



TALOUSPOLITIIKAN EU-OHJAUSJAKSO – TIETOKOOSTE

PIMEÄ TYÖ

1. JOHDANTO

Vaikka pimeän työn virallista määritelmää ei ole, EU:ssa sen katsotaan tarkoittavan ”maksettua toimintaa, joka on luonteeltaan laillista mutta josta ei ilmoiteta viranomaisille, ottaen samalla huomioon eri jäsenvaltioiden sääntelyjärjestelmien erot”^{1 2}.

Laittomien tavaroiden ja palvelujen tarjonta (esim. huumeiden ja aseiden valmistus tai kauppa, ihmiskauppa tai rahanpesu) on osa laajempaa rikollista taloutta. ”Harmaaseen talouteen” katsotaan usein kuuluvan sekä pimeä talous että rikollinen talous.

¹ Euroopan komission tiedonanto ”Tehokkaammin pimeää työtä vastaan”, COM(2007) 628, s. 2.

² Pimeästä työstä ei ole yhtenäistä määritelmää, jota käytettäisiin yleisesti koko EU:ssa. Joihinkin määritelmiin sisältyy erityyppisiä pimeitä töitä, kuten työ, joka on suoritettu mutta jota ei ole ilmoitettu sosiaaliturvaviranomaisille, josta ei ole suoritettu maksuja ja veroja eikä täytetty tietojen kirjaamista koskevia velvoitteita, ja täysin ilmoittamaton taloudellinen toiminta; joissakin painotetaan tiettyjä velvoitteita, kuten velvollisuutta ilmoittaa virallisesti toimivaltaisille viranomaisille työn aloittamisesta. Ks. 2016 Euroopan työllisyyden seurantakeskus (EEPO), pimeän työn vastainen EU-foorumi, jäsenvaltioiden tietosivut ja tiivistelmäraportti.

Pimeä työ tuo poliittisia haasteita monista eri syistä:

- se on eräänlaista **veronkiertoa**, joka heikentää julkisen talouden kestävyyttä ja vakautta³
- se myös heikentää kasvunäkymiä **huonontamalla työn laatua** (esim. estämällä työntekijöitä osallistumasta elinikäiseen oppimiseen) ja vääristämällä yritysten välistä kilpailua, jolloin tuottavuus heikkenee: epävirallisessa taloudessa toimivat yritykset yleensä välttävät virallisten palvelujen käyttöä eikä niillä ole riittävästi mahdollisuuksia saada luottoa
- sosiaaliselta kannalta pimeälle työlle on ominaista
 - huonot työolot
 - puutteet terveys- ja turvallisuusvaatimuksissa
 - pienemmät tulot
 - sosiaaliturvan puuttuminen.Nämä puutteet johtavat sosiaaliseen polkumyyntiin ja **huonompiin sosiaalisiin tuloksiin**.

Seuraavat sosiotaloudelliset suuntaukset lisäävät pimeän työn tekemistä:

- sopimussuhteiden joustavuuden lisääntyminen, erityisesti itsenäisen

³ Ks. myös Talouspolitiikan EU-ohjausjakso – tietokooste: Julkisen talouden kestävyys.

ammattinharjoittamisen, alihankinnan ja ulkoistamisen lisääntyminen

- rajatylittävän liiketoiminnan kasvu, mikä edellyttää tehokasta kasainvälistä yhteistyötä valvonta- ja täytäntöönpanoelinten välillä
- talouden uudelleensuuntaaminen kohti aloja, joihin pimeä työ vaikuttaa eniten (kotitalous- ja hoivapalvelut)
- sosiaalisten ongelmien lisääntyminen joissakin EU:n maissa, jolloin jotkut ihmiset saattavat yrittää korvata tulonmenetyksiä tekemällä pimeää työtä.

Pimeä työ voidaan jakaa kolmeen perusryhmään:

1. **pimeä työ virallisessa yrityksessä.** Tämä voi olla täysin pimeää tai osittain pimeää, jolloin osa palkasta maksetaan virallisesti ja osa käteen epävirallisesti.
2. **omaan lukuun tai itsenäisenä ammatinharjoittajana tehty ilmoittamaton työ,** jossa tarjotaan palveluja joko viralliselle yritykselle tai muille asiakkaille, kuten kotitalouksille
3. **tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen naapureille, perheelle, ystäville tai tuttaville** (rakennus- tai korjaustyöt, siivoustyöt, lastenhoito tai vanhustenhoito). Tämä on joskus verrattavissa keskinäiseen apuun.

Pimeän työn monitahoisuus johtuu tuotantorakenteen eroista, julkisten elinten ja sääntelyjärjestelmien institutionaalisista vahvuuksista tai sosiaaliturvajärjestelmien laajuudesta. On tarpeen analysoida pimeän työn määrää ja rakennetta tietyssä maassa, sillä niiden voidaan katsoa kuvaavan virallisten työmarkkinoiden puutteita. Lopullisena tavoitteena on selvästi rajoittaa pimeän työn tekemistä yleisesti. Pää tavoitteena on muuntaa se säännönmukaiseksi työksi.

Tämä tietosivu on jäsenneily seuraavasti. Osassa 2 tarkastellaan,

miten EU-maat suoriutuvat poliittisista haasteista. Osassa 3 tarkastellaan näyttöä toimintatavoista, jotta näihin haasteisiin voidaan vastata tehokkaasti, ja osassa 4 esitetään EU-maiden hyviä käytäntöjä.

