EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.4.2.
COM(2020) 129 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

a be nem jelentett munkavégzés kezelésére irányuló együttműködés erősítését célzó európai platform létrehozásáról szóló (EU) 2016/344 határozat végrehajtásáról

1. BEVEZETÉS

A be nem jelentett munkavégzés, amely alatt bármely olyan fizetett tevékenység értendő, amely természetét tekintve törvényes, azonban nincs bejelentve a hatóságoknál[1], különféle formákat ölthet, kezdve a dokumentumok teljes hiányától a rövidebb munkaidő bejelentésén és a feketén, külön borítékban fizetett béreken át a színlelt önfoglalkoztatásig. A be nem jelentett munkavégzés számos kockázatnak teszi ki a munkavállalókat, aláássa az államháztartást és a tágabb társadalmi kohéziót. A gyorsan változó és egyre mobilabb munkaerőpiacon gerjeszti a szociális dömpinget, valamint torzítja a tagállamokon belüli és közötti tisztességes versenyt. A be nem jelentett munkavégzés a becslések szerint az uniós magánszektorban a bruttó hozzáadott érték (GVA) átlagosan 14,3 %-át teszi ki a tagállamok körében mutatkozó nagy eltérések mellett[2]. Egy nemrégiben készült Eurobarométer-felmérésből ugyancsak az derül ki, hogy tízből körülbelül egy európai (10 %) számolt be arról, hogy az előző évben olyan árukat és szolgáltatásokat vásárolt, amelyek előállítása vélhetően be nem jelentett munkavégzéssel járt. A válaszadók 3 %-a ismeri el, hogy saját maga be nem jelentett tevékenységet végzett a megelőző tizenkét hónapban, bár a válaszadók egyharmada ismer valakit, aki ilyen tevékenységet végzett[3].

A be nem jelentett munkavégzés kezelése holisztikus megközelítést igényel, amely összefogja különböző területek (mint például a munkajog, a szociális biztonság, az adózás) szakpolitikáit és azok végrehajtását, ami egyrészt elrettentés (pl. ellenőrzések és szankciók), másrészt megelőző intézkedések (pl. jobb tájékoztatás) útján valósul meg. A szakpolitikai intézkedések eredményessége jelentősen eltér a tagállamok között. Emellett, jóllehet a be nem jelentett munkavégzés kezelése elsősorban a nemzeti hatóságok feladata, e tartósan fennálló probléma fontos határokon átnyúló jelleggel bír.

A be nem jelentett munkavégzés megakadályozását célzó európai platformot 2016-ban azért indították el az (EU) 2016/344 határozat[4] alapján, hogy fokozzák a tagállamok között a be nem jelentett munkavégzés kezelése terén folyó együttműködést. A többnyire eseti jellegű, határokon átnyúló együttműködés jellemezte környezetben a platform a változás katalizátoraként működött. Egy egyedülálló hálózatban egyesítette a tagállami végrehajtó hatóságokat és a szociális partnereket, hogy tanuljanak egymástól és közösen lépjenek fel, hozzájárulva ezzel ahhoz, hogy az európai munkaerőpiac tisztességesebbé váljon. Ezzel egyúttal a szociális jogok európai pillérének a megvalósításához is hozzájárult.

A munkavállalói mobilitás terén a közelmúlt egyik fontos fejleménye volt az Európai Munkaügyi Hatóság 2019-es létrehozása[5], ami biztosítani fogja a munkavállalói mobilitásra vonatkozó uniós szabályok tisztességes, egyszerű és hatékony érvényesítését. Az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról szóló (EU) 2019/1149 európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében a platformot a Hatóságon belül működő állandó munkacsoportként kell majd létrehozni, amelyre vélhetően 2021-ben fog sor kerülni[6]. Ennek hozományaként a platformnak a be nem jelentett munkavégzés kezelése terén végzett tevékenységei az Európai

1 A Bizottság közleménye: Határozottabb fellépés a be nem jelentett munkavégzés ellen, COM(2007)628.

2 Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic,P., Mikulic. D.,Franic, J., Kedir, A. (2017) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)

3 498. sz. Eurobarométer tematikus felmérés, Be nem jelentett munkavégzés az EU-ban, 2019. szeptember.

4 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/344 határozata (2016. március 9.) a be nem jelentett munkavégzés kezelésére irányuló együttműködés erősítését célzó európai platform létrehozásáról.

5 https://ela.europa.eu/index.html

6 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1149 rendelete (2019. június 20.) az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról, a 883/2004/EK, a 492/2011/EU és az (EU) 2016/589 rendelet módosításáról, valamint az (EU) 2016/344 határozat hatályon kívül helyezéséről.

Munkaügyi Hatóság szélesebb körű jogérvényesítési és megelőzési keretén belül és a Hatóság más feladatival karöltve valósulhatnak meg, például a tájékoztatással, a közös és összehangolt ellenőrzésekkel és a kapacitásépítéssel kölcsönös összhangban. A bejelentett munkavégzés előmozdítását célzó első európai kampány, az # EU4FairWork 2020. március 2-i, az Európai Munkaügyi Hatóság részvételével történő elindítása fontos lépés e tekintetben.

Az (EU) 2016/344 határozat alkalmazásáról és hozzáadott értékéről szóló jelentés – a platform 2018-ban elfogadott kétéves jelentéséből[7] kiindulva – áttekintést nyújt a határozat végrehajtása során elért előrehaladásról. A jelentés a határozat 12. cikkének megfelelően megvizsgálja, hogy a platform milyen mértékben járult hozzá a 4. cikkben foglalt célkitűzések megvalósításához, milyen mértékben teljesítette az 5. cikkben foglalt küldetését, hogyan végezte a 6. cikkben foglalt tevékenységeket, és hogyan kezelte a munkaprogramjában meghatározott prioritásokat. A jelentés tartalmazza a platform tagjainak körében 2019-ben elvégzett tematikus felmérésből, valamint a platform tevékenységeinek folyamatos nyomon követéséből származó eredményeket.

