



# TEMATSKI INFORMATIVNI PREGLED V OKVIRU EVROPSKEGA SEMESTRA

## NEPRIJAVLJENO DELO

### 1. UVOD

Čeprav ni uradne opredelitve neprijavljenega dela, se v EU ta pojem razlaga kot „vsaka plačana dejavnost, ki je po naravi zakonita, ni pa prijavljena državnim oblastem, ob upoštevanju različnih ureditvenih sistemov držav članic“<sup>1, 2</sup>.

Zagotavljanje nezakonitega blaga in storitev (npr. proizvodnja prepovedanih drog in nedovoljen promet z njimi, proizvodnja orožja in trgovina z njim, trgovina z ljudmi ali pranje denarja) je del širšega kriminalnega gospodarstva. Opredelitev „sive ekonomije“ pogosto vključuje neprijavljeno in kriminalno gospodarstvo.

---

<sup>1</sup> Sporočilo Komisije z naslovom Krepitev boja proti neprijavljenemu delu, COM(2007) 628, str. 2.

<sup>2</sup> Enotne opredelitve neprijavljenega dela, ki bi se uporabljala po vsej EU, ni. Nekatere opredelitve zajemajo številne vrste neprijavljenega dela, kot so delo, ki je bilo izvedeno, ne pa prijavljeno organom socialne varnosti, neplačani prispevki in davki, neizpolnjene obveznosti glede vodenja evidenc ter v celoti neprijavljene gospodarske dejavnosti. Druge opredelitve so osredotočene na posebne obveznosti, kot je zahteva, da so ob začetku izvajanja pogodbe o zaposlitvi o tem uradno obveščeni pristojni organi. Glej: *European Platform tackling undeclared work, Member State Factsheets and Synthesis Report* (Evropska platforma za ukrepanje proti neprijavljenemu delu, Informativni pregledi po državah članicah in zbirno poročilo), Evropski observatorij politike zaposlovanja (EEPO), 2016.

Neprijavljeno delo predstavlja politične izzive iz različnih razlogov:

- je oblika **davčne utaje**, ki ogroža vzdržnost javnih financ in fiskalno stabilnost<sup>3</sup>;
- zmanjšuje tudi obete za rast z **zmanjševanjem kakovosti zaposlitev** (npr. delavcem preprečuje vključevanje v vseživljenjsko učenje) in izkrivljanjem konkurence med podjetji, kar povzroča proizvodno neučinkovitost: neformalna podjetja se običajno izogibajo dostopu do formalnih storitev in nimajo ustreznega dostopa do posojil;
- s socialnega vidika so zanj značilni:
  - slabi delovni pogoji,
  - neizpolnjevanje zdravstvenih in varnostnih zahtev,
  - manjši prihodki,
  - ni socialne varnosti.Te pomanjkljivosti vodijo v socialni damping in **slabše socialne rezultate**.

Obseg neprijavljenega dela povečujejo naslednji socialno-ekonomski trendi:

- vedno prožnejša pogodbeno razmerja, zlasti porast samozaposlitev, sklepanja pogodb s podizvajalci in zunanjega izvajanja;
- rast čezmejnega poslovanja, ki zahteva učinkovito mednarodno

---

<sup>3</sup> Glej tudi tematski informativni pregled v okviru evropskega semestra o vzdržnosti javnih financ.

sodelovanje med organi spremljanja in izvrševanja;

- preusmeritev gospodarstva v sektorje z največ neprijavljenega dela (storitve v gospodinjstvu in oskrbi);
- porast socialne stiske v nekaterih državah EU, pri čemer nekateri ljudje morda poskušajo nadomestiti izpad dohodka z neprijavljenim delom.

Neprijavljeno delo je razvrščeno v tri glavne kategorije:

1. **neprijavljeno delo v okviru formalnih podjetij.** To delo je lahko v celoti ali delno neprijavljeno, pri čemer je en del plače uradno izplačan, drug pa z gotovino in ni uradno evidentiran;
2. **neprijavljeno delo za svoj račun ali neprijavljeno delo samozaposlenih,** pri čemer se storitve zagotavljajo formalnim podjetjem ali drugim strankam, na primer gospodinjstvom;
3. **zagotavljanje blaga in storitev sosedom, družini, prijateljem ali znancem** (gradnja ali popravila, čiščenje, otroško varstvo ali oskrba starejših). To je včasih podobno vzajemni pomoči.

Večplastnost neprijavljenega dela izhaja iz razlik v proizvodni strukturi, institucionalni moči javnih organov in ureditvenih sistemov ali obsegu sistemov socialne države. Analizirati je treba tako obseg kot strukturo neprijavljenega dela v posameznih državah, saj sta lahko pokazatelja napak na njihovih formalnih trgih dela. Končni cilj je nedvomno omejiti splošen obseg neprijavljenega dela. Glavni cilj pa ga je spremeniti v prijavljeno delo.

Ta informativni pregled je strukturiran, kot sledi. V oddelku 2 je obravnavano, kako države EU rešujejo izzive politike. V oddelku 3 so predstavljeni dokazi o politikah za učinkovito obravnavanje teh izzivov, v oddelku 4 pa je opisana dobra praksa politike v državah EU.

## 2. OPREDELITEV IZZIVOV

Za opredelitev izzivov na področju neprijavljenega dela je mogoče uporabiti

več kazalnikov. Ker je neprijavljeno delo neopazovana spremenljivka, so ti kazalniki povezani z različnimi dejavniki, ki so razlog zanj, kakor je navedeno v nadaljevanju.

