



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 24.10.2007
KOM(2007) 628 lõplik

**KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Tõhustagem võitlust deklareerimata töö vastu

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Tõhustagem võitlust deklareerimata töö vastu

1. SISSEJUHATUS

Deklareerimata tööd on kirjeldatud järgmiselt: igasugune tasustatud tegevus, mis on oma olemuselt seaduslik, kuid riiklikes asutustes deklareerimata, võttes arvesse liikmesriikide õigusliku reguleerimise süsteemide erinevusi. See määratlus¹ seostab deklareerimata tööd maksu- ja/või sotsiaalkindlustuspektusega ning hõlmab kõige erinevamaid tegevusi alates mitteametlike majapidamisteenuste osutamisest kuni illegaalselt riigis viibivate isikute loata töötamisega, kuid see ei hõlma kuritegelikku tegevust. Deklareerimata töö on kompleksne nähtus, mida mõjutavad mitmed majanduslikud, sotsiaalsed, institutsionaalsed ja kultuurilised faktorid, kuid üldiselt leitakse, et deklareerimata töö häirib majanduskasvu taotleva majandus-, eelarve- ja sotsiaalpoliitika teostamist. Deklareerimata tööga võivad seotud olla nii tööandjad (ja tarbijad) kui ka töövõtjad (ja füüsilisest isikust ettevõtjad), sest võrreldes karistada saamise ohuga võib maksude ja sotsiaalkindlustussummade maksmise, sotsiaalsete õiguste (miinimumpalk, töökaitsealased õigusnormid, õigus puhkusele) ning eeskirjade täitmisest tulenevate kulutuste (registreerimisnõuded, töötervishoiu ja -ohutuse eeskirjad) vältimine olla suhteliselt tulusam. Olukorras, kus deklareerimata töö konkureerib eeskirjadele vastava tegevusega või isegi tõrjub seda välja, on selline töö peamine sotsiaalse dumpingu allikas. Juhtudel, kus deklareerimata tööd teevad inimesed, kes saavad samal ajal töötushüvitiisi, on tegemist ka sotsiaalpektusega.

Deklareerimata tööd analüüsiti juba komisjoni 1998. aasta teatises, kus esitati ülevaade sellise töötamise põhjustest ja selle mõjudest ning rõhutati mõningaid poliitilisi kogemusi. See teatis valmistas ette ELis käivitatavad deklareerimata töö teemalised poliitilised arutelud, mis kulmineerusid 2003.–2005. aasta tööhõivesuunistes² sätestatud ühise poliitilise lähenemise vastuvõtmisega. Neis suunistes pooldati tasakaalustatud mudelit, mis hõlmab ennetust (eelkõige hoolikalt kavandatud maksu- ja hüvitissüsteemide ning haldusnormide kaudu), teadlikkuse tõstmist ning karistuste ja seaduste jõustamist. Samasugust poliitiliste vahendite kombinatsiooni rõhutati ka nõukogu 29. oktoobri 2003. aasta resolutsioonis deklareerimata töö seaduslikuks töösuhteks muutmise kohta,³ milles kutsuti ka sotsiaalpartnereid üles tegutsema. Samuti oli teatis üks põhjusi, miks 2000. aastal hakati katseliselt rakendama võimalust vähendada teatavate töömahukate teenuste käibemaksu⁴ Arvestades mitteametliku majanduse on jätkuvalt suurt osakaalu ning deklareerimata töö osakaalu märgatavat suurenemist teatavates sektorites (ehitus) ja töövormides, on alust arvata, et sellele probleemile ei ole piisavalt poliitilist tähelepanu pööratud. Seepärast on käesoleva teatise eesmärk rõhutada deklareerimata töö olulisust poliitika seisukohast ning teha ülevaade

1 KOM(98) 219.

2 ELT L 197, 5.8.2003 (suunis nr 9 deklareerimata töö kohta).

3 ELT C 260/1, 29.10.2003.

4 Nõukogu direktiiv 1999/85/EÜ (22. 10.1999), mille alusel lubatakse kohaldada vähendatud käibemaksumäära töömahukate teenuste suhtes, näiteks eravalduses olevate eluruumide remont, aknapesu, majapidamisteenused ja väiksemad parandused. Kõnealust eksperimenti pikendati direktiiviga 2006/18/EÜ kuni 31.12. 2010 (ELT L 51, 22.2.2006, lk 12).

liikmesriikides võetud meetmetest ja näidata võimalusi vastastikku õppida teiste hästitoiminud lahendustest. Analüüs toetub ka uutele andmetele, mis on saadud ühtlustatud küsimustiku kaudu, millega püüti saada rohkem teavet deklareerimata töö iseloomulike joonte ja põhjuste kohta.

