Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö

Toimet pimeän työn torjumiseksi Euroopan unionissa

Tiivistelmä

Johdanto

Euroopan unionin 27 jäsenvaltiossa (EU-27:ssä) ja Norjassa on tehty paljon työtä kehitettäessä ja kokeiltaessa pimeän työn torjumiseen tarkoitettuja keinoja. Vaikka eri maissa käyttöön otettuja monenlaisia toimia on yritetty kuvailla useita kertoja, tehokkaimmiksi osoittautuneista toimenpiteistä ei ole olemassa tietokantaa. Tämän tiedollisen aukon täyttämiseksi Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö (Eurofound) on aloittanut hankkeen tällaisen välineen kehittämiseksi tilaamalla tutkimuksen poliittisten toimien tehosta ja niiden siirrettävyydestä.

Vuonna 2008 julkaistu raportti oli ensimmäinen askel tietokannan kehittämisessä. Katsauksessa tarkasteltiin viidessä jäsenmaassa (Belgiassa, Italiassa, Puolassa, Tanskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) käyttöön otettujen poliittisten toimenpiteiden tehoa. Uudessa raportissa alkuperäistä tutkimusta on laajennettu 28 maan (EU:n jäsenvaltioiden ja Norjan) poliittisiin toimiin. Tutkimus sisältää myös uuden luvun EU27-maiden pimeän työn luonteesta ja laajuudesta. Nämä tiedot perustuvat vuoden 2007 Eurobarometri-kyselyn tuloksiin. Tästä aloitteesta on syntynyt hyvin laaja tietokanta, jossa tarkastellaan enintään kolmea poliittista toimenpidettä kussakin 28 maassa. Niinpä tämä tietokanta on ensimmäinen tärkeä vaihe sellaisen kattavan resurssipankin luomisessa, jonka avulla työmarkkinaosapuolet voivat kerätä ja jakaa tietoja pimeän työn torjunnasta, tarkastella toimenpiteistä tehtyjä arviointeja sekä selvittää niiden toimivuutta ja siirrettävyyttä muille aloille, muihin maihin ja ammatteihin.

Poliittinen konteksti

Pimeä työ koskee kaikkia EU:n jäsenvaltioita, joten se on yhteinen huolenaihe työelämässä, ja sillä voi myös olla merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen maksamatta jäävien verojen ja sosiaaliturvamaksujen vuoksi. Pimeä työ heikentää myös työntekijöiden sosiaaliturvaa. Jotta pimeää työtä voitaisiin torjua niin koko EU:ssa kuin yksittäisissä maissakin, on tärkeää vähentää pimeään työhön houkuttelevia taloudellisia kannustimia ja muuttaa sitä koskevia asenteita. Euroopan komission pimeää työtä koskevassa, vuonna 2007 julkaistussa toisessa tiedonannossa *Tehokkaammin pimeää työtä vastaan* kehotetaan käyttämään sekä keppi- että porkkanatyyppisiä toimenpiteitä aiempaa tehokkaammin. Komissio katsoo, että vaikka pelote-, korjaus- ja ehkäisytoimia ollaan ottamassa käyttöön, vain harvoissa maissa on vahvistettu veronmaksumoraalia, ja siksi komissio suositteleekin asennemuutokseen tähtäävien valistushankkeiden tehokasta hyödyntämistä.

Vuosituhannen vaihteesta lähtien on kokeiltu laajalti erilaisia lähestymistapoja ja toimenpiteitä, ja tässä yhteydessä on käynyt selväksi, että työmarkkinaosapuolten on entistäkin tärkeämpi oppia toisiltaan, mitkä menettelytavat toimivat ja mitkä eivät. Vaikka jäsenvaltioissa on toteutettu erilaisia toimia, niiden tuloksia ei ole arvioitu eikä asiantuntemusta kerätty yhteen. Koordinoidun, vastavuoroisen oppimismahdollisuuden puute mainitaan myös vuonna 2008 Euroopan parlamentin päätöslauselmassa, jossa jäsenvaltioita kehotettiin ryhtymään pimeän työn torjuntaan. Päätöslauselmassa pyydetään komissiota harkitsemaan sellaisen tietopankin perustamista, johon talletetaan eri jäsenvaltioissa käytettäviä toimintatapoja ja menetelmiä, sekä arvioimaan käytettyjen toimenpiteiden toimivuutta ja siirrettävyyttä muille toimialoille ja alueille muissa jäsenvaltioissa.

