



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 24.10.2007
KOM(2007) 628 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Tehokkaammin pimeää työtä vastaan

KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Tehokkaammin pimeää työtä vastaan

1. JOHDANTO

Pimeä työ on määritelty ”maksetuksi toiminnaksi, joka on luonteeltaan laillista mutta josta ei ilmoiteta viranomaisille, ottaen samalla huomioon eri jäsenvaltioiden sääntelyjärjestelmien erot”. Määritelmässä¹ pimeä työ yhdistetään vero- ja/tai sosiaaliturvapetoksiin, ja sen piiriin kuuluu monenlaista toimintaa epävirallisista kotitalouspalveluista laittomasti maassa asuvien pimeään työhön – ei kuitenkaan rikollinen toiminta. Pimeä työ on monimutkainen ilmiö, johon vaikuttaa monenlaisia taloudellisia, sosiaalisia, institutionaalisia ja kulttuuritekijöitä. Yleisesti kuitenkin katsotaan, että pimeä työ haittaa kasvuun tähtäävää talous-, budjetti- ja sosiaalipolitiikkaa.

Sekä työnantajat (ja kuluttajat) että työntekijät (ja itsenäiset ammatinharjoittajat) voivat ryhtyä pimeään työhön siihen liittyvien hyötymismahdollisuuksien vuoksi – verrattuna rangaistuksen vaaraan. Kyse on verojen ja sosiaaliturvamaksujen välttämisestä, sosiaalisista oikeuksista (minimipalkka, työsuhdeturvalainsäädäntö, lomaoikeudet) sekä sääntelyvaatimusten noudattamisen kustannuksista (rekisteröintivaatimukset, työterveys- ja työturvallisuusmääräykset). Pimeä työ kilpailee ja joskus päihittääkin sääntöjenmukaisen toiminnan ja on siinä mielessä sosiaalisen polkumyynnin lähde. Jos pimeän työn tekijä nostaa samalla työttömyys- tai vastaavia etuuksia, kyse on myös sosiaaliturvan väärinkäytöstä.

Pimeää työtä on jo analysoitu komission vuonna 1998 antamassa tiedonannossa, jossa esitettiin katsaus sen syihin ja vaikutuksiin ja tuotiin esiin joitakin toimintalinjoihin liittyviä kokemuksia. Tiedonannolla luotiin pohjaa EU:n laajuiselle pimeää työtä käsittelevälle keskustelulle, joka huipentui vuosien 2003–2005 työllisyyspolitiikan suuntaviivoissa² vahvistettuun yhteiseen poliittiseen toimintamalliin. Suuntaviivoissa suositeltiin mallia, jossa yhdistyvät tasapainoisella tavalla ennaltaehkäisy (hyvin suunnitellut vero- ja etuusjärjestelmät ja hallinnolliset määräykset) sekä tiedotus, seuraamukset ja lain täytäntöönpano. Toimintamallia hiottiin edelleen neuvoston 29. lokakuuta 2003 antamassa päätöslauselmassa,³ jonka aiheena oli pimeän työn muuttaminen lailliseksi työksi ja jossa kehoitettiin myös työmarkkinaosapuolia ryhtymään toimiin. Tiedonanto oli lisäksi yksi niistä tekijöistä, joiden pohjalta käynnistettiin vuonna 2000 kokeilu alennetun arvonlisäkannan soveltamisesta tiettyihin työvoimavaltaisiin palveluihin.⁴

¹ KOM(98) 219.

² EUVL L 197, 5.8.2003 (pimeää työtä koskeva erityissuuntaviiva nro 9).

³ EUVL C 260, 29.10.2003, s. 1.

⁴ Direktiivi 1999/85/EY, EYVL L 277, 28.10.1999. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa alennettua alv-kantaa tiettyihin työvoimavaltaisiin palveluihin, kuten yksityisasuntojen korjaukseen, parturi- ja kampaamopalveluihin, ikkunanpesuun, kodinhoitopalveluihin ja pieniin korjauspalveluihin. Kokeilua jatkettiin 31.12.2010 saakka direktiivillä 2006/18/EY (EUVL L 51, 22.2.2006, s. 12).

Kun otetaan huomioon epävirallisen talouden jatkuva merkitys ja ilmeinen kasvu tietyillä aloilla (rakentaminen) ja tiettyjen työmuotojen käytössä, voidaan kysyä, onko pimeään työhön kiinnitetty riittävää pitkäjänteistä poliittista huomiota. Tässä tiedonannossa halutaan siksi korostaa pimeän työn poliittista merkitystä luomalla katsaus jäsenvaltioiden toimenpiteisiin ja tuomalla esiin mahdollisuuksia oppia toisten onnistuneista toimintamalleista. Analyysin tukena on lisäksi uutta näyttöä yhdenmukaistetusta selvityksestä, jolla pyrittiin saamaan lisävalaistusta pimeän työn luonteenpiirteisiin ja motiiveihin.

