



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 24.10.2007
KOM(2007) 628 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

Kraftfullare åtgärder mot odeklarerat arbete

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

Kraftfullare åtgärder mot odeklarerat arbete

1. INLEDNING

Odeklarerat arbete definieras som ”*varje betald verksamhet som till sin art inte är lagstridig men som inte anmälts till myndigheterna, med beaktande av de skillnader som förekommer i medlemsstaternas kontrollsystem*”. Med denna definition¹ knyts odeklarerat arbete till skatte- och/eller bidragsfusk och täcker en rad aktiviteter, från informella hushållstjänster till svart arbete av olagligt bosatta, medan kriminell verksamhet utesluts. Odeklarerat arbete är en komplex företeelse som påverkas av många olika ekonomiska, sociala, institutionella och kulturella faktorer, men det är allmänt erkänt att odeklarerat arbete tenderar att hindra tillväxtorienterad ekonomi-, budget- och socialpolitik.

Såväl arbetsgivare (och konsument) som anställda (och egenföretagare) kan ägna sig åt odeklarerat arbete på grund av den möjliga vinsten – jämfört med risken för påföljder – i att undvika skatter och avgifter till det sociala trygghetssystemet, sociala rättigheter (minimilön, lagstiftning om anställningsskydd, rätt till ledighet) och kostnaderna för att följa bestämmelserna (krav på registrering, hälso- och säkerhetsföreskrifter). När odeklarerat arbete konkurrerar med och till och med tränger ut verksamhet som följer bestämmelserna är det den främsta orsaken till social dumpning. Om odeklarerat arbete utförs av individer som får förmåner för att kompensera för att de inte har sysselsättning ingår även en mått av otillbörligt utnyttjande av de sociala trygghetssystemen.

Odeklarerat arbete har redan analyserats i kommissionens meddelande från 1998, där en granskning av dess orsaker och verkningar presenterades och några politiska erfarenheter lyftes fram. Meddelandet banade väg för en politisk debatt i hela EU om odeklarerat arbete som kulminerade i antagandet av den gemensamma politiska strategin i sysselsättningsriktlinjerna 2003–2005². I dessa riktlinjer förespråkas en väl avvägd kombination av förebyggande åtgärder (särskilt genom väl anpassade skatte- och förmånsbestämmelser samt administrativa bestämmelser) och ökad medvetenhet, påföljder och brottsbekämpning. En sådan kombination av åtgärder formulerades vidare i rådets resolution av 29 oktober 2003 om omvandling av odeklarerat arbete till reguljär sysselsättning³, där även arbetsmarknadernas parter uppmanades att vidta åtgärder. Vidare bidrog meddelandet till att ett försök startades 2000 där medlemsstaterna fick möjlighet att sänka mervärdesskatten på vissa arbetsintensiva tjänster⁴.

1 KOM(98) 219.

2 EUT L 197, 5.8.2003 (särskild riktlinje nr 9 om odeklarerat arbete).

3 EUT C 260, 29.10.2003, s. 1.

4 Genom direktiv 1999/85/EG (EGT L 277, 28.10.1999) gavs medlemsstaterna möjlighet att sänka mervärdesskatten på vissa arbetsintensiva tjänster, som renovering av privata bostäder, frisörverksamhet, fönsterputsning, hemtjänster och mindre reparationer. Försöket förlängdes till och med den 31 december 2010 genom direktiv 2006/18/EG (EUT L 51, 22.2.2006, s. 12).

Eftersom den informella ekonomin har fortsatt stor betydelse och anses ha ökat i omfattning inom vissa sektorer (byggnadssektorn) och när det gäller vissa typer av sysselsättning, kan nivån på den politiska uppmärksamhet som problemet fortlöpande ges betraktas som oroväckande. Syftet med detta meddelande är därför att understryka det odeklarerade arbetets politiska betydelse genom att ge en översikt över de åtgärder som har vidtagits i medlemsstaterna och åskådliggöra utrymmet för ömsesidigt lärande om framgångsrika metoder. Analysen stöds även av nya belägg från en harmoniserad undersökning som utvecklades för att belysa särdragen hos och motiven för odeklarerat arbete.

