



Bruselj, 2.4.2020
COM(2020) 129 final

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

**o izvajanju Sklepa (EU) 2016/344 o vzpostavitvi evropske platforme za okrepitev
sodelovanja pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu**

1. UVOD

Neprijavljeno delo, ki se razume kot vsaka plačana dejavnost, ki je po svoji naravi zakonita, vendar ni prijavljena javnim organom¹, ima lahko različne oblike od popolne odsotnosti dokumentacije do nepopolnega prijavljanja ur, plačevanja „na roko“ in navideznega samozaposlovanja. Neprijavljeno delo predstavlja številna tveganja za delavce ter ogroža javne finance in širšo socialno kohezijo. Na hitro spreminjajočem se in vse bolj mobilnem trgu dela spodbuja socialni damping ter izkrivlja lojalno konkurenco znotraj držav članic in med njimi. Neprijavljeno delo naj bi po ocenah v povprečju predstavljalo približno 14,3 % bruto dodane vrednosti v zasebnem sektorju v EU, pri čemer se med državami članicami pojavljajo velike razlike². Nedavna raziskava Eurobarometra kaže tudi, da je približno vsak deseti Evropejec (10 %) po lastnih navedbah v preteklem letu nabavil blago ali uporabil storitve, ki so po njegovem prepričanju vključevale neprijavljeno delo. 3 % jih navaja, da so v zadnjih dvanajstih mesecih sami opravljali neprijavljene dejavnosti, tretjina pa jih pozna nekoga, ki jih je opravljal³.

Za ukrepanje proti neprijavljenemu delu je potreben celosten pristop z združevanjem politik na različnih področjih (kot je delovno pravo, socialna varnost, davki) in njihovim izvajanjem tako z odvracanjem (npr. inšpekcijski pregledi in sankcije) kot tudi s preprečevalnimi ukrepi (kot so boljše informacije). Učinkovitost političnih ukrepov se med državami članicami pomembno razlikuje. Čeprav je ukrepanje proti neprijavljenemu delu predvsem v rokah nacionalnih organov, pa ima ta vztrajni izziv pomembno čezmejno razsežnost.

Leta 2016 je bila na podlagi Sklepa (EU) 2016/344 uvedena evropska platforma za ukrepanje proti neprijavljenemu delu za okrepitev sodelovanja med državami članicami pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu⁴. V okolju, kjer je čezmejno sodelovanje večinoma potekalo *ad hoc*, je platforma delovala kot pobudnik sprememb. Izvršilne organe in socialne partnerje držav članic je združila v edinstveno mrežo, v kateri se lahko medsebojno učijo in delujejo skupaj, s čimer prispevajo k bolj poštenemu evropskemu trgu dela. Tako je mreža prispevala tudi k uresničevanju evropskega stebra socialnih pravic.

Na področju mobilnosti delovne sile je bil pomemben nedavni dosežek leta 2019 ustanovitev Evropskega organa za delo⁵ (v nadaljnjem besedilu: ELA), ki bo zagotavljal pravično, enostavno in učinkovito izvrševanje pravil EU o mobilnosti delovne sile. Uredba (EU) 2019/1149 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o ustanovitvi Evropskega organa za delo predvideva vključitev platforme v ELA kot stalne delovne skupine, kar naj bi se predvidoma zgodilo leta 2021⁶. Ta korak bo omogočil, da bodo dejavnosti platforme na področju boja proti neprijavljenemu delu imele korist od širšega vidika ELA na področju izvrševanja in preprečevanja ter bodo razvile sinergije z drugimi nalogami ELA, kot so zagotavljanje informacij, skupni in usklajeni inšpekcijski pregledi ter krepitev zmogljivosti. S tem, da je bila 2. marca 2020 uvedena prva evropska kampanja za prijavljeno delo, #EU4FairWork, s sodelovanjem ELA, je bil narejen pomemben korak v tem pogledu.

1 Sporočilo Komisije z naslovom „Krepitev boja proti neprijavljenemu delu“, COM(2007) 628.

2 Williams, C. C., Horodnic, I. A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kadir, 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) (Vrednotenje obsega neprijavljenega dela v Evropski uniji in njegovi strukturni dejavniki: ocene po metodi vložka dela (LIM)).

3 Posebna raziskava Eurobarometra 498, Neprijavljeno delo v EU, september 2019.

4 Sklep (EU) 2016/344 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o vzpostavitvi evropske platforme za okrepitev sodelovanja pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu.

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

6 Uredba (EU) 2019/1149 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o ustanovitvi Evropskega organa za delo, spremembi uredb (ES) št. 883/2004, (EU) št. 492/2011 in (EU) 2016/589 ter razveljavitvi Odločbe (EU) 2016/344.

V tem poročilu o uporabi in dodani vrednosti Sklepa (EU) 2016/344 je pregledan napredek, dosežen pri njegovem izvajanju, na podlagi dvoletnega poročila platforme, sprejetega leta 2018⁷. Na podlagi člena 12 Sklepa je v poročilu ocenjeno, koliko je platforma dosegla cilje iz člena 4, izpolnila svoje poslanstvo iz člena 5, izvedla dejavnosti iz člena 6 in obravnavala prednostne naloge iz svojega delovnega programa. To poročilo vključuje rezultate iz posebne raziskave med člani platforme v letu 2019 ter iz rednega spremljanja dejavnosti platforme.

