Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond

Meetmed deklareerimata töö tõkestamiseks Euroopa Liidus

Kommenteeritud kokkuvõte

Sissejuhatus

27 Euroopa Liidu liikmesriigis ja Norras tehakse märkimisväärseid jõupingutusi deklareerimata tööd tõkestavate poliitikameetmete väljatöötamiseks ja katsetamiseks. Kuigi varem on tehtud mitmeid katseid kirjeldada eri riikides kasutatud loendamatuid meetmeid, on siiski leitud, et puudu jääb ühest nn andmepangast, mille raames oleks võimalik välja selgitada kõige tõhusamaks osutunud meetmed. Sellise teabelünga likvideerimiseks algatas Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond (Eurofound) projekti asjakohase teabeallika väljatöötamiseks, tellides uuringu, milles vaadeldakse võetud poliitikameetmete tõhusust ning hinnatakse selliste meetmete ülekantavust.

Esimene samm sellise teabeallika väljatöötamise suunas tehti 2008. aastal, kui avaldati auruanne, milles analüüsiti varem tellitud uuringut viies riigis (Belgias, Itaalias, Poolas, Taanis ja Ühendkuningriigis) võetud poliitikameetmete kohta. Käesolevas kokkuvõttes käsitletavas aruandes on esimest uuringut avardatud ning vaadeldud poliitikameetmeid 28 riigis (ELi liikmesriigid ja Norra). Ühtlasi tähistab see uut lähenemist ELi 27 liikmesriigis tehtava deklareerimata töö laadi ja ulatuse käsitlemises, kuna lähtutakse 2007. aasta Eurobaromeetri uuringu tulemustest. Kõnealuse algatuse tulemusena on andmepank oluliselt suurenenud – analüüsitakse kuni kolme poliitikameedet igas uuritud 28 riigis. Seega on tegemist esimese olulise sammuga üksikasjaliku õppeplatvormi või andmepanga loomise suunas, kuhu sotsiaalpartnerid saavad koondada oma teadmisi deklareerimata töö tõkestamise kohta ja neid teistega jagada, vaadata poliitikaalgatustele antud hinnanguid ning uurida nende teostatavust ja ülekantavust muudesse sektoritesse ja riikidesse ning muudele kutsealadele.

Poliitiline kontekst

Kuna deklareerimata töö mõjutab kõiki ELi liikmesriike, on see üks tööhõive valdkonna ühistest mureküsimustest, millel võib olla märkimisväärne mõju riikide rahandusele, sest see vähendab sotsiaalkindlustus- ja muude maksude laekumist. Deklareerimata töö mõjutab negatiivselt ka üksikisikuid, sest neil puudub sotsiaalkindlustuskaitse. Selleks et võidelda deklareerimata töö vastu nii kõigis EL 27 liikmesriigis ühiselt kui ka igas riigis eraldi, on oluline vähendada deklareerimata tööga kaasnevaid majanduslikke stiimuleid ning muuta hoiakuid. 2007. aastal valminud Euroopa Komisjoni teises deklareerimata tööd käsitlevas teatises „Tõhustagem võitlust deklareerimata töö vastu" julgustatakse enam kasutama nii „piitsa" kui „prääniku". Komisjon tõdeb, et kuigi pidevalt võetakse hoiatavaid, ennetavaid ja järelmeetmeid, on siiski vaid üksikud riigid viinud järjekindlalt ellu korralikku maksukäitumist innustavaid meetmeid; seetõttu soovitatakse kasutada rohkem teadlikkust tõstvaid algatusi, mis muudaksid inimeste hoiakuid.

Võttes arvesse käesolevast aastatuhandest alanud suuremat eksperimenteerimist eri tegevussuundade ja meetmetega, on sotsiaalpartnerite jaoks veelgi olulisem õppida üksteiselt, millised meetmed töötavad ja millised mitte. Kuigi liikmesriikides on võetud mitmesuguseid poliitikameetmeid, on tulemuste hindamine ja kogemuste koondamine jäänud ilmselgelt puudulikuks. Ka Euroopa Parlamendi 2008. aasta resolutsioonis, millega kutsutakse liikmesriike tõhustama võitlust deklareerimata töö vastu, on esile tõstetud koordineeritud vastastikuse õppimise puudumise probleemi. Resolutsioonis palus parlament komisjonil kaaluda andmepanga loomist „liikmesriikides kasutatavate eri lähenemisviiside ja meetodite kohta /…/ eesmärgiga /…/ hinnata rakendatud meetmete teostatavust ja ülekantavust"

muude liikmesriikide muudesse sektoritesse ja kutsealadele.

