť dodržiavanie existujúcich predpisov buď tak, že sa podnikom a osobám zabráni v účasti na nedeklarovanej práci, alebo tak, že sa podporia a že sa im umožní, aby takúto prácu presunuli do formálneho hospodárstva. Tento prístup zahŕňa preventívne a nápravné opatrenia, hoci v niektorých prípadoch s kompromismi, ako sú právne predpisy zahŕňajúce nové druhy práce (zabezpečujúce, aby sa v nových právnych predpisoch prihliadalo na nové modely práce), ktoré sa niekedy môžu prejaviť ďalšou segmentáciou trhov práce. Treba pripomenúť, že amnestie, ktoré sa niekedy udeľujú buď všeobecne, alebo individuálne tým,

¹² Zatiaľ čo prístup založený na odrádzaní vo väčšine krajín EÚ stále prevláda, od nástupu recesie sa čoraz viac uplatňuje umožňujúci prístup. (Eurofound, Riešenie problému nedeklarovanej práce v 27 členských štátoch EÚ a v Nórsku: prístupy a opatrenia od roku 2008, 2013).

ktorí si dajú veci do poriadku, môžu podnecovať k ďalšiemu vyhýbaniu sa daňovým povinnosťiam, ak sa nesprávne používajú alebo sú zle navrhnuté.

- Prístup založený na záväzkoch zahŕňa opatrenia na podporu etickejších postojov k zdaňovaniu a kultúry záväzku, napríklad prostredníctvom kampaní na zvyšovanie informovanosti o individuálnych a kolektívnych dôsledkoch nedeklarovanej práce a zlepšením vnímanej daňovej spravodlivosti a procesnej spravodlivosti a spravodlivosti prerozdelenia.

Referenčný rámec, v ktorom môžu krajiny EÚ rozvíjať a vykonávať politiky v kontexte európskej stratégie zamestnanosti, bol navrhnutý v uznesení Rady o zmene nedeklarovanej práce na riadne zamestnanie¹³.

4. POROVNÁVACIE PRESKÚMANIE SÚČASNÉHO STAVU POLITIKY

Rôzne krajiny prijali na riešenie problému nedeklarovanej práce politické opatrenia rôzneho druhu¹⁴.

Taliansko zriadilo nový vnútroštátny orgán, národný inšpektorát pre inšpekciu práce (NLI). V tomto orgáne sú spojené tri zainteresované strany: ministerstvo práce a sociálnych politík, národný inštitút sociálneho zabezpečenia (INPS) a národný inštitút pre poistenie. Francúzske ministerstvo práce, zamestnanosti, odbornej prípravy a sociálneho dialógu začalo v roku 2012 reformu inšpektorátu práce a zriadilo regionálne oddelenia na podporu a monitorovanie opatrení na boj proti nedeklarovanej práci. Táto reforma bola

určená na zlepšenie koordinácie na rôznych úrovniach.

Proces odhaľovania by sa mohol zlepšiť prostredníctvom partnerského dohľadu. V Holandsku napríklad inšpektorát ministerstva sociálnych vecí zriadil v roku 2012 poradenskú linku na ohlasovanie nelegálnych alebo podvodných agentúr dočasného zamestnávania.

Prínosom by mohla byť aj hlbšia spolupráca medzi subjektmi verejného sektora (so spoločnými inšpekciami a výmenou údajov) a lepšia spolupráca s organizáciami zamestnávateľov a odborovými zväzmi. Fínsko napríklad zriadilo informačnú jednotku pre tieňové hospodárstvo na získavanie informácií a vedenie vyšetrovaní. Spolkové ministerstvo financií a obe strany priemyslu v Nemecku zriadili akčné aliancie proti nedeklarovanej práci a nelegálnemu zamestnávaniu. Dánsko vytvorilo akčný program spoločných inšpekcií so zapojením daňového orgánu, orgánu pre pracovné prostredie a polície.

Plné využívanie automatizovaných nástrojov a techník na riadenie rizík umožňuje sústrediť obmedzené ľudské a rozpočtové zdroje na vyšetrovanie a inovačné úlohy s vysokou pridanou hodnotou.