Na kratko o evropski platformi za ukrepanje proti neprijavljenemu delu

Evropska platforma za ukrepanje proti neprijavljenemu delu (v nadaljnjem besedilu: platforma) je bila vzpostavljena leta 2016 za krepitev sodelovanja med državami članicami po resoluciji Sveta iz leta 2003 in sporočilu Komisije iz leta 2007 o ukrepanju proti neprijavljenemu delu⁸.

Njen cilj je prispevati k učinkovitejšim ukrepom EU in nacionalnim ukrepom s (a) krepitvijo sodelovanja med ustreznimi organi in drugimi ustreznimi akterji držav članic, (b) izboljšanjem zmogljivosti ustreznih organov in akterjev držav članic za ukrepanje proti neprijavljenemu delu v zvezi z njegovimi čezmejnimi vidiki ter (c) ozaveščanjem javnosti o zadevah v zvezi z neprijavljenim delom in spodbujanjem držav članic h krepitvi prizadevanj (člen 4 – „Cilji“). Te cilje bi bilo treba doseči z (a) izmenjavo primerov dobre prakse in informacij; (b) razvojem strokovnega znanja in analiz; (c) spodbujanjem in omogočanjem inovativnih pristopov k učinkovitemu in uspešnemu čezmejnemu sodelovanju ter ocenjevanju izkušenj; (d) prispevanjem k horizontalnemu razumevanju vprašanj, povezanih z neprijavljenim delom (člen 5 – „Poslanstvo“).

Platforma združuje več kot 50 deležnikov. Člani so višji predstavniki z ministrstev in izvršilnih organov (inšpektorati za delo, davčni organi in organi za socialno varnost) ter medsektorski socialni partnerji. Delujejo kot enotne kontaktne točke, ki se povezujejo z nacionalnimi deležniki in širijo učne rezultate. Med opazovalci je 14 organizacij socialnih partnerjev iz ključnih sektorjev ter Eurofounda, Evropske agencije za varnost in zdravje pri delu in Mednarodne organizacije dela ter Norveške in Islandije kot članic Evropskega gospodarskega prostora. Urad, ki ga sestavlja predsedujoči iz Komisije in dva sopredsedujoča, izbrana med višjimi predstavniki, usmerja delo platforme in daje strateške usmeritve ob podpori sekretariata, ki deluje v okviru Komisije. Plenarni del platforme se sestaja dvakrat letno.

Platforma temelji na letnem proračunu v višini 1,35 milijona EUR v okviru Programa Evropske unije za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI). Poleg tega je bilo po razpisih za zbiranje predlogov v višini 1,67 milijona EUR prek programa EaSI hkrati podprtih pet projektov čezmejnega sodelovanja za ukrepanje proti neprijavljenemu delu, ki so prispevali k ciljem platforme.

2. NAPREDEK PRI IZPOLNJEVANJU POSLANSTVA IN URESNIČEVANJU DEJAVNOSTI PLATFORME

Potem ko je platforma maja 2016 sprejela svoj prvotni delovni program, so se dejavnosti začele nemoteno izvajati. Od tedaj je v povprečju uresničila 15 letnih dejavnosti in združila več kot

⁷ Dvoletno poročilo, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20472&langId=sl>.

⁸ Resolucija Sveta o preoblikovanju neprijavljenega dela v redno zaposlitev (2003/C 260/01) in sporočilo Evropske Komisije z naslovom „Krepitev boja proti neprijavljenemu delu“ (COM(2007) 628).

1 450 deležnikov pri skupnem učenju in sodelovanju pri vprašanjih, ki segajo od obetavnih pristopov politik do organizacijskih struktur in čezmejnih ukrepov.

V tem oddelku se poročilo osredotoča na te dejavnosti in njihov prispevek k uresničevanju poslanstva platforme (člen 5). Temelji na poudarkih, kako je platforma obravnavala tri strateške prednostne naloge, opredeljene v delovnih programih za obdobji 2017–2018 in 2019–2020⁹, in sicer (1) sodelovanje in skupni ukrepi, (2) vzajemno učenje in (3) povečanje znanja.

Pregled dejavnosti platforme od leta 2016¹⁰



Na podlagi raziskave iz leta 2019¹¹ večina članov in opazovalcev platforme (84 %) deli mnenje, da je platforma dosegla dober ali zelo dober napredek k doseganju svojega poslanstva. Med glavnimi dejavnostmi, ki prispevajo k temu, so: seminarji (84 %), tematske delavnice za pregled (74 %), delovne skupine (68 %), učni obiski osebja (45 %).

