



# EUROOPA POOLAASTA TEMAATILINE TEABELEHT

## DEKLAREERIMATA TÖÖ

### 1. SISSEJUHATUS

Ehkki deklareerimata tööd ei ole ametlikult määratletud, mõistetakse ELis selle all igasugust tasustatud tegevust, mis on oma olemuselt seaduslik, kuid riiklikes asutustes deklareerimata, võttes arvesse liikmesriikide õigusraamistiku erinevusi<sup>1 2</sup>.

Ebaseaduslike kaupade ja teenuste pakkumine (näiteks uimastite ja tulirelvade tootmine ja salakaubandus, inimkaubandus või rahapesu) on osa laiemast kuritegelikust majandustegevusest. „Varimajanduse“ määratlus hõlmab sageli nii deklareerimata kui ka kuritegelikku majandustegevust.

Deklareerimata töö põhjustab poliitilisi probleeme, sest:

- see on **maksupettuse** vorm, mis õõnestab riigi rahanduse jätkusuutlikkust ja eelarvestabiilsust<sup>3</sup>;
- see vähendab ka majanduskasvu väljavaateid, **alandades töö kvaliteeti** (näiteks takistades töötajail osaleda elukestvas õppes) ja moonutades ettevõtjate vahelist konkurentsi, mis vähendab tootlikkust: mitteametlikus äritegevuses välditakse harilikult kontakte ametlike teenustega ja laenude kättesaadavus on ebapiisav;
- sotsiaalses mõttes iseloomustavad seda:
  - kehvad töötingimused
  - puudulikud töötervishoiu- ja ohutusnõuded
  - madalamad sissetulekud
  - sotsiaalkindlustuse puudumine.

Need puudused põhjustavad sotsiaalset dumpingut ja **viletsamaid sotsiaalseid tulemusi.**

Järgmised sotsiaal-majanduslikud suundumused suurendavad deklareerimata töö ulatust:

- lepinguliste suhete suurenev paindlikkus, eriti füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise, alltöövõtu ja allhangete lisandumine;
- kasvav piiriülene majandustegevus, mis nõuab tõhusat rahvusvahelist koostööd järelevalve- ja täitevasutuste vahel;

<sup>1</sup> Komisjoni teatis „Tõhustagem võitlust deklareerimata töö vastu“, lk 2, COM(2007) 628.

<sup>2</sup> Ühtset, kogu ELis kasutatavat deklareerimata töö määratlust ei ole. Mõned määratlused hõlmavad laia valikut deklareerimata töö liike, nagu tehtud, kuid sotsiaalkindlustusasutustele deklareerimata töö, tasumata sotsiaalmaksud ja maksud ning täitmata arvepidamiskohustus ja täielikult deklareerimata majandustegevus; muud määratlused keskenduvad konkreetsetele kohustustele, nagu nõue teavitada asjaomaseid asutusi ametlikult töölepingu algusest. Vaata: 2016 European Employment Policy Observatory (EEPO), European Platform tackling undeclared work, Member State Factsheets and Synthesis Report.

<sup>3</sup> Vt ka Euroopa poolaasta temaatiline teabeleht – Riigi rahanduse jätkusuutlikkus.

- majanduse ümberorienteerumine nende sektorite suunas, mida deklareerimata töö enim mõjutab (kodumajapidamis- ja hooldusteenused);
- suurenev sotsiaalne kitsikus mõnes ELi riigis, millest tingituna püüab osa inimesi kompenseerida sissetuleku vähenemist deklareerimata tööga.

Deklareerimata töö jaguneb kolme põhikategooriasse:

1. **deklareerimata töö ametliku ettevõtluse keskkonnas.** See võib olla täielikult või osaliselt deklareerimata, nii et osa töötasust makstakse ametlikult ja osa mitteametlikult sularahas;
2. **deklareerimata omaalgatuslik töö või töö füüsilisest isikust ettevõtjana,** millega pakutakse teenuseid kas ametlikele ettevõtjatele või muudele klientidele, nagu kodumajapidamised;
3. **kaupade ja teenuste pakkumine naabritele, pereliikmetele, sõpradele või tuttavatele** (ehitus või remont, koristamine, lastehoid või eakate hooldamine). See sarnaneb mõnikord vastastikusele abile.

