



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.10.2007
KOM(2007) 628 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Øget indsats til bekæmpelse af sort arbejde

DA

DA

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Øget indsats til bekæmpelse af sort arbejde

1. INDLEDNING

Sort arbejde defineres som *"enhver lønnet aktivitet, som i sig selv er lovlig, men som ikke registreres hos de offentlige myndigheder, under behørig hensyntagen til forskellene i medlemsstaternes retssystem"*. Med denne definition¹ kædes sort arbejde sammen med skattesvig og/eller socialt bedrageri og omfatter en række forskellige aktiviteter fra hjemmeservice til illegale indvandreres ulovlige arbejde, men udelukker dog kriminelle aktiviteter. Sort arbejde er et komplekst fænomen, der påvirkes af en lang række økonomiske, sociale og arbejdsmarkedsmæssige, institutionelle og kulturelle faktorer, men det er alment anerkendt, at sort arbejde har tendens til stå i vejen for vækstororienteret økonomisk politik, budgetpolitik og social- og arbejdsmarkedspolitik.

Både arbejdsgivere (og forbrugere) og arbejdstagere (og selvstændige) kan udføre sort arbejde på grund af den potentielle økonomiske vinding — sammenholdt med risikoen for sanktioner — ved at undlade at betale skat og sociale bidrag, tilsidesætte sociale rettigheder (mindsteløn, lovgivning vedrørende jobbeskyttelse, ret til ferie) og ved at undgå omkostninger som følge af, at lovgivningen overholdes (lovkrav, arbejdsmiljøbestemmelser). Sort arbejde er den vigtigste faktor til social dumping i det omfang, det konkurrerer med og endda presser aktiviteter ud, som opfylder reglerne. Når sort arbejde udføres af personer, som modtager arbejdsløshedsunderstøttelse eller andre sociale ydelser, indbefatter det desuden et element af socialt bedrag.

Kommissionen foretog en analyse af sort arbejde i sin meddelelse fra 1998, som indeholdt en oversigt over årsager og konsekvenser og fremhævede en række politiske erfaringer. Meddelelsen banede vejen for en politisk debat på EU-niveau om sort arbejde, som kulminerede med vedtagelsen af en fælles politisk strategi, som findes i Retningslinjerne for beskæftigelsen 2003-2005². Disse retningslinjer indeholdt en afbalanceret blanding af forebyggelse (især med en velafbalanceret blanding af beskatning, sociale ydelser og administrative regler) og oplysning, sanktioner og håndhævelse af reglerne. Et sådant policy-mix blev videreudviklet i Rådets resolution af 29. oktober 2003 om omdannelse af sort arbejde til rigtige job³, hvori arbejdsmarkedets parter endvidere blev opfordret til at skride ind. Meddelelsen lagde desuden kimen til et eksperiment, der blev lanceret i 2000, som gik ud på at reducere momssatsen på særligt arbejdsintensive tjenesteydelser⁴.

1 KOM(98)219.

2 EUT L 197 af 5.8.2003 (særlig retningslinje nr. 9 om sort arbejde).

3 EUT C 260 af 29.10.2003, s. 1.

4 Direktiv 1999/85/EF, EFT L 277 af 28.10.1999, som gav medlemsstaterne mulighed for at anvende en nedsat momssats for særligt arbejdskraftintensive tjenesteydelser såsom renovation af private boliger, frisørvirksomhed, vinduespudding, pleje i hjemmet og småreparationer. Forsøget blev forlænget til 31.12.2010 ved direktiv 2006/18/EF, EUT L 51 af 22.2.2006, s. 12.

På baggrund af paralleløkonomiens fortsatte betydning og den registrerede vækst i visse sektorer (byggefaget) og arbejdsformer kan man sætte spørgsmålstegn ved, om der er tilstrækkelig politisk opmærksomhed omkring sort arbejde. Denne meddelelse tager derfor sigte på at fremhæve den politiske betydning af sort arbejde ved at opregne medlemsstaternes tiltag og ved at vise betydningen af at lære af hinandens eksempler på vellykket praksis. Analysen understøttes også af ny dokumentation fra en harmoniseret undersøgelse, der blev udarbejdet for at belyse de særlige kendetegn ved og motiver til sort arbejde.