Peamised tähelepanekud

Kuni tänaseni on vajakajäämised deklareerimata töö olemuse mõistmisel tõsiselt takistanud teadmistel põhinevaid arutelusid selle üle, kuidas tõkestada deklareerimata tööd nii kõigis ELi 27 liikmesriigis tervikuna kui ka igas riigis eraldi. Uurimine näitas, et deklareerimata töö ei ole igal pool ühesugune – näiteks esineb erinevusi deklareerimata töö liigis, selle sektoritevahelises jagunemises ja motiivides. Seetõttu ei pruugi ühes riigis või piirkonnas deklareerimata töö tõkestamisel tõhusat mõju avaldanud poliitikameede olla mõnes teises riigis sama mõjus. Seega ei ole universaalsete meetmete võtmine deklareerimata töö tõkestamiseks sobiv lähenemisviis; selle asemel tuleb tegevussuunad ja meetmed kohandada sobivaks eri riikides ja piirkondades valitseva konkreetse olukorraga.

Selleks et paremini mõista eri riikides praegu kasutusel olevaid tavasid, on võimalikud tegevussuunad ja meetmed liigitatud. Sellise liigituse kohaselt eristatakse kaht laiemat lähenemisviisi: hoiatav lähenemisviis, mille eesmärk on tuvastada rikkumised ja karistada süüdlasi, ning lähenemisviis, mis õhutab seaduskuulekalt käituma. Uuritud riikide kohta tehtud peamine tähelepanek oli see, et hoiatav lähenemisviis võetakse tavaliselt kasutusele eesmärgiga suurendada rikkumiste tegelikku tuvastamist ja selle eest karistamist või suurendada inimestes „vahelejäämise" ja selle eest karistamise tõenäosuse tajumist. Viimastel aastatel, eriti pärast tööhõivepoliitika suunise nr 9 avaldamist 2003. aastal, on siiski hakatud märkimisväärselt sagedamini kasutama leebemat lähenemisviisi, mille eesmärk on pigem soodustada deklareerimata töö muutmist deklareeritud tööks kui selle eest karistada. See hõlmab järgmist: ennetavad meetmed, mis takistavad õigusrikkumist juba eos, stiimulid, mis julgustavad deklareerimata töötajaid minema üle seaduslikele töölepingutele, ja meetmed, mis õhutavad eelistama korralikku maksukäitumist. Hoolimata neist meetmetest on maksukuulekust edendavate algatuste käivitamine olnud siiani suhteliselt aeglane.

27 ELi liikmesriigis ja Norras järgitavate eri lähenemisviiside ja meetmete hindamine annab ülevaate parimatest tavadest ja osutab mõningatele praktilistele näidetele selles valdkonnas. Vaadeldud algatused hõlmavad hoiatavaid, ennetavaid ja järelmeetmeid, mille eesmärk on muuta deklareerimata töö seaduslikuks tööks, ning meetmeid, mille kaudu üritatakse muuta hoiakuid ja tekitada moraalne kohustus maksta makse. Siinkohal on kõige olulisem tähelepanek, et hea tava ei seisne üksnes deklareerimata töö tõkestamiseks tõhusate üksikute poliitikameetmete väljavalimises, vaid ka selles, kuidas oleks võimalik kasutada eri poliitikameetmeid eri kombinatsioonides ja järjestuses kõige tõhusama tulemusega. Seega peaks analüüsiprotsessi lahutamatu osa olema ka hinnangu andmine sellele, milliste meetmete kombinatsioonid ja järjestused on tõhusad ja ülevõetavad.

Poliitikasoovitused

- Eri meetmetele antud hinnangud moodustavad veenvalt tõestatud aluse, millele toetudes saavad riigid otsustada, kas proovida teatavat algatust ka oma riigis.
- Deklareerimata töö vastu võitlemiseks kasutatud täpsemate poliitikameetmete tõhusus ja ülevõetavus vajab veel uurimist.
- Paremini on vaja mõista, millised poliitikameetmete kombinatsioonid ja järjestused on eri olukordades kõige tõhusamad ja asjakohasemad.
- Uuring näitab, et teiste riikide kogemustest õppimine enne poliitikameetmete võtmist on riikide jaoks pigem erand kui reegel. Seetõttu tuleb igati toetada katseid aktiivselt oma kogemusi jagada ja teistelt õppida, et võtta kasutusele riigipiire ületav piirkondadevaheline lähenemisviis.
- Samas on tarvis poliitikameetmete alaseid teadmisi veelgi laiendada, kogudes andmeid palju rohkemate riikide, sealhulgas Okeaania, Põhja-Ameerika ja lõunapoolkera riikide kohta.
- Hoiakute muutmiseks on vaja kasutada palju rohkem teadlikkust suurendavaid algatusi, eelkõige selliseid, mis soodustaksid maksukuulekust.

Lisateave

Aruanne „*Measures to tackle undeclared work in the European Union*" (*Meetmed deklareerimata töö tõkestamiseks Euroopa Liidus*) on kättesaadav aadressil:
http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm
Andmepank, mis sisaldab deklareerimata tööga seotud juhtumiuuringuid, on kättesaadav aadressil:
http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php

Radoslaw Owczarzak, teadur
row@eurofound.europa.eu