### (1) Strukturni ekonomski dejavniki:

- visoke stopnje obdavčitve in veliki stroški izpolnjevanja obveznosti (vključno s tistimi, ki izhajajo iz delovnih predpisov). Vendar je bilo v študijah Evropske fundacije za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer (Eurofound) ugotovljeno, da sistemi dela in socialne varnosti, katerih namen je zmanjšati davke, deregulirati ter čim bolj omejiti posredovanje države, v povprečju ne zmanjšajo obsega neprijavljenega dela v gospodarstvu. Močnejši razlog je mnenje o visoki obdavčitvi in velikih stroških izpolnjevanja obveznosti: v državah z najvišjimi stopnjami obdavčitve ljudje davkov ne vidijo nujno kot razlog za neprijavljeno delo. Odločitev, da dela ne bodo prijavili, lahko kaže na njihovo nezadovoljstvo z javnimi storitvami, ki jih prejmejo v zameno za plačane davke (glej „družbene dejavnike“ v nadaljevanju). Birokracijo je mogoče oceniti glede na razvrstitev držav v raziskavi Svetovne banke o enostavnosti poslovanja;
- sestava gospodarstva: nekateri sektorji<sup>4</sup> so še posebno izpostavljeni neprijavljenemu delu. Pomembna je tudi velikost podjetja, zaposleni, ki so v odvisnem delovnem razmerju in prejemajo plačilo na roko, namreč pogosteje delajo za manjše organizacije, pri čemer jih 56 % dela v podjetjih z manj kot 20 zaposlenimi.

---

<sup>4</sup> Gradbeništvo; storitve v gospodinjstvu, vključno s storitvami čiščenja na domu, otroškim varstvom in oskrbo starejših; osebne storitve; zasebno varovanje; čiščenje objektov in opreme; kmetijstvo; sektor hotelov, restavracij ter priprave in dostave hrane.

## Slika: Ocenjen obseg sive ekonomije in neprijavljenega dela v EU

Država	Neprijavljeno delo (% v smislu vložka dela), ocene po metodi vložka dela (LIM) za leto 2013	Siva ekonomija (v % BDP), 2015 <sup>1</sup>	Neprijavljeno delo (% BDP), 1992–2006 <sup>2</sup>	Neprijavljeno delo, podatki ali ocene države <sup>3</sup> (% BDP)	Neformalno delo <sup>4</sup> (% širše delovne sile)	Povpraševanje po neprijavljenem delu <sup>5</sup> (% anketiranc ev raziskave Eurobarometer za leto 2013)	Ponudba neprijavljenega dela <sup>6</sup> (% anketiranc ev raziskave Eurobarometer za leto 2013)	Plačilo na roko <sup>7</sup> (% zaposlenih, ki prejemale plačilo na roko, raziskava Eurobarometer za leto 2013)/% bruto plače, prejete v obliki plačila na roko
Avstrija	8,7	8,2	1,5 (1995)	Ni podatkov	19,7	14	5	2/10
Belgija	11,9	16,2	6–20	Ni podatkov	10,5	15	4	4/5
Bolgarija	17,8	30,6	22–30 (2002)	20 (2011)	13,2	16	5	6/30
Ciper	13,8	24,8	10 (2007)	19,1 (2012)	53,0	16	2	2/50
Hrvaška	14,2	27,7	Ni podatkov	Ni podatkov	Ni podatkov	17	7	8/35
Češka	7,7	15,1	9–10 (1998)	Ni podatkov	12,5	19	4	5/25
Danska	9,6	12,0	3 (2005)	Ni podatkov	11,5	23	9	2/1
Estonija	14,8	26,2	7–8 (2007)	8 (2011)	9,8	12	11	5/40
Finska	9,3	12,4	4,2 (1992)	Ni podatkov	11,2	11	3	¼
Francija	8,8	12,3	4–6,5 (1998)	Ni podatkov	10,3	9	5	1/6
Nemčija	4,4	12,2	7 (2007)	Ni podatkov	11,9	7	2	1/30
Grčija	12,4	22,4	24–30 (2007)	36,3 (2012)	46,7	30	3	7/10
Madžarska	17,3	21,9	18 (1998)	16–17 (2006)	9,4	11	4	6/20
Irska	8,6	11,3	8 (2002)	Ni podatkov	33,0	10	2	2/8
Italija	12,9	20,6	6,4 (2006)	12,1 (2011)	22,4	12	2	2/65
Latvija	18,3	23,6	16–18 (2007)	Ni podatkov	8,0	28	11	11/50
Litva	19,8	25,8	15–19 (2003)	Ni podatkov	6,4	14	8	6/20
Luksemburg	5,4	8,3	Ni podatkov	Ni podatkov	Ni podatkov	14	5	3/11
Malta	Ni podatkov	24,3	25 (1998)	Ni podatkov	Ni podatkov	23	1	Ni podatkov
Nizozemska	5,2	9,0	2 (1995)	Ni podatkov	12,6	29	11	3/5
Poljska	20,8	23,3	12–15 (2007)	4,6 (2010)	21,6	5	3	5/20
Portugalska	6,6	17,6	15–37 (2004)		22,4	10	2	3/100
Romunija	18,9	28,0	16–21 (2007)	31,4	11,8	10	3	7/9
Slovaška	13,4	14,1	13–15	Ni podatkov	12,2	17	5	7/20
Slovenija	13,2	23,3	17 (2003)	Ni podatkov	14,1	22	7	4/20
Španija	8,8	18,2	12,3 (2006)	17 (2011)	18,8	8	5	5/100
Švedska	7,7	13,2	5 (2006)	Ni podatkov	8,2	16	7	1/5
Združeno kraljestvo	2,7	9,4	2 (2000)	Ni podatkov	21,7	8	3	2/20

