Europeiska institutet för förbättring av levnads- och arbetsvillkor

Åtgärder mot odeklarerat arbete i Europeiska unionen

Sammanfattning

Inledning

I Europeiska unionens samtliga 27 medlemsstater (EU-27) samt i Norge görs avsevärda insatser för att utveckla och prova ut politiska åtgärder som syftar till att bekämpa odeklarerat arbete. Ett antal tidigare försök att beskriva det uppbåd av olika åtgärder som används i de olika länderna har visserligen gjorts, men man har saknat en ”kunskapsbank” för att kunna urskilja de åtgärder som visat sig vara mest effektiva. I ett försök att överbrygga denna kunskapsklyfta har Europeiska institutet för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound) startat ett projekt för att utveckla en sådan resurs, genom att beställa forskning som ska granska politiska åtgärders effektivitet och bedöma deras överförbarhet.

I en rapport som offentliggjordes 2008 togs det första steget mot att utveckla en sådan resurs genom att en granskning av hur verkningsfulla de politiska åtgärder som antagits i de fem länderna Belgien, Danmark, Italien, Polen och Storbritannien har varit beställdes. I den aktuella rapporten utökas den ursprungliga studiens omfattning genom att man granskar politiska åtgärder i 28 länder (EU:s medlemsstater och Norge). Den innehåller också ett nytt kapitel om det odeklarerade arbetets karaktär och omfattning i EU-27, som bygger på resultaten från Eurobarometer-undersökningen 2007. Resultatet av detta initiativ är en väsentligt utökad kunskapsbank, som granskar upp till tre politiska åtgärder i vart och ett av de 28 länder som ingår i studien. Den utgör därför det första viktiga steget i skapandet av en heltäckande knutpunkt för lärande eller resursbank, där arbetsmarknadens parter kan föra samman och sprida kunskap om hur man ska hantera odeklarerat arbete, granska utvärderingar av politiska initiativ och undersöka om dessa är genomförbara i och överförbara till andra sektorer, länder och branscher.

Politiskt sammanhang

Eftersom odeklarerat arbete berör alla EU-medlemsstater tillhör det frågorna av gemensamt intresse på sysselsättningsområdet. Det kan ha en betydande inverkan på de offentliga finanserna, på grund av uteblivna skatteintäkter och sociala avgifter. Odeklarerat arbete har även en negativ inverkan på individer, som riskerar att hamna utanför socialförsäkringssystemet. För att kunna ta itu med odeklarerat arbete både i EU-27 som helhet och i enskilda länder är det viktigt att minska de ekonomiska incitamenten till att ägna sig åt odeklarerat arbete och att förändra attityder. I sitt andra meddelande om odeklarerat arbete ”*Kraftfullare åtgärder mot odeklarerat arbete*” 2007 efterlyste Europeiska kommissionen utökad användning av åtgärder i form av såväl ”morot” som ”piska”. Kommissionen konstaterade att även om avskräckande, korrigerande och förebyggande åtgärder antas så använder få länder sig av åtgärder för att uppmuntra högre skattemoral. Därför rekommenderas större användning av initiativ som syftar till att öka medvetenheten om och förändra attityderna till denna fråga.

Sedan millennieskiftet har experimenterandet med en mängd olika politiska strategier och åtgärder ökat. Med tanke på detta har det blivit allt viktigare för arbetsmarknadens parter att lära av varandra om vad som fungerar och vad som inte fungerar. Olika politiska åtgärder har vidtagits i medlemsstaterna, men det råder en påtaglig brist på utvärdering av resultat och sammanställning av sakkunskap. De problem som uppstår på grund av att det saknas ett samordnat ömsesidigt lärande lyftes även fram i en resolution från Europaparlamentet 2008, där medlemsstaterna uppmanades att vidta kraftfullare åtgärder mot odeklarerat arbete. I resolutionen uppmanades kommissionen att överväga att skapa en

databas ”med medlemsstaternas olika nationella metoder och åtgärder, och att utvärdera om de är genomförbara och om de går att överföra till andra branscher och sysselsättningsområden i andra medlemsstater”.