2. DEKLAREERIMATA TÖÖ VÄHENDAMISE TÄHTSUS POLIITIKA SEISUKOHAST

Sellise poliitika edukas rakendamine, mille eesmärk on deklareerimata töö seaduslikuks töösuhteks muutmine, aitab kaasa majanduskasvu ja tööhõivet käsitlevas uuendatud Lissaboni strateegias sätestatud peamiste eesmärkide saavutamisele.

Deklareerimata töö on negatiivne mõju Lissaboni strateegia kolmele sambale ning eelkõige Euroopa tööhõivestrategia peamistele eesmärkidele (täielik tööhõive, töö kvaliteet ja tööviljakus ning sotsiaalne ühtekuuluvus). Makromajanduse seisukohast vähendab deklareerimata töö maksudest saadavat tulu ja kahjustab sotsiaalkindlustussüsteemi finantseerimist. Mikromajanduse seisukohast võib deklareerimata töö moonutada ettevõtetevahelist ausat konkurentsi, sillutades teed sotsiaalsele dumpingule. Deklareerimata töö tagajärjeks on ka tootlikkuse madal efektiivsus, sest mitteametlik ettevõtlus väldib enamasti ametlike teenuste ja investeeringute kasutamist(nt krediidi võtmist) ning eelistab jääda väiksemahuliseks.

Hiljuti avaldatud tööõiguse roheline raamat⁵ osutas deklareerimata tööle kui sotsiaalse dumpingu peamisele kaasaaitajale, millele tuleks seega ELi tööõiguse ajakohastamisel pöörata põhitähelepanu. Mis veelgi olulisem, deklareerimata tööga kaasnevad enamasti isikutele pakutavad viletsad töötingimused ja sellest tulenevad ohud töötajate tervisele, samuti kehvad karjäärivõimalused ja ebapiisav sotsiaalne kaitse. Seoses sellega on ELi sotsiaalpartnerid kavandanud oma 2006.–2008. aasta tööprogrammi⁶ raames korraldada deklareerimata tööd käsitleva ühise analüüsi. Rohelise raamatu üle peetud arutelude⁷ käigus selgus, et haldusasutused toetavad väga ELi tasandil tehtava halduskoostöö tõhustamist ning ulatuslikumat teabe- ja heade tavade vahetust, kusjuures sotsiaalpartnerid ja muud huvirühmad avaldasid veelkord toetust 2003. aasta nõukogu resolutsioonis sätestatud poliitilistele prioriteetidele. Eelkõige pooldasid just ametiühingud paremat Euroopa tasandil kehtivat õiguslikku raamistikku, mis aitaks võidelda piiriülese sotsiaalpettusega. Valitseb kasvav üksmeel, et deklareerimata töö on sotsiaalkindlustussüsteemide kuluallikaks, mis ei nõrgenda üksnes nende süsteemide finantsaluseid tulude saamata jäämise tõttu, vaid ka avalikkuse usaldust ja usaldusväärsust nende suhtes. Tõepoolest võibki ümbrikupalga saajatel olla tihti õigus töötus-, teovõimetus- või perehüvitistele, kuid neil puuduvad samas kõik ametliku lepinguga töötamise eelised, näiteks sissetulekust sõltuv pension, koolitus, võimalus saada palga- või ametikõrgendust; samuti säilib nende puhul oht, et jäädaksegi tegema deklareerimata tööd. Sotsiaalkaitsereformidega on võimalik pakkuda häid stiimuleid töö deklareerimiseks, nagu rõhutati 2006. aasta koondaruandes piisavate ja jätkusuutlike pensionide kohta⁸.

5 Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century, KOM (2006) 708, 22.11.2006.

6 Euroopa sotsiaalpartnerite tööprogramm 2006–2008, 23. märts 2006.

7 Komisjoni rohelises raamatu „Tööõiguse ajakohastamine 21. sajandi sõlmküsimuste lahendamisel” (KOM(2007) 708) põhjal peetud avaliku arutelu tulemused.

8 SEK(2006)304.2.

Samuti on järjest teravam tööturu killustatuse probleem, mis tähendab, et suur hulk töötajaid on sunnitud tegema tööd piisava sotsiaalse kaitseta. Deklareerimata töö kujutab endast äärmuslikku näidet tööturu killustatusest⁹.

Võimalus leida tööd, mida saab jätta deklareerimata, on peamine ebaseaduslikku sisserännet toetav tegur. Ebaseaduslikult riigis elavatele isikutele, kes enamasti jäävad sotsiaalkindlustuskaitseta, pakutakse deklareerimata tööd sageli tingimustel, mis on sotsiaalselt vastuvõetamatud ning ei vasta tervishoiu- ja ohutuseeskirjadele. 16. mail 2007 esitas komisjon ettepaneku direktiivi kohta, millega sätestatakse karistused ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele¹⁰.