Viri: 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) (Vrednotenje obsega neprijavljenega dela v Evropski uniji in njegovi strukturalni dejavniki: ocene po metodi vložka dela (LIM)), Evropska komisija, 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 (Obseg in razvoj sive ekonomije v 31 evropskih državah in 5 drugih državah OECD v obdobju 2003–2015: razlike v razvoju), 2015; 3. Evropska komisija, pregled Evropskega observatorija politike zaposlovanja za pomlad 2004 in pomlad 2007, 2004, 2007; 4. Eurofound, EU Member States and Norway fact sheets on estimates and approaches to measure undeclared work (Informativni pregledi za države članice EU in Norveško o ocenah in pristopih za merjenje neprijavljenega

delo), 2012; 5. Hazans, M., *Informal workers across Europe: Evidence from 30 European countries (Neformalni delavci po Evropi: dokazi iz 30 evropskih držav)*, delovni dokument Svetovne banke o raziskavi politike, 2011, (5912); 6. raziskava Eurobarometer za leto 2013, odgovori na vprašanje „Ali ste v zadnjih 12 mesecih plačali za kakršno koli blago ali storitve, za katere lahko utemeljeno domnevate, da vključujejo neprijavljeno delo (npr. ker ni bil izdan račun ali obračunan DDV)?“; 7. raziskava Eurobarometer za leto 2013, odgovori na vprašanje „Ali ste v zadnjih 12 mesecih vi sami izvajali kakršne koli neprijavljene plačane dejavnosti poleg redne zaposlitve?“; 8. raziskava Eurobarometer za leto 2013, odgovori na vprašanje „Včasih delodajalci celotno plačo ali prejemke ali njen oziroma njihov del (za dodatno delo, nadure ali znesek nad zakonsko določeno minimalno plačo) raje plačajo v gotovini, ne da bi jih prijavili davčnim organom ali organom socialne varnosti. Ali vam je v zadnjih 12 mesecih vaš delodajalec tako izplačal kateri koli del vašega prihodka?“; Williams, C., Horodnic, A., *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union (Delo, ki ni prijavljeno v celoti, napačno prijavljeno delo: zaposlitev v Evropski uniji, ki ni prijavljena v celoti)*, 2017.

Za več informacij o različnih metodologijah glej prilogo „Kako oceniti neprijavljeno delo“.

## (2) Ciklični ekonomski dejavniki:

Delodajalci se morda poskušajo izogniti obveznostim za davke ali jih omejiti zaradi zahtevnega poslovnega okolja. Delojemalce pa k neprijavljenemu delu na splošno spodbudijo naslednji dejavniki:

- vedno daljša obdobja brezposelnosti<sup>5</sup> in številni nemotivirani delavci;
- položaj ranljivih skupin, vključno z nezakonitimi priseljenci;
- pritisk na nižanje plač.

Iz raziskave Eurobarometer za leto 2013 je razvidno, da so izvajalci neprijavljenega dela pogosteje mladi, brezposelni ali študenti.

### **Okvir: Plačilo na roko za delo, ki ni prijavljeno v celoti**

Delo, ki ni prijavljeno v celoti, pomeni, da formalni delodajalec formalnemu zaposlenemu plača uradno prijavljeno plačo, doda pa ji neprijavljeno plačilo (na roko), da se izogne polnim obveznostim za socialno zavarovanje in davek. Analize kažejo, da plače pogosteje niso v celoti prijavljene v gospodarstvih z:

- nižjim BDP na prebivalca,
- zastarelimi državnimi birokracijami z bolj razširjeno korupcijo v javnem sektorju,
- višjimi ravnmi hude materialne prikrajšanosti,
- večjo dohodkovno neenakostjo,

<sup>5</sup> Glede na analizo Komisije za leto 2013 z naslovom *Employment and Social Developments in Europe (Razvoj na področju zaposlovanja in socialnih zadev v Evropi)* je dolgotrajna brezposelnost kot delež celotne brezposelnosti rahlo močnejše povezana z neprijavljenim delom kot pa dolgotrajna brezposelnost kot delež aktivnega prebivalstva (glej preglednico 12 v tem poročilu).

- manjšo porabo za ukrepe na trgu dela za zaščito ranljivih skupin.

Reševanje težave zaposlitev, ki niso prijavljene v celoti, bo zajemalo ukrepanje proti tem sistemskim dejavnikom. Razlike v EU so precejšnje, in sicer je delež zaposlenih, ki prejemajo plačilo na roko, v srednji in vzhodni Evropi (6 % zaposlenih) ter v južni Evropi (4 %) večji kot pa v zahodni Evropi (1 %) in nordijski regiji (1 %)<sup>6</sup>.

**(3) Pravni dejavniki**, kot so sorazmerna jasnost zakonodaje ali prilagoditev zakonodaje, tako da zajame nove vrste dela.

**(4) Institucionalni dejavniki**, na primer kazenski pregon in predvsem obstoj ene organizacije ali usklajevalnega organa za boj proti neprijavljenemu delu. Če kontrolnih mehanizmov ni ali so nejasni in/ali neučinkoviti, je večja verjetnost, da se bodo ljudje poskušali izogniti davkom z opravljanjem neprijavljenega dela.

**(5) Socialni dejavniki**, ki s skupnim razumevanjem splošnega institucionalnega, davčnega in socialnega okvira ter njegovo zaznano pravičnostjo in preglednostjo spodbujajo izpolnjevanje davčnih obveznosti. Obstaja na primer močna negativna povezava med neprijavljenim delom in porabo za socialno varstvo (razen za pokojnine). Analize so pokazale, da višji kot je indeks zaznave korupcije (CPI), ki ga objavlja organizacija Transparency International, torej nižja kot je stopnja zaznane korupcije, manjša je možnost,

<sup>6</sup> Williams, C., Horodnic, A., *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union (Delo, ki ni prijavljeno v celoti, napačno prijavljeno delo: zaposlitev v Evropski uniji, ki ni prijavljena v celoti)*, 2017.

da bo del plač zaposlenih plačan z gotovino. To je zanesljiv dokaz, da javni sektor, ki mu državljani lahko zaupajo, odvrča od neprijavljenega dela.