2. POLITISK BETYDNING AF AT REDUCERE SORT ARBEJDE

En vellykket gennemførelse af politikker, der sigter mod at omdanne sort arbejde til rigtige former for beskæftigelse, vil bidrage til at nå de vigtigste mål i den fornyede Lissabon-strategi for vækst og beskæftigelse.

Sort arbejde indvirker negativt på alle tre søjler i Lissabon-strategien og især på de overordnede mål i den europæiske beskæftigelsesstrategi (fuld beskæftigelse, kvalitet og produktivitet på arbejdspladsen og social samhørighed). Ud fra et makroøkonomisk synspunkt reducerer sort arbejde skatteindtægterne og underminerer finansieringen af de sociale sikringsordninger. Ud fra et mikroøkonomisk synspunkt har sort arbejde tendens til at skabe konkurrenceforvridninger mellem virksomheder og baner dermed vejen for social dumping. Derudover skaber sort arbejde produktionsvanskeligheder, da virksomheder i paralleløkonomien typisk undgår formelle tjenesteydelser og input (f.eks. lån) og fortrinsvis er små.

Den nylige grønbog om arbejdsret⁵ identificerede sort arbejde som den vigtigste faktor i social dumping og dermed som et af de vigtigste områder i EU-arbejdsretten, der bør moderniseres. Sort arbejde er desuden ofte forbundet med dårlige arbejdsforhold for arbejdstagere og deraf følgende risici for deres helbred, dårlige karriereudsigter og utilstrækkelig social beskyttelse. I den forbindelse har de europæiske arbejdsmarkedsparter planer om en fælles analyse af sort arbejde inden for rammerne af deres arbejdsprogram for 2006-2008⁶. Høringen om grønbogen⁷ viste, at myndighederne går stærkt ind for et øget administrativt samarbejde i EU og for større udveksling af informationer og god praksis, hvorimod arbejdsmarkedets parter og andre aktører bekræftede de politiske prioriteter i Rådets resolution fra 2003. Navnlig fagforeningerne gik ind for bedre lovgivning og håndhævelse på EU-niveau med henblik på at bekæmpe grænseoverskridende socialt bedrag.

Der er i stigende grad enighed om, hvilke omkostninger, sort arbejde påfører de sociale sikringsordninger: Det finansielle grundlag svækkes på grund af indtægtstab og samtidig undermineres ordningernes pålidelighed og troværdighed i befolkningen. Personer, der arbejder sort, kan nemlig ofte være berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse, overførselsindkomster og familieydelse, men samtidig mister de alle de fordele, som er forbundet med at arbejde indenfor rammerne af en formel kontrakt, såsom indtægtsbestemt pension, uddannelse, mulighed for løn- og statusfremgang, og de risikerer samtidig, at de hele tiden kun kan arbejde sort. Reformen af de sociale sikringsordninger kan være kraftige

5 Modernisering af arbejdsretten med henblik på tackling af det 21. århundredes udfordringer, KOM (2006) 708 af 22.11.2006.

6 Arbejdsprogram for arbejdsmarkedets parter i Europa, 2006 - 2008.

7 Resultatet af den offentlige høring om Kommissionens grønbog "Modernisering af arbejdsretten med henblik på tackling af det 21. århundredes udfordringer", (KOM(2007)xxxx).

incitamenten til at registrere arbejde, således som det fremhæves i den sammenfattende rapport fra 2006 om passende og bæredygtige pensioner (Synthesis report on adequate and sustainable pensions)⁸.

Problemet med et opsplittet arbejdsmarked, hvor store grupper af arbejdstagere er fanget i job med dårlig social beskyttelse erkendes også i stigende grad. Sort arbejde udgør et ekstremt tilfælde af opsplitning på arbejdsmarkedet⁹.

Muligheden for at finde sort arbejde er en af de vigtige faktorer, der tiltrækker illegale indvandrere. For illegale indvandrere, der hyppigt falder uden for de sociale sikringsordninger, tilbydes sort arbejde ofte på betingelser, som er socialt uacceptable og i strid med arbejdsmiljøreglerne. Den 16. maj 2007 fremsatte Kommissionen et forslag til direktiv om sanktioner over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold¹⁰.