2.1. Sodelovanje in skupni ukrepi

Platforma je med svojim začetkom leta 2016 in koncem leta 2019 organizirala **31 obiskov osebja in skupnih dejavnosti** v 14 gostujočih državah, pri čemer so bila potovanja in bivanje krita na podlagi pogodbe, ki podpira platformo. Namenjeni so bili posebej kot podpora skupnim dejavnostim, ki so se izvajale v eni državi s sodelovanjem drugih nacionalnih organov (42 %), večinoma v sektorjih gradbeništva in kmetijstva. Druge vrste obiskov (npr. učne izmenjave, usposabljanje, skupne dejavnosti) so članom pomagale, da skozi neposredne in praktične učne izkušnje pridobijo bolj poglobljeno znanje o določeni temi, praksi ali procesu. Obravnavali so zlasti vprašanja, povezana z organizacijskimi strukturami izvršilnih organov; oceno tveganja, podatkovnim rudarjenjem in analizo podatkov; informacijskimi sistemi, podatkovnimi zbirkami in spletnimi orodji za izmenjavo

⁹ Delovna programa za obdobji 2017–2018 in 2019–2020 sta na voljo na naslednjih povezavah:

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22305&langId=sl>;

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16358&langId=sl>.

¹⁰ Številke zajemajo dejavnosti do konca leta 2019.

¹¹ Skupno se je približno 31 članov platforme in opazovalcev odzvalo na raziskavo iz leta 2019 o zadovoljstvu in uporabi, med katerimi je bilo 27 članov platforme, ki predstavljajo svojo državo članico, ter 1 opazovalec in 3 predstavniki socialnih partnerjev.

informacij; goljufivimi napotitvami delavcev. Učni obiski osebja so po mnenju približno polovice respondentov v raziskavi iz leta 2019 ena od petih glavnih dejavnosti, ki prispevajo k doseganju ciljev in poslanstva platforme.

Podpora skupnim inšpekcijskim pregledom v kmetijskem sektorju v Španiji

Julija 2019 je španski inšpektorat za delo romunski inšpektorat za delo povabil, naj skupaj s špansko in romunsko policijo izvedejo skupne inšpekcijske preglede med sezono obiranja česna v Albaceteju z operativno podporo platforme. Potekali so razgovori in inšpekcijski pregledi s španskimi delodajalci, španskimi agenti za zaposlitev za določen čas in romunskimi posredniki. Identificiranih je bilo več kot 500 delavcev, ki so bili obveščeni o svojih pravicah. Preiskave še potekajo, štiri osebe pa so bile aretirane zaradi kaznivih dejanj v zvezi s trgovino z ljudmi in izkoriščanjem delovne sile.

Člani platforme so se povezali v **skupno sedem delovnih skupin** za skupni razmislek o temeljnih vprašanjih, s katerimi se srečujejo, ter tako prevzeli dejavno vlogo pri oblikovanju dejavnosti platforme. Skupine so ustvarile najrazličnejše praktične rezultate, kot so predlog za okrepitev izmenjave informacij med nacionalnimi organi prek potencialnega modula **informacijskega sistema za notranji trg** o neprijavljenem delu ter glosar izrazov in ukrepi za boj proti neprijavljenemu delu¹². Druge delovne skupine so razvile delovni program platforme ter se odzvale na nacionalne prednostne naloge in prednostne naloge socialnih partnerjev. Delovne skupine so po mnenju večine članov platforme (68 %) ena od petih glavnih dejavnosti, ki prispevajo k doseganju ciljev in poslanstva platforme.

V Bolgariji, na Cipru, v Grčiji, Latviji, Litvi, Romuniji in na Slovaškem so bili uspešno uresničeni **projekti vzajemne pomoči**¹³. Člani so v njih dobili priložnost, da jim svetuje ekipa strokovnjakov platforme za strateška področja izvršilnih organov. Ti projekti so pogosto nastali iz nacionalnih prednostnih nalog za strukturne reforme, vključno s tistimi, ki so bile izpostavljene s priporočili evropskega semestra za posamezne države. Pristop, ki je vključeval samorefleksijo, praktično podporo stanovskih kolegov med dvema obiskoma in razvoj akcijskega načrta, je pripomogel k pomembnim spremembam, kot sta oblikovanje novih ukrepov in okrepljeno sodelovanje med izvršilnimi organi. Raziskava iz leta 2019 je pokazala, da je to ena od dejavnosti, ki so največ prispevale k izpolnitvi poslanstva platforme.

Rezultati vzajemne pomoči v Latviji

Po obisku leta 2017 v okviru projekta platforme za vzajemno pomoč iz leta 2017 je latvijski državni organ za delo revidiral svojo strategijo o neprijavljenem delu, posodobil strateške cilje in sprejel nove ključne kazalnike uspešnosti. Rezultat tega je prehod k večjemu poudarku na preprečevalnih ukrepih. Poudarek je zdaj na preoblikovanju neprijavljenega dela v prijavljeno delo, pri čemer se zdaj 74 % vseh ugotovljenih primerov neprijavljenega dela preoblikuje v prijavljeno delo¹⁴.

¹² Na voljo na spletnem naslovu: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=sl>.

¹³ V letu 2020 se načrtuje podpora Belgiji.

¹⁴ To lahko na primer vključuje zagotavljanje formalne kolektivne pogodbe neprijavljenim delavcem.

2.2. Vzajemno učenje

Vzajemno učenje in sistematična izmenjava informacij sta bila ključna za dejavnosti platforme ter sta prispevala k učinkovitejšim prizadevanjem za ukrepanje proti neprijavljenemu delu po vsej EU.