### **3. OPREDELITEV VZVODOV POLITIKE ZA OBRAVNAVANJE IZZIVOV**

Preprečevanje neprijavljenega dela in odvrčanje od njega sta nalogi, ki sta predvsem odgovornost nacionalnih vlad. Kakor je bilo navedeno, je neprijavljeno delo večplastna težava, ki zahteva prilagojen in celosten odziv.

Za ukrepanje proti neprijavljenemu delu in sočasno ustvarjanje privlačnega formalnega dela je potrebna prava kombinacija ukrepov politike. Pristop bi moral biti prilagojen institucionalnim značilnostim posameznih držav (upravna organiziranost, sektorska sestava gospodarstva, vrste zaposlitev), da bo obravnaval posebne dejavnike, ki so razlog za neprijavljeno delo.

**Evropska platforma za okrepitev sodelovanja pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu**, vzpostavljena s Sklepom (EU) 2016/344 z dne 9. marca 2016<sup>7</sup>, združuje organe in organizacije, ki se borijo proti neprijavljenemu delu, da bi učinkoviteje in uspešneje ukrepali v zvezi s tem vprašanjem. Platforma:

---

<sup>7</sup> Uradni list L 65, 11.3.2016.

- pomaga državam članicam EU pri učinkovitejšem ukrepanju proti različnim oblikam neprijavljenega dela,
- spodbuja spremembe na nacionalni ravni
- ter spodbuja boljše delovne pogoje in formalne zaposlitve.

Platforma se ukvarja z vzajemnim učenjem in postopkom izmenjave informacij<sup>8</sup>. V prihodnosti bo morda obravnavala orodja za meritve na podlagi dokazov, spodbujala primerjalno analizo in ustrezne metodološke instrumente ter razvila analizo učinkovitosti različnih ukrepov politike. Pri nedavnem vrednotenju za platformo<sup>9</sup> je bilo ugotovljeno izjemno pomembno razmerje med neprijavljenim delom in:

- **BDP na prebivalca po standardih kupne moči (SKM)** (višji kot je BDP po SKM, manjša je razširjenost neprijavljenega dela). Glej diagram 1;
- **kakovostjo upravljanja** (na podlagi evropskega indeksa kakovosti upravljanja): večja kot je kakovost upravljanja, manjša

Na diagramu 1 so prikazane razlike v obsegu neprijavljenega gospodarstva po različnih državah (pri čemer so uporabljene ocene LIM za neprijavljeno delo kot odstotek skupnih vložkov dela v zasebnem sektorju) in razlike v BDP na prebivalca po standardih kupne moči (SKM) po različnih državah. Višji kot je BDP na prebivalca po SKM, manjša je razširjenost neprijavljenega dela.

**Diagram 1: Razmerje med neprijavljenim delom in BDP na prebivalca, 2013<sup>10</sup>**

je razširjenost neprijavljenega dela. Glej diagram 2.

Zmerno pomembno razmerje obstaja z:

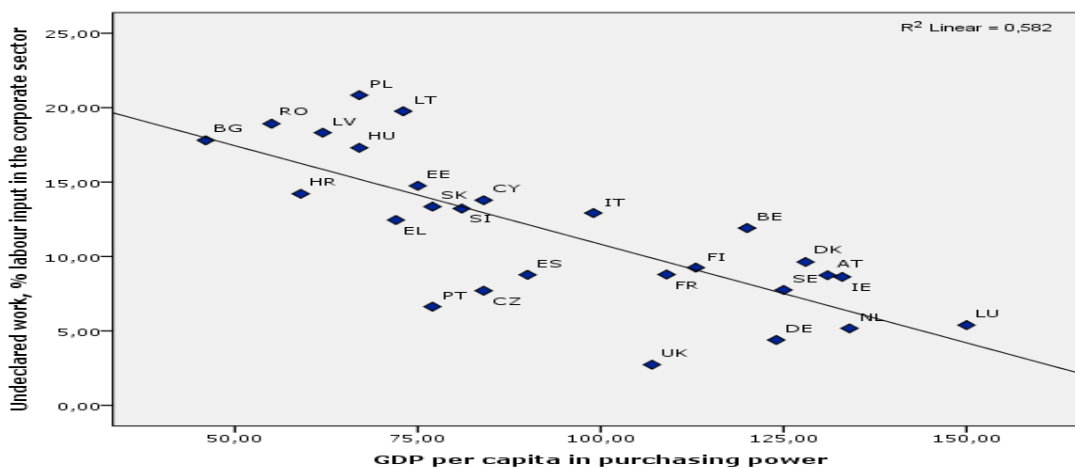
- indeksom zaznave korupcije (CPI), ki ga objavlja organizacija Transparency International (države razvršča po korupciji, zaznani v javnem sektorju);
- indeksom „zaupanja v organe“, ki temelji na kazalnikih Svetovnega gospodarskega foruma;
- učinkom socialnih transferjev na zmanjšanje revščine;
- javnimi odhodki za ukrepe na trgu dela za zaščito ranljivih skupin;
- stopnjo migracij;
- Ginijevim koeficientom in dohodkovno neenakostjo.