A be nem jelentett munkavégzés megakadályozását célzó európai platform dióhéjban

A be nem jelentett munkavégzés megakadályozását célzó európai platformot (a továbbiakban: platform) a be nem jelentett munkavégzéssel foglalkozó 2003-as tanácsi állásfoglalás és 2007-es bizottsági közlemény nyomán[8] 2016-ban hozták létre a tagállamok közötti együttműködés erősítése céljából.

Célja, hogy hozzájáruljon a hatékonyabb uniós és nemzeti fellépésekhez azáltal, hogy a) fokozza a tagállamok különböző érintett hatóságai és az egyéb érintett tagállami szereplők közötti együttműködést, b) javítja a tagállamok különböző érintett hatóságainak és szereplőinek a be nem jelentett munkavégzés kezelésére szolgáló kapacitását annak határokon átnyúló aspektusai tekintetében, továbbá c) felhívja a nyilvánosság figyelmét a be nem jelentett munkavégzéssel kapcsolatos kérdésekre és a megfelelő fellépések sürgető szükségességére, valamint arra bátorítja a tagállamokat, hogy tegyenek még több erőfeszítést (4. cikk: Célkitűzések). E célkitűzéseket a következők révén kívánják megvalósítani: a) a bevált gyakorlatok és az információk cseréje; b) a szakértelem bővítése és elemzések készítése; c) a hatékony és eredményes, határokon átnyúló együttműködés innovatív megközelítéseinek ösztönzése és megkönnyítése, valamint a tapasztalatok értékelése; d) hozzájárulás a be nem jelentett munkavégzéssel kapcsolatos kérdések átfogó értelmezéséhez (5. cikk: Küldetés).

A platform több mint 50 érdekelt felet tömörít. Tagjait a minisztériumok és végrehajtó hatóságok (munkaügyi felügyelőségek, adó- és társadalombiztosítási hatóságok) magas rangú képviselői, valamint az ágazatközi szociális partnerek képviselői alkotják. Egyedüli kapcsolattartó pontként eljárva kapcsolatot tartanak a nemzeti érdekelt felekkel és terjesztik a tanulási eredményeket. A megfigyelők közé a legfontosabb ágazatok szociális partnereinek 14 szervezete, valamint az Eurofound, az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, továbbá az Európai Gazdasági Térség tagjaként Norvégia és Izland tartozik. A platform munkáját az elnökség

7 Kétéves jelentés: https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20472&langId=en

8 A Tanács állásfoglalása a be nem jelentett munkavégzés bejelentett foglalkozási viszonnyá való átalakításáról (2003/C 260/01) és az Európai Bizottság közleménye – „Határozottabb fellépés a be nem jelentett munkavégzés ellen” (COM(2007)628).

irányítja, amely a Bizottság által delegált elnökből és a magas rangú képviselők közül választott két társelnökből áll. Az elnökség emellett a Bizottságnál működő titkárság támogatásával stratégiai iránymutatást ad. A platform évente két plenáris ülést tart.

A foglalkoztatás és a szociális innováció európai uniós programja (EaSI) keretében biztosított 1,35 millió EUR éves költségvetés áll a platform rendelkezésére. Ezenfelül a pályázati felhívásokat követően öt, be nem jelentett munkavégzés kezelésére irányuló, határokon átnyúló együttműködési projekt is támogatásban részesült (az EaSI-n keresztül) 1,67 millió EUR összegben, ezzel is hozzájárulva a platform célkitűzéseihez.

2. A PLATFORM KÜLDETÉSÉNEK MEGVALÓSÍTÁSA ÉS TEVÉKENYSÉGEINEK VÉGREHAJTÁSA TERÉN ELÉRT ELŐREHALADÁS

Miután a platform 2016 májusában elfogadta első munkaprogramját, zökkenőmentesen elindultak a tevékenységek. A platform azóta évente átlagosan 15 tevékenységet hajtott végre, és több mint 1450 érdekelt felet gyűjtött egybe, hogy együtt tanuljanak és különféle ügyekben együttműködjenek, kezdve az ígéretes szakpolitikai megközelítésektől a szervezeti struktúrákig és a határokon átnyúló fellépésig.

Ez a rész e tevékenységekről, valamint arról számol be, hogy ezek hogyan járultak hozzá a platform küldetésének megvalósításához (5. cikk). Szerkezeti felépítése a platform 2017–2018-as és 2019–2020-as munkaprogramjában[9] azonosított három stratégiai prioritást követi, kifejtve, hogy a platform hogyan kezelte e prioritásokat, amelyek a következők voltak: 1) együttműködés és közös fellépés, 2) kölcsönös tanulás és 3) az ismeretek bővítése.

A platform 2016 óta[10] végzett tevékenységeinek áttekintése



[9] A 2017–2018-as és a 2019–2020-as munkaprogram a következő címeken érhető el: https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22305&langId=en, https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16358&langId=en.

[10] A számadatok 2019 végéig fedik le a tevékenységeket.

A 2019-es felmérés[11] szerint a platform legtöbb tagja és megfigyelője (84 %) osztja azt a véleményt, hogy a platform jól vagy nagyon jól haladt küldetésének megvalósítása felé. Az ehhez hozzájáruló fő tevékenységek többek között a következők voltak: szemináriumok (84 %), tematikus felülvizsgálattal foglalkozó munkaértekezletek (74 %), munkacsoportok (86 %), személyzeti tanulmányi látogatások (45 %).