Na **seminarjih platforme** so bila obravnavana pereča vprašanja, nove prakse (npr. preprečevanje, celostni pristopi za ukrepanje proti neprijavljenemu delu, ozaveščanje) ter ključni sektorji, prizadeti zaradi neprijavljenega dela (npr. gradbeništvo, kmetijstvo, promet). Ugotovitve s teh dogodkov so bile dokumentirane v učnih virih, ki so javno dostopni na spletišču platforme¹⁵.

Člani so na šestih **tematskih delavnicah za pregled** dobili podporo za izboljšanje svoje učinkovitosti in okrepitev čezmejnega sodelovanja z bolj poglobljenim vzajemnim učenjem in reševanjem težav (ki vključujejo nadaljnji obisk in pripravo nabora orodij za strokovne delavce). Izbrane teme vključujejo dvostranske sporazume in memorandume o soglasju; podatkovno rudarjenje; oceno tveganja, navezovanje stikov z delavci in podjetji; usklajene in skupne čezmejne ukrepe ter prihodnjo vlogo in profil pristojnosti inšpektoratov za delo. Seminarji platforme (84 %) in tematske delavnice za pregled (74 %) so bili v raziskavi iz leta 2019 pogosto navedeni kot dejavnosti, ki največ prispevajo k izpolnitvi poslanstva platforme.

Izmenjava idej in preoblikovanje uspešnih praks v Grčiji

Tematska delavnica za pregled ocene tveganja, ki je leta 2018 potekala v Španiji, je spodbudila grški inšpektorat za delo, da je izpopolnil svoje orodje za analizo tveganj v smeri boljšega odkrivanja nezakonitih delodajalcev. S to novo metodo ocenjevanja tveganja je grški inšpektorat za delo poslal uradna obvestila podjetjem, ki bi lahko bila ogrožena. Zaradi obvestil o napovedanih pregledih se je za 31 % povečalo število pogodb za polni delovni čas, prijavljenih v prvem mesecu po posredovanju obvestila.

Poleg tega je bil na **dvoletnih plenarnih zasedanjih predviden tematski** dan za razprave o določenem področju neprijavljenega dela in morebitnih uspešnih pristopih politike. Med njimi so prednostne naloge, poudarjene v sklepu o vzpostavitvi platforme, kot so slamnata podjetja, varstvo podatkov in izmenjava podatkov.

2.3. Povečevanje znanja

Iskanje rešitev za ukrepanje proti neprijavljenemu delu je kompleksno, širjenje zbirke znanja o vseh njegovih vidikih pa prispeva k strokovnemu znanju ustreznih akterjev o posebnih vprašanjih v zvezi z neprijavljenim delom. S to platformo je bilo ustvarjeno **ново znanje** o določenih vrstah neprijavljenega dela (npr. plačilih „na roko“, neprijavljenem delu v ekonomiji platforme za sodelovanje, navideznih samozaposlitvah) ter o ukrepih za njihovo preprečevanje in odvrčanje od njih, pri čemer je na voljo več kot 100 učnih virov in 120 predlogov s predstavitvijo dobre prakse.

Skupno je bilo objavljenih **14 študij in raziskav**, ki so prispevale k pristopu, ki temelji bolj na dokazih. Z njimi je bilo združeno obstoječe strokovno znanje in ustvarjeno novo znanje o določenih vrstah neprijavljenega dela, nastajajočih trendih in pristopih politike. V skladu s prednostnimi nalogami iz Sklepa je bil v teh študijah poudarek med drugim na navideznih samozaposlitvah, neustrezno prijavljenem delu, varstvu podatkov in izmenjavi informacij, preprečevalnih pristopih, čezmejnem sodelovanju ter dokumentiranju zgodb o uspešnem vključevanju socialnih partnerjev. V študijah in raziskavah, ki jih izvedla platforma, so bile s skupnimi izkušnjami in znanjem

¹⁵ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>.

predstavljene na dokazih temelječe rešitve. Vendar jih le 32 % članov platforme uvršča med pet glavnih dejavnosti, ki prispevajo k doseganju ciljev in poslanstva platforme. Kot način za izboljšanje njihove uporabnosti je bilo predlagano prevajanje.

Obseg neprijavljenega dela

Obseg neprijavljenega dela v Evropi je težko oceniti, saj je praviloma prikrito. Kot eden od prvih korakov so bile na informativnih listih povzete značilnosti neprijavljenega dela v vseh državah EU ter institucije, ki so vključene v njegovo obravnavo¹⁶. Prav tako je bila leta 2017 pripravljena študija o obsegu neprijavljenega dela v vsej Evropi. Na podlagi razhajanj med prijavljenimi vložki dela od delavcev in tistimi od podjetij je bilo v študiji ocenjeno, da gre pri 9,3 % skupnega vložka dela v zasebnem sektorju v EU za neprijavljeno delo in da slednje predstavlja 14,3 % bruto dodane vrednosti v zasebnem sektorju¹⁷. Vendar so med državami članicami znatne razlike v njeni velikosti, ki segajo od 7 % do 27 % bruto dodane vrednosti.