Na splošno velja, da višja kot je stopnja zaznane korupcije, nižja je raven zaupanja v javne organe in višja kot je raven zaznane neenakosti, višja je stopnja neprijavljenega dela.

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

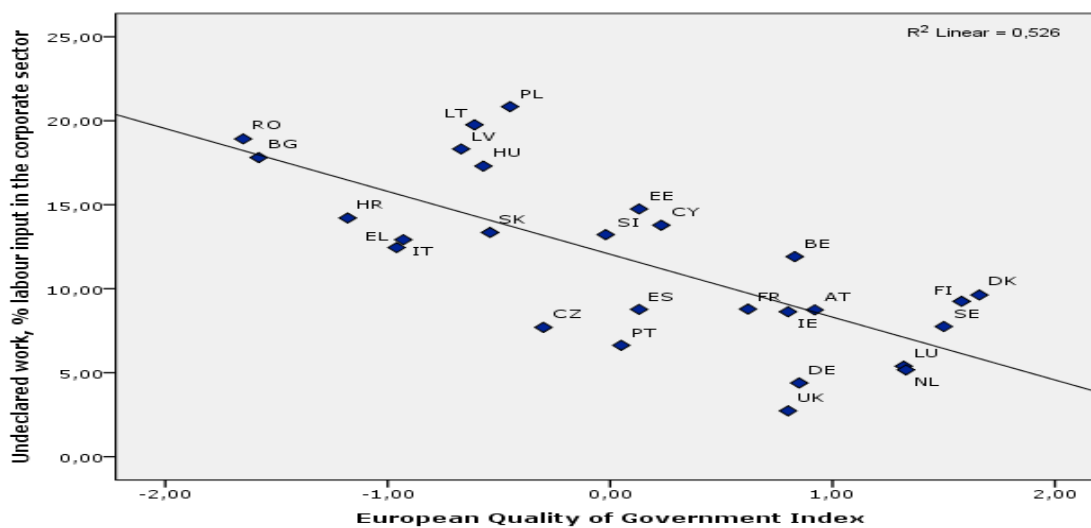
<sup>9</sup> Williams, C. C., Horodnic, I. A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kadir, A., *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)* (Vrednotenje obsega neprijavljenega dela v Evropski uniji in njegovi strukturni dejavniki: ocene po metodi vložka dela (LIM)), Evropska komisija, 2017.

<sup>10</sup> V analizah v tem dokumentu je bil BDP Luksemburga omejen na 150, da bi se preprečil prevelik vpliv. Upoštevati je treba, da je korelacijski koeficient enak tudi pri uporabi prvotnega podatka, ki znaša 262.



Kakor je razvidno iz diagrama 2, višja kot je kakovost upravljanja, kakor je bila izmerjena po evropskem indeksu kakovosti upravljanja (EQI<sup>11</sup>), manj je neprijavljenega dela. Države, kot sta Romunija in Bolgarija, ki so se uvrstile nizko na lestvici kakovosti upravljanja, imajo višje stopnje neprijavljenega dela. Države z boljšimi rezultati indeksa EQI, kot so Danska, Finska in Švedska, imajo sorazmerno nizke stopnje neprijavljenega dela.

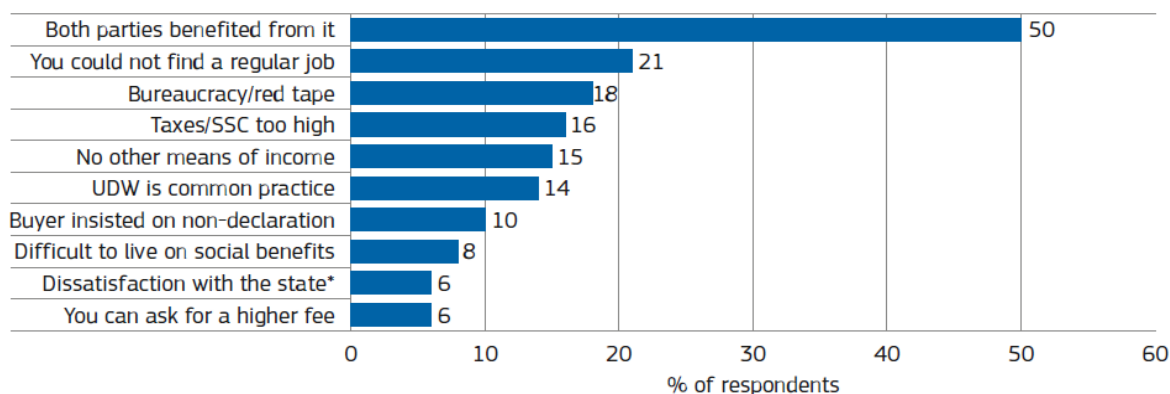
**Diagram 2: Razmerje med neprijavljenim delom in evropskim indeksom kakovosti upravljanja, 2013**



<sup>11</sup> Charron, N., Dijkstra, L., in Lapuente, V., „Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions“ (Opredeljevanje regionalnih razlik v Evropi: ukrep za ocenjevanje kakovosti upravljanja v 206 evropskih regijah), *Social Indicators Research*, zvezek 122, št. 2, 2015, str. 315–346.