3. DOKUMENTATION FOR SORT ARBEJDE

A. Årsager til sort arbejde

Der er en betænkelig stigning i mulighederne for sort arbejde på grund af følgende faktorer:

- den stigende efterspørgsel efter husholdnings-, pasnings- og plejetjenester som et resultat af de sociodemografiske ændringer, måske i kombination med kortere arbejdstid
- tendensen til små og mindre hierarkiske arbejdsrelationer med mere fleksible lønsystemer eller arbejdstidsregistrering
- selvstændig beskæftigelse (inkl. falsk selvstændig beskæftigelse) og underentreprise og mere generelt fleksible kontrakter og tilkaldevagter, når de misbruges til at undlade at registrere en del af indtægten
- de stadig større muligheder for at etablere grænseoverskridende virksomhedsgrupperinger, hvilket nødvendiggør effektivt internationalt samarbejde mellem overvågnings- og håndhævelsesorganer og/eller –systemer.

B. Statistisk belæg på EU-niveau

Problemer med målemetoden

Sort arbejde er ikke synligt og registreres ikke. Desuden kan sort arbejde defineres forskelligt i de nationale lovgivninger, hvilket gør det vanskeligt at indhente pålidelige skøn over problemets udbredelse i medlemsstaterne. Det er imidlertid afgørende at vurdere omfanget og kendetegnene ved sort arbejde, hvis der skal iværksættes egnede politiske tiltag.

8 SEK(2006) 304/2.

9 "Mod fælles principper for flexicurity", KOM(2007) 359 af 27.6.2007.

10 Jf. KOM(2007) 249 af 16.5.2007.

Sort arbejde kan måles både direkte og indirekte. De indirekte metoder er baseret på en sammenligning af makroøkonomiske aggregater (f.eks. nationalregnskaber, elektricitetsforbrug, kontanttransaktioner). Indirekte (især monetære) metoder overvurderer ofte omfanget af sort arbejde og siger ikke meget om dets samfundsøkonomiske kendetegn. De direkte metoder derimod er baseret på statistiske undersøgelser og har en fordel, da de kan sammenlignes og er detaljerede, men de undervurderer ofte omfanget af sort arbejde. Et grundigt kendskab til omfanget af sort arbejde og dets følger forudsætter derfor en kombination af de to metoder. Desuden findes der et væld af administrative oplysninger, som ikke systematisk udnyttes og som kunne bruges til at supplere resultaterne af de direkte og indirekte analyser (f.eks. statistikker fra kontrolbesøg).

Nationale skøn

De hidtil bedste skøn, baseret på indirekte metoder, over det generelle omfang af sort arbejde i medlemsstaterne blev indsamlet gennem en undersøgelse, der blev udført for Kommissionen i 2004¹¹. Det viste sig, at der var store forskelle i omfanget af og kendetegnene ved sort arbejde i de forskellige medlemsstater. Sort arbejde udgjorde 20 % eller mere af BNP i visse sydlige og østeuropæiske lande. En nylig resultatundersøgelse, som blev gennemført af eksperter fra netværket under Det Europæiske Observationsorgan for Beskæftigelse¹², antyder, at sort arbejde fortsat er i stigning i flere medlemsstater¹³. Samtidig har man i en række nye medlemsstater i en årrække haft en voldsom jobskabelse og endda mangel på arbejdskraft, hvilket har medført en reduktion af sort arbejde.

C. Kendetegn ved og former for sort arbejde i henhold til Eurobarometer

Som opfølgning på undersøgelsen fra 2004 blev der i andet kvartal 2007 gennemført en undersøgelse om sort arbejde. Undersøgelsen var baseret på direkte metoder og blev gennemført i samtlige 27 medlemsstater som en særlig Eurobarometer-undersøgelse (nr. 284). Undersøgelsen fokuserede på folkeopinionens syn på sort arbejde, udbud og efterspørgsel, årsagerne til at arbejde sort og de samfundsøkonomiske kendetegn ved producenter og forbrugere.