3. ANDMED DEKLAREERIMATA TÖÖ KOHTA

A. Deklareerimata tööd soodustavad tegurid

On põhjust muret tunda, et deklareerimata töö osakaal suureneb järgmiste tegurite tõttu:

- sotsioloogilistest ja demograafilistest muutustest tingitud kasvav nõudlus majapidamis- ja hooldusteenuste järele; see võib olla seotud ka tööaja lühenemisega;
- liikumine töösuhete suunas, mis on vähem hierarhilised ja kus palga maksmise süsteem või tööaja arvestamine on paindlikumad;
- füüsilisest isikust ettevõtjana töötamine (sealhulgas näiline FIEna töötamine) või alltöövõtu korras ning üldiselt paindliku lepingu või väljakutsealuselt (*on-call*) töötamine, kui sellist tegevust kasutatakse ära mõnede tulude deklareerimata jätmiseks;
- järjest hõlpsam piiriüleste ettevõttegruppide asutamise võimalus, mis nõuab järelevalve- ja kontrolliasutustelt tõhusat rahvusvahelist koostööd.

B. ELi tasandi statistilised andmed

Hindamise probleemid

Asjaolu, et deklareerimata tööd ei jälgita ega registreerita ning et seda võidakse riiklikes õigusnormides erinevalt määratleda, muudab keeruliseks usaldusväärsete andmete saamise selle kohta, kuivõrd levinud on deklareerimata töö liikmesriikides. Samas on deklareerimata töö ulatuse ja iseloomu hindamine asjakohaste poliitiliste meetmete väljatöötamiseks vältimatu.

Deklareerimata tööd saab mõõta nii otse kui ka kaudselt. Kaudsed meetodid tuginevad makromajanduslike koondandmete võrdlusele (nt rahvamajanduse arvepidamine, elektrienergia tarbimine, sularahaülekanded). Kaudsete (eelkõige rahaliste) meetodite alusel hinnatakse deklareerimata töö osakaalu tihti liiga kõrgeks ja need meetodid kajastavad vähe deklareerimata töö sotsiaal-majanduslikke omadusi. Otsesed meetodid, vastupidiselt, tuginevad statistilistele uuringutele ja nende eeliseks on võrreldavus ja üksikasjalikkus, kuid

9 „Paindlikkuse ja turvalisuse ühiste põhimõtete poole”, KOM(2007) 359, 27.6.2007.

10 Vt KOM(2007) 249, 16. mai 2007.

need kalduvad jällegi deklareerimata töö ulatust alahindama. Deklareerimata töö kogu ulatuse ja selle põhjuste mõistmiseks on vaja seega kasutada kombineeritult mõlemat meetodit. Lisaks sellele on haldusasutustel palju väärtuslikku informatsiooni, mida ei ole süstemaatiliselt ära kasutatud ja millega võiks täiendada otsese ja kaudse analüüsi tulemusi (nt inspekterimisel kogutud statistika).

Riikide hinnangud

Seniajani on kõige paremad hinnangud (saadud kaudse meetodiga) liikmesriikide üldise deklareerimata töö osakaalu kohta kogutud uuringuga, mille komisjon korraldas 2004. aastal¹¹. Selgus, et deklareerimata töö ulatus ja tunnusjooned on liikmesriigiti vägagi erinevad: mõnedes Lõuna- ja Ida-Euroopa riikides moodustab see 20 % SKTst või rohkem. Euroopa Tööhõive Vaatlusvõrgu¹² hiljuti tehtud kokkuvõtted näitavad, et deklareerimata töö osakaal paljudes liikmesriikides on kasvamas, kusjuures paljudes uutes liikmesriikides on tänu viimastel aastatel toimunud töökohtade loomise kasvutendentsile ja tööturul valitsevale tööjõupuudusele märgata selle fenomeni vähenemist.

C. Deklareerimata töö tunnusjooned ja vormid Eurobaromeetri uuringu kohaselt

Lisaks 2004. aasta uuringule korraldati 2007. aasta teises kvartalis EL 27 riikides Eurobaromeetri eriuuring (nr 284) deklareerimata töö kohta, mille puhul kasutati otseseid meetodeid. Nimetatud uuringus keskenduti deklareerimata töö mainele üldsuse silmis, selle nõudluse ja pakkumise suhtele, deklareerimata töö kasutamise põhjustele, ning sellise töö tegijate ja tarbijate sotsiaal-majanduslikele karakteristikutele.