2.1. Együttműködés és közös fellépés

2016-os indulása és 2019 vége között a platform **31 személyzeti látogatást és közös tevékenységet** szervezett 14 fogadó országban, amelyek esetében az utazást és a szállást a platformot támogató szerződésen keresztül fedezték. Ezeket kifejezetten a valamely országban, más nemzeti hatóságok részvételével, többnyire az építőipari és a mezőgazdasági ágazatban végrehajtott közös ellenőrzések (42 %) támogatása érdekében használták fel. Más típusú látogatások (pl. tanulási célú csere, képzés, közös tevékenységek) abban segítették a tagokat, hogy közvetlen tapasztalatszerzés és gyakorlati tanulás útján mélyítsék el valamely témával, gyakorlattal vagy folyamattal kapcsolatos ismereteiket. E látogatások során különösen a következőket érintő kérdésekkel foglalkoztak: a végrehajtó szervek szervezeti struktúrái; kockázatértékelés, adatbányászat és -elemzés; információs rendszerek, adatbázisok és információmegosztásra szolgáló online eszközök; a munkavállalók csalárd kiküldetése. A személyzeti tanulmányi látogatásokat a 2019-es felmérés válaszadóinak körülbelül fele a platform célkitűzéseinek és küldetésének megvalósításához hozzájáruló öt legfontosabb tevékenység közé sorolta.

A spanyol mezőgazdasági ágazatot érintő egyik közös ellenőrzés támogatása

2019 júliusában a spanyol munkaügyi felügyelőség meghívta a román munkaügyi felügyelőséget, valamint a spanyol és a román rendőrséget, hogy a platform operatív támogatásával közös ellenőrzéseket végezzenek Albacetében a fokhagyma-betakarítási idényben. Spanyol munkáltatók, spanyol munkaerő-kölcsönzők és román közvetítők részvételével interjúk készültek és ellenőrzéseket végeztek. Több mint 500 munkavállalót azonosítottak és tájékoztattak a jogairól. Folynak a nyomozások, és ennek során már négy személyt letartóztattak emberkereskedelem bűncselekménye és munkaerő-kizsákmányolás miatt.

A platform tagjai **összesen hét munkacsoportba** tömörülve dolgoznak, hogy közösen gondolkozzanak az őket érintő alapvető problémákról, ezzel aktív szerephez jutva a platform tevékenységeinek alakításában. A csoportok különféle gyakorlati dokumentumokat dolgoztak ki: például egy javaslatot, amely szerint a nemzeti hatóságok közötti információcserét a **belső piaci információs rendszernek** egy be nem jelentett munkavégzésre vonatkozó modullal való kiegészítésével lehetne felgyorsítani, valamint egy szószedetet, amely a be nem jelentett munkavégzés kezelésével kapcsolatos kifejezéseket és intézkedéseket tartalmazza.[12] Más munkacsoportok a platform munkaprogramját dolgozták ki, és a nemzeti prioritásokra, valamint a szociális partnerek prioritásaira reagáltak. A platform tagjainak többsége (68 %) szerint a munkacsoportok munkája a platform célkitűzéseinek és küldetésének megvalósításához hozzájáruló öt legfontosabb tevékenység közé tartozik.

[11] Az elégedettségre és a részvételre vonatkozó 2019-es felmérésre a platform részéről összesen 31 tag és megfigyelő válaszolt, köztük 27 olyan tag, aki a tagállamát képviselte, valamint 1 megfigyelő és a szociális partnerek 3 képviselője.
[12] A következő címen érhető el: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=en

Sikeres **kölcsönös segítségnyújtási projektek** valósultak meg Bulgáriában, Cipruson, Görögországban, Lettországban, Litvániában, Romániában és Szlovákiában[13]. E projektek lehetőséget nyújtottak a tagok számára, hogy a végrehajtó hatóságok stratégiai területein tanácsért forduljanak a platform szakértői csoportjához. E projektek gyakran a strukturális reformra vonatkozó nemzeti prioritásokból, köztük az európai szemeszter országspecifikus ajánlásaiban kiemelt prioritásokból kiindulva születtek. Az önvizsgálaton, a két látogatás során a partnerektől kapott gyakorlati támogatáson és a cselekvési terv kidolgozásán alapuló megközelítés segítségével jelentős változásokat értek el, így például új intézkedéseket dolgoztak ki, illetve erősödött a végrehajtó szervek közötti együttműködés. A 2019-es felmérésből az derült ki, hogy ez azon tevékenységek egyike, amelyek a leginkább hozzájárultak a platform küldetésének megvalósításához.

A kölcsönös segítségnyújtás eredményei Lettországban

A platform egyik 2017-es kölcsönös segítségnyújtási projektének keretében 2017-ben tett látogatást követően a lett Állami Munkaügyi Felügyelőség átdolgozta a be nem jelentett munkavégzéssel kapcsolatos stratégiáját, korszerűsítette a stratégiai célkitűzéseket, és új kulcsfontosságú teljesítménymutatókat vezetett be. Ennek eredményeképpen jobban előtérbe kerültek a megelőző intézkedések. Azóta a hangsúly a be nem jelentett munkavégzés bejelentett munkavégzéssé való átalakításán van, és ennek következtében jelenleg a be nem jelentett munkavégzéssel kapcsolatban feltárt összes eset 74 %-át bejelentett munkavégzéssé alakítják át[14].

2.2. Egymástól való tanulás

Az egymástól való tanulás és a rendszeres információcsere rendkívül fontos szerepet játszott a platform tevékenységeiben, és hozzájárult a be nem jelentett munkavégzés EU-szerte való kezelésére irányuló erőfeszítések hatékonyságának javulásához.

A platform szemináriumainak keretében sürgető problémákat és újonnan bevezetett gyakorlatokat vizsgáltak meg (pl. megelőzés, a be nem jelentett munkavégzés kezelésének holisztikus megközelítései, figyelemfelhívás), valamint megvizsgálták a be nem jelentett munkavégzés által érintett legfontosabb ágazatokat (pl. építőipar, mezőgazdaság, szállítás). Az e rendezvényekből származó megállapításokat tanulási célú erőforrásként felhasználható dokumentumokban dokumentálták, amelyek nyilvánosan hozzáférhetők a platform honlapján[15].