2. HAASTEIDEN TUNNISTAMINEN

Pimeään työhön liittyvien haasteiden tunnistamiseen voidaan käyttää useita indikaattoreita. Koska pimeä työ on muuttuja, jota ei voida seurata, nämä indikaattorit liittyvät pimeän työn seuraaviin taustatekijöihin.

(1) Talouden rakenteelliset tekijät:

- Korkeat verot ja säännösten (mukaan lukien työläisäädännön) noudattamisesta aiheutuvat kustannukset. Eurofoundin tutkimuksista käy kuitenkin ilmi, että työ- ja sosiaaliturvajärjestelmillä, joilla pyritään vähentämään veroja, poistamaan sääntelyä ja minimoimaan valtion toimenpiteitä, ei keskimäärin vähennetä pimeän työn määrää taloudessa. Voimakas pimeää työtä lisäävä tekijä on se, että verot ja säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset koetaan suuriksi: ihmiset eivät välttämättä yleisimmin miellä veroja pimeää työtä ruokkivaksi tekijäksi nimenomaan niissä maissa, joissa veroaste on korkein. Se, ettei henkilö halua ilmoittaa työstä, voi kuvata tyytymättömyyttä julkisiin palveluihin, joita hän saa maksamallaan veroilla (ks. jäljempänä sosiaaliset tekijät). "Byrokratiaa" voidaan arvioida maiden Maailmanpankin "Doing business" -tutkimuksessa saamien sijoitusten perusteella.
- Talouden rakenne: jotkin alat⁴ ovat erityisen alttiita pimeälle työlle. Myös

⁴ Rakennusala, kotitalouspalvelut, joihin sisältyvät kotitalouksien siivouspalvelut, lastenhoito ja vanhustenhoito, henkilökohtaiset palvelut, yksityiset turvallisuuspalvelut, teollisuussivous, maatalous sekä hotelli-, ravintola- ja ateriapalvelualat.

yrityksen koolla on merkitystä; työsuhteessa olevat työntekijät, jotka saavat ”kirjekuoripalkkaa”, työskentelevät todennäköisemmin

pienissä yrityksissä, ja 56 prosenttia heistä työskentelee alle 20 työntekijän yrityksessä.

Kuvio: Harmaan talouden ja pimeän työn arvioitu laajuus EU:ssa

Maa	Pimeä työ (%) (% työpanoksesta, LIM-arviot vuodelle 2013)	Harmaa talous (% BKT:stä), 2015 ¹	Pimeä työ (% BKT:stä), 1992–2006 ²	Pimeä työ, maakohtaiset tiedot tai arviot ³ (% BKT:stä)	Epävirallinen työ ⁴ (% laajennettu työvoimasta)	Pimeän työn kysyntä ⁵ (% Eurobarometri -tutkimuksen (EBS) vastaajista 2013)	Pimeän työn tarjonta ⁶ (% Eurobarometri -tutkimuksen vastaajista 2013)	Kirjekuoripalkka ⁷ (% työntekijöistä, jotka saavat kirjekuoripalkkaa, EBS 2013) / % kirjekuoripalkkana saadusta bruttopalkasta
Itävalta	8,7	8,2	1,5 (1995)	Ei tietoja	19,7	14	5	2/10
Belgia	11,9	16,2	6–20	Ei tietoja	10,5	15	4	4/5
Bulgaria	17,8	30,6	22–30 (2002)	20 (2011)	13,2	16	5	6/30
Kypros	13,8	24,8	10 (2007)	19,1 (2012)	53,0	16	2	2/50
Kroatia	14,2	27,7	Ei tietoja	Ei tietoja	Ei tietoja	17	7	8/35
Tšekki	7,7	15,1	9–10 (1998)	Ei tietoja	12,5	19	4	5/25
Tanska	9,6	12,0	3 (2005)	Ei tietoja	11,5	23	9	2/1
Viro	14,8	26,2	7–8 (2007)	8 (2011)	9,8	12	11	5/40
Suomi	9,3	12,4	4,2 (1992)	Ei tietoja	11,2	11	3	¼
Ranska	8,8	12,3	4–6,5 (1998)	Ei tietoja	10,3	9	5	1/6
Saksa	4,4	12,2	7 (2007)	Ei tietoja	11,9	7	2	1/30
Kreikka	12,4	22,4	24–30 (2007)	36,3 (2012)	46,7	30	3	7/10
Unkari	17,3	21,9	18 (1998)	16–17 (2006)	9,4	11	4	6/20
Irlanti	8,6	11,3	8 (2002)	Ei tietoja	33,0	10	2	2/8
Italia	12,9	20,6	6,4 (2006)	12,1 (2011)	22,4	12	2	2/65
Latvia	18,3	23,6	16–18 (2007)	Ei tietoja	8,0	28	11	11/50
Liettua	19,8	25,8	15–19 (2003)	Ei tietoja	6,4	14	8	6/20
Luxemburg	5,4	8,3	Ei tietoja	Ei tietoja	Ei tietoja	14	5	3/11
Malta	Ei tietoja	24,3	25 (1998)	Ei tietoja	Ei tietoja	23	1	Ei tietoja
Alankomaat	5,2	9,0	2 (1995)	Ei tietoja	12,6	29	11	3/5
Puola	20,8	23,3	12–15 (2007)	4,6 (2010)	21,6	5	3	5/20
Portugali	6,6	17,6	15–37 (2004)		22,4	10	2	3/100
Romania	18,9	28,0	16–21 (2007)	31,4	11,8	10	3	7/9
Slovakia	13,4	14,1	13–15	Ei tietoja	12,2	17	5	7/20
Slovenia	13,2	23,3	17 (2003)	Ei tietoja	14,1	22	7	4/20
Espanja	8,8	18,2	12,3 (2006)	17 (2011)	18,8	8	5	5/100
Ruotsi	7,7	13,2	5 (2006)	Ei tietoja	8,2	16	7	1/5
Yhdistynyt kuningaskunta	2,7	9,4	2 (2000)	Ei tietoja	21,7	8	3	2/20