2. PIMEÄN TYÖN VÄHENTÄMISEN POLIITTINEN MERKITYS

Jos pimeän työn muuttamiseen lailliseksi työksi tähtäävän politiikan toteuttamisessa onnistutaan, se auttaa uudistetun Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategian pää tavoitteitten saavuttamisessa.

Pimeä työ on haitallista Lissabonin strategian kaikkien kolmen pilarin kannalta. Erityisesti se haittaa Euroopan työllisyysstrategian yleisten tavoitteitten saavuttamista (täystyöllisyys, työn laatu ja tuottavuus sekä sosiaalinen yhteenkuuluvuus). Makrotaloudellisesti katsottuna pimeä työ pienentää verotuloja ja jättää sosiaaliturvajärjestelmien rahoitusta. Mikrotalouden näkökulmasta pimeä työ taas vääristää reilua kilpailua yritysten kesken ja avaa tietä sosiaaliselle polkumyynnille. Se heikentää myös tuottavuutta, sillä epävirallisesti toimivat yritykset leimallisesti välttävät virallisten palvelujen ja panosten (esim. luottojen) käyttöä ja pysyttelevät mieluummin pienikokoisina.

Vastikään julkaistussa työlainsäädäntöä käsittelevässä vihreässä kirjassa⁵ pimeä työ nostettiin tärkeimmäksi sosiaaliseen polkumyyntiin vaikuttavaksi tekijäksi ja sen vuoksi yhdeksi keskeisistä kysymyksistä modernisoitaessa EU:n työlainsäädäntöä. Pimeään työhön yhdistetään lisäksi huonot työolot ja niistä aiheutuvat riskit työntekijöiden terveydelle, heikot etenemismahdollisuudet sekä riittämätön sosiaalinen suojelu. EU:n tason työmarkkinaosapuolet ovatkin vuosien 2006–2008 työohjelmassaan⁶ kaavailleet tekevänsä yhteisen analyysin pimeästä työstä. Vihreästä kirjasta järjestetyssä kuulemisessa⁷ kävi ilmi, että hallintoviranomaiset tukevat voimakkaasti hallinnollisen yhteistyön lisäämistä EU:n tasolla sekä tietojen ja hyvien toimintamallien vaihdon lisäämistä ja että työmarkkinaosapuolet ja muut sidosryhmät ovat vuonna 2003 annetun neuvoston päätöslauselman poliittisten prioriteettien takana. Mainittakoon erityisesti, että ammattiliitot toivoisivat sääntelykehyksen ja täytäntöönpanon parantamista EU:n tasolla rajatylittävien sosiaaliturvan väärinkäytösten torjumiseksi.

Pimeän työn kustannuksista sosiaaliturvajärjestelmille ollaan yhä yksimielisempiä: paitsi että järjestelmien rahoitus heikkenee tulojen vähetessä myös kansalaisten luottamus järjestelmiin ja niiden uskottavuus kärsivät. Pimeää työtä tekevät saattavatkin usein olla oikeutettuja työttömyys- tai perhe-etuuksiin taikka työmarkkinoiden ulkopuolella oleville maksettaviin etuuksiin, mutta samalla he menettävät kaikki virallisella työsopimuksella työskentelemisestä koituvat edut, kuten ansiosidonnaisen eläkkeen sekä mahdollisuudet koulutukseen ja ansioiden ja statuksen kehittymiseen, ja lisäksi vaarana on juuttuminen pelkästään pimeään työhön. Sosiaaliturvajärjestelmien uudistuksissa voidaan tarjota vahvoja kannustimia

⁵ Työlainsäädäntö 2000-luvun haasteiden tasalle, KOM(2006) 708, 22.11.2006.

⁶ Euroopan tason työmarkkinaosapuolten työohjelma 2006–2008.

⁷ Komission vihreään kirjaan Työlainsäädäntö 2000-luvun haasteiden tasalle liittyvän julkisen kuulemisen tulokset (KOM(2007) xxx).

ilmoittaa työstä virallisesti, kuten vuonna 2006 julkaistussa riittäviä ja kestäviä eläkkeitä käsittelevässä tiivistelmäraportissa⁸ tuotiin esiin.

Segmentoituneilla työmarkkinoilla suuret määrät työntekijöitä juuttuvat toimintaan, jossa suoja on riittämätön. Myös tämä ongelma tunnustetaan yhä laajemmin. Pimeä työ on ääriesimerkki työmarkkinoiden segmentoitumisesta.⁹

Pimeän työpaikan löytäminen on keskeinen laittomaan maahanmuuttoon rohkaiseva tekijä. Maassa laittomasti oleskeleville, jotka yleensä jäävät sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle, tarjotaan pimeää työtä usein sellaisilla ehdoilla, jotka eivät ole sosiaalisesti hyväksyttävissä eivätkä työterveys- ja työturvallisuusmääräysten mukaisia. Komissio ehdotti 16. toukokuuta 2007 direktiiviä maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavien seuraamusten säätämisestä.¹⁰