A tagokat hat **tematikus felülvizsgálati munkaértekezlet** segítette abban, hogy növeljék hatékonyságukat és fokozzák a határokon átnyúló együttműködést, az egymástól való elmélyültebb tanulás és problémamegoldás révén (ez egy nyomon követő látogatást és egy gyakorló szakembereknek szóló eszköztár elkészítését is magában foglalt). A kiválasztott témák között a következők szerepeltek: kétoldalú megállapodások és egyetértési megállapodások; adatbányászat; kockázatértékelés; a munkavállalók és a vállalatok

[13] 2020-ban Belgium számára terveznek támogatást nyújtani.

[14] Ebbe például az is beletartozhat, hogy gondoskodnak arról, hogy a be nem jelentett munkavállalók hivatalos munkaszerződést kapjanak.

[15] https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform

megszólítása; összehangolt határokon átnyúló és együttes fellépések, valamint a munkaügyi felügyelőségek jövőbeli szerepe és hatásköri profilja. A 2019-es felmérésben a platform szemináriumait (84 %) és a tematikus felülvizsgálati munkaértekezleteket (74 %) gyakran említették olyan tevékenységként, mint amely a legnagyobb mértékben hozzájárul a platform küldetésének megvalósításához.

Az elképzelések megosztása és a hatékony gyakorlatok átalakítása Görögországban

A 2018-ban Spanyolországban megrendezett, kockázatértékeléssel foglalkozó tematikus felülvizsgálati munkaértekezlet arra indította a görög munkaügyi felügyelőséget, hogy finomítsa kockázatelemző eszközét, és ezzel javítsa az illegális foglalkoztatást folytató munkaadók felderítését. A görög munkaügyi felügyelőség arra használta fel ezt az új kockázatértékelési módszert, hogy értesítő leveleket küldjön a kockázatnak esetlegesen kitett vállalkozásoknak. Az ellenőrzést bejelentő levelek eredményeképpen a levél elküldése utáni első hónapban 31 %-kal nőtt a bejelentett teljes munkaidős szerződések száma.

Ezen túlmenően a **kétévente tartott plenáris ülések egy tematikus** nap keretében a be nem jelentett munkavégzés valamely meghatározott területével és a lehetséges sikeres szakpolitikai megközelítésekkel foglalkoztak. Ide tartoztak többek között a platformot létrehozó határozatban kiemelt prioritások, például a postafiókcégek, az adatvédelem és az adatcsere.

2.3. Az ismeretek bővítése

A be nem jelentett munkavégzés kezelésére szolgáló megoldások megtalálása összetett feladat, és a tudásbázis valamennyi szempontra való kiterjesztése hozzájárul az érintett szereplők be nem jelentett munkavégzést érintő konkrét kérdésekkel kapcsolatos szakértelmének bővítéséhez. A platform **új ismeretekkel** szolgált a be nem jelentett munkavégzés meghatározott típusait illetően (pl. feketén, külön borítékban adott fizetések, be nem jelentett munkavégzés a platformokon alapuló közösségi gazdaságban, színlelt önfoglalkoztatás), valamint az ezek megelőzésére és az ezektől való elrettentésre szolgáló intézkedéseket dolgozott ki, több mint 100 oktatási anyagot és 120, helyes gyakorlatokat bemutató tájékoztatót bocsátva rendelkezésre.

Összesen **14 tanulmányt és felmérést** tettek közzé, hozzájárulva a bizonyítékokon alapuló megközelítés erősítéséhez. Összefoglalták a meglévő szakmai ismeretek, valamint azokat új ismeretekkel gyarapították a be nem jelentett munkavégzés meghatározott típusaival, az újonnan megjelenő tendenciákkal és a szakpolitikai megközelítésekkel kapcsolatban. Ami a határozatban meghatározott prioritásokat illeti, e tanulmányok kiemelten foglalkoztak többek között a színlelt önfoglalkoztatással, az aluljelentett foglalkoztatással, az adatvédelemmel és az információcserével, a megelőzésen alapuló megközelítésekkel, a határokon átnyúló együttműködéssel és a szociális partnerek sikeres szerepvállalását bemutató történetek dokumentálásával. A platform által készített tanulmányok és felmérések a közös tapasztalatokat és szakértelmet kihasználva bizonyítékokon alapuló megoldásokat javasoltak. Ugyanakkor ezeket a platform tagjainak mindössze 32 %-a sorolja a platform célkitűzéseinek és küldetésének megvalósításához a leginkább hozzájáruló öt tevékenység közé. A tanulmányok és felmérések hasznosságának javítása céljából azok lefordítását javasolták.

A be nem jelentett munkavégzés nagyságrendje

A be nem jelentett munkavégzés európai nagyságrendje nehezen becsülhető meg, mivel az a fogalmából adódóan rejtett. Első lépésként adatlapokon foglalták össze a be nem jelentett munkavégzés összes uniós tagállamban megfigyelhető jellemzőit, valamint az azzal foglalkozó intézményeket[16]. 2017-ben készült egy tanulmány is a be nem jelentett munkavégzés európai nagyságrendjéről. A munkavállalóktól és a vállalkozásoktól származó, munkaerő-ráfordítással kapcsolatos beszámolók eltérései alapján a tanulmány becslése szerint az uniós magánszektorban a teljes munkaerő-ráfordítás 9,3 %-a be nem jelentett munkavégzés, és a magánszektorban a be nem jelentett munkavégzés adja a bruttó hozzáadott érték (GVA) 14,3 %-át.[17] A be nem jelentett munkavégzés nagyságát illetően azonban jelentős eltérések vannak a tagállamok körében; e nagyság a GVA 7 %-a és 27 %-a között mozog.

2.4. Kommunikációs tevékenységek

A platform bizonyítékokon alapuló anyagokat dolgozott ki arra vonatkozóan, hogyan kezelhető a legjobban a be nem jelentett munkavégzés. **Virtuális könyvtára**[18] a platform munkája során keletkezett értékes információkat és gyakorlatokat tartalmaz. A plenáris ülések után kiküldött, kétévente megjelenő hírlevél naprakész tájékoztatást nyújt az érdeklődő érdekelt feleknek a platformról, annak tevékenységeiről és tagjairól. Ami a belső kommunikációt illeti, a platform tagjai és megfigyelői az együttműködésre szolgáló saját munkafelületükön osztanak meg dokumentumokat és jelentenek be eseményeket. Március 2-án a platform elindította az #EU4FairWork elnevezésű kampányt, amely az első olyan európai kampány, amely a bejelentett munkavégzés előmozdítását célozza.