Lähteet: 1. Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM). 2: Schneider, F. (2015), "Size and development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments"; 3: Euroopan komissio (2004, 2007), European Employment Observatory Review, Spring 2004 and Spring 2007; 4: Eurofound (2012), EU Member States and Norway fact sheets on estimates and approaches to measure undeclared work; 5: Hazans, M. (2011), "Informal workers across Europe: Evidence from 30 European countries", World Bank Policy Research Working Paper, (5912); 6: Eurobarometri 2013, vastaukset kysymykseen "Oletteko viimeisten 12 kuukauden aikana maksanut hyödykkeistä

tai palveluista, joiden teillä oli hyvä syy olettaa sisältävän pimeää työtä (esim. koska ette saanut laskua tai arvonlisäverollista kuittia)?”; 7: Eurobarometri 2013, vastaukset kysymykseen ”Oletteko viimeisten 12 kuukauden aikana tehnyt säännöllisen päätyönne lisäksi maksullista pimeää työtä?”; 8: Eurobarometri 2013, vastaukset kysymykseen ”Joskus työnantajat haluavat mieluummin maksaa koko palkan tai osan siitä (korvauksen lisä- tai ylityöstä tai lakisääteisen minimipalkan yli menevän osan) käteisellä ilmoittamatta siitä vero- tai sosiaaliviranomaisille. Onko oma työnantajanne viimeisten 12 kuukauden aikana maksanut koko palkkanne tai osan siitä tällä tavalla?” / Williams, C., Horodnic A. (2017) Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union.

Lisätietoja eri menetelmistä, ks. liite ”Miten arvioida pimeää työtä”.

(2) Talouden suhdannetekijät. Vaikea liiketoimintatilanne voi saada työnantajat kiertämään tai vähentämään verovelvoitteitaan. Seuraavien katsotaan yleensä lisäävän työntekijöiden pimeää työtä:

- pitkät työttömyysjaksot⁵ ja työnhausta luopuneiden henkilöiden määrä
- huonommassa asemassa olevien ryhmien, myös laittomien maahanmuuttajien, tilanne
- paine palkkojen alentamiseen.

Vuoden 2013 Eurobarometri-tutkimuksessa osoitetaan, että pimeän työn tekijät ovat todennäköisemmin nuoria, työttömiä tai opiskelijoita.

Laatikko: Liian vähäiseksi ilmoitetun työn kirjekuoripalkka

Työ ilmoitetaan liian vähäiseksi, kun virallinen työnantaja maksaa viralliselle työntekijälle virallisesti ilmoitetun palkan lisäksi epävirallista (kirjekuori)palkkaa välttääkseen täysimääräiset sosiaaliturva- ja veromaksut. Analyysissä osoitetaan, että palkka ilmoitetaan todennäköisemmin liian pieneksi talousjärjestelmissä, joissa

- on alhaisempi BKT henkeä kohti
- on vanhanaikainen virkakoneisto, jossa julkisen sektorin korruptiota esiintyy enemmän
- koetaan erittäin vakavaa aineellista puutetta
- tuloerot ovat suuremmat
- osoitetaan vähemmän varoja työmarkkinatoimiin, joilla suojataan huonommassa asemassa olevia ryhmiä.

⁵ Komission vuoden 2013 analyysin ”Employment and Social Developments in Europe” mukaan pitkäaikaistyöttömyyden osuus kokonaistyöttömyydestä korreloi vähän paremmin pimeän työn osuuden kanssa kuin pitkäaikaistyöttömyyden osuus työvoimasta (vrt. tämän raportin taulukko 12).

Liian vähäiseksi ilmoitettua työtä koskevan ongelman selvittäminen merkitsee, että puututaan näihin järjestelmällisiin tekijöihin. Erot EU-maiden välillä ovat suuret: niiden työntekijöiden osuus, jotka saavat kirjekuoripalkkaa, on korkeampi Keski- ja Itä-Euroopassa (6 % työntekijöistä) ja Etelä-Euroopassa (4 %) kuin Länsi-Euroopassa (1 %) ja Pohjois-Euroopassa (1 %)⁶.

(3) Oikeudelliset tekijät, kuten lainsäädännön selkeys tai lainsäädännön muuttaminen, jotta se kattaa työn uudet muodot.

(4) Institutionaaliset tekijät, esim. lainvalvonta ja erityisesti pimeän työn torjunnan keskittäminen yhdelle organisaatiolle tai koordinoitelimelle. Jos valvontamekanismeja ei ole tai ne ovat epäselviä ja/tai tehottomia, ihmiset ovat taipuvaisempia välttelemään veroja tekemällä pimeää työtä.

(5) Sosiaaliset tekijät ja yhteinen ymmärrys institutionaalisesta, verotuksellisesta ja sosiaalisesta kehyksestä ja sen koettu oikeudenmukaisuus ja avoimuus, mikä lisää sitoutumista verosäännösten noudattamiseen. Pimeän työn ja sosiaalimenojen (lukuun ottamatta eläkkeitä) välillä on esimerkiksi voimakas negatiivinen korrelaatio. Tutkimuksissa on osoitettu, että mitä korkeampi on CPI (Transparency International -järjestön korruptioindeksi) eli mitä vähemmän korruptiota, sitä epätodennäköisempää on, että osa työntekijän palkasta maksetaan käteiseen. Tämä on vahva näyttö siitä, että julkinen sektori, johon kansalaiset voivat luottaa, torjuu pimeää työtä.