3. NÄYTTÖÄ PIMEÄSTÄ TYÖSTÄ

A. Pimeän työn taustatekijät

Seuraavat tekijät saattavat huolestuttavalla tavalla lisätä pimeää työtä:

- Kodinhoito- ja hoivapalvelujen kysyntä kasvaa sosiodemografisten muutosten ja ehkä myös työajan lyhenemisen vaikutuksesta.
- Työsuhteet ovat muuttumassa pienimuotoisemmiksi ja vähemmän hierarkkiseksi ja palkkaus- ja työaikajärjestelyt joustavammiksi.
- Itsenäistä ammatinharjoittamista (myös näennäistä) ja aliurakointia ja yleisemminkin joustavia työsopimuksia ja kutsuttaessa työskentelyä voidaan käyttää väärin niin, että osa tuloista jätetään ilmoittamatta.
- Valtakunnanrajat ylittävien yritysryhmittymien perustaminen helpottuu, ja sitä varten tarvitaan seuranta- ja täytäntöönpanoelinten tai -järjestelmien tehokasta kansainvälistä yhteistyötä.

B. Tilastollinen näyttö EU:n tasolla

Mittausongelmia

Koska pimeää työtä ei seurata tai rekisteröidä ja koska se voidaan määritellä eri tavoin kansallisessa lainsäädännössä, on vaikeaa tehdä luotettavaa arviota pimeän työn laajuudesta eri jäsenvaltioissa. Sen laajuutta ja ominaispiirteitä on kuitenkin välttämättä arvioitava, jotta voidaan ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Pimeää työtä voidaan mitata sekä suoraan että välillisesti. Välilliset menetelmät perustuvat makrotaloudellisten aggregaattien vertailuun (niitä ovat esimerkiksi kansantalouden tilinpito, sähkönkulutus ja käteissuoritukset). Välillisillä menetelmillä (etenkin monetaarisilla) usein

⁸ SEC(2006) 304.2.

⁹ Päämääränä yhteiset joustoturvaperiaatteet, KOM(2007) 359, 27.6.2007.

¹⁰ Ks. KOM(2007) 249, 16.5.2007.

yliarvioidaan pimeän työn määrä eikä juurikaan pystytä kuvaamaan sen sosioekonomisia piirteitä. Suorat menetelmät perustuvat sitä vastoin tilastollisiin tutkimuksiin, ja vaikka niillä onkin vertailtavuuteen ja yksityiskohtaisuuteen liittyviä ansioita, ne usein aliarvioivat pimeän työn laajuuden. Kattavan kuvan saamiseksi pimeän työn laajuudesta ja syistä on siksi käytettävä molempia menetelmiä. Olemassa on lisäksi runsaasti hallinnollisia tietoja, joita ei hyödynnetä järjestelmällisesti mutta joilla voitaisiin täydentää suorissa ja välillisissä analyyseissä tehtyjä havaintoja (esim. tarkastustilastot).

Kansalliset arviot

Tähän mennessä parhaat, välillisiin menetelmiin perustuvat käytettävissä olevat arviot pimeän työn laajuudesta jäsenvaltioissa perustuvat komission vuonna 2004 teettämään tutkimukseen.¹¹ Pimeän työn laajuudessa ja ominaispiirteissä näyttää olevan huomattavia eroja eri jäsenvaltioissa. Eräissä etelä- ja itäeurooppalaisissa maissa se edustaa jopa yli 20:tä prosenttia BKT:stä. Euroopan työllisyyden seurantakeskuksen¹² asiantuntijoiden hiljattaisen katsauksen mukaan pimeä työ lisääntyy edelleen useissa jäsenvaltioissa,¹³ mutta ilmiö on laantunut eräissä uusissa jäsenvaltioissa, joissa työpaikkoja on viime vuosina tullut runsaasti lisää ja työvoimapulaakin on ilmennyt.

C. Pimeän työn ominaispiirteet ja muodot Eurobarometri-tutkimuksen mukaan

Vuoden 2004 tutkimuksen jatkoksi tehtiin vuoden 2007 toisella neljänneksellä suoriin menetelmiin perustuva pimeää työtä koskeva tutkimus, joka toteutettiin EU:n kaikissa 27 jäsenvaltiossa erityisenä Eurobarometri-tutkimuksena (nro 284). Tutkimuksessa keskityttiin yleiseen mielipiteeseen pimeästä työstä, sen kysyntään ja tarjontaan, pimeän työn tekemisen tai teettämisen syihin sekä tuottajien ja kuluttajien sosioekonomisiin piirteisiin.