Arvestades, et tegemist on tundliku teemaga ja et uuring oli esmakordne ning et selliseid vastajaid, kes tunnistasid seotust deklareerimata tööga, oli vähe, tuleks uuringu tulemuste tõlgendamisel olla väga ettevaatlik. Eelkõige kvantitatiivsed näitajad võivad osutada tegelikest näitajatest madalamaks. Kuna Eurobaromeetri uuring põhines kindlaksmääratud valimil, ei olnud selle kaudu võimalik saada usaldusväärseid andmeid ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike või selliste uute liikmesriikide kodanike kohta, kelle suhtes kehtivad ajutised vaba liikumise piirangud. Siiski võib saadud tulemustest järeldada näiteks järgmist:

- kogu ELi piires on tööturul deklareerimata töö pakkumine suur, eelkõige majapidamisteenuste osas;
- peamine põhjus on soov vältida makse ja halduskoormust (eelkõige ebatüüpiliste tööde nt hooajatööde puhul) ning mitte otsene vajadus töö deklareerimata jätmiseks;
- ümbrikupalk¹⁴ on oluline, eelkõige ehitussektoris;
- deklareerimata tööd esineb tihti üliõpilaste, füüsilisest isikust ettevõtjate ja töötute hulgas;

11 „Deklareerimata töö osakaal laienenud Euroopa Liidus”; mai 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_en.htm.

12 <http://www.eu-employment-observatory.net>

13 Üldistus on tehtud Itaalia, Hispaania ja Portugali ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike hiljutiste reguleerimiskampaaniate mõjude alusel.

14 St see osa palgast, mis makstakse otse töölisle ja sularahas ning mida ei deklareerita.

- teadmatus sellest, kuidas avastamise korral karistatakse.

4. MEETMED DEKLAREERIMATA TÖÖ VÄHENDAMISEKS

Kuna deklareerimata töö on keeruline ja heterogeenne, ei ole sellega lihtne võidelda. On vaja sellist poliitilist lähenemisviisi, mis hõlmaks võrdselt deklareerimata töö ohjeldamise või selle vältimise meetmeid ning nende meetmete jõustamist koostöös sotsiaalpartneritega. Selline lähenemisviis sätestati 2003. aasta nõukogu resolutsioonis, milles käsitletakse deklareerimata töö seaduslikuks töösuhteks muutmist ning milles kutsutakse üles:

- muutama olukorda, kus deklareerimata töö on maksu- ja hüvitissüsteemide ülesehituse tõttu majanduslikult tulus ja sotsiaalkaitstesüsteemid võimaldavad hüvitisi saada ka deklareerimata töö tegijatel;
- reformima ja lihtsustama haldustoiminguid, et vähendada eeskirjade täitmisega seonduvaid kulusid;
- tugevdama järelevalve- ja karistusmehhanisme, kaasates tööinspeksioone, maksuametite ja sotsiaalpartnereid;
- rahvusvahelisele koostööle liikmesriikide vahel ja
- teadlikkuse tõstmisele.

Peamisi poliitilisi arenguid eespool nimetatud valdkondades käsitletakse alljärgnevalt ning tuuakse näiteid liikmesriikides rakendatud uuenduslike menetluste kohta¹⁵.

A. Deklareerimata töö majanduslik tulusus

On olemas tõendeid, mis kinnitavad, et maksustamise (eelkõige töötasult makstava tulumaksu ja sotsiaalkindlustusmaksete) praegune tase, maksustamise viis ja rakendamine on deklareerimata töö kõige olulisemad põhjused. Siiski mängivad rolli ka muud tegurid, sealhulgas näiteks see, kas inimesed usaldavad maksustamis- ja sotsiaalkaitstesüsteeme.

Seoses sellega on paljud liikmesriigid parandanud rahalisi stiimuleid seaduslikul töötamisel, eelkõige suurendades tulumaksuvaba miinimumi ning kehtestades asjakohased miinimumpalgad õigusnormide või kollektiivlepingute kaudu. Statistika kinnitab, et madalapalgaliste töötajate maksukoormus aegamööda väheneb. Kokku on aastatel 2000–2005 maksukoormus ELis tulumaksu osas vähenenud umbes 1,2 % võrra¹⁶. Siiski püsib üldine keskmine maksutase 40 % juures ning see vähenemine võib olla ebapiisav arvestades deklareerimata töö pakutavaid võimalusi (eelkõige siis, kui maksudest kõrvalehoidmine ja hüvitiste saamine käivad käsikäes). Veelgi enam, kõnealuse vähenemise mõju võib muutuda olematuks, kui tegemist on üleajatööga, mida paljudes liikmesriikides maksustatakse oluliselt kõrgemalt.