2. DEN POLITISKA BETYDELSEN AV ATT MINSKA ODEKLARERAT ARBETE

Att framgångsrikt genomföra en politik som syftar till att omvandla informellt arbete till formella typer av sysselsättning kommer att bidra till man når de viktigaste målen i den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning.

Odeklarerat arbete har negativa följder som påverkar alla tre pelarna i Lissabonstrategin och särskilt de övergripande målen i den europeiska sysselsättningsstrategin (full sysselsättning, kvalitet och produktivitet i arbetet samt social sammanhållning). Från ett makroekonomiskt perspektiv minskar odeklarerat arbete skatteintäkterna och underminerar finansieringen av de sociala trygghetssystemen. Från ett mikroekonomiskt perspektiv tenderar odeklarerat arbete att snedvrída den sunda konkurrensen mellan företag, vilket banar väg för social dumpning. Det orsakar även ineffektivitet i produktionen, eftersom informella företag vanligen undviker att utnyttja formella tjänster och insatser (som krediter) och föredrar att förbli små.

I den nya grönboken om arbetsrätt⁵ identifierades odeklarerat arbete som den främsta bidragande faktorn till social dumpning och således som en av nyckelfrågorna när det gäller moderniseringen av arbetsrätten i EU. Dessutom tenderar odeklarerat arbete att innebära dåliga arbetsförhållanden för arbetstagarna och därmed sammanhängande hälsorisker, dåliga karriärmöjligheter och otillräckligt socialt skydd. På detta område har arbetsmarknadens parter i EU planerat en gemensam analys av odeklarerat arbete i sitt arbetsprogram för 2006–2008⁶. Det efterföljande samrådet om grönboken⁷ visade på ett starkt stöd från förvaltningshåll för ett ökat administrativt samarbete på EU-nivå och ett bredare utbyte av information och bra metoder, medan arbetsmarknadens parter och andra berörda parter bekräftade de politiska prioriteringar som fastställdes i rådets resolution från 2003. Särskilt fackföreningarna förordade bättre lagstiftning och stöd på EU-nivå för att bekämpa gränsöverskridande otillbörligt utnyttjande av de sociala trygghetssystemen.

Det råder en växande samstämmighet om kostnaden av odeklarerat för de sociala trygghetssystemen: deras ekonomiska grund försvagas av intäktsförlusten och dessutom undermineras systemens trovärdighet och allmänhetens förtroende. Visserligen kan de som utför odeklarerat arbete ofta vara berättigade till arbetslöshetsersättning, andra ersättningar för dem som står utanför arbetsmarknaden eller familjeförmåner, men samtidigt går de miste om alla fördelarna med att arbeta med ett formellt anställningsavtal, som inkomstgrundade pensioner, vidareutbildning och utsikten till en högre lön och befattning och riskerar att ständigt endast anställas för odeklarerat arbete. Reformen av de sociala skyddssystemen kan

5 En modern arbetsrätt för att möta 2000-talets utmaningar (KOM(2006) 708, 22.11.2006).

6 Work Programme of the European Social Partners 2006–2008.

7 Resultatet av det offentliga samrådet om kommissionens grönbok ”En modern arbetsrätt för att möta 2000-talets utmaningar” (KOM(2007) xxx).

skapa starka incitament till att deklarerat arbete, vilket betonades i 2006 års sammanfattande rapport om rimliga och hållbara pensioner⁸.

Även problemet med en segmenterad arbetsmarknad, där stora grupper av arbetstagare fastnar i otrygga anställningsformer får allt större erkännande. Odeklarerat arbete utgör ett extremt fall av segmentering av arbetsmarknaden⁹.

Möjligheten att hitta odeklarerat arbete är en viktig bidragande orsak till olaglig invandring. För olagligt bosatta, som tenderar att stå utanför det sociala trygghetssystemet, erbjuds odeklarerat arbete ofta under förhållanden som är socialt oacceptabla och strider mot hälso- och säkerhetsföreskrifterna. Den 16 maj 2007 föreslog kommissionen ett direktiv om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU¹⁰.