Deklareerimata töö mitmepalgelisus tuleneb tootmisstruktuuri, riiklike ametiasutuste ja õigusraamistiku institutsioonilise suutlikkuse või riiklike hoolekandesüsteemide ulatuse erinevustest. Analüüsida tuleb nii deklareerimata töö ulatust kui ka struktuuri konkreetses riigis, sest need kajastavad puudujääke riigi ametlikul tööturul. Lõppeesmärk on selgelt deklareerimata töö üldise ulatuse vähendamine, Siinne põhieesmärk on selle muutmine deklareeritud tööks.

Teabelehe ülesehitus on järgmine. 2. jaos vaadeldakse ELi riikide edukust poliitiliste probleemide lahendamisel. 3. jaos arutatakse erineva poliitika tulemuslikkust nende probleemide lahendamisel ja 4. jaos kirjeldatakse ELi riikide häid poliitilisi tavasid.

## 2. PROBLEEMIDE TUVASTAMINE

Probleemide tuvastamiseks deklareerimata töö valdkonnas saab kasutada mitmeid näitajaid. Kuna deklareerimata töö on muutuja, mis jääb jälgimise alt välja, on nimetatud näitajad seotud mitmesuguste seda soodustavate teguritega, nagu kirjeldatud allpool.

### 1) Struktuursed majanduslikud tegurid:

- kõrged maksud ja nõuete täitmisega seotud kulud (sh tööõigusest tulenevad). Siiski leiti Eurofoundi uuringute käigus, et töö ja hoolekande korraldus, mille eesmärk on maksude vähendamine, dereguleerimine ja riigi sekkumise vähendamine, ei vähenda üldjuhul deklareerimata töö ulatust majanduses. Tugevam mõjur on kõrgena tajutav maksude ja nõuete täitmisega seotud kulude tase: ei ole ainult nii, et vaid kõrge maksumääraga riikides tajuvad inimesed maksusid deklareerimata töö põhjustajana. Töö deklareerimata jätmise võib näidata rahulolematust avalike teenustega, mida inimesed maksude eest saavad (vt „sotsiaalsed tegurid“ allpool). Bürokratiat saab hinnata riigi koha järgi Maailmapanga uuringus „Doing business“.
- Majanduse struktuur: mõnes sektoris<sup>4</sup> on deklareerimata töö eriti levinud. Loeb ka äriühingu suurus; ümbrikupalka saavad palgatöötajad töötavad suurema tõenäosusega väiksemates organisatsioonides, 56 % neist töötab vähem kui 20 töötajaga äriühingutes.

---

<sup>4</sup> Ehitustööstus; kodumajapidamisteenused, sh kodukoristusteenused, lastehoid ja eakate hooldamine; isikuteenused; eraturvateenused; tööstuslikud puhastusteenused; põllumajandus ning hotelli-, restorani ja toitlustussektor.

