Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene

Foranstaltninger til bekæmpelse af sort arbejde i EU

Resumé

Indledning

I EU's 27 medlemsstater (EU27) og Norge gøres der en betydelig indsats for at udvikle og afprøve politiske foranstaltninger til bekæmpelse af sort arbejde. Der er tidligere gjort flere forsøg på at beskrive den række af foranstaltninger, som forskellige lande har sat i værk, men det, der hidtil har manglet, har været en "vidensbank", der specifikt identificerer de foranstaltninger, der har vist sig at være de mest effektive. Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene (Eurofound) har i et forsøg på at udfylde vidensgabet iværksat et projekt, der skal udvikle en sådan ressource, og har i den anledning sat et forskningsarbejde i gang, der skal se nærmere på effektiviteten af politiske foranstaltninger, samt vurdere, om sådanne foranstaltninger kan overføres.

En rapport, der blev offentliggjort i 2008, tog det første skridt mod udviklingen af en sådan ressource ved at anmode om en undersøgelse af effektiviteten af de politiske foranstaltninger, der er vedtaget i fem lande, nemlig Belgien, Danmark, Italien, Polen og Det Forenede Kongerige. Den foreliggende rapport udbygger den oprindelige undersøgelse, så den nu omfatter politiske foranstaltninger i 28 lande (EU's medlemsstater og Norge). Den indeholder også et nyt kapitel om beskaffenheden og omfanget af sort arbejde i EU27, baseret på resultaterne af Eurobarometer-undersøgelsen i 2007. Resultatet af dette initiativ er en kraftigt udvidet vidensbank, der gennemgår op til tre politiske foranstaltninger i hvert af de involverede 28 lande. Den udgør derfor det første vigtige skridt mod oprettelsen af et omfattende læringscenter eller en ressourcebank, hvor arbejdsmarkedets parter kan samle og udveksle viden om, hvordan man takler sort arbejde, og hvordan man gennemgår evalueringer af politiske initiativer og undersøger, om de er gennemførlige og kan overføres på andre sektorer, lande og fagområder.

Politisk kontekst

Eftersom sort arbejde berører alle EU's medlemsstater, er det en af de dele af beskæftigelsesområdet, der er fælles fokus på. Sort arbejde kan have en betydelig virkning på de offentlige finanser, da det medfører færre indbetalinger af skatte- og socialsikringsbidrag. Sort arbejde har også negativ indvirkning på den enkelte for så vidt angår socialsikringsdækning. For at takle sort arbejde i EU27 som helhed og i de enkelte lande, er det vigtigt at begrænse de økonomiske incitamenter til at udføre sort arbejde og at skabe en holdningsændring. I Europa-Kommissionens anden meddelelse fra 2007 om sort arbejde, *Øget indsats til bekæmpelse af sort arbejde*, opfordrede Kommissionen til større brug af tiltag, der fungerer som "gulerod" eller som "pisk". Selv om der vedtages afskrækkende, afhjælpende og forebyggende foranstaltninger, erkender Kommissionen, at det kun er få lande, der iværksætter initiativer til fremme af skattemoralen. Kommissionen anbefaler derfor, at der gøres større brug af oplysningsinitiativer, der skal ændre holdningerne på dette område.

Siden årtusindskiftet er der blevet eksperimenteret med en lang række forskellige politiske tilgange og foranstaltninger, og det er derfor blevet stadig mere afgørende for arbejdsmarkedets parter at tage ved lære af hinanden med hensyn til, hvad der fungerer, og hvad der ikke gør. Selv om der er gennemført forskellige politiske tiltag i medlemsstaterne, er der imidlertid en åbenlys mangel på evaluering af resultater og en samling af ekspertisen. Problemet med den manglende koordinering af gensidig læring var også i fokus i Europa-Parlamentets beslutning fra 2008, der opfordrede medlemsstaterne til at øge indsatsen til bekæmpelse af sort arbejde. Med beslutningen blev Kommissionen anmodet om at overveje at oprette en database "over de forskellige tilgange og foranstaltninger på nationalt plan i hver medlemsstat, der vurderer, om de kan gennemføres og overføres til andre sektorer og arbejdspladser i andre medlemsstater".