⁶ Williams, C., Horodnic, A. (2017); Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union.

3. TOIMINTAPOLIITTISTEN VÄLINEIDEN YKSILÖIMINEN HAASTEISIIN VASTAAMISEKSI

Pimeän työn ehkäiseminen ja torjuminen kuuluvat pääasiassa kansallisten viranomaisten tehtäviin. Kuten edellä on todettu, pimeä työ on monitahoinen ongelma, jonka ratkaisemiseksi tarvitaan räätälöityjä kattavia toimenpiteitä.

Pimeän työn torjunta ja samalla laillisen työn houkuttelevuuden lisääminen edellyttävät oikeanlaista poliittisten toimenpiteiden yhdistelmää. Lähestymistapa olisi räätälöitävä yksittäisten maiden institutionaalisten piirteiden (hallinnollinen organisaatio, talouden alakohtainen rakenne, työn muodot) mukaan, jotta voidaan selvittää pimeän työn taustatekijöitä.

Pimeän työn vastaista yhteistyötä edistävä eurooppalainen foorumi, joka perustettiin 9. maaliskuuta 2016 annetulla päätöksellä (EU) 2016/344⁷, tuo yhteen pimeää työtä torjuvat viranomaiset ja organisaatiot, jotta ongelmaan voidaan puuttua tehokkaammin ja vaikuttavammin. Foorumi

⁷ Euroopan unionin virallinen lehti L 65, 11.3.2016.

- auttaa EU-maita käsittelemään tehokkaammin pimeän työn eri muotoja
- edistää muutosta kansallisella tasolla
- edistää työolojen parantamista ja laillista työtä.

Foorumi on sitoutunut vastavuoroiseen oppimiseen ja tietojen vaihtoon⁸. Tulevaisuudessa se voi käyttää näyttöön perustuvia mittausvälineitä, edistää vertailuanalyysijä ja asiaankuuluvia metodologisia välineitä ja kehittää eri toimenpiteiden vaikuttavuutta mittaavia analyysejä.

Foorumille tehdyssä äskettäisessä selvityksessä⁹ tunnistettiin erittäin merkittävä yhteys pimeän työn ja seuraavien välillä:

- **ostovoimakorjattu BKT henkeä kohti** (mitä suurempi ostovoimakorjattu BKT, sitä vähemmän pimeää työtä esiintyy). Ks. kaavio 1.
- **hallinnon laatu** (joka perustuu Euroopan hallinnon laatuindeksiin): mitä parempi hallinnon laatu, sitä vähemmän

Kaaviosta 1 käy ilmi maiden väliset erot pimeän talouden laajuudessa (käyttäen pimeän työn LIM-arvioita prosenttina kokonaistyövoimasta yksityisellä sektorilla) ja maiden väliset erot ostovoimakorjatussa BKT:ssä henkeä kohti. Mitä korkeampi ostovoimakorjattu BKT henkeä kohti, sitä vähemmän esiintyy pimeää työtä.

Kaavio 1. Pimeän työn ja BKT:n henkeä kohti välinen suhde, 2013¹⁰

esiintyy pimeää työtä. Ks. kaavio 2.

Kohtuullisen merkittävä yhteys on seuraaviin:

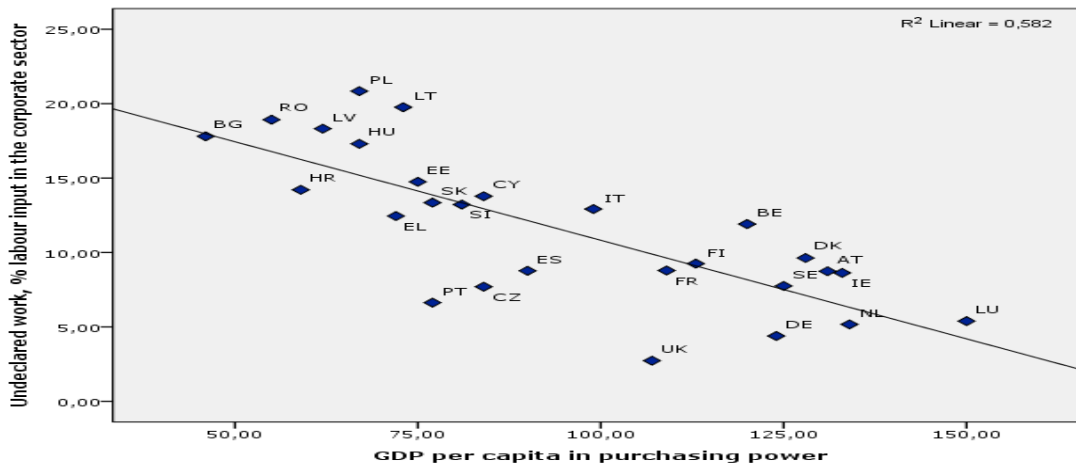
- Transparency International -järjestön korruptioindeksi (Corruption Perceptions index, jossa maat asetetaan järjestykseen julkisessa sektorissa havaitun korruption perusteella)
- luottamusta viranomaisiin kuvaava indeksi, joka perustuu Maailman talousfoorumien indikaattoreihin
- sosiaalisten tulonsiirtojen vaikutukset köyhyyden vähentämiseen
- työmarkkinatoimiin osoitetut julkiset menot huonommassa asemassa olevien ryhmien suojelemiseksi
- maahanmuuttoaste
- Gini-kerroin ja tuloerot.