**Tabel: varimajanduse ja deklareerimata töö (DT) hinnanguline suurus ELis**

Riik	DT (% tööjõuisendist , tööjõuisendi meetodi kohane hinnang 2013. aasta kohta)	Varimajandu s (% SKPst), 2015 <sup>1</sup>	DT (% SKPst), 1992–2006 <sup>2</sup>	DT, riigi andmed või hinnangud <sup>3</sup> (% SKPst)	Mitteamet lik töö <sup>4</sup> (% laiendatud tööjõust)	Nõudlus DT järele <sup>5</sup> (% Eurobaromeetr i 2013. aasta uuringu vastanutest)	DT pakkumine <sup>6</sup> (% Eurobaromeetr i 2013. aasta uuringu vastanutest)	Ümbrikupalgad <sup>7</sup> (ümbrikupalka saavate töötajate % Eurobaromeetri 2013. aasta uuringu järgi) / ümbrikupalga % kogupalgast
Austria	8,7	8,2	1,5 (1995)	–	19,7	14	5	2/10
Belgia	11,9	16,2	6–20	–	10,5	15	4	4/5
Bulgaaria	17,8	30,6	22–30 (2002)	20 (2011)	13,2	16	5	6/30
Küpros	13,8	24,8	10 (2007)	19,1 (2012)	53,0	16	2	2/50
Horvaatia	14,2	27,7	–	–	–	17	7	8/35
Tšehhi Vabariik	7,7	15,1	9–10 (1998)	–	12,5	19	4	5/25
Taani	9,6	12,0	3 (2005)	–	11,5	23	9	2/1
Eesti	14,8	26,2	7–8 (2007)	8 (2011)	9,8	12	11	5/40
Soome	9,3	12,4	4,2 (1992)	–	11,2	11	3	¼
Prantsusmaa	8,8	12,3	4–6,5 (1998)	–	10,3	9	5	1/6
Saksamaa	4,4	12,2	7 (2007)	–	11,9	7	2	1/30
Kreeka	12,4	22,4	24–30 (2007)	36,3 (2012)	46,7	30	3	7/10
Ungari	17,3	21,9	18 (1998)	16–17 (2006)	9,4	11	4	6/20
Iirimaa	8,6	11,3	8 (2002)	–	33,0	10	2	2/8
Itaalia	12,9	20,6	6,4 (2006)	12,1 (2011)	22,4	12	2	2/65
Läti	18,3	23,6	16–18 (2007)	–	8,0	28	11	11/50
Leedu	19,8	25,8	15–19 (2003)	–	6,4	14	8	620
Luksemburg	5,4	8,3	–	–	–	14	5	3/11
Malta	–	24,3	25 (1998)	–	–	23	1	–
Madalmaad	5,2	9,0	2 (1995)	–	12,6	29	11	3/5
Poola	20,8	23,3	12–15 (2007)	4,6 (2010)	21,6	5	3	5/20
Portugal	6,6	17,6	15–37 (2004)	–	22,4	10	2	3/100
Rumeenia	18,9	28,0	16–21 (2007)	31,4	11,8	10	3	7/9
Slovakkia	13,4	14,1	13–15	–	12,2	17	5	7/20
Sloveenia	13,2	23,3	17 (2003)	–	14,1	22	7	4/20
Hispaania	8,8	18,2	12,3 (2006)	17 (2011)	18,8	8	5	5/100
Rootsi	7,7	13,2	5 (2006)	–	8,2	16	7	1/5
Ühendkuningriik	2,7	9,4	2 (2000)	–	21,7	8	3	2/20

Allikad: 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: European Commission (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”; Maaailmapanga poliitikauuringu töödokument 5912; 6: Eurobaromeeter 2013, vastused küsimusele „Kas olete viimase 12 kuu jooksul maksnud mõne kauba või teenuse eest, mille puhul teil on olnud põhjust arvata, et need sisaldasid deklareerimata tööd (nt kuna puudus arve või käibemaksu kviitung)?”; 7: Eurobaromeeter 2013, vastused küsimusele „Kas olete viimase 12 kuu jooksul teinud deklareerimata tasustatud tööd väljaspool oma tavapärasest töökohta?”; 8: Eurobaromeeter 2013, vastused küsimusele „Mõnikord eelistavad tööandjad maksta kogu või osa palgast või tasust (lisatöö, ületunnid või seaduslikku miinimumtasu ületav osa) sularahas ega deklareeri seda maksu- või sotsiaalkindlustusastustele. Kas teie tööandja on maksnud teile mingi osa Teie viimase 12 kuu sissetulekust sel moel?” / Williams, C., Horodnic A. (2017) Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union.

Lisateavet erinevate metodikate kohta leiate lisast „Kuidas hinnata deklareerimata tööd”.

**2) Tsüklilised majanduslikud tegurid:** raske majanduslik olukord võib panna tööandjaid maksudest kõrvale hoiduma või maksustamist vältima. Palgatöötajate puhul loetakse deklareerimata tööd soodustavateks teguriteks üldjuhul järgmist:

- üha pikemad töötuseperioodid<sup>5</sup> ja heitunud töötajate arv;
- haavatavate elanikkonnarühmade, sh ebaseaduslike sisserändajate olukord;
- surve palkade vähendamiseks.

Eurobaromeeter 2013 näitab, et deklareerimata töö tegijad on tõenäolisemalt noored, töötud või üliõpilased.