2.5. A platform tematikus hatóköre: bizonyítékok gyűjtése számos kérdéssel kapcsolatban

A platform a működésének első évei alatt összefoglalta az ismereteket, és további bizonyítékokat gyűjtött a kérdések széles körét illetően, a szakpolitikai megközelítésektől kezdve a stratégiai irányításon át a határokon átnyúló együttműködésig.

[16] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=en

[17] Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic,P., Mikulic. D., Franic, J., Kedir, A. (2017) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM), elérhető: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18799&langId=en

[18] https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform

A tanulási tevékenységek keretében érintett néhány főbb téma



Ágazatok
- mezőgazdaság
- szállítás
- vendéglátóipar
- építőipar

Együttműködés
- szociális partnerek
- határokon átnyúló fellépések
- adatmegosztás

Tudásfejlesztés
- a be nem jelentett munkavégzés nagyságrendjének becslése
- bizonyítékokon alapuló gyakorlatok

Kapacitásépítés
- Kulcsfontosságú teljesítménymutatók
- holisztikus megközelítések
- megelőzés

Innováció
- kockázatértékelés
- adatelemzés és adatbányászat

Hatékony megközelítések: az eddigi tanulságok

A sikeres megközelítések fő elemei, amelyekre a működés első éveiben rávilágítottak, többek között a következők:

Együttműködés: A be nem jelentett munkavégzés kezelésének feladata többnyire több kormányhivatalra hárul, ami az összehangolt megközelítés hiányához vezethet. A szociális partnerek tagállamok általi bevonása gyakran a kölcsönös információcserére és konzultációra korlátozódik. A több ügynökséget átfogó stratégiai megközelítés jobb hozzáférést biztosít az adatokhoz és az információkhoz, valamint segít a kölcsönös megértés, a közös stratégiák és a konkrét fellépések kialakításában.

Az erőfeszítések és az erőforrások összpontosítása – kockázatértékelés és adatelemzés: Egyes tagállamok kockázatértékelési modelleket dolgoztak ki, amelyek lehetővé teszik a végrehajtó hatóságok számára, hogy éles megvilágításba helyezzék a be nem jelentett munkavégzés legkockázatosabb eseteit. Ez a megközelítés hatékonyan összpontosítja az erőforrásokat, és javítja az ellenőrzések sikerrátáját. Az adatok hatékonyabb felhasználása a kockázatértékelés alapvető eleme.

Az elrettentésen és a megelőzésen alapuló megközelítések együttes alkalmazása: Olyan megközelítést szükséges kialakítani, amely a be nem jelentett munkavégzés megtörténte utáni hatékonyabb ellenőrzéseket és végrehajtást olyan intézkedésekkel ötvözi, amelyek elsődleges célja a be nem jelentett munkavégzés megelőzése. A platform tagjai különféle megelőzésen alapuló megközelítéseket alkalmaznak, ideértve a kínálat- és a keresletoldali ösztönzőket, a figyelemfelhívó kampányokat (amelyek a munkaadókat, a munkavállalókat és a nyilvánosságot szólítják meg), valamint az ezt támogató intézményi reformokat.

Holisztikus megközelítések, többféle intézkedés párhuzamos alkalmazása: A be nem jelentett munkavégzés kezelésének legeredményesebb és leghatékonyabb módja, ha egyszerre közvetlen és közvetett intézkedéseket is alkalmaznak. A holisztikus megközelítés egyszerre stratégiai jellegű és összehangolt, és a közvetlen (pl. munkahelyi ellenőrzések és partneri felügyelet) és a közvetett (pl. figyelemfelhívó kampányok és felvilágosító kezdeményezések) megközelítéseket együtt alkalmazza, segítve a be nem jelentett munkavégzés bejelentett munkavégzéssé való átalakítását.

A 2019-es felmérés válaszadói szerint a platformnak a jövőben inkább a figyelemfelhívó és bizalomépítő kezdeményezésekre (a válaszadók 65 %-a), a bejelentett munkavégzés ösztönzésére[19] (55 %) és a határokon átnyúló műveletekre (55 %) kellene összpontosítania. A válaszadók nem tartanak szükségesnek jelentős változtatásokat a tevékenységek terén. A hangsúlyt továbbra is az olyan rendezvényekre kell helyezni, amelyek egybegyűjtik a tagokat, hogy szemináriumok (74 %), tematikus felülvizsgálati munkaértekezletek (65 %), munkacsoportok (61 %) és személyzeti tanulmányi látogatások (52 %) keretében megosszák a gyakorlatokat. A bevált gyakorlatokat tartalmazó adatlapok és a sikertörténetek megosztását a válaszadók 48 %-a szerint folytatni kell.

3. A PLATFORM CÉLKITŰZÉSEINEK MEGVALÓSÍTÁSA TERÉN ELÉRT ELŐREHALADÁS

Ez a rész a határozat 4. cikkében a platform tekintetében meghatározott célkitűzések megvalósítása terén elért előrehaladást vizsgálja.



3.1. Az érintett tagállami hatóságok és az egyéb érintett szereplők közötti együttműködés megerősítése a be nem jelentett munkavégzés hatékonyabb és eredményesebb kezelése érdekében

Sokoldalú hálózat kiépítése

A platform több mint 50 érdekelt felet tömörít egy egyedülálló hálózatba, egy olyan környezetben, ahol a be nem jelentett munkavégzés kezeléséért viselt felelősség jellemzően különböző szervek között oszlik el, a szociális partnerek részvétele pedig nem egyenletes. A platform létezése előtt ritkán és többnyire eseti jelleggel fordult csak elő uniós szintű együttműködés (pl. a Vezető Munkaügyi Felügyeleti Tisztviselők Bizottsága, a munkavállalók kiküldetésével foglalkozó szakértői bizottság és a Foglalkoztatási Bizottság keretében, amelyek elsősorban nem a be nem jelentett munkavégzés elleni küzdelemmel foglalkoznak), amelyhez csekély mértékű tudásmegosztás és együttműködés társult.