Kaiken kaikkiaan mitä enemmän havaitaan korruptiota, sitä vähemmän luotetaan viranomaisiin, ja mitä enemmän koetaan eriarvoisuutta, sitä enemmän esiintyy pimeää työtä.

⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=fi>.

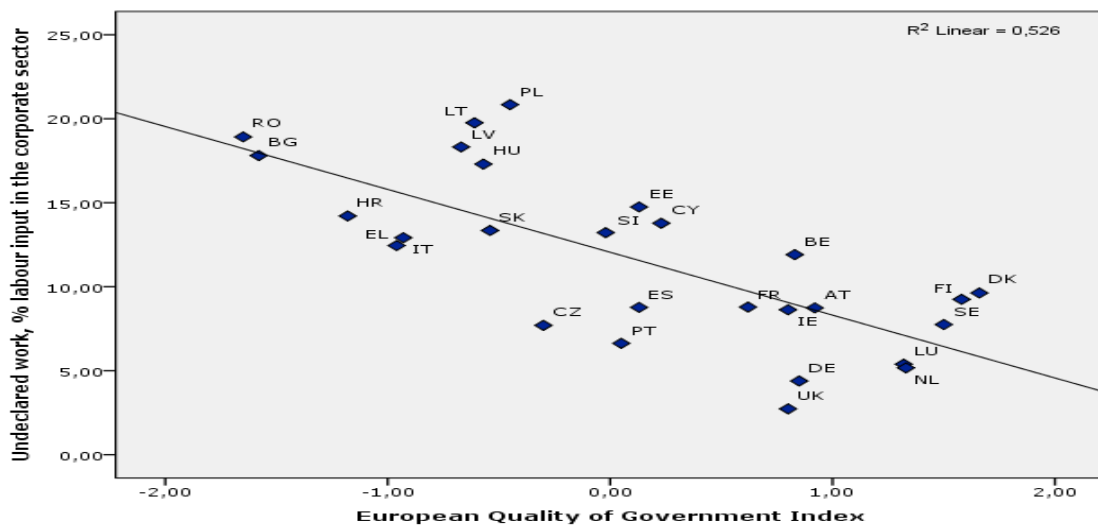
⁹ Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM).

¹⁰ Liian suuren vaikutuksen välttämiseksi Luxemburgin BKT asetettiin 150:een tässä esitettyssä analyysissä. Käyttämällä alkuperäistä lukua 262 korrelaatiokerroin olisi sama.



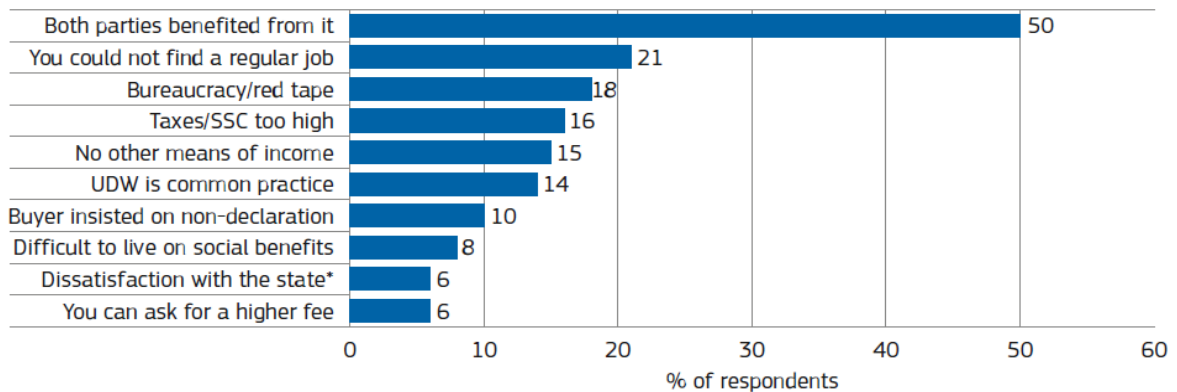
Kuten kaaviosta 2 käy ilmi, mitä korkeampi on hallinnon laatu mitattuna Euroopan hallinnon laatuindeksillä (EQI)¹¹, sitä vähemmän esiintyy pimeää työtä. Romanian ja Bulgarian kaltaisissa maissa, joissa hallinnon laatu on heikko, esiintyy enemmän pimeää työtä. Tanskan, Suomen ja Ruotsin kaltaisissa maissa, jotka saivat korkeammat pisteet EQG-indeksillä mitattuna, esiintyy suhteellisen vähän pimeää työtä.

Kaavio 2: Pimeän työn ja Euroopan hallinnon laatuindeksin välinen suhde, 2013



¹¹ Charron, N., Dijkstra, L. and Lapuente, V. (2015). Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions. *Social Indicators Research*. 122(2): 315–346.

Kaavio 3: Pimeän työn tekemisen syyt EU:n 27 jäsenvaltiossa



Source: Eurobarometer 2013 (1).

(1) Based on question 17, 'Among the following, what were the reasons for doing these activities undeclared? (MULTIPLE ANSWERS POSSIBLE)'. * The exact wording is 'The state does not do anything for you, so why should you pay taxes'.