Koska aihe on arkaluonteinen ja tutkimus kokeellinen ja koska pimeän työn tekemisestä tai teettämisestä ilmoittaneita vastaajia oli vähän, tuloksia olisi tulkittava varovaisesti. Määrällisistä tuloksista on todettava, että ne todennäköisesti sijoittuvat todellisten arvojen alareunalle. Koska Eurobarometri-tutkimus perustuu määriteltyyn otokseen, sen avulla ei voitu saada luotettavaa näyttöä maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tilanteesta taikka niiden uusien jäsenvaltioiden kansalaisten tilanteesta, joiden vapaata liikkuvuutta rajoitetaan väliaikaisesti. Tulokset kuitenkin viittaavat esimerkiksi seuraaviin seikkoihin:

- Pimeälle työlle on suuret markkinat koko EU:ssa etenkin kodinhoitopalvelujen kohdalla.
- Pääsyynä on halu välttää veroja ja hallinnollista taakkaa (etenkin epätyypillisessä työssä kuten kausityössä), ei niinkään välttämättömyys.
- ”Kirjekuoripalkoilla”¹⁴ on merkitystä etenkin rakennusallalla.

¹¹ *Undeclared Work in an Enlarged Union*, toukokuu 2004. Ks. http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_en.htm.

¹² Ks. www.eu-employment-observatory.net.

¹³ Katsauksessa on eroteltu tulokset Espanjassa, Italiassa ja Portugalissa hiljattain toteutetuista toimenpiteistä, joilla laillistetaan maassa laittomasti oleskelevien asema.

¹⁴ Se osuus kokonaispalkasta, joka maksetaan käteisenä ja jota ei ilmoiteta.

- Pimeä työ on yleistä opiskelijoiden, itsenäisten ammatinharjoittajien ja työttömien keskuudessa.
- Kiinni jäämisen seuraamuksia ei juuri tunneta.

4. STRATEGIOITA PIMEÄN TYÖN VÄHENTÄMISEKSI

Pimeä työ on niin monimutkainen ja epäyhtenäinen ilmiö, ettei sen torjumiseen ole yksinkertaisia ratkaisuja. Tarvitaan tasapainotettu toimintapaketti, jolla pimeän työn esiintymistä vähennetään tai torjutaan ja jossa mukana ovat myös työmarkkinaosapuolet. Tällainen toimintamalli esitettiin neuvoston vuonna 2003 antamassa päätöslauselmassa, jonka aiheena oli pimeän työn muuttaminen lailliseksi työksi. Siinä kehoitetaan ryhtymään seuraaviin toimiin:

- Vähennetään pimeän työn taloudellista houkuttelevuutta, jonka taustalla on verotus- ja etuusjärjestelmien rakenne sekä sosiaalisen suojelun järjestelmän salliva suhtautuminen pimeän työn tekemiseen.
- Uudistetaan ja yksinkertaistetaan hallintoa, jotta määräysten noudattamisen kustannukset pienenisivät.
- Tehostetaan seuranta- ja seuraamusmenettelyjä, joihin osallistuvat työsuojeluhallinto, verovirastot ja työmarkkinaosapuolet.
- Jäsenvaltioiden olisi tehtävä keskenään yhteistyötä.
- Tiedotetaan asiasta.

Seuraavassa tarkastellaan edellä mainituilla aloilla tapahtunutta kehitystä ja havainnollistetaan sitä esimerkeillä jäsenvaltioiden omaksumista innovatiivisista menettelyistä.¹⁵

A. Pimeän työn taloudellinen houkuttelevuus

Käytävissä oleva näyttö vahvistaa sen, että erityyppisen verotuksen (etenkin työntekijöiden tuloveron ja sosiaaliturvamaksujen) koettu taso sekä sen rakenne ja toteutus ovat pimeän työn merkittäviä taustatekijöitä. Mukana on kuitenkin muitakin tekijöitä, kuten ihmisten luottamus verotuksen ja sosiaalisen suojelun järjestelmiin.

Useimmat jäsenvaltiot ovatkin parantaneet laillisen työn kannustimia etenkin korottamalla työtulojen verotuskynnystä ja määrittelemällä vähimmäispalkka asianmukaiselle tasolle joko lainsäädännöllä tai työehtosopimuksilla. Tilastot vahvistavat, että pienipalkkaisen työvoiman verotaakka pienenee yleisesti vaikkakin hitaasti. Työhön kohdistuva kokonaisverokiila pieneni EU:ssa vuosien 2000 ja 2005 välillä noin 1,2 prosenttiyksikköä.¹⁶ Kun keskimääräinen bruttotaso on edelleen noin 40 prosenttia, keventyminen ei välttämättä ole

¹⁵ Esimerkkejä ei esitetä paremmuusjärjestyksessä, eivätkä viittaukset eri maihin ole kattavia. Laajempi luettelo innovatiivisista menettelyistä löytyy Euroopan työllisyyden seurantakeskuksen verkkosivuilta (www.eu-employment-observatory.net) sekä asiakirjoista, jotka esitettiin Brysselissä 21.–22.6.2007 järjestetyssä pimeää työtä ja veronkiertoa käsitelleessä kansainvälisessä konferenssissa (http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/).