2.4. Dejavnosti obveščanja

Platforma je razvila na dokazih temelječe vire o najboljših načinih za ukrepanje proti neprijavljenemu delu. Njena **virtualna knjižnica**¹⁸ vsebuje dragocene informacije in prakse, pridobljene z delom platforme. Dvoletni bilten, izdan po plenarnih zasedanjih, zainteresiranim deležnikom zagotavlja ažurne informacije o platformi, dejavnostih in članih. Za notranjo komunikacijo si člani platforme in opazovalci izmenjujejo dokumente in napovedujejo dogodke na svojem lastnem delovnem prostoru za sodelovanje. Platforma je 2. marca uvedla #EU4FairWork, prvo evropsko kampanjo za prijavljeno delo.

2.5. Tematsko področje platforme: zbiranje dokazov o najrazličnejših vprašanjih

V prvih letih svojega delovanja je platforma utrdila znanje in zbrala nove dokaze o najrazličnejših vprašanjih, ki segajo od pristopov politike do strateškega upravljanja in čezmejnega sodelovanja.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=sl>.

¹⁷ Williams, C. C., Horodnic, I. A., Bejakovic, P., Mikulic, 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) (Vrednotenje obsega neprijavljenega dela v Evropski uniji in njegovi strukturni dejavniki: ocene po metodi vložka dela (LIM)), na voljo na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18799&langId=en>.

¹⁸ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>.

Nekatere ključne teme, ki so bile obravnavane z učnimi dejavnostmi



Sektorji

- Kmetijstvo
- Promet
- Gostinstvo
- Gradbeništvo



Sodelovanje

- Socialni partnerji
- Čezmejni ukrepi
- Izmenjava podatkov



Razvoj znanja

- Ocenjevanje obsega neprijavljenega dela
- Na dokazih temelječe prakse



Krepitev zmogljivosti

- Ključni kazalniki uspešnosti
- Celostni pristopi
- Preprečevanje



Inovacije

- Ocena tveganja
- Analize podatkov in podatkovno rudarjenje

Učinkoviti pristopi: pridobljene izkušnje

Ključni elementi uspešnih pristopov, poudarjeni v prvih letih delovanja, so med drugim:

Sodelovanje: za ukrepanje proti neprijavljenemu delu so odgovorne številne vladne službe, kar lahko privede do neusklajenega pristopa. Vključenost socialnih partnerjev je v državah članicah pogosto omejena na medsebojno izmenjavo in posvetovanje. Medagencijski strateški pristop zagotavlja boljši dostop do podatkov in informacij ter pripomore k razvoju medsebojnega razumevanja, skupnih strategij in konkretnih ukrepov.

Ciljno usmerjanje prizadevanj in virov – ocena tveganja in analiza podatkov: nekatere države članice so razvile modele ocenjevanja tveganja, ki omogočajo izvršilnim organom izpostaviti najbolj tvegane primere neprijavljenega dela. Ta pristop je učinkovito usmerjen v vire in izboljšuje stopnjo uspešnosti inšpekcijskih pregledov. Učinkovitejša raba podatkov je bistveni del ocene tveganja.

Združevanje odvračalnega in preprečevalnega pristopa: razviti je treba pristop, ki združuje učinkovitejši nadzor in izvrševanje po tem, ko se neprijavljeno delo že pojavi, skupaj z ukrepi, namenjenimi preprečevanju, da do neprijavljenega dela sploh ne bi prihajalo. Člani platforme uporabljajo več različnih preprečevalnih pristopov, ki med drugim vključujejo spodbude na strani ponudbe in na strani povpraševanja, kampanje ozaveščanja (usmerjene v delodajalce, delavce in javnost) ter reformo institucij v podporo navedenemu.

Celostni pristopi z vrsto vzporednih ukrepov: uporaba neposrednih in posrednih ukrepov je najuspešnejši in najučinkovitejši način za ukrepanje proti neprijavljenemu delu. Celostni pristop je strateški in usklajen, saj uporablja kombinacijo neposrednih (npr. inšpekcijski pregledi delovnih mest in medsebojni nadzor) in posrednih (npr. kampanje ozaveščanja in izobraževalne spodbude) pristopov, ki pomagajo pri preoblikovanju neprijavljenega dela v prijavljeno.

Po navedbah respondentov v raziskavi iz leta 2019 bi se morala platforma v prihodnosti bolj osredotočiti na pobude za ozaveščanje in krepitev zaupanja (65 % respondentov), pobude za

prijavljanje dela¹⁹ (55 %) ter ukrepe na čezmejni ravni (55 %). Večje spremembe dejavnosti po mnenju respondentov niso potrebne. Še vedno pa bi moral biti poudarek na dogodkih, na katerih se člani srečujejo, da bi si izmenjali prakse na seminarjih (74 %), tematskih delavnicah za pregled (65 %), v delovnih skupinah (61 %) in na učnih obiskih osebja (52 %). Predloge o izmenjavi dobrih praks in zgodbe o uspehu je treba po mnenju 48 % respondentov nadaljevati.

3. NAPREDEK, DOSEŽEN PRI ZASLEDOVANJU CILJEV PLATFORME

V tem oddelku je obravnavan napredek pri doseganju ciljev platforme na podlagi člena 4 Sklepa.