De viktigaste resultaten

Hittills har en kunskapsbaserad diskussion om hur odeklarerat arbete ska hanteras, såväl i EU-27 som i enskilda länder, allvarligt hämmats av en brist på förståelse för det odeklarerade arbetets karaktär. Studien visar att odeklarerat arbete inte ser likadant ut överallt. Skillnaderna handlar till exempel om typen av odeklarerat arbete, utbredningen inom olika sektorer och motiven för att ägna sig åt sådant arbete. Detta innebär att en politisk åtgärd som är viktig för att motverka odeklarerat arbete i ett visst land eller en viss region kan visa sig vara mindre effektiv någon annanstans. Därför är det inte lämpligt att tackla odeklarerat arbete med universallösningar. Politiska strategier och åtgärder måste i stället skräddarsys för att passa de särskilda omständigheterna i olika länder och regioner.

För att förstå de olika metoder som för närvarande används i enskilda länder har man använt sig av en typklassificering av de potentiella politiska strategierna och åtgärderna. I denna skiljer man mellan två breda politiska strategier: en avskräckande strategi, som går ut på att upptäcka och bestraffa överträdelser, och en strategi som inriktas på att uppmuntra efterlevnad genom positiva åtgärder. Den viktigaste slutsatsen är att i samtliga länder som undersöktes har man traditionellt sett använt den avskräckande strategin för att försöka öka den faktiska eller uppfattade sannolikheten för upptäckt och påföljder. På senare år, särskilt sedan sysselsättningsriktlinje nr 9 offentliggjordes 2003, har det emellertid skett en märkbar ökning av användningen av en strategi som är mer inriktad mot att möjliggöra efterlevnad, med åtgärder som syftar till att underlätta omvandling av informell sysselsättning till formella typer av sysselsättning snarare än att bestraffa den. Sådana åtgärder omfattar förebyggande åtgärder för att stoppa överträdelser redan från början, incitament som uppmuntrar svartarbetare att ta steget in i den formella ekonomin och åtgärder som uppmuntrar skattemoral. Trots dessa åtgärder har spridningen av initiativ för att främja skattemoral hittills gått relativt långsamt.

En utvärdering av den varierade samling politiska strategier och åtgärder som används i hela EU-27 samt i Norge ger en insikt i bästa praxis och visar några praktiska exempel på detta område. De antagna initiativen omfattar avskräckande åtgärder, förebyggande åtgärder, ”korrigerande” åtgärder för att omvandla odeklarerat arbete till lagligt arbete och åtgärder som syftar till att förändra attityder och främja skattebetalande. En viktig slutsats är att god praxis inte enbart handlar om att välja ut de enskilda politiska åtgärder som är effektiva mot odeklarerat arbete, utan även om att beakta vilket sätt att sammanfoga dessa politiska åtgärder i olika kombinationer eller ordningsföljder som är effektivast. Att utvärdera i vilka kombinationer och i vilken ordningsföljd som åtgärderna är effektiva och överförbara bör därför alltid ingå som en del i granskningsförfarandet.

Politiska indikatorer

- Utvärderingar av specifika åtgärder ger länder ett solitt underlag för att kunna besluta om de ska prova ett initiativ i det egna landet.
- Mer forskning behövs om hur effektiva specifika politiska åtgärder mot odeklarerat arbete är, och om de går att överföra.
- Det behövs större förståelse för i vilka kombinationer och i vilken ordningsföljd politiska åtgärder är mest effektiva och lämpliga i olika sammanhang.
- Studien visar att det snarare har varit undantag än regel att länder har dragit nytta av andra länders erfarenheter innan politiska åtgärder har genomförts. Därför är det nödvändigt att uppmuntra försök att aktivt sprida erfarenheter och lära av varandra, så att en strategi som överskrider nationella och regionala gränser kan genomföras.
- Det finns också behov av att vidga kunskapen om politiska åtgärder genom att samla in data från en bredare uppsättning länder, inklusive länder i Australasien, Nordamerika och den globala ”södern”.
- Större användning av initiativ för att öka medvetenheten behövs för att förändra attityder, särskilt i syfte att uppmuntra till högre skattemoral.

Mer information

Rapporten *Measures to tackle undeclared work in the European Union* finns på http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. Den medföljande ”kunskapsbanken” med fallstudier om odeklarerat arbete finns också tillgänglig via Internet på http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, forskningsledare
row@eurofound.europa.eu