Tärkeimmät tulokset

Asiantuntevaa keskustelua pimeän työn torjuntakeinoista sekä koko EU:ssa että yksittäisissä maissa on tähän saakka haitannut se, että pimeän työn luonteesta puuttuu tietoa. Tutkimus on osoittanut, ettei pimeä työ ole kaikkialla samanlaista, vaan esimerkiksi sen tyyppi, alakohtainen jakaantuminen ja siihen ryhtymisen motiivit vaihtelevat. Siksi yhdessä maassa tai yhdellä alueella hyväksi osoittautunut torjuntakeino saattaa toimia muualla heikommin. Pimeää työtä ei siis voida ehkäistä yhdellä yleisesti sovellettavalla menetelmällä, vaan lähestymistavat ja toimenpiteet on räätälöitävä eri maiden tai alueiden olosuhteisiin.

Eri maissa tällä hetkellä sovellettavia käytäntöjä on pyritty ymmärtämään mahdollisten lähestymistapojen ja toimenpiteiden typologian avulla. Erotettavissa on kaksi eri tapaa: yhtäältä pelotteleva lähestymistapa, jonka avulla pyritään havaitsemaan lakien ja määräysten noudattamatta jättäminen ja rankaisemaan siitä, ja toisaalta lakien ja määräysten noudattamiseen kannustava lähestymistapa. Keskeisin tulos tutkittujen maiden osalta on se, että perinteisesti käytetyn pelottelevan lähestymistavan tavoitteena on ollut lisätä laittomuuksien paljastumisen ja rangaistusten todellista tai oletettua todennäköisyyttä. Viime vuosina, erityisesti vuonna 2003 julkaistun työllisyyden suuntaviivan 9 myötä, myönteisempi lähestymistapa on kuitenkin yleistynyt. Tällöin tavoitteena on ennemminkin helpottaa laillista työllistämistä kuin rankaista laittomasta työllistämisestä. Tämä tarkoittaa ennaltaehkäiseviä toimia laittomuuksien pysäyttämiseksi heti alussa, lailliseen työhön siirtymisen kannustimia pimeästi työskenteleville sekä veronmaksumoraalia vahvistavia toimenpiteitä. Näistä toimista huolimatta veronmaksumoraalin vahvistamiseen tähtäävät aloitteet ovat tähän mennessä käynnistyneet suhteellisen hitaasti.

EU27-maissa ja Norjassa käytettävien moninaisten lähestymistapojen ja toimenpiteiden arviointi auttaa löytämään parhaat käytännöt ja tuo esille käytännön esimerkkejä tältä alueelta. Käytettävien aloitteiden kirjo ulottuu pelote- ja ehkäisytoimista korjaaviin toimenpiteisiin, joiden tavoitteena on pimeän työn muuttaminen lailliseksi, sekä toimiin, joiden tarkoituksena on muuttaa asenteita pimeää työtä kohtaan ja edistää sitoutumista veronmaksuun. Arvioinnin keskeinen tulos on, ettei hyvä käytäntö tarkoita pelkästään yksittäisten, pimeän työn torjumisessa tehokkaiden toimenpiteiden valitsemista, vaan yhtä tärkeää on löytää tehokkain tapa muodostaatoimenpiteistä erilaisia yhdistelmiä ja asettaa ne oikeaan järjestykseen. Arviointiprosessin olennaisena osana tulisikin määrittää, millaiset toimenpideyhdistelmät ja mikä toteuttamisjärjestys ovat tehokkaita ja muihin konteksteihin siirrettäviä vaihtoehtoja.

Poliittiset osoittimet

- Toimien arvioinnin perusteella saadaan vankkaa näyttöä, jonka perusteella maat voivat päättää, kannattaako aloitetta kokeilla.
- Lisätutkimuksia tarvitaan tiettyjen toimenpiteiden tehokkuudesta pimeän työn torjunnassa ja niiden siirrettävyydestä.
- Syvempää ymmärtämystä tarvitaan siitä, millaiset toimenpideyhdistelmät ja mikä toteuttamisjärjestys ovat tehokkaimpia ja sopivimpia erilaisissa konteksteissa.
- Tutkimuksen mukaan on ennemminkin poikkeus kuin sääntö, että eri maat ottaisivat oppia muiden maiden kokemuksista ennen toimien toteuttamista. Sen vuoksi pyrkimyksiä kokemusten jakamiseen ja toisilta oppimiseen on tuettava maiden ja alueiden välisen lähestymistavan luomiseksi.
- Pimeän työn torjuntaa koskevaa tietoutta on laajennettava keräämällä tietoa myös muualta maailmasta, kuten Australiasta, Aasiasta, Pohjois-Amerikasta ja eteläisen pallonpuoliskon maista.
- Valistusaloitteita on hyödynnettävä tehokkaammin asenteiden muuttamiseksi, erityisesti veronmaksumoraalin vahvistamiseksi.

Lisätietoja

Raportti T*ehokkaammin pimeää työtä vastaan* on saatavana osoitteesta http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. Pimeää työtä koskevista tapaustutkimuksista koostuva ”tietokanta” on saatavana myös verkossa osoitteesta http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, tutkimuspäällikkö
row@eurofound.europa.eu