Dosežki platforme: pregled



3.1. Krepitev sodelovanja med ustreznimi organi in drugimi ustreznimi akterji držav članic za učinkovitejše in uspešnejše ukrepanje proti neprijavljenemu delu

Vzpostavljane večplastne mreže

Platforma je združila več kot 50 deležnikov v edinstveno mrežo v okolju, kjer je odgovornost za ukrepanje proti neprijavljenemu delu značilno razpršena med različne organe, vključenost socialnih partnerjev pa ni enakomerna. Pred platformo je bilo malo primerov sodelovanja na ravni EU in večinoma so potekala v *ad hoc* oblikah (npr. prek Odbora višjih inšpektorjev za delo, Odbora strokovnjakov za napotitev delavcev na delo in Odbora za zaposlovanje, ki se ne osredotočajo prvenstveno na boj proti neprijavljenemu delu), z malo izmenjave znanja in sodelovanja.

Platforma je **razširila obstoječe mreže in okrepila sodelovanje** pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu, tako znotraj držav kot tudi zunaj njenih meja. Skoraj vsi respondenti v raziskavi iz leta 2019 (94 %) so navedli, da so njene dejavnosti prispevale k širitvi mrež in stikov njihovih organizacij. Večina (68 %) se strinja, da je platforma prispevala tudi h krepitvi sodelovanja med ustreznimi organi in drugimi ustreznimi akterji držav članic.

¹⁹ Take pobude obsegajo širok sklop ukrepov, ki med drugim vključujejo svetovalne inšpekcijske preglede, storitve formalizacije in ciljna znižanja DDV v ogroženih sektorjih.

Člani in opazovalci so bili na splošno dejavni, saj so vsi sodelovali v dejavnostih. Vendar so bile med državami razlike v stopnji zavezanosti platformi in udeležbe v njej. Mreža se še vedno razvija, veliko je neizkoriščenih možnosti za člane in opazovalce, vključno s socialnimi partnerji, za polno vključitev in boljše širjenje učenja, da bi se dosegla širša sprejetost in učinek.

Doseganje soglasja o uspešnih pristopih politike

Ko je platforma začela svoje delo, so imele države članice zelo različna izhodišča glede stopnje in narave svojega splošnega pristopa, organizacijske zmogljivosti in tega, koliko je neprijavljeno delo štel za prednostno nalogo. Platforma je od tedaj **pripomogla k uveljavitvi boja proti neprijavljenemu delu kot prednostnega ukrepa in dosegu soglasja o uspešnih pristopih politike**. S sodelovanjem s stanovskimi kolegi in zlasti prek vzajemne pomoči so člani platforme prejeli neposredno podporo pri oblikovanju in uresničevanju takih pristopov.

Na podlagi povratnih informacij članov je mogoče sklepati, da je platforma prispevala zlasti k **razvoju celostnejšega pristopa k ukrepanju proti neprijavljenemu delu**. Poleg močnega poudarka na informacijah in ozaveščanju je spodbudila tudi premik k preoblikovanju neprijavljenega dela v prijavljeno delo z učinkovitejšimi pristopi odvracanja, kot so inšpekcijski pregledi in sankcije, podprti z oceno tveganja in boljšo izmenjavo podatkov. Člani platforme so navedli, da je njihova država ali organizacija zaradi vključitve v dejavnosti platforme uvedla ali namerava uvesti spremembe (npr. v okvirih politike in izvedbenih ukrepih) v zvezi s: pobudami za ozaveščanje in krepitev zaupanja (52 %), ukrepi za odvracanje in odkrivanje (39 %), operacijami na čezmejni ravni (32 %), pobudami za prijavljanje dela (23 %), organizacijskimi modeli (16 %) in širšimi strukturnimi reformami (16 %).

Vendar je bil glede pristopov k boju proti neprijavljenemu delu poudarek platforme predvsem na ukrepanju zoper kršitve delovnega prava in ne zoper neupoštevanje davčne in socialne varnosti, kar se kaže v sestavi njenega članstva. Širši napredek na tem področju je hkrati ovirala tudi omejena podlaga dokazov.

Na poti k celostnejšemu pristopu

Člani in opazovalci platforme se strinjajo, da je za ukrepanje proti neprijavljenemu delu potreben celosten pristop na ravni politike in operativni ravni, s celotnim naborom razpoložljivih ukrepov politike ter sodelovanjem med ključnimi organi in s socialnimi partnerji.

Raziskava platforme iz leta 2019 je izpostavila znatna izboljšanja v tej smeri, pri čemer so bili v Franciji, Litvi in Romuniji ustanovljeni novi nacionalni usklajevalni organi, na Finskem je bil uveden nacionalni pilotni projekt²⁰, v Franciji, Grčiji in Latviji pa so bili vzpostavljeni celovitejši nabori ukrepov in/ali nove strategije.

3.2. Izboljšanje zmogljivosti ustreznih organov in akterjev držav članic za ukrepanje proti čezmejnemu vidikom neprijavljenega dela

Za določene vrste čezmejnega neprijavljenega dela, na primer s strani neprijavljenih mobilnih delavcev EU ali v povezavi z goljufivimi napotitvami delavcev – vključno prek slamnatih družb — je potrebno širše in boljše čezmejno sodelovanje. Kanali sodelovanja trenutno običajno segajo od izmenjave informacij in osebja do skupnih inšpekcijskih pregledov, podprtih z dvostranskimi sporazumi in memorandummi o soglasju.