Politiikassa ollaan etenevässä määrin siirtymässä harmaan talouden poistamisesta pimeään työn muuttamiseen lailliseksi taloudeksi. EU:ssa tällä hetkellä käytössä olevaa ehkäisevää lähestymistapaa, joka perustuu paljastumisen riskin kasvattamiseen ja rangaistuksiin, täydennetään yhä enemmän erilaisilla toimenpiteillä, joihin kuuluvat sääntöjen noudattamisen mahdollistaminen ja sitoutuminen. Harmaan talouden torjuntaa koskevassa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa käytetään erilaisia ehkäisemiseen, sääntöjen noudattamisen mahdollistamiseen ja sitoutumiseen perustuvia lähestymistapoja strategisella ja koordinoitulla tavalla:

- Kustannusten osalta ehkäisevän lähestymistavan tavoitteena on kasvattaa riskiä tekemällä työpaikkatarkastuksia, määräämällä yrityksille ja työntekijöille hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia, rekisteröimällä työntekijät ennen työn aloittamista tai ensimmäisenä työpäivänä, sertifioimalla yrityksiä, myöntämällä todistuksia sosiaaliturvamaksujen ja verojen suorittamisesta, ottamalla käyttöön pakolliset tunnistetiedot työpaikalla sekä koordinoimalla valtion viranomaisten välisiä tiedonvaihtoja ja toimia.

Paljastumisen todennäköisyyden lisäämisen on osoitettu vähentävän osallistumista harmaaseen talouteen.

- Yhä yleisemmin tunnustetaan, että kustannus-hyötysuhdetta voidaan myös muuttaa muuttamalla yhtälön "hyötypuolta". Sääntöjen noudattamisen mahdollistavan lähestymistavan, joka on hiljattain yleistynyt,¹² tavoitteena on helpottaa voimassa olevien sääntöjen noudattamista joko estämällä yrityksiä tai työntekijöitä osallistumasta pimeään työhön tai rohkaisemalla ja helpottamalla siirtymistä virallisen talouden piiriin. Tähän lähestymistapaan kuuluu ennalta ehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä, mutta myös kompromisseja tietyissä tapauksissa, kuten annettaessa lainsäädäntöä uusien työn muotojen kattamiseksi (sen varmistamiseksi, että lainsäädännössä otetaan huomioon uudet työskentelymallit). Ne voivat

¹² Vaikka ehkäisevä lähestymistapa vallitsee edelleen useimmissa EU:n maissa, mahdollistava lähestymistapa on otettu yhä useammin käyttöön taantuman alettua. (Eurofound (2013), Tackling undeclared work in 27 EU Member States and Norway: Approaches and measures since 2008.)

joskus lisätä työmarkkinoiden segmentoitumista. On syytä todeta, että armahdukset, jotka myönnetään joko yleisesti tai yksittäin niille, jotka laittavat asiansa kuntoon, voivat kannustaa veronkiertoon, jos niitä käytetään väärin tai jos ne suunnitellaan huonosti.

- Sitoutumiseen perustuva lähestymistapa edellyttää toimenpiteitä, joilla edistetään eettisempää suhtautumista verotukseen ja sitoutumisen kulttuuria, esimerkiksi järjestämällä tiedotuskampanjoita pimeän työn yksittäisistä ja yhteisvaikutuksista ja parantamalla koettua verotuksen oikeudenmukaisuutta sekä menettelysääntöjä ja tulonsiirtoa koskevia sääntöjä.

Pimeän työn muuttamisesta lailliseksi työksi annetussa neuvoston päätöslauselmassa¹³ on ehdotettu viitekehystä, jonka pohjalta EU-maat voivat kehittää politiikkaansa ja panna sen täytäntöön Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä.

4. VERTAILEVA TUTKIMUS POLITIIKAN TILANTEESTA

Monet maat ovat toteuttaneet erityyppisiä poliittisia toimenpiteitä pimeän työn torjumiseksi¹⁴.

Italia on perustanut uuden kansallisen viranomaisen, kansallisen työsuojelutarkastusten valvontaviranomaisen (National Inspectorate for Labour Inspections, NLI). Se tuo yhteen kolme sidosryhmää: työ- ja sosiaaliministeriön, kansallisen sosiaaliturvalaitoksen (INPS) ja kansallisen vakuutuslaitoksen. Vuonna 2012 Ranskan työstä, työllisyydestä,

¹³ (2003/C 260/01).

¹⁴ Ks. Euroopan pimeän työn vastaisen EU-foorummin hyvät käytännöt osoitteessa <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en> ja Eurofoundin tapaustutkimukset osoitteessa <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>

ammattillisesta koulutuksesta ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelusta vastaava ministeriö aloitti työsuojeluviranomaisen uudistamisen ja perusti alueellisia yksiköitä tukemaan ja valvomaan pimeän työn vastaisia toimenpiteitä. Tämän uudistuksen tarkoituksena oli parantaa eri tasojen välistä koordinoitua.

Pimeän työn havaitsemista voitaisiin parantaa vertaisvalvonnan avulla. Alankomaissa esimerkiksi sosiaaliministeriön tarkastusyksikkö perusti vuonna 2012 vihjelinjan, johon voi ilmoittaa laittomista tai vilpillisistä tilapäistyövoimaa välittävistä toimistoista.

Havaitsemista voitaisiin myös edistää syventämällä viranomaisten välistä yhteistyötä (yhteiset tarkastukset ja tiedonvaihto) ja parantamalla työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen välistä yhteistyötä. Esimerkiksi Suomi on perustanut harmaan talouden selvitysyksikön, joka kerää tietoja ja laatii selvityksiä. Saksassa valtiovarainministeriö ja työmarkkinaosapuolet ovat muodostaneet liittoutumia pimeän ja laittoman työn torjumiseksi. Tanska on laatinut yhteisten tarkastusten toimintaohjelman, johon osallistuvat veroviranomaiset, työympäristöviranomaiset ja poliisi.