3. BELÄGG FÖR ODEKLARERAT ARBETE

A. Drivkrafter för odeklarerat arbete

Det finns en oro för att det odeklarerade arbetets omfattning ska växa mot bakgrund av följande faktorer:

- Den ökande efterfrågan på hushålls- och omsorgstjänster till följd av sociodemografiska förändringar, möjligen i kombination med arbetstidsförkortning.
- Tendensen till snävare och mindre hierarkiska arbetsrelationer med flexibla betalningssystem eller tidsredovisning.
- Egenföretagande (inklusive falskt egenföretagande) och underleverantörsavtal samt, mer allmänt, flexibla anställningsavtal och behovsanställning, om dessa möjligheter missbrukas för att inte deklarerat delar av inkomsten.
- Det har blivit lättare att grunda gränsöverskridande företagsgrupperingar, vilket kräver ett effektivt internationellt samarbete mellan organen och/eller systemen för övervakning och tillsyn.

B. Statistiska belägg på EU-nivå

Mätproblem

Eftersom odeklarerat arbete inte observeras eller registreras och olika definitioner används i medlemsstaternas nationella lagstiftning är det svårt att göra tillförlitliga uppskattningar av hur utbrett problemet är i medlemsstaterna. Att bedöma omfattningen av och särdragen hos odeklarerat arbete är emellertid nödvändigt för att lämpliga politiska åtgärder ska kunna vidtas.

8 SEK(2006) 304.2.

9 Gemensamma principer för ”flexicurity” (KOM(2007) 359, 27.6.2007).

10 Se KOM(2007) 249, 16.5.2007.

Odeklarerat arbete kan mätas både direkt och indirekt. Indirekta metoder grundas på en jämförelse av makroekonomiska aggregat (som nationalräkenskaper, elförbrukning, kontanttransaktioner). Indirekta (särskilt monetära) metoder överskattar ofta nivån av odeklarerat arbete och säger lite om dess socioekonomiska särdrag. Direkta metoder grundas däremot på statistiska undersökningar och har fördelar i fråga om jämförbarhet och noggrannhet, men de tenderar att underrapportera omfattningen av odeklarerat arbete. En grundlig förståelse av det odeklarerade arbetets omfattning och orsaker kräver därför att båda metoderna kombineras. Vidare finns det en stor mängd administrativ information som inte utnyttjas systematiskt och som skulle kunna användas för att komplettera resultaten från direkta och indirekta analyser (till exempel statistik från kontroller).

Nationella uppskattningar

De hittills bästa uppskattningarna, som grundades på indirekta metoder, av den totala nivån av odeklarerat arbete i medlemsstaterna samlades in genom en undersökning som utfördes för kommissionen 2004¹¹. Omfattningen av och särdragen hos odeklarerat arbete verkade skilja sig avsevärt mellan medlemsstaterna, med toppnoteringar på 20 % eller mer av BNP i vissa länder i Syd- och Östeuropa. En granskning som nyligen gjordes av experter från nätverket vid Europeiska observationsorganet för sysselsättning¹² visade att odeklarerat arbete fortsätter att växa i flera medlemsstater¹³, samtidigt som den kraftigt ökade sysselsättningen i ett antal nya medlemsstater under senare år och uppkomsten av brist på arbetskraft har lett till att företeelsen har minskat i omfattning.

C. Olika former av odeklarerat arbete enligt Eurobarometer

För att komplettera undersökningen från 2004 utfördes under det andra kvartalet 2007 en undersökning om odeklarerat arbete med direkta metoder i EU-27 som en särskild Eurobarometerundersökning (nr 284). Fokus låg på allmänhetens uppfattning om odeklarerat arbete, efterfråge- och utbudssidan, orsakerna till att man väljer att ägna sig åt odeklarerat arbete samt producenternas och konsumenternas socioekonomiska särdrag.