²⁰ V nacionalni pilotni projekt o kaznivih dejanjih, povezanih z delom, so bili vključeni organi za varnost in zdravje pri delu ter davčni in policijski organi, ki so vzpostavili bolj strateško sodelovanje v skupnih ukrepih in sodelovalnih projektih.

Skupni nordijski projekt o neprijavljenem delu

Danska, Estonija, Finska, Islandija, Latvija, Norveška in Švedska so ob podpori financiranja EU v okviru Programa Evropske unije za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI) združile moči in sodelovale v skupnem nordijskem projektu o neprijavljenem delu. Projekt se osredotoča na skupne inšpekcijske preglede, izmenjavo dobre prakse (zlasti o komunikaciji in preprečevalnih pristopih) in ocenjevanje rezultatov. Njegov cilj je bolje opremiti nordijske države za ukrepanje proti neprijavljenemu delu z izmenjavo informacij, sodelovanjem, možnostmi za pomoč in izmenjavo znanja.

Platforma je pomagala državam članicam okrepiti partnerstva pri ukrepanju proti čezmejnemu neprijavljenemu delu in utrla pot nadaljnjemu sodelovanju v okviru Evropskega organa za delo. Zaradi večjega medsebojnega zaupanja in rednih stikov so države članice utrdile obstoječa partnerstva in se povezale z novimi državami. Hkrati je delovni program namenil večji poudarek čezmejnemu vidikom in ustvaril orodja, ki države članice podpirajo pri izboljševanju njihovih praks na podlagi študij (npr. o čezmejnem sodelovanju), delovnih skupin (o izmenjavi podatkov) ter tematskih delavnic za pregled in naborov orodij (o dvostranskih sporazumih in memorandumih o soglasju, skupnih in usklajenih inšpekcijskih pregledih).

Vendar stopnja **vklučenosti v čezmejno sodelovanje ostaja neenakomerna**. Nacionalni organi se večinoma osredotočajo na *ad hoc* sodelovanje s sosednjimi državami ter se odzivajo na neposredne izzive namesto na strateški načrt. Večina inšpektoratov za delo se redko vključuje v usklajene in skupne čezmejne inšpekcijske preglede (enkrat do dvakrat letno)²¹. Sodelovanje v okviru Evropskega organa za delo, vključno z organizacijami socialnih partnerjev, bi lahko omogočilo obravnavo nekaterih od teh izzivov in preseči omejeno operativno zmogljivost platforme.

Porast čezmejnega sodelovanja in napredek pri izboljšanju zmogljivosti

V raziskavi iz leta 2019 je 61 % respondentov navedlo, da je platforma prispevala k izboljšanju zmogljivosti ustreznih akterjev držav članic za ukrepanje proti čezmejnemu vidikom neprijavljenega dela. Organizacije so se vključile ali pa se nameravajo vključiti v čezmejne dejavnosti prihodnje leto, vključno s: čezmejnimi sestanki uradnikov (52 %), izmenjavami osebja/skupnimi ukrepi (41 %), skupnimi inšpekcijskimi pregledi (39 %).

3.3. Ozaveščanje javnosti o vprašanjih, povezanih z neprijavljenim delom, in spodbujanje držav članic h krepitvi njihovih prizadevanj

Platforma je prispevala k **večjemu poudarku na ozaveščanju med njenimi člani**, pri čemer je polovica članov poročala o spremembah na tem področju. Delo je bilo osredotočeno predvsem na spodbujanje članov k izmenjavi izkušenj iz kampanj ozaveščanja prek določenih dejavnosti (npr. tematska delavnica za pregled in nabor orodij²², seminarji o preprečevalnih pristopih in širjenju dejavnosti platforme).

²¹ Stefanov, R., Mineva, D., Terziev, P., (2019). Cross-border actions tackling undeclared work [Čezmejni ukrepi za ukrepanje proti neprijavljenemu delu]. Evropska platforma za okrepitev sodelovanja pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu: Bruselj

²² Informacijska orodja in pristopi za nagovarjanje delodajalcev in delavcev v boju proti neprijavljenemu delu, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20864&langId=en>.

Vendar je **neposredni učinek pri ozaveščanju javnosti napredoval počasi**. Le 35 % respondentov v raziskavi iz leta 2019 se strinja, da je platforma dosegla dober ali zelo dober napredek na poti k temu cilju. Ob priznavanju potrebe, da se to prenese v dejanja, je v delovnem programu za obdobje 2019–2020 večji poudarek namenjen komunikaciji in ozaveščanju. Prva kampanja platforme o koristih prijavljenega dela, ki so jo pripravili člani in opazovalci, bo potekala od marca do junija 2020. Podprta s tednom ukrepov kot poziv članom, naj združijo svoja prizadevanja.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Evropska platforma za ukrepanje proti neprijavljenemu delu je vse od svojega začetka delovanja leta 2016 omogočila večje sodelovanje med državami. Na podlagi trdnega upravljanja, obsežnega delovnega programa in dejavne vključenosti članov je prispevala k večji učinkovitosti in modernizaciji izvršilnih organov v vsej EU. Ustvarila je trdno, na dokazih temelječe znanje, ki državam članicam in socialnim partnerjem omogoča medsebojno učenje, inovacije in skupno delovanje.