**Selgitus: ümbrikupalk tegelikust väiksemana deklareeritud töö eest**

Tegelikust väiksemana deklareeritakse tööhõivet siis, kui ametlik tööandja maksab ametlikule palgatöötajale ametlikult deklareeritud palka, kuid lisab sellele deklareerimata (ümbriku-)palga, et mitte maksta täies ulatuses sotsiaalkindlustusmaksu ja muid makse. Analüüs näitab, et töötasid deklareeritakse tegelikust väiksemana majandustes, kus on:

- väiksem SKP elaniku kohta;
- moderniseerimata riiklik bürokraatia koos avaliku sektori suurema korruptsiooniga;
- suurem suure materiaalse puuduse määr;
- sissetulekute suurem ebavõrdsus;
- väiksemad kulutused tööturusekkumistesse haavatavate elanikkonnarühmade kaitsmiseks.

Tegelikust väiksemana deklareeritud tööhõive probleemi lahendamiseks on vaja tegeleda nende süsteemsete teguritega. Erinevused ELis on märkimisväärsed; ümbrikupalka saavate palgatöötajate osatähtsus on suurem Kesk- ja Ida-Euroopas (6 % palgatöötajatest) ning Lõuna-Euroopas

(4 %) kui Lääne-Euroopas (1 %) ja Põhja-Euroopas (1 %)<sup>6</sup>.

**3) Õiguslikud tegurid,** nagu seadusandluse suhteline selgus või seadusandluse kohandamine, et võtta arvesse uusi tööliike.

**4) Institutsioonilised tegurid,** näiteks õiguskaitse ja eelkõige deklareerimata töö vastu võitleva ühtse organisatsiooni või koordineeriva asutuse olemasolu. Kui kontrollimehhanismid puuduvad, on ebaselged ja/või ebatõhusad, võivad inimesed olla rohkem valmis deklareerimata tööd tegema ja sel viisil maksudest kõrvale hoiduma.

**5) Sotsiaalsed tegurid.** Ühine arusaam üldisest institutsioonilisest, maksustamis- ja sotsiaalsest raamistikust ning kui seda tajutakse õiglase ja läbipaistvana, edendab maksukohustuste täitmist. Näiteks on deklareerimata töö ja sotsiaalkaitsekulutuste (peale pensionide) vahel tugev negatiivne seos. Analüüsid on näidanud, et mida kõrgem on Transparency Internationali korruptsiooni tajumise indeks ), s.t mida väiksem on tajutav korruptsioon, seda väiksem on tõenäosus, et osa palgatöötajate töötasust makstakse mustalt sularahas. See on veenev tõend selle kohta, et avalik sektor, mida kodanikud usaldada võivad, pärsib deklareerimata tööd.

**3. PROBLEEMIDE LAHENDAMISEKS VAJALIKE POLIITILISTE HOBADE VÄLJASELGITAMINE**

Deklareerimata töö ennetamine ja takistamine on esmajoones riikide valitsuste ülesanne. Nagu eespool märgitud, on deklareerimata töö mitmetahuline probleem, mis nõuab igakülgset terviklikku lähenemist.

Võitlus deklareerimata töö vastu, muutes samal ajal ametliku töö atraktiivseks, nõuab õiget poliitikameetmete kombinatsiooni. Lähtuda tuleks iga riigi institutsionaalsest eripärast (halduslik korraldus, majanduse sektoristruktuur, tööhõive liigid), et oleks võimalik tegeleda deklareerimata tööd mõjutavate konkreetsete teguritega.

<sup>5</sup> Komisjoni Euroopa tööhõive ja sotsiaalarengu 2013. aasta aruande kohaselt näitab pikaajalise töötuse osakaal üldises töötuses pisut tugevamat seost deklareerimata tööga kui pikaajalise töötuse osakaal majanduslikult aktiivses rahvastikus (vt käesoleva aruande tabel 12).

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

9. märtsi 2016. aasta otsuse (EL) 2016/344<sup>7</sup> alusel loodud **deklareerimata tööga tegelemise alast koostööd edendav Euroopa platvorm** ühendab deklareerimata töö vastu võitlevate ametiasutuste ja organisatsioonide jõupingutusi lahendada probleemi tulemuslikumalt ja tõhusamalt. See platvorm:

---

<sup>7</sup> Euroopa Liidu Teataja L 189, 11. 3.2016.

- aitab ELi riikidel tulemuslikumalt vöidelda deklareerimata töö erinevate vormide vastu;
- mõjutab muutusi riigi tasandil
- ning edendab paremaid töötingimusi ja ametlikku tööhöivet.