Diagram 3: Razlogi za neprijavljeno delo v EU-27



Source: Eurobarometer 2013 <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> 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 ni več osredotočena na prizadevanja za odpravo neprijavljene ekonomije, ampak vse bolj na spreminjanje neprijavljenega dela v prijavljeno ekonomijo. Pristop politike, ki trenutno prevladuje na ravni EU, in sicer odvrčanje na podlagi povečanega tveganja odkrivanja in kazni, se zato vse bolj dopolnjuje s širšim sklopom ukrepov, vključno s pristopom lažjega izpolnjevanja obveznosti in pristopom zavezanosti. Pri celostnem pristopu politike k ukrepanju proti neprijavljeni ekonomiji se strateško in usklajeno uporablja celoten sklop pristopov odvrčanja, lažjega izpolnjevanja obveznosti in zavezanosti:

- kar zadeva vidik stroškov, je cilj potrebnega pristopa odvrčanja povečanje zaznanega tveganja na podlagi inšpekcij na delovnem mestu, upravnih in kazenskih sankcij za podjetja in zaposlene, registracije delavcev pred začetkom dela ali na prvi dan dela, certificiranja podjetij ter plačil socialnih prispevkov in davkov, obvezne identifikacijske oznake na delovnem mestu, usklajevanja izmenjave podatkov in postopkov v celotni vladi. Dokazano je bilo, da večja verjetnost odkritja zmanjša sodelovanje v neprijavljeni ekonomiji;

- vse bolj se priznava, da se razmerje med stroški in koristmi lahko spremeni tudi s spreminjanjem vidika koristi. Cilj pristopa lažjega izpolnjevanja obveznosti, ki se je uveljavil nedavno<sup>12</sup>, je olajšati skladnost z obstoječimi pravili, in sicer tako, da se podjetjem in osebam prepreči vključevanje v neprijavljeno delo ali da se jih spodbuja k prenosu takega dela v formalno ekonomijo in se jim to omogoči. Ta pristop zajema preventivne in popravne ukrepe, čeprav v nekaterih primerih to pomeni tudi kompromise, na primer zakonodajo, ki vključuje nove vrste dela (s čimer se zagotovi, da so v pravu upoštevani novi vzorci dela), ki pa lahko včasih prispevajo k nadaljnji segmentaciji trgov dela. Opozoriti je treba, da lahko amnestije, ki so včasih podeljene na splošno ali posameznikom, ki

<sup>12</sup> V večini držav EU še vedno prevladuje pristop odvrčanja, od začetka recesije pa se vse bolj uveljavlja pristop lažjega izpolnjevanja obveznosti (*Tackling undeclared work in 27 EU Member States and Norway: Approaches and measures since 2008* (Ukrepanje proti neprijavljenemu delu v 27 državah članicah EU in na Norveškem: pristopi in ukrepi od leta 2008), Eurofound, 2013).



uredijo svoje posle, spodbudijo nadaljnje izogibanje davkom, če so napačno uporabljene ali slabo zasnovane;

- pristop zavezanosti pomeni ukrepe za spodbujanje bolj etičnega odnosa do obdavčenja in kulture zavezanosti, na primer s kampanjami ozaveščanja o individualnih in kolektivnih posledicah neprijavljenega dela ter z izboljšanjem zaznane pravičnosti obdavčenja in postopkovne ter redistributivne pravičnosti.

V resoluciji Sveta o preoblikovanju neprijavljenega dela v redno zaposlitev<sup>13</sup> je bil predlagan referenčni okvir, v katerem lahko države EU razvijejo in izvajajo politike ob upoštevanju evropske strategije zaposlovanja.

#### 4. PRIMERJALNO PREVERJANJE TRENUTNEGA STANJA POLITIKE

Za ukrepanje proti neprijavljenemu delu so različne države sprejele različne vrste ukrepov politike<sup>14</sup>.

Italija je ustanovila nov nacionalni organ, in sicer nacionalni inšpektorat za inšpekcije dela (NLI), ki združuje tri deležnike: ministrstvo za delo in socialno politiko, nacionalni inštitut socialne varnosti (INPS) in nacionalni inštitut za zavarovanje. Francosko ministrstvo za delo, zaposlovanje, poklicno usposabljanje in socialni dialog je leta 2012 začelo izvajati reforme inšpektorata za delo ter ustanovilo regionalne enote, ki podpirajo in spremljajo ukrepe za boj proti neprijavljenemu delu. Ta reforma je bila zasnovana za izboljšanje usklajevanja na različnih ravneh.

Postopek odkrivanja bi bilo mogoče izboljšati z medsebojnim strokovnim

<sup>13</sup> 2003/C 260/01.

<sup>14</sup> Glej dobro prakso, ki jo je opredelila evropska platforma za ukrepanje proti neprijavljenemu delu, na naslovu <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=sl> in študije primerov agencije Eurofound na naslovu: <https://www.eurofound.europa.eu/sl/data/tackling-undeclared-work-in-europe/database>.

nadzorom. Na Nizozemskem je na primer inšpektorat ministrstva za socialne zadeve leta 2012 uvedel klicno številko za poročanje o nezakonitih ali nepoštenih agencijah za začasno zaposlovanje.

Izkoristile bi se lahko tudi prednosti tesnejšega sodelovanja med javnimi organi (s skupnimi inšpekcijami in izmenjavo podatkov) ter boljšega sodelovanja z organizacijami delodajalcev in sindikati. Finska je na primer ustanovila službo za informacije o sivi ekonomiji, da bi zbirala podatke in izvajala preiskave. V Nemčiji so zvezno ministrstvo za finance in obe strani industrije vzpostavili zaveznitva za ukrepanje proti neprijavljenemu delu in nezakonitemu zaposlovanju. Danska je uvedla program ukrepanja s skupnimi inšpekcijami, v katerega je vključila davčni organ, organ za delovno okolje in policijo.

Če se v celoti uporabijo avtomatizirana orodja in tehnike za upravljanje tveganj, se lahko omejeni človeški viri in proračunska sredstva osredotočijo na naloge preiskav in inovacij z visoko dodano vrednostjo.