¹⁶ Ks. Eurostatin rakenneindikaattorit: matalapalkkaisten työntekijöiden verokiila.

vakuuttavaa, kun vaihtoehtona on pimeä työ (etenkin yhdistettynä etuuksiin). Kevennysten vaikutukset voivat lisäksi jäädä toteutumatta ylityön kohdalla, sillä ylityötä verotetaan monissa jäsenvaltioissa selvästi raskaammin.

Vähimmäispalkkaa on korotettu huomattavasti etenkin uusissa jäsenvaltioissa. Se määritellään yleensä varovaisesti (alle puoleen keskipalkasta), jottei laillinen työ korvautuisi pimeällä. Monissa uusissa jäsenvaltioissa, joissa kirjekuoripalkat ovat yleisiä, korotettu vähimmäispalkka pienentää liikkumavaraa kirjekuorten sisällöstä neuvoteltaessa.

Työntekoon liittyvät ja vähimmäistason sosiaalietuudet olisi asetettava tasolle, joka mahdollistaa kohtuulliset elinolot mutta pitää laillisen työn houkuttelevampana vaihtoehtona kuin pimeän työn ja etuuksien yhdistelmä. Etuuksien vastaanottajien valvontaa on kiristetty useimmissa jäsenvaltioissa.

Itsenäisen ammatinharjoittamisen suuri osuus eräissä jäsenvaltioissa viittaa mahdollisiin epäyhtenäisyyksiin siinä, millaista verotus- ja sosiaaliturvajärjestelmää sovelletaan yhtäältä palkkatyöntekijöihin ja toisaalta itsenäisiin ammatinharjoittajiin. Yhteisöverotus voi olla kevyempää kuin työntekijän tuloverotus, tai itsenäisiä ammatinharjoittajia ja palkkatyöntekijöitä kohdellaan eri tavoin sosiaaliturvajärjestelmissä. Slovakian ja Viron tasaveroa voidaan pitää pyrkimyksenä poistaa näitä epäyhtenäisyyksiä.

Pohjaa politiikan linjaamiseen:

- Kun asiaa tarkastellaan pimeän työn näkökulmasta, voitaisiin parantaa sosiaaliturvajärjestelmien tarjoamien kannustinten ja pidäkkeiden tasapainoa huolehtimalla riittävästä tulotuesta, tunnustamalla oikeuksien ja maksujen yhteys, valvomalla sosiaalietuuksien vastaanottajia sekä määrittämällä riittäviä taloudellisia seuraamuksia vero- ja sosiaaliturvapäätöksistä.
- Huomionarvoisia seikkoja ovat i) ylityön verotus, ii) vähimmäispalkkojen tai työehtosopimuksissa vahvistettujen palkkojen noudattaminen ja niiden mahdollinen rooli kirjekuoripalkkojen viitearvona, iii) palkkatyöntekijän ja itsenäisen ammatinharjoittajan verotuksen epäyhtenäisyys sekä iv) tuottavuudeltaan heikkojen työpaikkojen verotuksen keventäminen.

B. Hallinnon uudistaminen ja yksinkertaistaminen

Työn verotuksen ohella etenkin epätyypilliseen ja kausityöhön liittyvä hallinnollinen rasite näyttää olevan voimakkain pimeää työtä lisäävä tekijä. Heikko tuottavuus ja hallinnolliset tai verotukseen liittyvät rasitteet voivat joissain ääritapauksissa johtaa siihen, ettei tiettyjä toimia ole taloudellisesti kannattavaa tehdä virallisen talouden piirissä.

Työntekijöiden rekisteröintiä on yksinkertaistettu Kreikassa (perheenjäsenet), Ranskassa (maatalouden ja hotelli- ja ravintola-alan kausityöntekijät), Alankomaissa (asuntojen siivous) ja Saksassa (ns. minityöpaikat, Mini-Jobs), ja näin on onnistuttu luomaan huomattava määrä työpaikkoja. Espanjassa alueelliset vertailut osoittavat, että määräaikaisten sopimusten ja pimeän työn määrät korreloivat keskenään. Maassa vuonna 2005 tehdyllä työmarkkinaosapuolten sopimuksella pyritään vähentämään tilapäistyötä, ja sitä voidaan pitää lupaavana askeleena kohti myös pimeän työn muuttamista lailliseksi.

Säännöllisiä kotipalveluja varten otettiin käyttöön palveluseteleitä ja -järjestelyjä Belgiassa, Itävallassa ja Espanjassa, kun taas Tanskassa niiden käyttöä vähennettiin vuonna 2001.

Järjestelyistä oli usein apua työpaikkojen luomisessa, mutta niiden budjettivaikutukset vaihtelevat.