Cezhraničná spolupráca prostredníctvom formalizovaných dohôd, ako je dohoda medzi portugalským inšpektorátom práce a španielskym inšpektorátom práce a sociálneho zabezpečenia, môže pomôcť zlepšiť výmenu informácií.

Proces odhaľovania sa môže zlepšiť aj nastavením referenčných ukazovateľov nákladov práce, podľa potreby rozčlenených podľa odvetvia, kategórie podniku a regiónu a dohodnutých organizáciami zamestnávateľov a odborovými zväzmi.

Preventívne opatrenia sú mnohostranné:

- používanie technologických inovácií na lepšie monitorovanie, ako sú certifikované pokladne vo Švédsku od roku 2010,
- úpravy právneho rámca na zohľadnenie nových kategórií práce, aby sa nezneužívali, ale aby

¹³ (2003/C 260/01).

¹⁴ Pozri osvedčené postupy, ktoré identifikovala európska platforma na posilnenie spolupráce pri riešení problému nedeklarovanej práce na adrese <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en> a prípadové štúdie nadácie Eurofound na adrese: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>

- spoločnostiam a pracovníkom poskytovali spôsob na zosúladienie ich potrieb,
- zjednodušenie a opatrenia elektronickej verejnej správy zamerané na samostatnú zárobkovú činnosť alebo zriaďovanie nových podnikov. Jedným príkladom je portugalský program Simplex, ktorý umožňuje založenie spoločnosti v jednej kancelárii za jeden deň,
 - minimálna mzda a podpora príjmu môžu takisto pomôcť znížiť podiel nedeklarovaných miezd, a to tak, že minimálna mzda zabráni zamestnávateľom vyplácať oficiálne mzdy nižšie ako rezervačná¹⁵ mzda, alebo tak, že vďaka podpore príjmu nedeklarovaná práca stratí pre pracovníkov príťažlivosť. Jedným z argumentov použitých na zvýšenie minimálnej mzdy v Estónsku bola napríklad potreba znížiť podiel nedeklarovaných miezd¹⁶.

Nápravné opatrenia zahŕňajú opatrenia určené na podporu odberateľov, aby nakupovali deklarovany tovar alebo služby, prostredníctvom cielených daňových úľav alebo obmedzení, subvencií alebo poukážok na služby. K príkladom patrí Dánsko, ktoré v roku 2011 zaviedlo možnosť odpočítať až 2000 EUR z nákladov na zamestnávanie pomocníkov v domácnosti v rámci projektu „plán pre pracovné miesta v domácnosti“; Rakúsko so subvenciami pre súkromné geriatrické sestry a Francúzsko a Belgicko s ich systémom poukážok.

Kampane na zvyšovanie informovanosti sa uskutočnili v Portugalsku, Slovinsku, Lotyšsku, Litve a Estónsku a zahŕňali veľmi konkrétne príklady verejných služieb v každodennom živote (zdravotná starostlivosť, polícia, vzdelávanie atď.).

Dátum: 10. 11. 2017

¹⁵ Výška mzdy, pri ktorej sú ľudia ochotní pracovať.

¹⁶ Ďalšie príklady sa nachádzajú v dokumente Eurofound (2013).

PRÍLOHA: AKO ODHAĐOVAŤ NEDEKLAROVANÚ PRÁCU

O nedeklarovanej práci na úrovni EÚ neexistujú nijaké spoľahlivé a harmonizované súhrnné údaje. Existujú však rôzne metódy na odhadovanie rozsahu nedeklarovanej práce a veľkosti tieňového hospodárstva. Odhadnúť rozsah nedeklarovanej práce je dôležité – po prvé na pochopenie povahy a trendov nedeklarovanej práce a po druhé na zdôraznenie pokroku, ktorý sa dosiahol pri jej riešení.

Nepriame metódy sú často založené na porovnaní makroekonomických súhrnov (národné účty, spotreba elektrickej energie, hotovostné transakcie). Majú tendenciu zaznamenávať širšie aspekty „nepozorovaného hospodárstva“, ktoré presahujú štandardné vymedzenie nedeklarovanej práce zahrnutím nelegálnych činností alebo produkcie domácnosti na vlastné použitie. V dôsledku toho sa rozsah nedeklarovanej práce často nadhodnocuje.