Væsentlige konklusioner

Hidtil har en informeret drøftelse af, hvordan man takler sort arbejde både i EU27 og i de enkelte medlemsstater, været alvorligt hæmmet af en manglende forståelse af det sorte arbejdes art. Undersøgelsen afslørede, at sort arbejde ikke er det samme alle steder – f.eks. med hensyn til det sorte arbejdes art, dets udbredelse i de enkelte sektorer og motiverne til at påtage sig sådant arbejde. Derfor kan en politisk foranstaltning, der er vigtig i ét land eller i én region med hensyn til at takle sort arbejde, være mindre effektiv i et andet land eller en anden region. Der kan således ikke anvendes en overordnet strategi til bekæmpelse af alle former for sort arbejde. I stedet skal politiske tilgange og foranstaltninger tilpasses de givne omstændigheder, der hersker i de forskellige lande eller regioner.

For at forstå de forskellige praksisser, der i øjeblikket anvendes i de enkelte lande, er der anvendt en typologi over de potentielle politiske tilgange og foranstaltninger, der findes. Denne typologi sondrer mellem to brede politiske tilgange: en afskrækkelsesstrategi, som går ud på at opspore og straffe manglende overholdelse af reglerne, og en strategi, der fokuserer på positivt at tilskynde til en adfærd, hvor reglerne overholdes. Den væsentligste konklusion er, at afskrækkelsesstrategien i de undersøgte lande har været den strategi, der traditionelt er blevet valgt i et forsøg på at øge sandsynligheden for, at sort arbejde rent faktisk opdages og straffes, eller øge folks opfattelse af denne sandsynlighed. I de seneste år, navnlig siden offentliggørelsen af beskæftigelsesretningslinje nr. 9 i 2003, er der imidlertid sket en væsentlig stigning i brugen af en mere understøttende strategi, hvor man med de valgte foranstaltninger søger at gøre det lettere at få det sorte arbejde ind i mere formaliserede rammer i stedet for at indføre straffe. Disse omfatter bl.a. forebyggende foranstaltninger, der skal stoppe den manglende overholdelse af reglerne lige fra starten; incitamenter, der skal tilskynde personer, der udfører sort arbejde, til at skifte til registreret arbejde; samt foranstaltninger, der skal tilskynde til en bedre skattemoral. På trods af disse foranstaltninger har indførelsen af initiativer, der skal skabe større skattemoral, været relativt lang tid undervejs.

En evaluering af det brede spektrum af politiske tilgange og foranstaltninger, der forfølges i EU27 og Norge, giver et indblik i bedste praksis og viser nogle praktiske eksempler på dette område. De vedtagne initiativer rækker fra afskrækkende foranstaltninger, forebyggende foranstaltninger, afhjælpende foranstaltninger, der søger at lovliggøre sort arbejde, til foranstaltninger, der sigter på at ændre holdninger og skabe accept af at betale skat. En væsentlig konklusion er, at god praksis ikke blot er et spørgsmål om at vælge de individuelle politiske foranstaltninger, der er effektive med hensyn til at takle sort arbejde, men også et spørgsmål om at overveje den mest effektive måde at sammensætte disse politiske foranstaltninger på i forskellige kombinationer og i forskellig rækkefølge. Det bør derfor være en integreret del af revisionsprocessen at evaluere, hvilke kombinationer af foranstaltninger og hvilken rækkefølge, der er effektive og kan overføres.

Politiske anbefalinger

- Evalueringerne af specifikke foranstaltninger giver et solidt vidensgrundlag for landene til at beslutte, om de skal afprøve et initiativ i deres eget land.
- Det er nødvendigt med mere forskning i effektiviteten af de specifikke politiske foranstaltninger til bekæmpelse af sort arbejde samt i, om de kan overføres.
- Det er nødvendigt med en større forståelse af, hvilke kombinationer af politiske foranstaltninger og hvilke rækkefølger, der er mest effektive og relevante i forskellige sammenhænge.
- Undersøgelsen viser, at det mere har været undtagelsen end reglen, at landene har lært af andre landes erfaringer, før de har gennemført politiske foranstaltninger. Derfor skal forsøgene på aktivt at udveksle erfaringer og lære af hinanden fremmes med henblik på at gennemføre en tværnational og tværregional tilgang.
- Der er ligeledes behov for at udvide kendskabet til politiske foranstaltninger ved at indsamle data fra en bredere vifte af lande, herunder lande i Australasien, Nordamerika og Afrika, Central- og Sydamerika (det såkaldte globale syd).
- Det er nødvendigt med mere udbredt brug af oplysningsinitiativer, der skal ændre holdninger, navnlig med henblik på at tilskynde til en bedre skattemoral.

Yderligere oplysninger

Rapporten *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, findes på http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. Den ledsagende "vidensbank" af casestudier om sort arbejde findes ligeledes på internettet på http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, forskningsleder
row@eurofound.europa.eu