[19] Ezek az ösztönzők sokféle intézkedést ölelnek fel, köztük például tanácsadó jellegű ellenőrzéseket, legalizálási szolgáltatásokat, valamint célzott héacsökkentést a kockázatnak kitett ágazatokban.

A platform a be nem jelentett munkavégzés kezelése terén **kiszélesítette a meglévő hálózatokat és megerősítette az együttműködést** az egyes országokon belül és a határokon átnyúlóan egyaránt. A 2019-es felmérés csaknem összes válaszadója (94 %) úgy értékelte, hogy a platform tevékenységei hozzájárultak saját szervezete hálózatainak és kapcsolatainak bővítéséhez. A többség (68 %) osztja azt a véleményt, hogy a platformnak az érintett tagállami hatóságok és az egyéb érintett szereplők közötti együttműködés megerősítésében is szerepe volt.

A tagok és a megfigyelők általában aktívak, és valamennyien részt vettek a tevékenységekben. A platform iránti elkötelezettség és az abban való részvétel azonban országonként különböző mértékű. A hálózat kibontakozása még folyamatban van, és sok a kihasználatlan lehetőség a tagok és a megfigyelők, köztük a szociális partnerek számára a teljes körű szerepvállalás és az ismeretek jobb terjesztése, és ezáltal a szélesebb körű bekapcsolódás és hatás elérése terén.

Konszenzus kialakítása a hatékony szakpolitikai megközelítésekkel kapcsolatban

Amikor a platform megkezdte a munkáját, a tagállamok általános megközelítésük szintjét és jellegét, szervezeti kapacitásukat és a be nem jelentett munkavégzés prioritásként való érzékelésének mértékét tekintve nagyon különböző kiinduló ponton álltak. A platform azóta **segített abban, hogy a be nem jelentett munkavégzés elleni küzdelem kiemelt fellépéssé váljon, és konszenzus alakuljon ki a hatékony szakpolitikai megközelítéseket illetően**. A partnerekkel való együttműködés és különösen a kölcsönös segítségnyújtás révén a platform tagjai közvetlen támogatást kaptak e megközelítések kidolgozásához és megvalósításához.

A tagok visszajelzései arra engednek következtetni, hogy a platform különösen hozzájárult **a be nem jelentett munkavégzés kezelésére irányuló holisztikusabb megközelítés kialakításához**. A tájékoztatásra és a figyelemfelhívásra helyezett erőteljes hangsúlyon túlmenően ösztönözte a be nem jelentett munkavégzés bejelentett munkavégzéssé való átalakítása felé való elmozdulást is, mégpedig az elrettentést célzó hatékonyabb megközelítések, így például ellenőrzések és szankciók révén, amelyeket kockázatértékelés és jobb adatcsere támasztott alá. A platform tagjai jelezték, hogy a platform tevékenységeiben való részvétel eredményeképpen országuk vagy szervezetük változtatásokat hajtott végre vagy tervez végrehajtani (például a szakpolitikai keretben vagy a végrehajtási intézkedésekben) a következőkkel kapcsolatban: figyelemfelhívó és bizalomépítő kezdeményezések (52 %), elrettentést és felderítést célzó intézkedések (39 %), határokon átnyúló műveletek (32 %), a bejelentett munkavégzés irányába ható ösztönzők (23 %), szervezeti modellek (16 %) és tágabb strukturális reformok (16 %).

Ami azonban a be nem jelentett munkavégzés elleni küzdelemre irányuló megközelítéseket illeti, a platform elsősorban a munkajogi jogsértések kezelésére helyezte a hangsúlyt, nem pedig az adójogi és társadalombiztosítási szabályok be nem tartására, ami a platform tagságának összetételét tükrözi. Emellett e területen a kiindulási alapként felhasználható bizonyítékok korlátozottsága is gátolta a további előrelépést.

Egy holisztikusabb megközelítés felé

A platform tagjai és megfigyelői között egyetértés alakult ki azzal kapcsolatban, hogy a be nem jelentett munkavégzés szakpolitikai és operatív szintű kezeléséhez „holisztikus megközelítésre” van szükség, amely a rendelkezésre álló szakpolitikai intézkedések teljes

választékát, valamint a főbb szervek közötti és a szociális partnerekkel való együttműködés lehetőségét is kihasználja.

A platform 2019-ben végzett felmérése e tekintetben jelentős javulásokra világított rá: Franciaországban, Litvániában és Romániában új nemzeti koordináló szerveket hoztak létre, Finnországban elindult egy nemzeti kísérleti projekt[20], Franciaországban, Görögországban és Lettországban pedig számos átfogóbb intézkedést és/vagy új stratégiákat alkalmaznak.

3.2. Az érintett tagállami hatóságok és a szereplők ahhoz szükséges kapacitásainak javítása, hogy kezelni tudják a be nem jelentett munkavégzés határokon átnyúló vonatkozásait

A határokon átnyúló, be nem jelentett munkavégzés bizonyos típusai, például a be nem jelentett utazó uniós munkavállalók által végzett munka és a munkavállalók csalárd kiküldetéséhez kapcsolódó munka – többek között a postafiókcégeken keresztül bonyolított munkavégzés – szélesebb körű és megerősített, határokon átnyúló együttműködést tesznek szükségessé. Az együttműködésre jelenleg jellemzően információcserék, személyzeti cserék és közös ellenőrzések keretében kerül sor, amelyek kétoldalú megállapodásokon és egyetértési megállapodásokon alapulnak.