Käyttämällä automatisoituja työvälineitä ja riskinhallintatekniikkaa parhaalla mahdollisella tavalla vähäisiä henkilö- ja budjettiresursseja voidaan keskittää runsaasti lisäarvoa tuoviin tutkimus- ja innovointitehtäviin.

Rajat ylittävä yhteistyö virallisten sopimusten, kuten Portugalin työsuojeluviranomaisen ja Espanjan työsuojelu- ja sosiaaliturvaviranomaisen välisen sopimuksen, avulla voi auttaa parantamaan tietojen vaihtoa.

Havaitsemista voidaan parantaa myös kalibroimalla työvoimakustannusten vertailuindikaattorit, jotka on jaoteltu toimialan, yrityksen ja alueen mukaan ja jotka työnantaja- ja työntekijäjärjestöt ovat hyväksyneet.

Ehkäisevät toimenpiteet ovat monitahoisia:

- teknisten innovaatioiden käyttö valvonnan parantamiseksi, esimerkiksi Ruotsissa on otettu käyttöön sertifioidut kassakoneet vuodesta 2010 lähtien
- lainsäädännön muuttaminen, jotta voidaan ottaa huomioon uudet työmuodot siten, ettei niitä käytetä väärin mutta yrityksille ja työntekijöille annetaan mahdollisuus sovittaa tarpeensa yhteen
- yksinkertaistaminen ja sähköiset viranomaispalvelut, joissa keskitytään itsensä työllistämiseen tai uusien yritysten perustamiseen. Esimerkkinä Portugalin Simplex-ohjelma, jossa yrityksen voi perustaa yhdessä toimistossa yhdessä päivässä
- vähimmäispalkka ja toimeentulotuki voivat myös osaltaan vähentää ilmoittamattoman palkan osuutta joko estämällä työnantajia maksamasta kynnyspalkkaa¹⁵ alhaisempaa virallista palkkaa tai vähentämällä pimeän työn houkuttelevuutta työntekijöille. Yksi syy nostaa vähimmäispalkkaa esimerkiksi Virossa on ollut tarve vähentää ilmoittamattomien palkkojen osuutta¹⁶.

Korjaavia toimenpiteitä ovat esimerkiksi toimenpiteet, joilla pyritään kannustamaan kuluttajia ostamaan laillisella työllä tuotettuja tavaroita tai palveluja kohdennettujen verohelpotusten tai -vähennysten, tukien tai palvelusetelien avulla. Esimerkkejä ovat Tanska, joka otti vuonna 2011 käyttöön mahdollisuuden vähentää jopa 2000 euroa kotiaivustajien palkkakustannuksista kotityön suunnittelua koskevassa hankkeessa, Itävalta, joka myöntää tukea yksityisille vanhustenhoitajille, sekä Ranska ja Belgia, joissa on käytössä setelijärjestelmät.

Portugalissa, Sloveniassa, Latviassa, Liettuaissa ja Virossa on järjestetty valistuskampanjoita, joihin sisältyy konkreettisia esimerkkejä julkisista palveluista jokapäiväisessä elämässä (terveydenhuolto, poliisi, koulutus jne.).

Päiväys: 10.11.2017

LIITE: MITEN ARVIOIDA PIMEÄÄ TYÖTÄ

EU:ssa ei ole luotettavia ja yhdenmukaisia yhdistelmätietoja pimeästä työstä. Käytössä on kuitenkin eri menetelmiä, joilla voidaan arvioida pimeän työn ja harmaan talouden laajuutta. On tärkeää arvioida pimeän työn laajuutta – ensinnäkin pimeän työn luonteen ja suuntausten ymmärtämiseksi ja toiseksi pimeän työn torjunnassa saavutetun edistyksen korostamiseksi.

Välilliset menetelmät perustuvat usein makrotaloudellisten aggregaattien vertailuun (niitä ovat esimerkiksi kansantalouden tilinpito, sähkönkulutus ja käteissuoritukset). Ne yleensä kuvaavat ”piilotalouden” laajempia näkökohtia ja menevät pimeän työn vakiomääritelmää pidemmälle sisällyttämällä siihen laittomat toimet tai omaan käyttöön tarkoitetun kotitaloustuotannon. Näin ollen pimeän työn määrää yliarvioidaan usein. Lähestymistapa, jota käytetään usein tällaisissa kansainvälisissä vertailuissa, perustuu **MIMIC-malliin (Multiple Indicators Multiple Causes)**, jossa oletetaan, että harmaan piilotalouden ja havaittavissa olevien makromuuttujien välillä on yhteys. Tätä menetelmää on kuitenkin arvosteltu voimakkaasti. Kaksi väitettyä puutetta ovat taipumus yliarvioida pimeän työn määrää ja maiden vertailemisen vaikeus. Kansantalouden tilinpitoa käsittelevä sihteeristöjen välinen työryhmä (Intersecretariat Working Group on

¹⁵ Palkkataso, jolla ihmiset ovat valmiita työskentelemään.

¹⁶ Lisäesimerkkejä ks. Eurofound (2013).

National Accounts, ISWGNA)¹⁷ varoitti vuonna 2006 käyttämästä ”makromalli”-menetelmäindikaattoria.