Sort arbejde er et følsomt emne. Undersøgelsen havde form af et pilotprojekt, og kun få respondenter svarede på, om de arbejdede sort. Derfor bør resultaterne tages med et gran salt. Kvantitative resultater har især tendens til kun at give et lavt bud på de reelle tal. Da Eurobarometer-undersøgelsen er baseret på en fastlagt stikprøve, kunne den ikke give pålidelig dokumentation om forholdene for tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold eller borgere fra de nye medlemsstater, der er udsat for midlertidige restriktioner for den frie bevægelighed. Resultaterne antyder dog f.eks., at:

- der findes et stort marked for sort arbejde i hele EU, især inden for husholdningstjenester
- mange arbejder sort for at undgå skatter og administrative byrder (især i tilfælde af atypisk arbejde, f.eks. sæsonarbejde) og ikke i så høj grad af behov

11 "Undeclared Work in an Enlarged Union"; maj 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_en.htm.

12 www.eu-employment-observatory.net.

13 Der tages ikke hensyn til virkningerne af den igangværende regulariseringskampagne for tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i IT, ES og PT.

- "kuvertlønninger"(envelope wages)¹⁴ er meget udbredt især i byggesektoren
- sort arbejde er meget udbredt blandt studerende, selvstændige og arbejdsløse
- mange er kun i begrænset omfang klar over konsekvenserne, hvis de opdages.

4. POLITIKKER TIL REDUKTION AF SORT ARBEJDE

Sort arbejde er et meget komplekst og uensartet fænomen, og derfor findes der ingen nem løsning til bekæmpelse heraf. Der er behov for en afbalanceret politisk strategi, der involverer arbejdsmarkedets parter, bestående af foranstaltninger, der tager sigte på at dæmme op for eller undgå fænomenets opdukken, og håndhævelse af foranstaltningerne. En sådan strategi blev fastlagt i Rådets resolution fra 2003 om omdannelse af sort arbejde til rigtige job. I resolutionen blev der opfordret til:

- at gøre sort arbejde, der skyldes udformningen af skatte- og understøttelsessystemerne og de sociale ordningers lemfældige regler vedrørende sort arbejde, mindre økonomisk attraktivt
- at gennemføre administrative reformer og forenklinger med henblik på at reducere omkostningerne ved at overholde lovgivningen
- at styrke overvågnings- og sanktionsordningerne og inddrage arbejdstilsyn, skattecentre og arbejdsmarkedets parter
- tværnationalt samarbejde mellem medlemsstaterne, og
- oplysningskampagner.

Nedenfor gennemgås de vigtigste politiske tiltag inden for de ovennævnte områder, og de illustreres med eksempler på nyskabende praksis¹⁵, som er indført i medlemsstaterne.

A. Sort arbejde er økonomisk attraktivt

Den foreliggende dokumentation bekræfter, at opfattelsen af de forskellige beskatningsformers (særlig indkomstskat og bidrag til socialsikring) niveau, udformning og gennemførelsen heraf er vigtigste årsager til sort arbejde. Andre faktorer spiller dog også ind, f.eks. befolkningens tillid til skattesystemet og socialsikringsordningerne.

I den forbindelse har de fleste medlemsstater forbedret de økonomiske incitamenter til registreret arbejde især ved at øge det skattefrie grundlag for lønindkomster og ved at fastsætte et passende niveau for mindsteløn enten ved lov eller gennem kollektive overenskomster. Statistikker bekræfter, at skattebyrden for lavtlønnede reduceres generelt men langsomt. I EU blev den samlede skattekil på lønindtægter lettes med ca. 1,2

14 Den del af den samlede løn, der udbetales kontant direkte til medarbejderen og ikke opgives.

15 Eksemplerne er ikke udtryk for en rangliste eller præferencer, landehenviisningerne er heller ikke udtømmende. En mere omfattende liste over nyskabende praksis findes på webstedet for Det Europæiske Observationsorgan for Beskæftigelse (www.eu-employment-observatory.net) og i den dokumentation, som blev præsenteret på en international konference om sort arbejde og skattesvig, som afholdtes i Bruxelles den 21-22. juni 2007 (http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/).

procentpoint i gennemsnit mellem 2000 og 2005¹⁶. Med en gennemsnitlig bruttobeskatning, der ligger konstant på ca. 40 % synes disse lettelser ikke særlig overbevisende, når man tager muligheden for sort arbejde i betragtning (især kombineret med sociale ydelser). Fordelen ved disse lettelser kan endvidere gå tabt i tilfælde af overarbejde, som beskattes betydeligt højere i mange medlemsstater.