Kar zadeva preostale izzive, se je z dejavnostmi platforme izpostavila potreba po okrepljeni zavezanosti vseh članov in večji operativni zmogljivosti platforme. Izvršilni organi in socialni partnerji morajo še naprej razvijati učinkovitejše sodelovanje, tako na nacionalni kot tudi čezmejni ravni, z nadaljnjim razvijanjem strateških in operativnih pristopov za ukrepanje proti neprijavljenemu delu. Za poglobljanje vzajemnega učenja med organi držav članic in večjo učinkovitost ukrepov proti neprijavljenemu delu je še veliko možnosti, zlasti prek boljše izmenjave podatkov, analize podatkov in ocene tveganja ter prek boljšega čezmejnega sodelovanja. Delno je mogoče take izboljšave doseči z nadaljnjim razvojem informacijskih sistemov na ravni EU, ki se ne bi uporabljali samo za ugotavljanje podjetij z visokim tveganjem za namene inšpekcijskih pregledov, temveč tudi za boljše usmerjanje preprečevalnih pristopov. V zvezi s tem je ključnega pomena nadaljnje razvijanje sinergij s ključnimi pobudami in politikami EU (npr. tistimi, ki so povezane z delovnimi pogoji delavcev platforme, evropskim semestrom in izvajanjem evropskega stebra socialnih pravic, izmenjavo informacij za davčne namene, vključno z dohodkom od zaposlitve²³) in instrumenti financiranja (kot je Evropski socialni sklad plus). Pomembno je nadaljnje razvijanje celovitega pristopa, ki učinkovite in uspešne odvratalne ukrepe združuje z ukrepi, namenjenimi preprečevanju, da do neprijavljenega dela sploh ne bi prihajalo. V prihodnosti je mogoče dodaten poudarek nameniti tudi izobraževanju in ozaveščanju državljanov, delavcev in delodajalcev o njihovih pravicah, odgovornostih in obveznostih. #EU4FairWork, prva kampanja obveščanja in ozaveščanja, ki jo bo platforma organizirala med marcem in junijem 2020, je pomemben korak v tej smeri, na katerem je treba graditi.

Sodelovanje med državami članicami v okviru Evropskega organa za delo lahko gradi na visoki ravni zaupanja in dobro uveljavljenega sodelovanja med člani platforme in opazovalci. To bo zagotovilo trdno podlago za boljše čezmejno sodelovanje in krepitev zmogljivosti v začetni fazi ELA, ki ima dosti obsežnejši mandat. Širše področje delovanja ELA bo izravnalo razlike z bolj omejeno operativno zmogljivostjo platforme in neenakomernim sodelovanjem njenega članstva.

Delovni program platforme za obdobje 2019–2020 se bo izvajal skladno z načrti, kar bo omogočilo nemoten prehod. Sklep (EU) 2016/344 bo razveljavljen, ko bo ELA dosegel polno operativno zmogljivost, vendar so bili trenutni cilji, poslanstva in dejavnosti platforme večinoma potrjeni v uredbi o ustanovitvi Evropskega organa za delo (člen 12 in Priloga)²⁴. Hkrati ustanovitev ELA zagotavlja priložnost za nadaljnje spremembe in reševanje izzivov, ki izhajajo iz prvotne konfiguracije platforme.

Evropski organ za delo bo določil prednostne naloge in predlagal načine za dolgoročno reševanje zgoraj izpostavljenih izzivov. Mogoče je predvideti, da bi se platforma kot stalna delovna skupina

²³ Direktiva o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja, Direktiva Sveta 2011/16/EU z dne 15. februarja 2011.

²⁴ Uredba (EU) 2019/1149 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o ustanovitvi Evropskega organa za delo, spremembi uredb (ES) št. 883/2004, (EU) št. 492/2011 in (EU) 2016/589 ter razveljavitvi Odločbe (EU) 2016/344.

ELA osredotočila na svojo glavno nalogo ukrepanja proti neprijavljenemu delu, medtem ko bi bilo mogoče nekatere bolj horizontalne naloge, kot so podpora operativnemu čezmejnemu sodelovanju, krepitev zmogljivosti v izvršilnih organih in razvoj orodij na ravni EU, bolj skladno obravnavati s širšimi dejavnostmi ELA. Platforma bo imela koristi od obsežne operativne strukture v okviru ELA in od specializiranega strokovnega znanja osebja na različnih področjih. Zaradi sinergij z drugimi dejavnostmi ELA in trdnega mandata za ukrepanje proti neprijavljenemu delu je mogoče dejavnosti platforme razširiti, izpopolniti, ciljno usmeriti in načrtovati v daljšem časovnem okviru. Sodelovanje ELA v kampanji platforme o koristih prijavljenega dela v letu 2020²⁵ je dober primer sinergij in usklajevanja pobud na ravni EU v podporo pravičnosti na evropskem trgu dela.

Ustanovitev ELA bo zagotovila večjo spodbudo za učinkovitejše ukrepanje proti neprijavljenemu delu in preoblikovanje slednjega v prijavljeno delo, kar prispeva k poštenim delovnim pogojem, lojalni konkurenci in poštenu mobilnosti v korist delavcev, gospodarstva in širše družbe.

²⁵ Evropski organ za delo, delovni program za leto 2020, https://ela.europa.eu/documents/ELA_Work_Programme_2020.pdf.