Med tanke på ämnets känslighet, undersökningens pilotkaraktär och det låga antalet svarande som uppgav att de ägnade sig åt odeklarerat arbete bör resultaten tolkas med stor försiktighet. I synnerhet torde de kvantitativa resultaten endast utgöra en nedre gräns för de faktiska värdena. Eftersom Eurobarometerundersökningen grundas på ett fastställt urval kunde den inte ge några tillförlitliga bevis för situationen för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU eller medborgare från de nya medlemsstaterna som omfattas av tillfälliga restriktioner av den fria rörligheten. Resultaten tyder emellertid till exempel på följande:

- Att det finns en stor marknad för odeklarerat arbete i hela EU, särskilt i fråga om hushållstjänster.
- Att de främsta drivkrafterna är undvikande av skatter och administrativa krav (särskilt i fråga om atypiskt arbete som säsongbetonad verksamhet) snarare än nödvändighet.

11 ”Undeclared Work in an Enlarged Union”; maj 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_en.htm.

12 www.eu-employment-observatory.net.

13 Abstraktion har gjorts av effekterna av nyligen genomförda legaliseringskampanjer för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i Italien, Spanien och Portugal.

- Att det är vanligt att en del av lönen betalas svart¹⁴, särskilt i byggnadssektorn.
- Att odeklarerat arbete är särskilt utbrett bland studenter, egenföretagare och arbetslösa.
- Att medvetenheten om påföljder vid upptäckt är låg.

4. POLITIK FÖR ATT MINSKA ODEKLARERAT ARBETE

Odeklarerat arbete är en komplex och mångfacetterad företeelse och det finns inga enkla lösningar på problemet. Det krävs en balanserad strategi med åtgärder som syftar till att minska eller förebygga odeklarerat arbete och det krävs att dessa åtgärder genomförs i praktiken, vilket kräver stöd från arbetsmarknadens parter. En sådan strategi lades fram i rådets resolution från 2003 om omvandling av odeklarerat arbete till reguljär sysselsättning, där man uppmanade till följande:

- Att minska de ekonomiska incitament till odeklarerat arbete som bottnar i skatte- och förmånssystemens utformning och att minska de sociala skyddssystemens tolerans när det gäller odeklarerat arbete.
- Att reformera och förenkla administrationen, i syfte att minska kostnaderna för att följa bestämmelserna.
- Att stärka övervaknings- och påföljdsmekanismerna, med aktivt stöd av arbetsmiljömyndigheter, skattekontor och arbetsmarknadens parter.
- Att förbättra det transnationella samarbetet mellan medlemsstaterna.
- Att genomföra informationsinsatser.

De viktigaste politiska utvecklingstendenserna på de ovannämnda områdena behandlas nedan och illustreras med exempel på innovativa metoder¹⁵ som tillämpats i medlemsstaterna.

A. Ekonomiska incitament till odeklarerat arbete

De tillgängliga uppgifterna bekräftar att hur nivån på, utformningen av och genomförandet av olika typer av beskattning (särskilt skatt på förvärvsinkomst och avgifter till det sociala trygghetssystemet) uppfattas är viktiga drivkrafter för odeklarerat arbete. Emellertid spelar även andra faktorer en roll, som människornas förtroende för skattesystemen och de sociala trygghetssystemen.

I detta avseende har de flesta medlemsstater förbättrat de ekonomiska incitamenten till reguljärt arbete, särskilt genom att höja gränsen för skattefri förvärvsinkomst och fastställa lämpliga minimilöner, antingen genom lagstiftning eller genom kollektivavtal. Statistiken

14 Dvs. en del av den totala lönen betalas ut kontant och deklarerar inte.

15 Exemplet återspeglar ingen rangordning och referenserna till länder är inte uttömmande. En mer omfattande förteckning över innovativa metoder finns på webbplatsen för Europeiska observationsorganet för sysselsättning (www.eu-employment-observatory.net) och i de dokument som lades fram vid en internationell konferens om odeklarerat arbete och skatteundrandragande i Bryssel den 21–22 juni 2007 (http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/).

bekräftar att beskattningen av lågbetalt arbete minskar allmänt men långsamt. I EU minskade den totala skattekillen på arbete med i genomsnitt cirka 1,2 procentenheter mellan 2000 och 2005¹⁶. Men eftersom den genomsnittliga bruttonivån ligger kvar på runt 40 % är dessa minskningar kanske inte övertygande om man får möjlighet till odeklarerat arbete (särskilt i kombination med förmåner). Dessutom kan effekten av minskningarna upphävas vid övertidsarbete, som beskattas betydligt högre i många medlemsstater.