15 Näited ei kajasta ilmnenemise sagedust, samuti pole viited riikide kohta täielikult esitatud. Täielikum loetelu uuenduslike praktikate kohta on esitatud Euroopa tööhõivevaatluse veebilehel (www.eu-employment-observatory.net) ja Brüsselis 21.–22. juunil 2007. aastal peetud rahvusvahelisel konverentsil „Deklareerimata töö ja maksude tasumisest kõrvalehoidumine” esitatud materjalides (http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/).

16 Vt Eurostat, struktuurinäitajad, madalapalgaliste maksukoormus.

Miinumumpalgad on oluliselt tõusnud, seda eriti uutes liikmesriikides. Selle kehtestamisel ollakse enamasti ettevaatlik (vähem kui pool keskmisest palgast), et vältida seadusliku töö asendumist deklareerimata tööga. Paljudes uutes liikmesriikides, kus ümbrikupalga maksmine on levinud, vähendab kõrgem miinumumpalk mänguruumi ümbrikupalkade suuruse määramisel.

Tööst olenevate ja minimaalsete sotsiaaltoetuste tase peaks olema selline, mis võimaldab korralikke elutingimusi ning säilitab olukorra, kus seaduslik töö on rahaliselt tulusam kui deklareerimata töö koos hüvitiste saamisega. Enamikus liikmesriikides on sisse viidud hüvitistesaaajate rangem kontroll.

Füüsilisest isikust ettevõtjate suur hulk mõnedes liikmesriikides viitab sellele, et töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate maksu- ja sotsiaalkindlustussüsteemid võivad olla paigast ära, sest ettevõtte tulumaksumäärad on võrreldes töötajate tulumaksudega madalamad ning füüsilisest isikust ettevõtjaid ja töötajaid koheldakse sotsiaalkindlustussüsteemis erinevalt. Ühtse kindla tulumaksumäära kehtestamist Slovakkias ja Eestis võib pidada selliste moonutuste kõrvaldamise püüdeks.

Mõned juhised poliitika kujundamiseks:

- deklareerimata töö esinemise seisukohast vaadatuna saab sotsiaalkindlustussüsteemidega tagatavate soodustuste ja neist ilma jäämise vahelist tasakaalu parandada, kui tagatakse piisaval tasemel sissetulekutoetus, kui tunnistatakse, et õigus toetusele ja makstavad maksud on omavahel seotud, kontrollitakse sotsiaaltoetuste saajaid ning maksu- ja sotsiaalkindlustuspettuse korral määratakse asjakohased finantskaristused;
- olulised punktid on ka i) üleajatöö maksustamine, ii) miinumupalkade või kollektiivlepinguga sätestatud palkade tunnustamine ning arvestamine, et need mängivad rolli ümbrikupalga maksmisel, iii) töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate ebavõrdne staatus maksustamisel ning iv) madalapalgaliste töötajate maksude vähendamine.

B. Haldusreform ja lihtsustamine

Töö maksustamisele lisaks on ilmselt halduskoormus – eriti ebatüüpilise ja hooajatöö puhul – asjaolu, mis kõige enam soosib töö deklareerimata jätmist. Mõnedel ekstreemsetel juhtudel viib madal tootlikkus koos haldus- ja/või maksukoormusega selleni, et teatavad tegevusliigid ei ole enam ametliku majandustegevuse korral elujõulised.

Töötajate registreerimise lihtsustatud süsteeme on rakendatud Kreekas (pereliikmete töö), Prantsusmaal (hooajatöö põllumajanduses ning hotellides ja restoranides), Madalmaades (kodumajapidamistes töötavad koristajad) ja Saksamaal (nn mini-töö), mis on kaasa toonud suurel hulgal uusi töökohti. Hispaanias tõi piirkondade omavaheline võrdlus tõi esile seose ajutiste lepingute sageduse ja deklareerimata töö vahel; 2005. aastal sõlmisid sotsiaalpartnerid lepingu eesmärgiga vähendada ajutist tööhõivet ning seda võib pidada paljulubavaks sammuks deklareerimata töö seaduslikuks muutmise suunas.

Belgias, Austrias ja Hispaanias on sisse viidud nn teenuse osutamise vautšerid ja muud võimalused majapidamisteenuste osutamiseks, kusjuures Taanis vähendati seda võimalust 2001. aastal. Sageli mõjutasid need võimalused positiivselt töökohtade loomist, kuid eelarveliste näitajate osas olid tulemused ebaühtlased.