A be nem jelentett munkavégzéssel foglalkozó közös északi projekt

A foglalkoztatás és a szociális innováció európai uniós programjának (EaSI) keretében nyújtott uniós finanszírozásban részesülve Dánia, Észtország, Finnország, Izland, Lettország, Norvégia és Svédország egyesítették erőiket, és egy be nem jelentett munkavégzéssel foglalkozó közös északi projekt keretében folytatnak együttműködést. A projekt a közös ellenőrzésekre, a (különösen a kommunikációs és megelőzésen alapuló megközelítésekre vonatkozó) bevált gyakorlatok megosztására és az eredmények értékelésére összpontosít. Célja, hogy az információk megosztása, az együttműködés, a segítségnyújtási lehetőségek és a tudásmegosztás révén jobban felkészítsék az északi országokat a be nem jelentett munkavégzés kezelésére.

A platform segített a tagállamoknak megerősíteni a partnerségeket a határokon átnyúló be nem jelentett munkavégzés kezelése terén, kikövezve az utat az Európai Munkaügyi Hatóság keretében folytatandó jövőbeli együttműködés számára. A kölcsönös bizalom erősödésének és a rendszeres kapcsolattartásnak köszönhetően a tagállamok megszilárdították a meglévő partnerségeket és új országokkal teremtettek kapcsolatot. Emellett a munkaprogram fokozott hangsúlyt helyezett a határokon átnyúló szempontokra, valamint olyan eszközöket hozott létre, amelyek segítik a tagállamokat gyakorlataik javításában, mégpedig tanulmányok (pl. a határokon átnyúló együttműködésre vonatkozó tanulmányok), munkacsoportok (az adatcserével foglalkozó munkacsoportok) és tematikus felülvizsgálati

[20] A munkával kapcsolatos bűncselekményekkel foglalkozó nemzeti kísérleti projektbe az együttes fellépések és együttműködési projektek keretében folytatandó, még inkább stratégiai jellegű együttműködés érdekében bevonták a munkahelyi egészségvédelmi és biztonsági hatóságokat, az adóügyi hatóságokat és a rendőrséget is.

munkaértekezletek és eszköztárak (kétoldalú megállapodások és egyetértési megállapodások, közös és összehangolt ellenőrzések) révén.

A **határokon átnyúló együttműködésben való szerepvállalás** mértéke azonban **továbbra sem egyenletes**. A nemzeti hatóságok túlnyomórészt a szomszédos országokkal folytatott eseti jellegű együttműködésre összpontosítanak, inkább a közvetlen problémákra reagálva, semmint stratégiai tervet követve. A legtöbb munkaügyi felügyelőség ritkán vesz részt összehangolt és közös, határokon átnyúló ellenőrzésekben (évente egy-két alkalommal)[21]. Az Európai Munkaügyi Hatóság keretében, többek között a szociális partnerek szervezeteivel folytatott együttműködés lehetővé teheti e kihívások egy részének kezelését és a platform korlátozott működési kapacitásának áthidalását.

A határokon átnyúló együttműködés erősödése és a kapacitás javítása terén elért előrehaladás

A 2019-es felmérésben a válaszadók 61 %-a nyilatkozott úgy, hogy a platform révén javultak az érintett tagállami szereplők kapacitásai a be nem jelentett munkavégzés határokon átnyúló szempontjainak kezelése terén. A szervezetek határokon átnyúló tevékenységeket folytattak vagy ilyen tevékenységeket terveznek folytatni a következő évben, ideértve a következőket: tisztviselők határokon átnyúló találkozói (52 %), személyzeti csereprogramok/együttes fellépések (41 %), közös ellenőrzések (39 %).

3.3. A nyilvánosság figyelmének felhívása a be nem jelentett munkavégzéssel kapcsolatos kérdésekre és a tagállamok erőfeszítéseik fokozására való ösztönzése

A platform hozzájárult ahhoz, hogy **tagjai körében nagyobb hangsúlyt kapjon a figyelemfelhívás**, és a tagok fele változásokról számolt be e területen. A munka elsősorban a tagok arra való ösztönzésére irányult, hogy konkrét tevékenységek (pl. tematikus felülvizsgálati munkaértekezlet és egy eszköztár[22], a megelőzésen alapuló megközelítésekkel foglalkozó szemináriumok és a platform tevékenységeire vonatkozó információk terjesztése) révén osszák meg a figyelemfelhívó kampányokkal kapcsolatos tapasztalataikat.

A nyilvánosság figyelmének felhívása terén elért közvetlen hatás azonban **lassabban bontakozik ki**. A 2019-es felmérés válaszadóinak mindössze 35 %-a ért egyet azzal, hogy a platform nagyon jó vagy jó eredményeket ért el e célkitűzés megvalósítása terén. Felismerve annak szükségességét, hogy ezzel kapcsolatban intézkedés is történjen, a 2019–2020-as munkaprogram nagyobb hangsúlyt helyezett a kommunikációra és a figyelemfelhívásra. A platform első olyan kampánya, amely a bejelentett munkavégzés előnyeivel foglalkozik, 2020 márciusától júniusáig zajlik majd. Ezt egy egyhetes fellépés fogja támogatni, amelynek keretében összefogásra hívják fel a tagokat.

[21] Stefanov R., Mineva D., Terziev P. (2019). Cross-border actions tackling undeclared work. European Platform tackling undeclared work: Brussels.

[22] A munkáltatók és a munkavállalók be nem jelentett munkavégzés elleni küzdelem keretében történő megszólítását célzó tájékoztatási eszközök és módszerek https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20864&langId=en

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A be nem jelentett munkavégzés kezelésével foglalkozó európai platform 2016-os indulása óta elősegíti a tagállamok közötti és a tagállamokon belüli fokozott együttműködést. A határozott irányításra, az átfogó munkaprogramra és a tagok aktív részvételére építve a platform EU-szerte hozzájárult a hatékonyság javulásához és a végrehajtó szervek korszerűsítéséhez. Megalapozott, bizonyítékokon alapuló ismereteket hoztak létre, lehetővé téve a tagállamok és a szociális partnerek számára, hogy tanuljanak egymástól, újítsanak és közösen lépjenek fel.