Især i de nye medlemsstater er der gennemført betydelige stigninger i mindstelønnen. Mindstelønnen blev som regel fastsat meget lavt (under halvdelen af en gennemsnitsløn) for at undgå, at registrerede job blev nedlagt og erstattet af sort arbejde. I mange af de nye medlemsstater, hvor praksis med kuvertlønninger er udbredt, bidrager en højere mindsteløn desuden til at begrænse muligheden for forhandling af sådanne "kuverter".

Arbejdsrelaterede og sociale minimumsydelser bør fastsættes med henblik på anstændige levevilkår, samtidig med at man gør registreret arbejde mere attraktivt end sort arbejde kombineret med sociale ydelser. De fleste medlemsstater har indført strengere kontrol med modtagere af overførselsindkomster.

Den store andel af selvstændige i nogle medlemsstater peger mod mulige misforhold mellem skattesystemet og socialsikringsordningerne for lønmodtagere og selvstændige, som skyldes, at selskabsskatten er lavere end skatten på lønindkomster, og at selvstændige og lønmodtagere behandles forskelligt i socialsikringsordningerne. Indførelsen i SK og EE af en enkelt fast skattesats kan betragtes som et forsøg på at fjerne sådanne misforhold.

Politiske konklusioner:

- I et sort arbejde-perspektiv kan fordelingen af incitamenter og demotiverende faktorer i socialsikringsordningerne forbedres ved at sikre et passende niveau for indkomststøtte, anerkende forbindelsen mellem rettigheder og bidrag, føre kontrol med overførselsindkomstmodtagere og ved at indføre passende finansielle sanktioner for skattesnyd og socialt bedrageri.
- Man bør bl.a. være opmærksom på følgende: (i) beskatning af overarbejde, (ii) overholdelse af mindsteløn eller lønninger, der fastsættes ved kollektive overenskomster, og deres rolle som referenceniveau for kuvertlønninger, (iii) skatteforvridninger mellem status som lønmodtager og selvstændige og (iv) skattenedsættelser for job med lav produktivitet.

B. Administrativ reform og forenkling

Sammen med beskatning af arbejde er den administrative byrde, især for atypisk og sæsonbetonet arbejde, de største årsager til sort arbejde. I visse ekstreme tilfælde gør kombinationen af lav produktivitet og de administrative og/eller skattemæssige byrder, at visse aktiviteter bliver urentable i den formelle samfundsøkonomi.

I EL blev der indført forenklede systemer til registrering af arbejdstagere (for medhjælpende familiemedlemmer), i FR (sæsonarbejdere i landbruget, hotel- og restaurationsbranchen), i NL (for rengøring) og i DE ("minijob") med betydelig jobskabelse til følge. I ES, hvor en sammenligning af regionerne viser en sammenhæng mellem udbredelsen af tidsbegrænsede kontrakter og sort arbejde, kan aftalen med arbejdsmarkedets parter fra 2005, som tog sigte på

16 Jf. Eurostat, strukturelle indikatorer, skattekilø for lavtlønnede.

at reducere antallet af tidsbegrænsede kontrakter, også ses som et lovende skridt i retning af at omdanne sort arbejde til registreret arbejde.

I BE, AT og ES blev der indført kuponordninger og muligheder for hjemmeserviceordninger, hvorimod de blev trappet ned i DK i 2001. I mange tilfælde var der en meget positiv virkning på jobskabelsen, men budgetmæssigt var resultaterne blandede.