Suorat menetelmät perustuvat tilastotutkimuksiin, jotka antavat tarkempia tietoja ja mahdollistavat vertailun, vaikka niissä pimeän työn määrä yleensä aliarvioidaan. Niissä keskitytään yleensä yksityishenkilöiden tekemään pimeään työhön, jonka määrä ilmoitetaan usein liian pieneksi, eikä oteta huomioon yritysten mm. alihankintana teettämää pimeää työtä. Tällainen Euroopan laajuinen tutkimus tehtiin ensin vuonna 2007 (Erytiseurobarometri 284) ja uudestaan vuonna 2013 (Erytiseurobarometri 402), ja samalla Euroopan työllisyyden seurantakeskus (EEO) keräsi kansallisia tietoja pimeän työn osuudesta vuonna 2004 ja 2007 (koska vastaavat luvut perustuvat suorien ja välillisten menetelmien yhdistelmään, ne ovat huomattavasti alhaisemmat kuin MIMIC-menetelmässä). Maailmanlaajuisesti Maailmanpankin harmaan työn tekijöitä koskeva tutkimus kattaa työskentelyn ilman sopimusta, epävirallisen itsensä työllistämisen ja perheenjäsenten palkattoman työn. Tämä mittausmenetelmä ei ehkä kuitenkaan sovi yhtä hyvin kehittyneisiin kuin kehittyviin talouksiin.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on suositellut yhteistä välillistä menetelmää, jolla mitataan pimeän työn määrää, vaikutuksia ja kehitystä. Tämä Italian tilastokeskuksen kehittämä menetelmä perustuu työvoimapanokseen, ja siinä verrataan toisinsa todellisia sosiaaliturvailmoituksia ja laskennallisia ilmoituksia Euroopan

¹⁷ Declaration of the ISWGNA (2006), Estimates of the unrecorded economy and national accounts. ISWGNA tuo yhteen viiden kansainvälisen järjestön (Euroopan komissio, IMF, OECD, YK, Maailmanpankki) edustajat, jotka ovat allekirjoittaneet kansainvälisen käsikirjan ”System of National Accounts”, 1993.

työvoimatutkimuksen¹⁸ perusteella. Työvoimapanosmenetelmässä (labour input method, ks. kuvio 1, sarake 1) käytetään makrotaloudellisia tietoja, kun mitataan kunkin maan osalta ilmoitettua työpanoksen tarjontaa (saatu työvoimatutkimuksesta) ja ilmoitettua työvoiman kysyntää koskevien tietojen (esim. yritystutkimuksista, yritysten ilmoituksista vero- ja sosiaaliviranomaisille tai kansallisista tilastokeskuksista) välisiä eroja. Näiden kahden välisen eron perusteella voidaan arvioida pimeää työtä.

Virallisissa kansallisissa lähteissä julkaistut luvut ovat yleensä pienemmät kuin asiantuntijoiden ja kansainvälisten järjestöjen tekemissä tutkimuksissa esitetyt luvut. Käytetyllä tarkalla määritelmällä on merkittäviä vaikutuksia¹⁹.

¹⁸ Ciccarone, G. et al. (2009) Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU, GHK & Fondazione G. Brodolini, Loppuraportti Euroopan komissiolle, työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosastolle.

¹⁹ Ks. yleiskatsaus virallisista tilastollisista arvioinneista: Gyomai, G. ja van de Ven, P. (2014), ”The non-observed economy in the system of national accounts”, OECD Stat. Brief, 18 (2014) ja Eurostat (2013) ”Essential SNA: Building the Basics”, Eurostat, Luxembourg.

5. HYÖDYLLISIÄ TIETOLÄHTEITÄ

Komission asiakirjat

2014, Employment and Social Developments in Europe 2013 (ESDE), Chapter IV: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=fi&eventsId=1028>

Erityiseurobarometri 402, "Undeclared work in the European Union": http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf

2012, "Työllisyyspaketti": Komission tiedonanto "Tavoitteena työllistävä elpyminen" <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fi&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

2012, Progress Mutual Learning Programme peer review on "Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment":

http://www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=PeerReviews,cntnt01,detail,0&cntnt01template=display_by_year&cntnt01year=2012&cntnt01orderby=start_date%20DESC&cntnt01returnid=59&cntnt01item_id=96&cntnt01returnid=59

2007, Komission tiedonanto, "Tehokkaammin pimeää työtä vastaan" <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:FI:HTML>

2007, Special Eurobarometer Survey on undeclared work: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf

Tutkimukset

2017, Pimeän työn vastainen EU-foorumi, tutkimuksia, hyviä käytäntöjä jne. osoitteessa <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=fi>

Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM), tulossa, saatavilla osoitteessa <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=fi>

Williams, C., Horodnic, A. (2017); Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union, tulossa, saatavilla osoitteessa <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=fi>

2016, Euroopan työllisyyden seurantakeskus (EEPO), Pimeän työn vastainen EU-foorumi, jäsenvaltioiden tietosivut ja tiivistelmäraportti: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&intPageId=2983&langId=en>

2013, "Labour Inspection and Undeclared Work in the EU", (ILO:n ja komission yhteinen hanke): http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_220021/lang--en/index.htm

2013, "Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway", Eurofound: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-27-eu-member-states-and-norway-approaches-and-measures-since-2008>

2013, "Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries", Eurofound: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-croatia-and-four-eu-candidate-countries>

2012, World Bank report: "In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor."

2012, Prof. F. Schneider study, "Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: some new facts": <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2012/ShadEcEurope31.pdf>

2008, Eurofound report, "Tackling undeclared work in the European Union": <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

2010, "Feasibility of establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies with the aim of preventing and fighting undeclared work" (Regioplan study):
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6676&langId=en>

2010, "Indirect measurements methods for undeclared work in EU":
ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en