V takomto medzinárodnom porovnaní sa často používa prístup založený na modeli **viacerých ukazovateľov viacerých príčin (MIMIC)**, v ktorom sa predpokladá vzťah medzi nepozorovaným tieňovým hospodárstvom a súborom pozorovateľných makropremenných. Táto metodika však čelí dôraznej kritike. Dva údajné nedostatky sú tendencia nadhodnocovať mieru nedeklarovanej práce a problém pri porovnaní krajín. Pracovná skupina medzisekretariátu pre národné účty (ISWGNA)¹⁷ v roku 2006 varovala pred používaním ukazovateľa metód založených na „makromodeli“.

Priame metódy sú založené na štatistických prieskumoch, vďaka čomu poskytujú väčšie podrobnosti a porovnateľnosť, aj keď majú tendenciu podceňovať nedeklarovanú prácu;

¹⁷ Vyhlásenie skupiny ISWGNA (2006), Odhady nezaznamenaného hospodárstva a národné účty. Skupina ISWGNA združuje predstaviteľov piatich medzinárodných organizácií (Európska komisia, MMF, OECD, OSN, Svetová banka), ktoré spoločne podpísali medzinárodnú príručku Systém národných účtov, 1993.

zvyčajne sa sústreďujú na nedeklarovanú prácu jednotlivcov, ktorá sa často neohlasuje v dostatočnej miere, a nezaznamenávajú množstvo nedeklarovaných činností, ktoré vykonávajú spoločnosti, ako je využívanie subdodávateľov. Takýto celoeurópsky prieskum sa prvýkrát uskutočnil v roku 2007 (osobitný prieskum Eurobarometra č. 284) a zopakoval v roku 2013 (osobitný prieskum Eurobarometra č. 402), zatiaľ čo Európske monitorovacie stredisko pre politiku zamestnanosti (EEPO) zbieralo vnútroštátne údaje o podiele nedeklarovanej práce v rokoch 2004 a 2007 (keďže zodpovedajúce údaje sú založené na súbore priamych a nepriamych metód, sú výrazne nižšie ako podľa prístupu MIMIC). Výskum Svetovej banky o neformálnych pracovníkoch na globálnej úrovni zahŕňa prácu bez zmluvy, neformálnu samostatnú zárobkovú činnosť a neplatenú prácu rodinných príslušníkov. Toto meranie však môže byť menej vhodné pre rozvinuté hospodárstva ako pre rozvíjajúce sa hospodárstva.

Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV) odporučil prijatie spoločnej nepriamej metódy na meranie rozsahu, vplyvu a vývoja nedeklarovanej práce. Táto metóda, ktorú vypracoval taliansky štatistický ústav, je založená na vstupe práce: na porovnaní skutočných deklarácií sociálneho zabezpečenia a implicitných deklarácií založených na európskom výberovom zisťovaní pracovných síl¹⁸. V metóde vstupu práce (pozri graf 1, prvý stĺpec) sa používajú makroekonomické údaje z jednotlivých krajín na meranie rozdielu medzi ohlásenou ponukou vstupov práce (z výberového zisťovania pracovných síl) a údajmi na strane dopytu o zaznamenanom dopyte po pracovnej sile (napr. z prieskumov podnikov, hlásení spoločností adresovaných

¹⁸ Ciccarone, G. a kol., Štúdiá o nepriamych metódach merania nedeklarovanej práce v EÚ, GHK & Fondazione G. Brodolini, záverečná správa pre Európsku komisiu, GR pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a rovnaké príležitosti, 2009.

daňovým úradom a orgánom sociálneho zabezpečenia alebo z vnútroštátnych štatistických úradov). Rozdiel medzi týmito dvoma skupinami údajov predstavuje odhad nedeklarovanej práce.

Údaje uverejňované oficiálnymi vnútroštátnymi zdrojmi sú vo všeobecnosti skôr nižšie ako údaje uvádzané v štúdiách, ktoré realizujú experti a medzinárodné organizácie. Významné dôsledky má presné vymedzenie, ktoré sa používa¹⁹.