Platvorm osaleb vastastikuse öppe ja teavevahetuse protsessis<sup>8</sup>. Tulevikus vöib ta töötada välja töenditel põhinevad mõõtmisvahendid, edendada võrdlusanalüüsi ja asjaomaseid metoodilisi vahendeid ning töötada välja erinevate poliitikameetmete tulemuslikkuse analüüsi.

Platvormi hiljutise tegevuse<sup>9</sup> käigus tehti kindlaks, et deklareerimata töö on tugevalt seotud:

- **ostujöu standardi järgi mõõdetud SKPga ühe elaniku kohta** (mida suurem see on, seda vähem esineb deklareerimata tööd); vt graafik 1.
- **valitsemise kvaliteediga** (valitsemise kvaliteedi Euroopa indeksi alusel): mida kõrgem on valitsuse kvaliteet, seda vähem

esineb deklareerimata tööd; vt graafik 2.

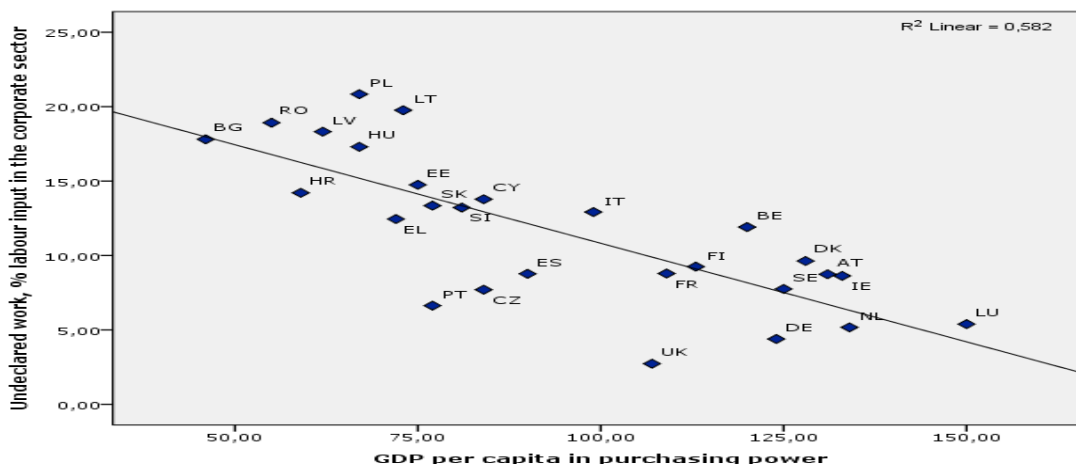
Möödukalt tugev on deklareerimata töö seos:

- Transparency International'i korrupsioonitajumise indeksiga (mis järjestab riigid tajutava avaliku sektori korrupsiooni alusel);
- „ametiasutuste usaldamise“ indeksiga, mis põhineb Maailma Majandusfoorumi näitajatel;
- sotsiaalsete siirete mõjuga vaesuse vähendamisele;
- avaliku sektori kulutustega sekkumistesse tööturule haavatavate elanikkonnarühmade kaitsmiseks;
- rändemääraga;
- Gini kordaja ja sissetulekute ebavördsusega.

Kokkuvöotlikult vöib öelda, et mida kõrgem on tajutav korrupsioonitase, seda väiksem on usaldus avaliku sektori asutuste vastu, ja mida kõrgem on tajutav ebavördsus, seda suurem on deklareerimata töö osakaal.

Graafik 1 näitab deklareerimata majandustegevuse suuruse erinevusi riigiti (kasutades tööjöusisendi meetodi kohast hinnangulist deklareerimata töö osatähtsust erasektori kogu tööjöusisendis) ja ostujöu standardis väljendatud SKP erinevusi riigiti ühe elaniku kohta. Mida kõrgem on ostujöu standardi järgi mõõdetud SKP ühe elaniku kohta, seda vähem esineb deklareerimata tööd.