Minimilönerna har höjts betydligt, särskilt i de nya medlemsstaterna. Minimilönerna var vanligt satta försiktigt (till mindre än hälften av genomsnittslönen) för att undvika att reguljära arbetstillfällen skulle försvinna och ersättas av odeklarerat arbete. I många nya medlemsstater där det är vanligt att en del av lönen betalas svart minskar dessutom högre minimilöner utrymmet för förhandling om denna del.

De arbetsrelaterade förmånerna och de sociala minimiförmånerna bör fastställas så att anständiga levnadsvillkor möjliggörs, samtidigt som reguljärt arbete görs mer ekonomiskt lockande än odeklarerat arbete kombinerat med förmåner. Strängare kontroller av förmånstagarna har införts i de flesta medlemsstater.

Den betydande andelen egenföretagare i vissa medlemsstater tyder på möjliga snedvridningar i skattesystemen och de sociala trygghetssystemen mellan anställda och egenföretagare, till följd av att bolagsskatten är lägre än skatten på förvärvsinkomst och att egenföretagare och anställda behandlas på olika sätt i de sociala trygghetssystemen. Införandet av en enhetlig skattesats i Estland och Slovakien kan ses som ett försök att avlägsna sådana snedvridningar.

Några politiska erfarenheter:

- När det gäller odeklarerat arbete kan balansen mellan incitament och hinder i de sociala trygghetssystemen förbättras genom tillräckliga nivåer av inkomststöd, erkännande av sambandet mellan rättigheter och bidrag, kontroller av förmånstagarna och tillräckliga ekonomiska påföljder för skatte- och bidragsfusk.
- Punkter som bör uppmärksammas är till exempel i) beskattning av övertid, ii) respekt för minimilöner eller löner som fastställts i kollektivavtal och deras möjliga roll som referensnivå för delvis svart lön, iii) skattesnedvridningar mellan anställda och egenföretagare och iv) sänkning av skatten på lågproduktiva arbeten.

B. Administrativ reform och förenkling

Tillsammans med beskattningen av arbete verkar de administrativa kraven vara den starkaste drivkraften för odeklarerat arbete, särskilt för atypiskt arbete och säsongarbete. I vissa extrema fall förhindrar kombinationen av låg produktivitet och administrativa krav och/eller hög beskattning att vissa verksamheter blir ekonomiskt lönsamma i den formella ekonomin.

Förenklade system för registrering av arbetstagare har införts i Grekland (för medhjälpare familjemedlemmar), Frankrike (säsongarbetare inom jordbruket och hotell- och restaurangbranschen), Nederländerna (för hemstädning) och Tyskland ("minijobb"), vilket har skapat ett betydande antal arbetstillfällen. I Spanien, där regionala jämförelser visar på ett samband mellan omfattningen av tillfälliga anställningsavtal och odeklarerat arbete, kan det

16 Se Eurostat, strukturella indikatorer, skattekill för låginkomsttagare.

avtal som arbetsmarknadens parter slöt 2005 i syfte att minska de tillfälliga anställningarna även ses som ett lovande steg mot att reglera odeklarerat arbete.

Kupongsystem för tjänster och möjligheter att utföra regelbundna hushållstjänster har införts i Belgien, Spanien och Österrike, medan Danmark drog ned på detta 2001. Resultatet har ofta varit mycket positivt i fråga om nya arbetstillfällen, men blandat ur budgetsynpunkt.

I den mån som odeklarerat arbete förekommer i kombination med undandragande av indirekta skatter har vissa medlemsstater utnyttjat möjligheten i direktiv 1999/85/EG att sänka mervärdesskatten på vissa arbetsintensiva tjänster. Beläggen för att sänkt mervärdesskatt som punktinsats skulle skapa sysselsättning är begränsade. I fråga om renovering och underhåll av byggnader har flera medlemsstater (t.ex. Italien, Finland och Sverige) valt avdrag från konsumentens beskattningsbara inkomst som ett effektivare instrument.