Ami a fennmaradó kihívásokat illeti, a platform tevékenységei felhívták a figyelmet arra, hogy fokozni kell valamennyi tag elkötelezettségét, és növelni kell a platform működési kapacitását. A végrehajtó szerveknek és a szociális partnereknek a be nem jelentett munkavégzés kezelésére irányuló stratégiai és operatív megközelítések továbbfejlesztésével folytatniuk kell a hatékonyabb együttműködés kialakítását, nemzeti szinten és határokon átnyúlóan egyaránt. Sok lehetőség nyílik a tagállami hatóságok közötti kölcsönös tanulás elmélyítésére és a be nem jelentett munkavégzés kezelését célzó intézkedések hatékonyságának javítására, különösen a jobb adatmegosztás, adatelemzés és kockázatértékelés, valamint a jobb határokon átnyúló együttműködés révén. Ezek a javulások részben megvalósíthatók az uniós szintű információs rendszerek továbbfejlesztésével, amelyeket nemcsak a nagy kockázatot hordozó vállalkozások ellenőrzés céljából való azonosítására használnának, hanem a megelőzésen alapuló megközelítések célirányosabban alkalmazására is. E tekintetben ugyancsak elengedhetetlen, hogy további szinergiák alakuljanak ki a legfontosabb uniós kezdeményezésekkel és szakpolitikákkal (például a platform munkavállalóinak a munkafeltételeihez, az európai szemeszterhez és a szociális jogok európai pillérének végrehajtásához, a többek között a foglalkoztatásból származó jövedelemre vonatkozó, adózási célú információcseréhez[23] kapcsolódóan) és finanszírozási eszközökkel (például az Európai Szociális Alap Plusszal). Fontos továbbfejleszteni egy olyan átfogó megközelítést, amely a hatékony és eredményes elrettentő intézkedéseket olyan intézkedésekkel ötvözi, amelyek célja elsősorban a be nem jelentett munkavégzés előfordulásának megelőzése. A jövőben további hangsúly helyezhető a polgárok, a munkavállalók és a munkaadók felvilágosítására, valamint jogaikról, felelősségeikről és kötelezettségeikről való tájékoztatására. Az #EU4FairWork mint a platform 2020 márciusa és júniusa között megrendezésre kerülő első tájékoztató és figyelemfelhívó kampánya fontos lépést jelent ebbe az irányba, és a későbbiekben is érdemes lesz építkezni rá.

A tagállamoknak az Európai Munkaügyi Hatóságon belüli együttműködése a platform tagjai és a megfigyelők közötti nagymértékű bizalomra és jól megalapozott együttműködésre építhet. Mindez az egyébként ennél szélesebb feladatkörrel megbízott Európai Munkaügyi Hatóság működésének kezdeti szakaszában szilárd alapot fog kínálni a jobb határokon átnyúló együttműködéshez. Az Európai Munkaügyi Hatóság szélesebb hatásköre ellensúlyozni fogja a platform korlátozottabb működési kapacitását és a tagságát illető egyenlőtlen részvételt.

A platform 2019–2020-as munkaprogramját a tervek szerint fogják végrehajtani, lehetővé téve a zökkenőmentes átmenetet. Miután az Európai Munkaügyi Hatóság teljes mértékben működőképessé válik, az (EU) 2016/344 határozatot hatályon kívül fogják helyezni, a platform jelenlegi célkitűzéseit, küldetéseit és tevékenységeit azonban az Európai Munkaügyi

[23] A Tanács 2011/16/EU irányelve (2011. február 15.) az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről és a 77/799/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

Hatóságot létrehozó rendelet (12. cikk és melléklet) nagyrészt megerősítette [24]. Emellett az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozása lehetőséget kínál a további változásra és a platform eredeti felállásából származó problémák megoldására.

Az Európai Munkaügyi Hatóság prioritásokat fog meghatározni, és javaslatot fog tenni arra, hogyan kellene hosszú távon kezelni a fent kiemelt kihívásokat. Arra lehet számítani, hogy a platform az Európai Munkaügyi Hatóság állandó munkacsoportjaként alapvető feladatára, azaz a be nem jelentett munkavégzés kezelésére fog összpontosítani, bizonyos horizontálisabb feladatokat viszont, így például a határokon átnyúló operatív együttműködés támogatását, a végrehajtó szerveknél folyó kapacitásépítést és az egész EU-ra kiterjedő eszközök kidolgozását következetesebben meg lehet oldani az Európai Munkaügyi Hatóság tágabb tevékenységeinek keretében. A platform támaszkodhat majd az Európai Munkaügyi Hatóságon belüli átfogó működési struktúrára, valamint a szakmai munkatársak különböző területeken meglévő szakértelmére. Az Európai Munkaügyi Hatóság más tevékenységeivel való szinergiák és a be nem jelentett munkavégzés kezelésére vonatkozó határozott megbízás miatt a platform tevékenységei bővíthetők, finomíthatók, célzottabbá tehetők és hosszabb időtávon tervezhetők. Az Európai Munkaügyi Hatóságnak a platform bejelentett munkavégzés előnyeivel foglalkozó 2020-as kampányában[25] való részvétele jó példa a szinergiákra és az európai munkaerőpiacon a tisztességességet előmozdító uniós szintű kezdeményezések összehangolására.

Az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozása még nagyobb lendületet ad majd a be nem jelentett munkavégzés hatékonyabb kezeléséhez és bejelentett munkavégzéssé való átalakításához, hozzájárulva a tisztességes munkafeltételekhez, a tisztességes versenyhez és a tisztességes mobilitáshoz a munkavállalók, a gazdaság és a széles társadalom előnyére.

24 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1149 rendelete (2019. június 20.) az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról, a 883/2004/EK, a 492/2011/EU és az (EU) 2016/589 rendelet módosításáról, valamint az (EU) 2016/344 határozat hatályon kívül helyezéséről.
25 Európai Munkaügyi Hatóság, 2020. évi munkaprogram, https://ela.europa.eu/documents/ELA_Work_Programme_2020.pdf