**Graafik 1. Suhe deklareerimata töö ja SKP vahel elaniku kohta, 2013<sup>10</sup>**



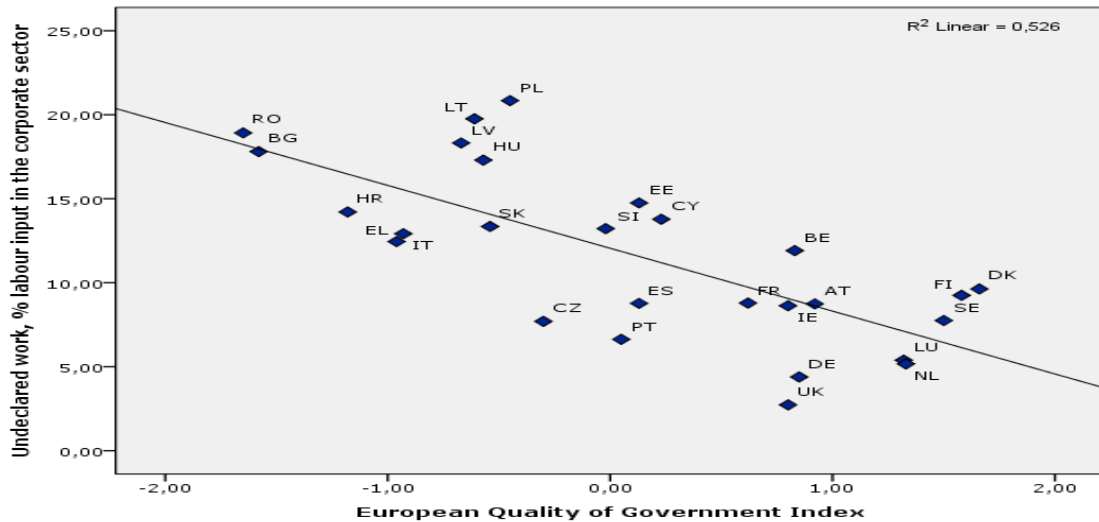
<sup>8</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=et>.

<sup>9</sup> 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).

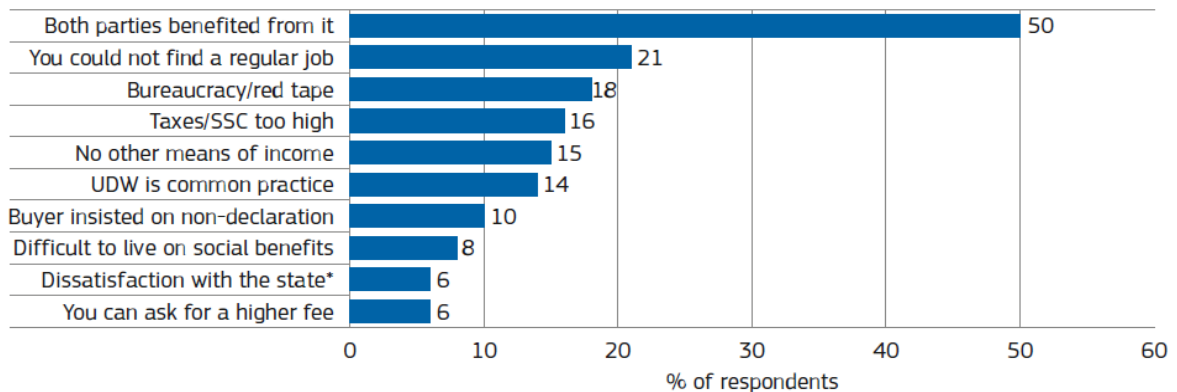
<sup>10</sup> Ülemäärase mõju vältimiseks on Luksemburgi SKP siin esitatud analüüsis piiristatud 150 tasemel. Tuleks märkida, et tegeliku 262 kasutamisel on korrelatsioonikordaja sama.

Graafik 2 näitab, et mida kõrgem on valitsemise kvaliteet valitsemise kvaliteedi Euroopa indeksi<sup>11</sup> alusel, seda vähem on deklareerimata tööd. Sellistes riikides, nagu Rumeenia (RO) ja Bulgaaria (BG), kelle valitsemise kvaliteet on madal, on deklareerimata töö tase kõrge. Kõrge valitsemise kvaliteedi indeksiga riikides, nagu Taani (DK), Soome (FI) ja Rootsi (SE), on deklareerimata töö tase suhteliselt madalam.

**Graafik 2. Suhe deklareerimata töö ja valitsemise kvaliteedi Euroopa indeksi vahel, 2013**



**Graafik 3. Deklareerimata töötamise põhjused EL27s**



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'.