I det omfang, sort arbejde kan forekomme i kombination med skattesvig, havde nogle medlemsstater benyttet muligheden i direktiv 1999/85/EF for at reducere momssatsen på særlige arbejdsintensive tjenesteydelser. Der findes kun begrænset dokumentation for virkningen på jobskabelsen efter momsreduktionen. For bygningsrenovering og -vedligeholdelse valgte flere medlemsstater (f.eks. FI, SE, IT) muligheden for et fradrag fra kundens beskatningsgrundlag som en mere effektiv løsning.

Efter tiltrædelsen af de 10 nye medlemsstater den 1. maj 2004 åbnede UK, IE og SE deres arbejdsmarkeder for arbejdstagere fra disse nye medlemsstater, mens andre anvendte overgangsbestemmelser for arbejdstagere fra 8 af disse lande.

I rapporten om, hvordan de overgangsordninger, der er fastsat i tiltrædelsestraktaten fra 2003, har fungeret, meddelte Kommissionen, at restriktioner på adgangen til arbejdsmarkedet kan forværre problemet med sort arbejde¹⁷.

Siden 1. maj 2006 har en række andre EU-15 medlemsstater (FI, ES, PT, EL, IT, NL og snart LU) fuldstændig ophævet deres restriktioner, mens andre har forenklet deres, da manglen på arbejdskraft bliver stadig større. For nylig meddelte DE og AT, at de liberaliserede adgangen for kvalificerede specialister. Den 1. januar 2007 liberaliserede 10 EU-25 medlemsstater (CZ, EE, CY, LV, LT, PL, SI, SK, FI og SE) adgangen for bulgarske og rumænske arbejdstagere til deres arbejdsmarkeder i den nationale lovgivning.

Politiske konklusioner:

- Der kan stadig gøres meget for at forbedre arbejdsmarkedslovgivningen og de administrative systemer, således at de bedre kan tackle kortsigtede behov og flaskehalse på arbejdsmarkedet.
- Der kan stadig gøres meget for sektor-specifikke strategier for at omdanne sort arbejde til rigtige job (især i hotel- og restaurationsbranchen, landbruget, hjemmeservicefagene).
- Fællesskabslovgivningen om arbejdstagernes frie bevægelighed bør som overordnet regel håndhæves og fremmes (navnlig vis Eures).
- Mulighederne for e-forvaltning, online-registrering og udveksling af information mellem administrative databaser bør udnyttes i højere grad.

17 KOM(2006)48 endelig af 8.2.2006 vedrørende perioden 1. maj 2004 – 30. april 2006. En supplerende rapport forventes inden udløbet af anden fase den 30. april 2009, henholdsvis udløbet af den første fase den 31. december 2008 for Bulgarien og Rumænien.

C. Overvågning og sanktioner

Kommissionens grøn bog om arbejdsret¹⁸ fremhævede et behov for mere effektivt samarbejde i medlemsstaterne mellem de forskellige offentlige organer såsom arbejdstilsyn, socialsikringsmyndigheder og skattemyndigheder, og samtidig hed det, at "en forstærkning af ressourcer og ekspertviden hos disse retshåndhævende instanser og et bedre samarbejde med deres partnere kan bidrage til, at incitamentet til at udføre sort arbejde mindskes".

I flere medlemsstater (DE, FI, FR, IT, SK o.a.) har man vedtaget nye love og handlingsplaner med henblik på bedre at afsløre sort arbejde. I mange tilfælde er definitionen af sort arbejde blevet opdateret, således at den afspejler udviklingen på arbejdsmarkedet (vikararbejde, underentrepriser mv.), og der er vedtaget en række kriterier med henblik på at afsløre falske selvstændige.

I mange medlemsstater har arbejdet med at forbedre overvågningen og kontrollen i de sociale sikringsorganer, arbejdstilsyn og fagforeninger høj prioritet. I FR, BE, IE og IT har man skabt en række strukturer til bedre samarbejde mellem ministerierne. Der er blevet udformet grænseflader mellem de relevante databaser (f.eks. i PT).

Arbejdsgivernes forpligtelse til at registrere arbejdstagere fra den første arbejdsdag er blevet den generelle regel. De potentielle brugere af sort arbejde er også blevet gjort ansvarlige i DE (siden 2004 er husholdningerne forpligtede til at opbevare fakturaer for bygnings- og vedligeholdelsestjenesteydelser) og i AT (kontantbogføringen i hoteller og restauranter skal til enhver tid være helt opdateret).