Kuivõrd deklareerimata töö võib olla seotud kaudsetest maksudest kõrvalehoidmisega, on mõned liikmesriigid kasutanud direktiivis 1999/85/EÜ pakutud võimalust vähendada töömahukate teenuste käibemaksu. Selle kohta, et ühtne käibemaksu vähendamine mõjutab tööhõive suurenemist, on vähe tõendeid. Ehitiste renoveerimis- ja hooldusteenuste puhul otsustasid mõned liikmesriigid (nt Soome, Rootsi, Itaalia) tarbijate maksustamisbaasi vähendamise kui tõhusama vahendi kasuks.

Kümne uue liikmesriigi ühinemise järel 1. mail 2004 avasid Ühendkuningriik, Iirimaa ja Rootsi oma tööturud uutest liikmesriikidest tulijatele, samal ajal kui teised liikmesriigid kohaldasid kaheksast uuest liikmesriigist tulevate töötajate suhtes üleminekukorda.

2003. aasta ühinemislepingus sätestatud üleminekukorra toimimist käsitlevas aruandes¹⁷ kinnitas komisjon, et tööturule pääsemise piirangud võivad soodustada töö deklareerimata jätmist.

Alates 1. maist 2006 loobusid lõplikult piirangutest ka teised EL15 hulka kuuluvad liikmesriigid Soome, Hispaania, Portugal, Kreeka, Itaalia, Madalmaad (peatselt lisandub Luksemburg) ja teised muutsid neid piiranguid leebemaks. Hiljuti teatasid Saksamaa ja Austria, et liberaliseerivad oskustööliste juurdepääsu tööturule. 1. jaanuaril 2007 liberaliseerisid kümme EL 25 liikmesriiki (Tšehhi Vabariik, Eesti, Küpros, Läti, Leedu, Poola, Sloveenia, Slovakkia Soome ja Rootsi) riiklike õigusaktidega Bulgaaria ja Rumeenia tööliste juurdepääsu oma tööturule.

Mõned juhised poliitika kujundamiseks:

- jätkuvalt on põhjust tegelda tööõiguse ja haldussüsteemide parandamisega, et täita lühiajalisi vajadusi tööturul ja tulla toime seal esinevate puuduste kõrvaldamisega;
- deklareerimata töö seaduslikuks tööks muutmisel on oluline koht sektoripõhisel lähenemisel (eelkõige hotelli- ja restoraniäris, põllumajanduses, koduste majapidamisteenuste valdkonnas);
- kõikjal tuleks jõustada töötajate vaba liikumist käsitlev ühenduse õigustik ja lihtsustada selle kohaldamist (eelkõige EURES'i kaudu);
- ulatuslikumalt tuleks rakendada e-valitsuse, *on-line* registreerimise ja haldusasutuste andmebaaside vahelise teabevahetuse võimalusi.

C. Järelevalve ja karistused

Komisjoni koostatud tööõiguse rohelises raamatus¹⁸ rõhutati, et valitsuse erinevad ametkonnad, nt tööinspeksioon, sotsiaalkindlustus- ja maksuamet, peavad riiklikul tasandil suuremat koostööd tegema ning kinnitas, et „nende õiguskaitseasutuste vahendite ja teadmiste suurendamine ning koostöö parandamine partneritega aitab vähendada deklareerimata töö stiimuleid”.

17 KOM(2006)48 (lõplik), 8.2.2006, milles käsitletakse ajavahemikku 1. mai 2004 – 30. aprill 2006. Järgmine aruanne esitatakse enne teise etapi lõppemist 30. aprillil 2009, Bulgaaria ja Rumeenia puhul vastavalt enne esimese etapi lõppemist 31. detsembril 2008.

18 KOM(2006)708, eespool mainitud.

Mitmetes liikmesriikides (Saksamaal, Soomes, Prantsusmaal, Itaalias, Slovakkias jne) on vastu võetud uusi õigusakte ja tegevuskavu deklareerimata töö paremaks avastamiseks. Paljudel juhtudel on ajakohastatud deklareerimata töö mõistet, et peegeldada tööturu arenguid (töö ajutist tööd pakkuva büroo kaudu, alltöövõtulepingud jne) ja vastu võetud kriteeriumid, mille alusel ära tunda näiliselt füüsilisest isikust ettevõtjana töötamist.

Sotsiaalkindlustusasutuste, tööinspeksioonide ja ametiühingute suutlikkuse suurendamine järelevalve ja kontrolli teostamisel on paljudes liikmesriikides muutunud väga oluliseks. Prantsusmaal, Belgias, Iirimaa ja Itaalias on loodud ministeeriumidevahelised koordineerimisstruktuurid. On loodud liidesed asjakohaste andmebaaside vahel (nt Portugalis).