¹⁹ Prehľad oficiálnych štatistických odhadov pozri v publikáciách Gyomai, G. a van de Ven, P., „The non-observed economy in the system of national accounts“ (Nepozorované hospodárstvo v systéme národných účtov), štatistický prehľad OECD, č. 18, 2014, a Eurostat, Essential SNA: Building the Basics (Základný systém národných účtov: budovanie základov), Eurostat, Luxembursko, 2013.

5. UŽITOČNÉ ZDROJE

Dokumenty Komisie

2014, Vývoj v oblasti zamestnanosti a sociálnej situácie v Európe v roku 2013 (ESDE), kapitola IV: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7684>

2013, Osobitný prieskum Eurobarometra č. 402, Nedeklarovaná práca v Európskej únii: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf

2012, Balík opatrení v oblasti zamestnanosti: oznámenie Komisie s názvom Smerom k oživeniu hospodárstva sprevádzanému tvorbou veľkého počtu pracovných miest: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

2012, Partnerské preskúmanie v rámci programu vzájomného učenia Progress na tému Boj proti nedeklarovanej práci ako rastúcej výzve v kontexte vysokej nezamestnanosti: http://www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=PeerReviews.cntnt01_detail,0&cntnt01template=display_by_year&cntnt01year=2012&cntnt01orderby=start_date%20DESC&cntnt01returnid=59&cntnt01item_id=96&cntnt01returnid=59

2007, Oznámenie Komisie – Zintenzívnenie boja proti nelegálnej práci: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:SK:HTML>

2007, Osobitný prieskum Eurobarometra o nedeklarovanej práci: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf

Štúdie

2017, Európska platforma na posilnenie spolupráce pri riešení problému nedeklarovanej práce, štúdie, osvedčené postupy atď. na adrese: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2017, Williams, C. C., Horodnic, I. A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A., „An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)“ [Hodnotenie rozsahu nedeklarovanej práce v Európskej únii a jej štrukturálnych determinantov: odhad pomocou metódy vstupov práce (MVP)], v príprave, bude k dispozícii na adrese: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2017, Williams, C., Horodnic, A., „Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union“ (Nedostatočné deklarovanie práce, nepravdivé deklarovanie práce: nedostatočne deklarované zamestnávanie v Európskej únii), v príprave, bude k dispozícii na adrese: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2016, Európske monitorovacie stredisko pre politiku zamestnanosti (EEPO), európska platforma na posilnenie spolupráce pri riešení problému nedeklarovanej práce, informačné prehľady členských štátov a súhrnná správa: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&intPageId=2983&langId=en>

2013, „Labour Inspection and Undeclared Work in the EU“ (Inšpekcia práce a nedeklarovaná práca v EÚ), [spoločný projekt Medzinárodnej organizácie práce (MOP) a Komisie]: http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_220021/lang--en/index.htm

2013, Riešenie problému nedeklarovanej práce v 27 členských štátoch Európskej únie a v Nórsku, Eurofound: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-27-eu-member-states-and-norway-approaches-and-measures-since-2008>

2013, Riešenie problému nedeklarovanej práce v Chorvátsku a v štyroch kandidátskych krajinách EÚ, Eurofound:

<http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-croatia-and-four-eu-candidate-countries>

2012, Správa Svetovej banky: „In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor“ (Dnu z tieňa: integrácia neformálnej pracovnej sily v Európe).

2012, Štúdia profesora F. Schneidera, „Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: some new facts“ (Veľkosť a vývoj tieňového hospodárstva v 31 európskych a 5 iných krajinách OECD od roku 2003 do roku 2012: niekoľko nových faktov):

<http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2012/ShadEcEurope31.pdf>

2008, Správa nadácie Eurofound, Riešenie problému nedeklarovanej práce v Európskej únii: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

2010, Uskutočniteľnosť vytvorenia európskej platformy pre spoluprácu medzi inšpektorátmi práce a inými príslušnými monitorovacími orgánmi a orgánmi presadzovania práva s cieľom predchádzať nedeklarovanej práci a bojovať proti nej (štúdia spoločnosti Regioplan):

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6676&langId=en>

2010, Nepriame metódy merania nedeklarovanej práce v EÚ:

ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en