I mange lande er der indgået aftaler med arbejdsmarkedets parter, især i byggesektoren (DE, FI, IT). I IT hedder det i budgetloven, at arbejdsministeriet i 2007 sammen med arbejdsmarkedets parter indfører et normativt system til beregning af det faktiske antal arbejdstimer ("indici di congruità").

Der er indført sanktioner for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (bl.a. FI, DE, NL, UK), og i mange tilfælde er sanktionerne blevet strammet gennem f.eks. forbud i forbindelse med offentlige udbud. I den forbindelse har Kommissionen for nylig foreslået et direktiv, der skal sikre, at alle medlemsstater indfører og håndhæver ensartede sanktioner over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, som led i en overordnet EU-migrationspolitik¹⁹.

Politiske konklusioner:

- Obligatorisk registrering af arbejdstagerne er en forudsætning for at afsløre sort arbejde. Undtagelser fra praksis med skriftlige arbejdskontrakter bør begrænses til et minimum.
- Der kan gøres meget med hensyn til sektorspecifikke løsninger vedrørende kontrol og regularisering af sort arbejde, hvis arbejdsmarkedets parter inddrages.
- Hvis politikken til bekæmpelse af sort arbejde skal lykkes, må samarbejdet mellem de forskellige organer for beskatning, arbejdsforhold og immigration

18 KOM(2006) 708, jf. ovenfor.

19 Jf. KOM(2007) 249 af 16.5.2007.

styrkes. Dette gælder også samarbejdet om håndhævelse af lovgivning og sanktioner.

D. Grænseoverskridende samarbejde i EU

Der er indgået en række bilaterale samarbejdsaftaler inden for rammerne af direktiv 96/71 om udstationering af arbejdstagere mellem bl.a. FR, BE og DE, og en række andre aftaler er under udarbejdelse (mellem IT, ES, PL og CZ). Desuden har en gruppe medlemsstater etableret et samarbejde med henblik på at fremme og udveksle ekspertise med henblik på en mere generel politisk dagsorden vedrørende sort arbejde²⁰.

Kommissionen har konkluderet, at det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne bør forbedres, især hvad angår udstationering af arbejdstagere²¹. I den forbindelse har Kommissionen planer om at vedtage en henstilling om at styrke dette samarbejde ved hjælp af informationssystemet for det indre marked og en afgørelse om oprettelse af et udvalg på højt niveau. Udvalget skal støtte og bistå medlemsstaterne i arbejdet med at identificere og udveksle god praksis om tilsyn med og håndhævelse af lovgivningen om udstationerede arbejdstagere.

Desuden indeholder Kommissionens forslag fra 2006 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler til gennemførelse af forordning 883/2004 om koordineringen af de nationale sociale sikringsordninger (som erstatter forordning 1408/71, så snart gennemførelsesforordningen er vedtaget) regler om styrkelse af samarbejdet mellem medlemsstaternes sociale sikringsinstitutioner.

Politisk konklusion:

- De institutionelle rammer for tilsyn med arbejdskraftens grænseoverskridende bevægelser skal til stadighed tilpasses den hastige udvikling og kompleksiteten af grænseoverskridende erhvervsvirksomhed.

E. Oplysning

Der er blevet gennemført en række vellykkede oplysningskampagner (f.eks. den danske "fair play"-kampagne). I de nye medlemsstater var de ofte stort anlagt og fokuserede på spørgsmål som f.eks. kuvertlønninger (f.eks. "Work Contract Works" i LV).

Politiske konklusioner:

- Der er mulighed for at øge befolkningens kendskab til de risici, der er forbundet med sort arbejde, især hvad angår sanktioner (jf. resultaterne af Eurobarometerundersøgelsen). Arbejdsmarkedets parter kan spille en vigtig rolle i denne forbindelse.
- Det er afgørende at oplyse borgerne om de positive virkninger af at betale sin skat og om, hvad man får ud af at betale bidrag til social sikring.