Koska pimeään työhön voi liittyä välillisten verojen kiertoa, eräät jäsenvaltiot ovat tarttuneet direktiivissä 1999/85/EY tarjottuun mahdollisuuteen alentaa tiettyihin työvoimavaltaisiin palveluihin sovellettavaa alv-kantaa. Yksittäisen alv-alennuksen työllisyyttä lisäävästä vaikutuksesta ei ole kovin paljon näyttöä. Rakennusten korjauksen ja kunnossapidon suhteen monet jäsenvaltiot (esim. Suomi, Ruotsi ja Italia) taas pitivät tehokkaampana kuluttajan veropohjasta tehtäviä vähennyksiä.

Kun unioniin liittyi 1. toukokuuta 2004 kymmenen uutta jäsenvaltiota, Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Ruotsi avasivat työmarkkinansa uusista jäsenvaltioista tuleville työntekijöille, kun taas muut alkoivat soveltaa tilapäisjärjestelyjä kahdeksasta uudesta jäsenvaltiosta tuleviin työntekijöihin.

Vuoden 2003 liittymissopimuksessa vahvistettujen siirtymäjärjestelyjen toimivuudesta laatimassaan kertomuksessa komissio totesi, että työmarkkinoillepääsyn rajoitukset voivat lisätä pimeää työtä.¹⁷

Osa EU15-maista (Suomi, Espanja, Portugali, Kreikka, Italia, Alankomaat ja kohta myös Luxemburg) on poistanee rajoituksensa kokonaan 1. toukokuuta 2006 jälkeen, ja eräät muut ovat yksinkertaistaneet omiaan työmarkkinatilanteen kiristytessä. Saksa ja Itävalta ilmoittivat hiljattain vapauttavansa ammattitaitoisten asiantuntijoiden pääsyn työmarkkinoilleen. Tammikuun 2007 alussa tilanne oli se, että EU25-maista kymmenen (Kypros, Latvia, Liettua, Puola, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro) oli lainsäädännössään vapauttanut bulgariaalaisten ja romanialaisten työntekijöiden pääsyä työmarkkinoilleen.

Pohjaa politiikan linjaamiseen:

- Työlainsäädännössä ja hallintojärjestelmissä on vielä parantamisen varaa, jotta pystyttäisiin paremmin vastaamaan työmarkkinoiden lyhyen aikavälin tarpeisiin ja niukkuuksiin.
- Alakohtaiset mallit tarjoavat paljon mahdollisuuksia muuttaa pimeää työtä lailliseksi (erityisesti hotelli- ja ravintola-alalla, maataloudessa ja kotipalveluissa).
- Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa yhteisön lainsäädäntöä olisi sovellettava ja tuettava yleisesti (etenkin EURESin kautta).
- Sähköisen hallinnon, online-rekisteröinnin ja eri hallinnollisten tietokantojen välisen tiedonvaihdon mahdollisuuksia olisi hyödynnettävä enemmän.

¹⁷ KOM(2006) 48 lopullinen, 8.2.2006 (kausi 1.5.2004–30.4.2006). Kertomus laaditaan myös ennen järjestelyjen toisen vaiheen päättymistä 30.4.2009 sekä Bulgarian ja Romanian osalta ennen ensimmäisen vaiheen päättymistä 31.12.2008.

C. Seuranta ja seuraamukset

Komissio toi työlaainsäädäntöä käsittelevässä vihreässä kirjassaan¹⁸ esiin tarpeen tehostaa valtionhallinnon eri elinten – kuten työsuojeluhallinnon sekä sosiaaliturva- ja veroviranomaisten – yhteistyötä kansallisella tasolla. Lisäksi todettiin, että ”jos näiden lainvalvontaviranomaisten resursseja ja asiantuntemusta lisätään ja niiden yhteistyötä kumppanitahojen kanssa parannetaan, pimeän työn tekeminen voi muuttua vähemmän houkuttelevaksi”.

Useissa maissa (esim. Italiassa, Ranskassa, Saksassa, Slovakiassa ja Suomessa) on annettu uusia lakeja ja vahvistettu uusia toimintasuunnitelmia, joilla pyritään tehostamaan pimeän työn havaitsemista. Pimeän työn määritelmää on usein ajanmukaistettu työmarkkinoiden kehityksen perusteella (vuokratyö, alihankinta jne.), ja näennäisen itsenäisen ammatinharjoittamisen havaitsemiseen on kehitetty kriteereitä.

Sosiaaliturvaelinten, työsuojeluhallinnon ja ammattiliittojen seuranta- ja valvontavalmiuksien parantaminen on noussut prioriteetiksi monessa jäsenvaltiossa. Belgiassa, Irlannissa, Italiassa ja Ranskassa on perustettu ministeriöidenvälisiä koordinointielimiä. Asiaan liittyvien eri tietokantojen välille on luotu yhteyksiä (esim. Portugalissa).