<sup>11</sup> Charron, N., Dijkstra, L. ja 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



Poliitika kaldub üha enam deklareerimata majandustegevuse kaotamiselt deklareerimata töö ümbersuunamisele deklareeritud majandustegevusse. Sellest tulenevalt lisandub praegu kogu ELis domineerivale poliitilisele lähenemisviisile, milleks on avastamise ja karistuste riski suurendamisel põhinev heidutus, üha enam laiem meetmevalik, mis hõlmab eeskirjade järgimise võimaldamist ja kohustuste täitmist. Terviklikus lähenemisviisis deklareerimata majandustegevuse probleemi lahendamisel kasutatakse strateegiliselt ja koordineeritult ära kõiki heidutusvahendeid, eeskirjade järgimise võimaldamise ja kohustuste täitmise meetodeid:

- Heidutusmeetod võrrandi „kulupoolel“ on suunatud sellele, et suurendada avastamise riski tajumist töökohtadesse tehtavate kontrollkäikudega, äriühingutele ja palgatöötajatele määratavate haldus- ja kriminaalkaristustega, töötajate registreerimisega enne tööle asumist või esimesel tööpäeval, ettevõtete sertifitseerimisega, sotsiaalmaksete ja maksude tasumise tõendamise, isikut tõendava dokumendi kandmise kohustusega töökohal, andmevahetuse ja meetmete koordineerimisega valitsuse tasandil. Kogemused on näidanud, et kui vahelejäämise oht on suurem, tehakse deklareerimata tööd vähem.
- Üha enam võetakse omaks, et kulude ja tulude suhet saab muuta ka võrrandi „tulupoolt“ muutes. Hiljuti populaarsust võitnud vastavuse võimaldamise meetodi<sup>12</sup> eesmärk on hõlbustada kehtivate eeskirjade täitmist kas hoides ära äriühingutel ja inimestel deklareerimata töö tegemise või

julgustades neid ja võimaldades neil selline töö deklareeritud tööks muuta. See meetod hõlmab ennetavaid ja parandusmeetmeid, ehkki mõnel juhul teatavate kompromissidega, näiteks kui uute tööliikide arvessevõtmiseks võetakse vastu õigusaktid (mis tagavad, et õigussüsteem võtab arvesse uusi tööviise), mis võivad mõnikord tuua kaasa tööturgude suurema killustumise. Tasub märkida, et amnestiad, mida mõnikord antakse kas kõigile või individuaalselt neile, kes oma asjad korda ajavad, võivad väärkasutuse või kehvade kavandamise korral soodustada maksudest kõrvalehoidmist tulevikus.

- Kohustustel põhinev meetod tähendab meetmeid, millega edendatakse eetilist suhtumist maksustamisse ja kohustuste täitmise kultuuri, näiteks kampaaniate kaudu, millega suurendatakse teadlikkust sellest, millised on deklareerimata töö tagajärjed üksikisikule ja kollektiivile. Samuti püütakse suurendada usaldust maksusüsteemi ning parandada menetluste ja ümberjaotamise õiglust.

Nõukogu tegi oma resolutsioonis deklareerimata töö muutmise kohta seaduspäraseks töösuhteks<sup>13</sup> ettepaneku luua võrdlusraamistik, milles ELi riigid saavad töötada välja ja rakendada poliitikat Euroopa tööhõivestrateegia raames.

#### 4. VÖRDLEV ÜLEVAADE POLIITIKA OLUKORRAST

Mitmed riigid on võtnud deklareerimata töö vähendamiseks erinevat liiki poliitilisi meetmeid<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Kuigi enamikus ELi riikides kasutatakse valdavalt ikka veel heidutusmeetodit, on eeskirjade järgimise võimaldamise meetod pärast majanduslanguse algust üha enam kasutatust leidnud. (Eurofound (2013), Tackling undeclared work in 27 EU Member States and Norway: Approaches and measures since 2008).

<sup>13</sup> 2003/C 260/01

<sup>14</sup> Vt deklareerimata töö vastu võitlemise Euroopa platvormi poolt välja selgitatud häid tavasid <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=et> ja Eurofoundi juhtumiuuringuid <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>



Itaalia on loonud uue riikliku ametiasutuse – riikliku tööinspektsiooni (NLI). See ühendab kolme sidusrühma: töö- ja sotsiaalministeeriumi, riiklikku sotsiaalkindlustuse instituuti (INPS) ja riiklikku tööõnnetuskindlustuse instituuti. 2012. aastal hakkas Prantsusmaa töö-, tööhõive-, kutseharidus- ja sotsiaaldialoogi ministeerium tööinspektsiooni reformima ja moodustas piirkondlikud üksused, et toetada ja seirata deklareerimata töö vähendamiseks võetud meetmeid. Selle reformiga taheti parandada koordineerimist kõigil tasanditel.