20 ENUW (European Network on Undeclared Work) er etableret mellem partnere (offentlige organer) fra fem medlemsstater (DE, FR, IT, BE og RO) og koordineres af det italienske arbejdsministerium

21 Jf. KOM(2007) 304 endelig af 13. juni 2007 "Retningslinjer for udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser".

5. KONKLUSION OG OPFØLGNING

Der er ingen overbevisende tegn på, at mængden af sort arbejde er faldet afgørende i de senere år. Sort arbejde er stadig en økonomisk attraktiv mulighed, især når det kombineres med momssvig og mulighederne for at operere på EU-plan. Der er gennemført en række usammenhængende politiktiltag i medlemsstaterne, men man har tydeligvis ikke evalueret resultaterne eller udvekslet erfaringerne i tilstrækkelig grad. Det er på tide, at medlemsstaterne skærper deres indsats til bekæmpelse af sort arbejde.

- Selvom der er sket fremskridt (beskatning af lavtlønnedes arbejde), skal der gøres en ekstra indsats, hvor der tages hensyn til nationale forhold, for yderligere at reducere skatten på arbejdskraft ved at fremme kvaliteten af de offentlige finanser, især effektiviteten i de offentlige udgifter og beskatningssystemer, ved at reducere de indirekte lønomkostninger og ved at flytte skattebyrden til alternative indtægtskilder²². Der er også mulighed for at gøre skattesystemerne og de sociale sikringsordninger mindre komplicerede rent administrativt, da disse vanskeligheder kan udgøre incitamentet til sort arbejde især for selvstændige og små virksomheder.
- Kommissionen betragter overgangsbestemmelserne, der begrænser mobiliteten for arbejdstagere fra de nye medlemsstater, som en hæmmende faktor for brugen af registreret arbejde, hvilket dermed kan forværre problemet med sort arbejde, selvom den nuværende udvikling på arbejdsmarkedet skaber øgede muligheder for registreret arbejde. I den forbindelse opfordrer Kommissionen medlemsstaterne, som er ansvarlige for disse ordninger, til at revidere dem snarest muligt, eller senest ved udløbet af anden fase den 30. april 2009 for EU-8, og ved udløbet af første fase den 31. december 2008 for Bulgarien og Rumænien.
- Medlemsstaterne opfordres til at tage sort arbejde med i overvejelserne, når de træffer beslutning om, hvordan de vil gennemføre de fælles principper for flexicurity.
- Kommissionen opfordrer arbejdsmarkedets parter til at udarbejde konkrete initiativer om sort arbejde som led i deres fælles arbejdsprogrammer på de europæiske tværfaglige, sektorspecifikke og nationale niveauer.
- Effektiv overvågning og håndhævelse indgår som vigtige elementer i en overordnet politisk strategi. I den forbindelse minder Kommissionen om forslaget til sanktioner mod arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.
- Kommissionen vil undersøge, om der kan etableres en europæisk platform for samarbejde mellem arbejdstilsyn og andre relevante tilsyns- og håndhævelsesorganer.

22 Jf. de integrerede retningslinjer nr. 2, 3, 5 og 22. Retningslinjerne for beskæftigelsen indeholdt tidligere referencer til at flytte skattebyrden på arbejdskraft til indirekte skatter eller miljøafgifter (se f.eks. 2001-udgaven). Se også grønbogen om markedsbaserede instrumenter til miljøpolitiske og andre beslægtede politiske formål, KOM(2007) 140 af 28.3.2007, og Kommissionens meddelelse om europæiske værdier i en globaliseret verden, KOM(2005) 525 endelig af 20.10.2005.

- For at overvåge fremskridtene i arbejdet med at omdanne sort arbejde til rigtige job bør medlemsstaterne sammen med Kommissionen undersøge de mest egnede metoder til at måle udbredelsen af sort arbejde. Der vil blive gennemført en undersøgelse i den forbindelse under Progress-programmet i 2008.
- Kommissionen vil i programmet for gensidig læring behandle sort arbejde som et prioriteret område. Aktørerne vil med Progress-programmet få mulighed for at indsende forslag til oplysningskampagner, undersøgelser og evalueringsaktiviteter og initiativer til udveksling af information om god praksis.