Työnantajien velvollisuudesta rekisteröidä työntekijät työsuhteen ensimmäisestä päivästä lukien on tullut yleinen käytäntö. Myös pimeän työn potentiaalisille käyttäjille on asetettu velvollisuuksia Saksassa (kotitalouksilla on vuodesta 2004 ollut velvollisuus säilyttää laskut rakennus- ja kunnossapitopalveluista) ja Itävallassa (käteispohjainen täysin ajantasainen kirjanpito hotelli- ja ravintola-alalla).

Monissa maissa on tehty työmarkkinaosapuolten sopimuksia etenkin rakennusalaalla (Italiassa, Saksassa, Suomessa). Italian budjettilaissa säädetään, että työministeriö ottaa vuonna 2007 yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa käyttöön ohjeellisen järjestelmän, jolla arvioidaan todelliset työtunnit (”indici di congruità”).

Maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajille on ryhdytty määräämään seuraamuksia (esim. Alankomaissa, Saksassa, Suomessa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa), ja monissa tapauksissa niitä on tiukennettu esimerkiksi kieltämällä osallistuminen julkisiin hankintoihin. Komissio ehdotti hiljattain tähän liittyvää direktiiviä, jolla halutaan varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot ottavat EU:n kattavan maahanmuuttopolitiikan mukaisesti käyttöön ja panevat täytäntöön samanlaisia seuraamuksia niille, jotka ottavat töihin maassa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia.¹⁹

Pohjaa politiikan linjaamiseen:

- Työntekijöiden pakollinen rekisteröinti on edellytys pimeän työn havaitsemiselle. Kirjallisten työsopimusten käytöstä pitäisi myöntää mahdollisimman vähän poikkeuksia.
- Alakohtaiset ratkaisut tarjoavat paljon mahdollisuuksia valvoa pimeää työtä ja muuttaa sitä lailliseksi yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa.

¹⁸ Edellä mainittu KOM(2006) 708.

¹⁹ Ks. KOM(2007) 249, 16.5.2007.

- Pimeän työn vastaisten toimien onnistuminen edellyttää yhteistyötä verotuksesta, työvoima-asioista ja maahanmuutosta vastaavien elinten kesken samoin kuin lainsäädännön ja seuraamusten täytäntöönpanoa.

D. Rajatylittävä yhteistyö EU:ssa

Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 96/71/EY mukaisia kahdenvälisiä yhteistyösopimuksia ovat tehneet muiden muassa Belgia, Ranska ja Saksa, ja muitakin on suunnitteilla (Espanja, Italia, Puola ja Tšekki). Lisäksi eräät jäsenvaltiot ovat sopineet yhteistyöstä, jolla edistetään ja vaihdetaan asiantuntemusta laajemman pimeään työhön liittyvän poliittisen ohjelman kautta.²⁰

Komission näkemyksen mukaan jäsenvaltioiden olisi parannettava hallinnollista yhteistyötään etenkin lähetettyjen työntekijöiden kohdalla.²¹ Siksi komissio suunnittelee suositusta, jolla yhteistyötä tehostettaisiin sisämarkkinoiden tiedotusjärjestelmän avulla. Kaavailuissa on myös päätös, jolla perustettaisiin asiaa käsittelevä korkean tason komitea. Komitea tukisi ja avustaisi jäsenvaltioita niiden kartoittaessa ja vaihtaessa hyviä toimintamalleja, jotka sopivat lähetettyjä työntekijöitä koskevan lainsäädännön valvontaan ja täytäntöönpanoon.

Jäsenvaltioiden sosiaaliturvalaitosten yhteistyön tehostamista koskevia säännöksiä on myös komission vuonna 2006 ehdottamassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa, joka koskee sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelyä (asetus korvaa asetuksen (ETY) N:o 1408/71, kunhan täytäntöönpanoasetus on annettu).

Pohjaa politiikan linjaamiseen:

- Rajojen yli tapahtuvan työntekijöiden liikkumisen valvontaa koskevia institutionaalisia järjestelyjä on jatkuvasti mukautettava rajatylittävän liiketoiminnan kiihtyvään vauhtiin ja mutkistuvaan luonteeseen.

E. Tiedotus

On toteutettu useita onnistuneita tiedotuskampanjoita (esim. Tanskan reilun pelin kampanja). Uusissa jäsenvaltioissa kampanjat ovat usein olleet laajamittaisia, ja niissä on keskitytty tiettyihin aiheisiin, kuten ”kirjekuoripalkkoihin” (esim. Latvian Työsopimus toimii -kampanja).

Pohjaa politiikan linjaamiseen:

- Olisi hyvä lisätä kansalaisten tietoisuutta pimeään työhön liittyvistä riskeistä ja etenkin mahdollisista seuraamuksista (ks. Eurobarometri-tutkimuksen tuloksia). Työmarkkinaosapuolilla on tässä suhteessa merkittävä tehtävä.

²⁰ ENUW (European Network on Undeclared Work) on viiden jäsenvaltion (Belgian, Italian, Ranskan, Romanian ja Saksan) viranomaisten perustama verkosto, jota koordinoi Italian työministeriö.