När tio nya medlemsstater gick med i EU den 1 maj 2004 öppnade Irland, Sverige och Förenade kungariket sina arbetsmarknader för arbetstagare från de nya medlemsstaterna, medan andra tillämpade övergångsregler för arbetstagare från åtta av dem.

Kommissionen uppgav i sin rapport om hur övergångsordningarna enligt 2003 års anslutningsakt fungerat att restriktionerna för tillträde till arbetsmarknaderna kan leda till att anlitandet av svart arbetskraft ökar¹⁷.

Sedan den 1 maj 2006 har andra EU-15-medlemsstater (Grekland, Spanien, Italien, Portugal, Finland och snart Luxemburg) helt avskaffat sina restriktioner, medan andra har förenklat sina, mot bakgrund av den hårdnande situationen på arbetsmarknaden. Tyskland och Österrike har nyligen tillkännagivit att man tänker liberalisera tillträdet för kvalificerade specialister. Den 1 januari 2007 hade tio EU-25-medlemsstater (Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Polen, Slovenien, Slovakien, Finland och Sverige) liberaliserat tillträdet till sina arbetsmarknader för arbetstagare från Bulgarien och Rumänien i den nationella lagstiftningen.

Några politiska erfarenheter:

- Det finns utrymme för ytterligare förbättringar i arbetsrätten och förvaltningssystemen för att bättre klara av behov och brister på arbetsmarknaden på kort sikt.
- Det finns ett stort utrymme för sektorsspecifika åtgärder för att omvandla odeklarerat arbete till reguljärt arbete – särskilt i hotell- och restaurangbranschen, jordbruket och hushållstjänstesektorn.
- Gemenskapslagstiftningen om fri rörlighet för arbetstagare bör tillämpas allmänt och rörligheten främjas (särskilt genom Eures).
- Möjligheterna med e-förvaltning, onlineregistrering och utbyte av uppgifter mellan förvaltningsdatabaser bör utnyttjas ytterligare.

17 KOM(2006) 48 (8.2.2006) för perioden från den 1 maj 2004 till den 30 april 2006. En ny rapport ska komma före slutet av den andra fasen, den 30 april 2009, respektive slutet av den första fasen, den 31 december 2008, i fråga om Bulgarien och Rumänien.

C. Övervakning och påföljder

I kommissionens grönbok om arbetsrätt¹⁸ betonas behovet av ett effektivare samarbete på nationell nivå mellan olika statliga organ, som arbetsmiljömyndigheter, socialförsäkringsorgan och skattemyndigheter. Där anges också att "[f]örbättringar i fråga om tillsynsorganens resurser och sakkunskap och deras samarbete med berörda parter kan bidra till att minska incitamenten för odeklarerat arbete".

Nya lagar och handlingsplaner som syftar till att underlätta upptäckt av odeklarerat arbete har införts i flera medlemsstater (t.ex. Tyskland, Frankrike, Italien, Slovakien, Finland). I många fall har definitionen av odeklarerat arbete uppdaterats för att återspegla utvecklingen på arbetsmarknaden (t.ex. arbete genom bemanningsföretag, underleverantörsavtal) och kriterier har antagits för att upptäcka falskt egenföretagande.

Att förbättra socialförsäkringsorganens, arbetsmiljömyndigheternas och fackföreningarnas övervaknings- och kontrollförmåga har blivit en prioriterad fråga i många medlemsstater. Strukturer för samordning mellan ministerier har skapats i Belgien, Irland, Frankrike och Italien. I till exempel Portugal har gränssnitt skapats mellan relevanta databaser.

Arbetsgivarnas skyldighet att registrera arbetstagare från den första anställningsdagen har genomförts allmänt. Även de potentiella användarna av odeklarerat arbete har fått ökade skyldigheter i Tyskland (sedan 2004 måste hushåll spara fakturor på byggnads- och underhållstjänster) och i Österrike (i hotell- och restaurangbranschen måste bokföringen på kontantbasis alltid vara aktuell).