Čezmejno sodelovanje na podlagi formalno potrjenih sporazumov, kot je sporazum med portugalskim inšpektoratom za delo ter španskim inšpektoratom za delo in socialno varnost, lahko izboljšajo izmenjavo informacij.

Postopek odkrivanja bi lahko izboljšali tudi z določanjem kazalnikov primerjalnih analiz za stroške dela, ki bi bili razčlenjeni po sektorjih, kategoriji podjetja in regiji ter o katerih bi se dogovorili organizacije delodajalcev in sindikati.

Preventivni ukrepi so večplastni:

- uporaba tehnoloških inovacij za boljše spremljanje, na Švedskem se od leta 2010 na primer uporabljajo certificirane registrske blagajne;
- prilagoditve pravnega okvira, tako da upoštevajo nove kategorije dela, zato da se ne zlorablja, ampak se uporabljajo kot način za uskladitev potreb podjetij in delavcev;

- poenostavitev in ukrepi e-uprave s poudarkom na samozaposlovanju ali ustanavljanju novih podjetij. En primer je portugalski program Simplex, ki omogoča ustanovitev podjetja v enem uradu v enem dnevu;
- tudi minimalna plača in dohodkovna podpora lahko prispevata k zmanjšanju deleža neprijavljenih plač, saj se delodajalcem prepreči izplačevanje uradnih plač, nižjih od rezervacijske plače<sup>15</sup>, oziroma zmanjša privlačnost neprijavljenega dela za delavce. Ena izmed utemeljitev, uporabljenih za dvig minimalne plače v Estoniji, je na primer bila potreba po zmanjšanju deleža neprijavljenih plač<sup>16</sup>.

Popravni ukrepi vključujejo ukrepe, katerih namen je spodbuditi kupce, da kupijo prijavljeno blago ali storitve, s ciljno usmerjenimi davčnimi olajšavami ali znižanji, subvencijami ali storitvenimi boni. Primeri vključujejo Dansko, ki je leta 2011 uvedla možnost, da se v okviru projekta „načrt za dela v gospodinjstvu“ od stroškov zaposlovanja gospodinjstev pomočnikov odšteje do 2 000 EUR; Avstrijo s subvencijami za zasebne sestre za ostarele ter Francijo in Belgijo s sistemi bonov.

Kampanje ozaveščanja so bile izvedene na Portugalskem, v Sloveniji, Latviji, Litvi in Estoniji, zajele pa so zelo konkretne primere javnih storitev v vsakodnevem življenju (zdravstveno varstvo, policija, izobraževanje itd.).

Datum: 10. november 2017

## **PRILOGA: KAKO OCENITI NEPRIJAVLJENO DELO**

Zanesljivih in usklajenih zbirnih podatkov o neprijavljenem delu na ravni EU ni. Obstajajo pa različne metode za ocenjevanje obsega neprijavljenega dela

<sup>15</sup> Višina plače, za katero so ljudje pripravljene delati.

<sup>16</sup> Za nadaljnje primere glej Eurofound (2013).

in sive ekonomije. Pomembno je oceniti obseg neprijavljenega dela, in sicer prvič zato, da bi razumeli ta pojav in trende na tem področju, drugič pa zato, da lahko opozorimo na napredek pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu.

Posredne metode pogosto temeljijo na primerjavi makroekonomskih agregatov (nacionalni računi, poraba električne energije, gotovinske transakcije). Pogosto zajemajo širše vidike „neopazovane ekonomije“ (NOE) in presegajo standardne opredelitve neprijavljenega dela, saj vključujejo nezakonite dejavnosti ali proizvodnjo gospodinjestev za lastne potrebe. Obseg neprijavljenega dela je zato pogosto precenjen. Pristop, ki se v takih mednarodnih primerjavah pogosto uporablja, je model **MIMIC (Multiple Indicators Multiple Causes)**, tj. model več kazalnikov in vzrokov, ki predvideva razmerje med neopazovano sivo ekonomijo in naborom ugotovljivih makro-spremenljivk. Vendar je bila ta metodologija deležna ostrih kritik. Domnevni pomanjkljivosti naj bi bili, da je stopnja neprijavljenega dela pogosto ocenjena previsoko in da je primerjava držav zahtevna. Medorganizacijska delovna skupina za nacionalne račune (ISWGNA)<sup>17</sup> je leta 2006 odsvetovala uporabo kazalnika iz metod z „makro-modeli“.

Neposredne metode temeljijo na statističnih raziskavah, zato zagotavljajo podrobnejše podatke in večjo primerljivost. Vendar neprijavljeno delo pogosto podcenijo, saj se običajno osredotočajo na neprijavljeno delo posameznikov, ki pogosto ni sporočeno v celoti, ne zajamejo pa mnogih neprijavljenih dejavnosti, ki jih izvajajo podjetja, na primer sklepanje pogodb s podizvajalci. Prva taka raziskava na

<sup>17</sup> Ocene neregistrirane ekonomije in nacionalnih računov, deklaracija skupine ISWGNA, 2006. V skupini ISWGNA so zbrani predstavniki petih mednarodnih organizacij (Evropska komisija, Mednarodni denarni sklad, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Združeni narodi in Svetovna banka), ki so leta 1993 sopodpisale mednarodni priročnik z naslovom Sistem nacionalnih računov.

ravni EU je bila izvedena leta 2007 (posebna raziskava Eurobarometra št. 284) in ponovljena leta 2013 (posebna raziskava Eurobarometra št. 402), Evropski observatorij politike zaposlovanja (EEPO) pa je zbral nacionalne podatke o deležu neprijavljenega dela v letih 2004 in 2007 (ustrezni podatki temeljijo na kombinaciji neposrednih in posrednih metod, zato so precej nižji kot pri pristopu MIMIC). Na svetovni ravni raziskava Svetovne banke o neformalnih delavcih vključuje delo brez pogodbe, neformalno samozaposlitev in neplačano družinsko delo. Ta meritev pa je morda manj primerna za razvita gospodarstva kot pa za gospodarstva v vzponu.

Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je priporočil uporabo skupne posredne metode za merjenje obsega, vpliva in razvoja neprijavljenega dela. Ta metoda, ki jo je razvil italijanski statistični inštitut, temelji na vložku dela: primerjavi dejanskih prijav v zvezi s socialno varnostjo in pripisanih prijav na podlagi evropske raziskave delovne sile<sup>18</sup>. Pri metodi vložka dela (glej sliko 1, stolpec 1) se uporabijo makroekonomski podatki za merjenje razlik za vsako državo med sporočeno ponudbo vložkov dela (iz raziskave delovne sile) in podatki o evidentiranem povpraševanju po delu (npr. iz anket v podjetjih, prijav podjetij davčnim organom ali organom socialne varnosti ali nacionalnih statističnih uradov). Z razliko med tema dvema vidikoma se pridobi ocena neprijavljenega dela.

Na splošno so številke, ki jih objavijo uradni nacionalni viri, nižje od tistih v študijah strokovnjakov in mednarodnih

organizacij. Točna opredelitev, ki se uporabi, ima pomembne posledice<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Ciccarone, G. in drugi, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU* (Študija o posrednih metodah merjenja neprijavljenega dela v EU), končno poročilo za Evropsko komisijo, GHK & Fondazione G. Brodolini, GD za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti, 2009.

---

<sup>19</sup> Za pregled uradnih statističnih ocen glej Gyomai, G., in van de Ven, P., „The non-observed economy in the system of national accounts“ (Neopazovana ekonomija v sistemu nacionalnih računov), *The Statistics Brief*, št. 18, OECD, 2014, in *Essential SNA: Building the Basics* (Ključni vidiki sistema nacionalnih računov: osnove), Eurostat, Luxembourg, 2013.

## 5. UPORABNI VIRI

### Dokumenti Komisije

*Employment and Social Developments in Europe 2013 (ESDE)* (Razvoj na področju zaposlovanja in socialnih zadev v Evropi za leto 2013), poglavje IV, 2014: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=sl&pubId=7684>

*Undeclared work in the European Union* (Neprijavljeno delo v Evropski uniji), posebna raziskava Eurobarometra št. 402, 2013: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_402\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf)

Sveženj ukrepov za zaposlovanje iz leta 2012: sporočilo Komisije z naslovom K okrepanju s številnimi novimi delovnimi mesti: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=sl&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

*Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment* (Boj proti neprijavljenemu delu, ki je v okviru visoke brezposelnosti vedno večji izziv), medsebojni strokovni pregled v okviru programa vzajemnega učenja, 2012: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1047&langId=sl>

Sporočilo Komisije z naslovom Krepitev boja proti neprijavljenemu delu, 2007: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:SL:HTML>

Posebna raziskava Eurobarometra o neprijavljenemu delu, 2007: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_284\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf)

### Študije

Študije, dobre prakse itd., Evropska platforma za ukrepanje proti neprijavljenemu delu, 2017: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=sl>

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)* (Vrednotenje obsega neprijavljenega dela v Evropski uniji in njegovi strukturni dejavniki: ocene po metodi vložka dela (LIM)), Evropska komisija, 2017, v pripravi, na voljo bo na naslovu: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=sl>

Williams, C., in Horodnic, A., *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union* (Delo, ki ni prijavljeno v celoti, napačno prijavljeno delo: zaposlitev v Evropski uniji, ki ni prijavljena v celoti), 2017, v pripravi, na voljo bo na naslovu: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=sl>

*European Platform tackling undeclared work, Member State Factsheets and Synthesis Report* (Evropska platforma za ukrepanje proti neprijavljenemu delu, Informativni pregledi po državah članicah in zbirno poročilo), Evropski observatorij politike zaposlovanja (EEPO), 2016: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&intPageId=2983&langId=sl>

*Labour Inspection and Undeclared Work in the EU* (Inšpekcija dela in neprijavljeno delo v EU), skupni projekt Mednarodne organizacije dela in Evropske komisije, 2013: [http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS\\_220021/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_220021/lang--en/index.htm)

*Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway* (Ukrepanje proti neprijavljenemu delu v 27 državah članicah EU in na Norveškem), Eurofound, 2013: <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>

*Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries* (Ukrepanje proti neprijavljenemu delu na Hrvaškem in v štirih državah kandidatkah za vstop v EU), Eurofound, 2013: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-croatia-and-four-eu-candidate-countries>

*In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor* (Prehod iz sive ekonomije: vključevanje neformalnega dela v Evropi), poročilo Svetovne banke, 2012

Schneider, F., *Size and development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: some new facts* (Obseg in razvoj sive ekonomije v 31 evropskih državah in 5 drugih državah OECD v obdobju 2003–2015: nekatera nova dejstva), 2012:

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

*Tackling undeclared work in the European Union* (Ukrepanje proti neprijavljenemu delu v Evropski uniji), poročilo agencije Eurofound, 2008:

<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

*Feasibility of establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies with the aim of preventing and fighting undeclared work* (Izvedljivost vzpostavitve evropske platforme za sodelovanje med inšpektorati za delo in drugimi ustreznimi organi za spremljanje in izvrševanje z namenom preprečevanja neprijavljenega dela in boja proti njemu), študija agencije Regioplan, 2010:

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

*Indirect measurements methods for undeclared work in EU* (Posredne metode merjenja neprijavljenega dela v EU), 2010:

[ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en)