Kõikjal on sisse viidud kohustus registreerida töötajad nende esimesest tööpäevast alates. Saksamaal on ka deklareerimata töö potentsiaalsed kasutajad muudetud seaduse ees vastutavaks (alates 2004. aastast kehtib seal kohustus hoida alles arved kodumajapidamiste ehitus- ja renoveerimisteenuste eest tasumise kohta) ning Austrias peab hotellinduses ja restoraniäris sularahatehinguid kajastav raamatupidamine olema äärmiselt üksikasjalik.

Sotsiaalpartneritega on sõlmitud lepingud paljudes riikides, eriti just ehitussektoris (Saksamaa, Soome, Itaalia). Itaalias on eelarveseaduses sätestatud, et 2007. aastal viib tööministeerium koostöös sotsiaalpartneritega sisse normatiivse süsteemi, millega hinnata töötatud tundide tegelikku arvu („indici di congruità”).

Ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele on kehtestatud karistused (nt Soomes, Saksamaal, Madalmaades, Ühendkuningriigis) ja paljudel juhtudel on neid karmistatud, sealhulgas keelatud osalemine riigihangetes. Komisjon on ELi üldise rändepoliitika osana selles valdkonnas hiljuti teinud ettepaneku direktiivi kohta, millega tagatakse, et kõik liikmesriigid viiksid sisse ja jõustaksid ühesugused karistused ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele.¹⁹

Mõned juhised poliitika kujundamiseks:

- deklareerimata töö avastamise eeltingimuseks on see, et töötajatel on kohustuslik ennast registreerida. Erandid praktikast, et töölepingud peavad olema kirjalikud, tuleb viia miinimumi;
- on äärmiselt oluline leida sektoripõhiseid lahendusi deklareerimata töö kontrollimiseks ja seaduslikuks muutmiseks, kaasates lahenduste leidmisse sotsiaalpartnereid;
- deklareerimata töö vastu võitlemise poliitika edu sõltub erinevate asutuste (maksudega, tööga, migratsiooniga tegelevad asutused) koostööst, samuti õigusaktide ja karistuste jõustamisest.

D. Piiriülene koostöö ELis

Direktiivi 96/71/EÜ põhjal on sõlmitud kahepoolse koostöö lepingud töötajate lähetamise kohta muu hulgas Prantsusmaa, Belgia ja Saksamaa vahel ning mõnedes liikmesriikides kavandatakse selliste lepingute sõlmimist (Itaalia, Hispaania, Poola ja Tšehhi Vabariigi

¹⁹ Vt KOM(2007) 249, 16. mai 2007.

vahel). Mõned liikmesriigid on alustanud koostööd eesmärgiga koguda rohkem eksperdiarvamusi deklareerimata tööd käsitleva üldise poliitilise kava koostamisel ning neid arvamusi omavahel jagada²⁰.

Komisjon on teinud järelduse, et liikmesriikide vahelist halduskoostööd on vaja parandada, eelkõige töötajate lähetamise valdkonnas²¹. Komisjonil on kavas võtta vastu soovitus, et tugevdada sellist koostööd siseturu infosüsteemi kasutamise kaudu, samuti otsus, millega luuakse kõrgetasemeline komitee. See komitee peaks toetama liikmesriike töötajate lähetuste kontrollimisel ning lähetusi käsitlevate õigusaktide jõustamisel levinud heade tavade juurutamisel ja vahetamisel.

Ka komisjoni 2006. aastal esitatud ettepanekus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta ((millega sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta) rakendamise kord ja millega asendatakse määrus (EÜ) nr 1408/71 niipea kui rakendusmäärus on vastu võetud) on sätted, millega tugevdatakse koostööd liikmesriikide sotsiaalkindlustusametite vahel.

Juhis poliitika kujundamiseks:

- töötajate piiriülese liikumise kontrollimise institutsionaalset raamistikku on vaja jätkuvalt kohandada, kuna piiriülene ettevõtlus suureneb kiiresti ja on järjest mitmetahulisem.

E. Teadlikkus

On läbi viidud mitmeid edukaid teadlikkuse tõstmise kampaaniaid (nt *fair-play*-kampaania Taanis). Uutes liikmesriikides on kampaaniaid sageli läbi viidud ja need keskenduvad konkreetsetele teemadele nagu näiteks ümbrikupalgale (nt „Work Contract Works” Lätis).

Juhiseid poliitika kujundamiseks:

- on vaja tõsta avalikkuse teadlikkuse taset ohtudest, mis on seotud deklareerimata tööga, eelkõige karistustesse puutuvast valdkonnas (vt Eurobaromeetri uuringu tulemused). Sotsiaalpartneritel on selles oma osa;
- on oluline teavitada kodanikke, et maksude täies ulatuses maksmisel on positiivsed mõjud ning et sotsiaalkindlustusmaksed tagavad kindlustatuse.