I många länder har avtal mellan arbetsmarknadens parter slutits, särskilt i byggnadssektorn (Tyskland, Italien, Finland). I Italien föreskrivs det i budgetlagen att arbetsmarknadsministeriet, i samarbete med arbetsmarknadens parter, under 2007 ska införa ett system för uppskattning av det faktiska antalet timmar som arbetats ("indici di congruità").

Påföljder har införts för arbetsgivare som anlitar tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet (i t.ex. Tyskland, Nederländerna, Finland, Förenade kungariket) och i många fall skärpts, till exempel genom förbud mot att delta i offentliga upphandlingar. På detta område föreslog kommissionen nyligen som en del i en övergripande migrationspolitik på EU-nivå ett direktiv för att se till att alla medlemsstater inför och tillämpar liknande påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU¹⁹.

Några politiska erfarenheter:

- Obligatorisk registrering av arbetstagare är en förutsättning för att upptäcka odeklarerat arbete. Undantag från bruket av skriftliga anställningsavtal bör begränsas till ett minimum.
- Det finns ett betydande utrymme för sektorsspecifika lösningar för att kontrollera och reglera odeklarerat arbete, med aktivt stöd av arbetsmarknadens parter.

18 KOM(2006) 708, nämnd ovan.

19 Se KOM(2007) 249, 16.5.2007.

- Hur framgångsrik politiken för att bekämpa odeklarerat arbete blir beror på samarbetet mellan de olika organ som ansvarar för skatter, arbete och immigration samt på tillämpningen av lagstiftning och påföljder.

D. Gränsöverskridande samarbete inom EU

Bilaterala samarbetsavtal har slutits inom ramen för direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster mellan bland annat Belgien, Tyskland och Frankrike, och några till planeras (mellan Tjeckien, Spanien, Italien och Polen). Vidare har en grupp medlemsstater börjat samarbeta i syfte att främja och utbyta sakkunskap inom ramen för en bredare politisk dagordning på området odeklarerat arbete²⁰.

Kommissionen har dragit slutsatsen att det administrativa samarbetet mellan medlemsstaterna skulle kunna förbättras, särskilt i fråga om utstationerade arbetstagare²¹. På detta område planerar kommissionen att anta en rekommendation om att stärka sådant samarbete med hjälp av informationssystemet för den inre marknaden och ett beslut om att inrätta en högnivåkommitté. Denna kommitté ska stödja och hjälpa medlemsstaterna att finna och utbyta bra metoder i fråga om kontroll och genomförande av lagstiftningen för utstationerade arbetstagare.

Vidare innehåller även kommissionens förslag från 2006 till Europaparlamentets och rådets förordning om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (som kommer att ersätta förordning (EEG) nr 1408/71 när tillämpningsförordningen har antagits) bestämmelser för förstärkt samarbete mellan medlemsstaternas socialförsäkringsorgan.

Politiska erfarenheter:

- Den institutionella ramen för kontroll av arbetstagarnas rörlighet över gränserna måste ständigt anpassas till den ökande och allt mer komplexa affärsverksamheten över gränserna.

E. Medvetenhet

Många framgångsrika informationskampanjer har genomförts (t.ex. den danska ”fair play”-kampanjen). I de nya medlemsstaterna har kampanjerna ofta varit storskaliga och inriktade på specifika problem, som att en del av lönen betalas ut svart (t.ex. ”Work Contract Works” i Lettland).

Politiska erfarenheter:

- Det finns utrymme för att göra allmänheten mer medveten om de risker som är kopplade till odeklarerat arbete, särskilt i fråga om påföljder (se resultatet från Eurobarometerundersökningen). Här har arbetsmarknadernas partner en nyckelroll att spela.

20 European Network on Undeclared Work (ENUW) inrättades mellan offentliga partner i fem medlemsstater (Belgien, Tyskland, Frankrike, Italien och Rumänien) och samordnas av det italienska arbetsmarknadsministeriet.