²¹ KOM(2007) 304 lopullinen, 13.6.2007, tiedonanto palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä.

- Kansalaisille olisi tiedotettava niistä myönteisistä puolista, jota verojen asianmukaiseen maksamiseen liittyy, samoin kuin siitä, että sosiaaliturvamaksuja voidaan pitää vakuutuksena.

5. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Näkyvissä ei ole vakuuttavia merkkejä siitä, että pimeä työ olisi havaittavasti vähentynyt viime vuosina. Pimeä työ on edelleen taloudellisesti houkuttelevaa – etenkin kun sitä tarkastellaan yhdessä alv-petosten ja laajemmalle EU:hun liittyvien toimintamahdollisuuksien kanssa. Jäsenvaltioissa on toteutettu osittaisratkaisuja, mutta tulosten arvioinnissa ja asiantuntemuksen kokoamisessa näyttää olevan puutteita. Nyt jäsenvaltioiden olisi tehostettava toimiaan pimeän työn torjumiseksi.

- Vaikka joissain asioissa onkin edistytty (pienipalkkaisten työn verotus), tarvitaan kuitenkin lisätoimia, joissa otetaan huomioon kansalliset olosuhteet, jotta työn verotusta voidaan keventää edelleen parantamalla julkisen talouden laatua etenkin tehostaen julkisten menojen ja verotuksen järjestelmiä, alentamalla palkan sivukuluja sekä siirtämällä verorasitusta muihin tulolähteisiin.²² Lisäksi voitaisiin yksinkertaistaa verotus- ja etuusjärjestelmien hallinnollisia menettelyjä, jotka saattavat kannustaa etenkin itsenäisiä ammatinharjoittajia ja pieniä yrityksiä pimeään työhön.
- Komissio katsoo, että uusista jäsenvaltiosta tulevien työntekijöiden liikkuvuutta rajoittavat siirtymäjärjestelyt ovat esteenä säännöstenmukaisen työn tekemiselle ja että ne voivat pikemminkin lisätä turvautumista pimeään työhön. Työmarkkinoiden tämänhetkinen kehitys luo komission mukaan lisää mahdollisuuksia lailliseen työhön. Sen vuoksi komissio kehottaa siirtymäjärjestelyistä vastaavia jäsenvaltioita tarkastelemaan niitä uudelleen mahdollisimman pian ja joka tapauksessa järjestelyjen toisen vaiheen päättyessä 30. huhtikuuta 2009 EU8-maiden osalta ja ensimmäisen vaiheen päättyessä 31. joulukuuta 2008 Bulgarian ja Romanian osalta.
- Jäsenvaltioita kehotetaan kiinnittämään asianmukaista huomiota pimeään työhön, kun ne päättävät menettelyistä, joilla ne aikovat panna täytäntöön yhteiset joustoturvaperiaatteet.
- Komissio kehottaa työmarkkinaosapuolia sopimaan konkreettisista pimeään työhön liittyvistä toimista yhteisissä työohjelmissaan Euroopan, toimialojenvälisellä, alakohtaisella ja kansallisella tasolla.
- Tehokkaat valvonta- ja täytäntöönpanojärjestelyt ovat tärkeä osa kattavaa toimintamallia. Näiltä osin komissio palauttaa mieliin säädösehdotuksensa, joka liittyy maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajille määrättäviin seuraamuksiin.

²²

Ks. yhdenmetyt suuntaviivat nro 2, 3, 5 ja 22. Myös työllisyyspolitiikan suuntaviivoissa on jo aiemmin viitattu verorasituksen siirtämiseen työn verottamisesta välillisiin tai ympäristöveroihin (ks. esim. vuoden 2001 suuntaviivat). Ks. myös *Vihreä kirja markkinapohjaisista ohjauskeinoista ympäristöä ja asiaan liittyviä toimintapoliittisia tarkoituksia varten*, KOM(2007) 140, 28.3.2007, ja tiedonanto *Eurooppalaiset arvot globaalistuvassa maailmassa*, KOM(2005) 525, 3.11.2005.

- Komissio selvittää mahdollisuuksia perustaa eurooppalainen foorumi työsuojeluhallintojen ja muiden asiaan liittyvien seuranta- ja täytäntöönpanoelinten yhteistyölle.
- Jotta voitaisiin seurata edistymistä pimeän työn muuttamisessa lailliseksi, jäsenvaltioiden olisi yhdessä komission kanssa etsittävä sopivimpia menettelyjä pimeän työn määrän mittaamiseksi. Asiasta tehdään selvitys Progress-ohjelman yhteydessä vuonna 2008.
- Komissio asettaa pimeän työn prioriteetiksi keskinäisen oppimisen ohjelmassaan. Sidosryhmillä on Progress-ohjelman yhteydessä tilaisuus ehdottaa tiedotuskampanjoita, selvitys- ja arviointitoimia sekä aloitteita, joilla vaihdettaisiin tietoja hyvistä toimintamalleista.