5. JÄRELDUSED JA JÄRELMEETMED

Sellest, et deklareerimata töö oleks viimastel aastatel vähenenud, ei ole veenvaid märke. Deklareerimata töö on majanduslikult tulus, eelkõige kombineerituna käibemaksupettusega ja võimalustega tegutseda ELi mastaabis. Liikmesriikides on võetud poliitilisi meetmeid probleemide osaliseks lahendamiseks, kuid selgesti on puudu tulemuste hindamisest ja

20 ENUW (European Network on Undeclared Work/ Üle-Euroopaline deklareerimata töö vastane võrgustik), mis loodi viie liikmesriigi (Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia, Belgia ja Rumeenia) riiklike koostööpartnerite vahel ja mida koordineerib Itaalia tööministeerium.

21 KOM(2007) 304 (lõplik), 13. juuni 2007. Suunised töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega.

kogemuste ühendamisest. Liikmesriikidel on aeg tõhustada oma pingutusi võitluses deklareerimata töö vastu.

- Hoolimata mõnedest edusammudest (madalapalgaliste tulumaks) on vaja teha rohkem –pidades seejuures silmas riigis valitsevat olukorda – et vähendada veelgi töö maksustamist. Selleks tuleks parandada riikliku finantseerimise taset – eelkõige riiklike kulutuste ja maksustamissüsteemide tõhustamist – vähendada kaudseid tööjõukulusid ning asendada maksukoormus alternatiivsete tuluallikatega²². Samuti on arenguruumi maksu- ja hüvitissüsteemide haldamise keerukuse vähendamisel; süsteemide keerukus võib olla deklareerimata töö üks ajendeid, eelkõige füüsilisest isikust ettevõtjate ja väikeettevõtete puhul.
- Komisjon peab uutest liikmesriikidest pärit tööjõu liikumist piiravat üleminekukorda asjaoluks, mis takistab deklareerimata töö vähenemist ning mille tagajärjel võib deklareerimata töö osakaal pigem kasvada, kuigi praegused arengud tööjõuturul pakuvad järjest paremaid võimalusi seadusliku töö tegemiseks. Seoses sellega kutsub komisjon liikmesriike, kes kõnealused üleminekukorrad on kehtestanud, need võimalikult ruttu läbi vaatama ning tegema seda hiljemalt teise etapi lõpuks, 30. aprilliks 2009, EL 8 puhul ja esimese etapi lõpuks, 31. detsembriks 2008, Bulgaaria ja Rumeenia puhul.
- Liikmesriikidel palutakse pöörata tähelepanu deklareerimata töö probleemile, kui nad arutavad, kuidas rakendada kaitstud paindlikkuse ühiseid põhimõtteid.
- Komisjon kutsusotsiaalpartnereid üles ühiste töökavade raames kokku leppima deklareerimata töö valdkonda käsitlevate konkreetsete algatuste tegemise, seda nii Euroopa majandusharude, sektorite kui ka riikide tasandil.
- Tõhus järelevalve ja jõustamine on laiahaardelise poliitilise lähenemise olulised koostisosad. Sellega seoses juhib komisjon veelkord tähelepanu oma õigusakti ettepanekule, milles sätestatakse karistused ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele.
- Komisjon hakkab uurima, kas oleks otstarbekas luua Euroopa platvorm koostööks tööinspektsioonide ja teiste asjakohaste järelevalve- ja jõustamisametite vahel.
- Et võimaldada deklareerimata töö seaduslikuks tööks muutmise edusammude jälgimist, peavad liikmesriigid koostöös komisjoniga välja töötama kõige sobivama meetodika deklareerimata töö leviku kvantitatiivseks hindamiseks. Sel eesmärgil viiakse 2008. aastal programmi PROGRESS raames läbi uuring.
- Oma vastastikuse õppe programmis seab komisjon deklareerimata töö probleemi esikohale. Huvirühmadel on programmi PROGRESS raames võimalus esitada ettepanekuid teabekampaaniate, küsitluste ja hindamiste läbiviimiseks ning selliste algatuste tegemiseks, mille abil vahetada teavet heade tavade kohta.

22 Vt Integreeritud suunised nr 2, 3, 5 ja 22. Tööhõive suunistes on varasemalt esitatud viiteid, et maksukoormus tuleb asendada tulumaksu asemel kaudsete maksude või keskkonnamaksudega (vt nt 2001. aasta väljaannet). Vt ka Roheline raamat: Turupõhised vahendid keskkonnapoliitikas ja sellega seotud valdkondades KOM(2007) 140 (28.3. 2007) ja komisjoni teatis: Euroopalikud väärtused globaliseerivas maailmas, KOM(2005) 525 (3.11.2005).