21 KOM(2007) 304 slutlig (13.6.2007) om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

- Det är viktigt att informera medborgarna om de positiva effekterna av att betala full skatt samt de sociala avgifternas funktion som en försäkring.

5. SLUTSATSER OCH UPPFÖLJNING

Det finns inga övertygande tecken på att odeklarerat arbete skulle ha minskat märkbart i omfattning under senare år. Odeklarerat arbete är fortfarande ett ekonomiskt lockande alternativ, särskilt i kombination med momsbedrägeri och möjligheterna att verka i större omfattning på EU-nivå. Steg för steg har politiska åtgärder vidtagits i medlemsstaterna, men bristen på utvärdering av resultaten och samordning av sakkunskapen är påtaglig. Det är dags att medlemsstaterna vidtar kraftfullare åtgärder mot odeklarerat arbete.

- Trots vissa framsteg (beskattning av lågavlönades inkomst) måste mer göras, med hänsyn till nationella förhållanden, för att ytterligare minska beskattningen av förvärvsinkomst genom att förbättra de offentliga finansernas kvalitet, särskilt de offentliga utgifternas och skattesystemens effektivitet, minska lönebikostnaderna och genomföra en skatteväxling till andra intäktskällor²². Det finns även utrymme för att förenkla skattesystemen och de sociala trygghetssystemen, eftersom de administrativa kraven kan vara ett incitament till odeklarerat arbete, särskilt för egenföretagare och små företag.
- Kommissionen anser att de övergångsregler som begränsar rörligheten för arbetstagare från de nya medlemsstaterna är en faktor som försämrar möjligheten till deklarerat arbete och därför kan öka förekomsten av odeklarerat arbete, medan den nuvarande marknadsutvecklingen skapar ökade möjligheter till reguljärt arbete. Mot bakgrund av detta uppmanar kommissionen medlemsstaterna, som är ansvariga för dessa regler, att se över dem så snart som möjligt eller senast i slutet av den andra fasen, den 30 april 2009, för EU-8 och i slutet av den första fasen, den 31 december 2008, för Bulgarien och Rumänien.
- Medlemsstaterna uppmanas att ta vederbörlig hänsyn till odeklarerat arbete när de beslutar om den väg som de ska följa i genomförandet av de gemensamma principerna om flexicurity.
- Kommissionen uppmanar arbetsmarknadens parter att komma överens om initiativ som rör odeklarerat arbete inom ramen för sina gemensamma arbetsprogram, såväl på branschövergripande och branschspecifik EU-nivå som på nationell nivå.
- Effektiv övervakning och bekämpning är viktiga beståndsdelar i en heltäckande politisk strategi. I detta sammanhang påminner kommissionen om att den lagt fram ett lagstiftningsförslag om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU.

22 Se de integrerade riktlinjerna nr 2, 3, 5 och 22. Sysselsättningsriktlinjerna innehöll tidigare hänvisningar till en skatteväxling från beskattning av förvärvsinkomst till indirekt beskattning eller miljöbeskattning (se t.ex. riktlinjerna från 2001). Se även grönboken om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområden (KOM(2007) 140, 28.3.2007) och meddelandet om europeiska värderingar i en globaliserad värld (KOM(2005) 525, 3.11.2005).

- Kommissionen kommer att undersöka möjligheten att inrätta en EU-plattform för samarbete mellan arbetsmiljömyndigheter och andra relevanta övervaknings- och tillsynsorgan.
- För att möjliggöra övervakning av vilka framsteg som görs i omvandlingen av odeklarerat arbete till reguljärt arbete bör medlemsstaterna, tillsammans med kommissionen, undersöka vilken metod som är lämpligast för att kvantifiera förekomsten av odeklarerat arbete. En studie med detta syfte kommer att genomföras 2008 genom programmet Progress.
- Kommissionen kommer att behandla odeklarerat arbete som en prioriterad fråga i sitt program för ömsesidigt lärande. Berörda parter kommer att få möjlighet att genom Progress ge förslag på informationskampanjer, undersöknings- och utvärderingsverksamhet samt initiativ för utbyte av information om bra metoder.