Avastamisprotsessi saaks täiustada vastastikuse järelevalve abil. Näiteks Madalmaades seadis sotsiaalministeeriumi inspektsioon 2012. aastal sisse vihjeliini, mille kaudu teatada ebaseaduslikest või petturlusega tegelevatest ajutise tööjõu vahendamise asutustest.

Kasu oleks ka riiklike ametiasutuste tihedamast koostööst (ühiste kontrollkäikude ja andmevahetuse kujul) ning paremast koostööst töandjate organisatsioonide ja ametiühingutega. Näiteks Soome moodustas teabe kogumiseks ja uurimise läbiviimiseks varimajanduse teabeüksuse. Saksamaal moodustasid föderaalne rahandusministeerium ja sotsiaalpartnerid deklareerimata töö ja ebaseadusliku tööhõive vastase töörühmad. Taani on algatanud ühiste kontrollkäikude tegevuskava, milles osalevad maksuamet, töökeskonnaamet ja politsei.

Tänu automatiseeritud vahendite ja riskijuhtimismeetodite pidevale kasutamisele saab piiratud inim- ja eelarveressursid keskendada suure lisaväärtusega uurimis- ja innovatsiooniülesannetele.

Piiriülene koostöö selliste ametlike lepingute kaudu, nagu on sõlminud Portugali tööinspektsioon ja Hispaania töö- ja sotsiaalkindlustusinspektsioon, võib aidata teabevahetust parandada.

Avastamisprotsessi saab täiustada ka tööjõukulude võrdlusnäitajate kalibreerimise kaudu, mis on jagatud sektorite, äriühingute kategooriate ja

piirkondade kaupa ning mis on töandjate organisatsioonide ja ametiühingutega kooskõlastatud.

Ennetavad meetmed on mitmetahulised:

- seire tehnoloogiliste uuenduste abil, nt Rootsis kasutatakse alates 2010. aastast sertifitseeritud kassaaparaate;
- õigusraamistiku kohandused uute töökategooriate arvesse võtmiseks, et vältida nende väärkasutust, kuid samas anda äriühingutele ja töötajatele võimalus oma huve ühitada;
- füüsilisest isikust ettevõtjana töötamisele või uute äriühingute moodustamisele keskenduvad lihtsustamis- ja e-valitsuse meetmed. Üheks näiteks on Portugali programm Simplex, mis võimaldab luua äriühingu ühe päevaga;
- samuti võivad deklareerimata töötasu osatähtsust vähendada miinimumpalk ja sissetulekutoetus, takistades töandjaid maksmast reservatsioonipalgast<sup>15</sup> madalamat ametlikku töötasu või muutes deklareerimata töötajatele vähemtasuvaks. Üks miinimumpalga suurendamise põhjendus Eestis oli näiteks vajadus vähendada deklareerimata töötasu osatähtsust<sup>16</sup>.

Parandusmeetmed hõlmavad meetmeid, mis on mõeldud ostjate innustamiseks sihtotstarbeliste maksusoodustuste või -vähenduste, subsidiumide või teenusevautšerite abil ostma deklareeritud kaupu ja teenuseid. Näiteks loodi Taanis 2011. aastal võimalus arvata kodutöö kava raames koduabiliste palkamise kulusid maksustatavast tulust maha kuni 2000 euro ulatuses; Austrias on kehtestatud soodustused era-geriaatriaõdedele, Prantsusmaal ja Belgias on kasutusel vautšerisüsteemid.

Portugalis, Sloveenias, Lätis, Leedus ja Eestis on viidud läbi teadlikkuse

<sup>15</sup> Palgatase, mille juures inimesed on valmis töötama.

<sup>16</sup> Vt lisanäiteid Eurofound (2013).

suurendamise kampaaniaid, milles käsitleti väga konkreetseid näiteid avalike teenuste (tervishoid, politsei, haridus jne) kohta igapäevaelus.

Kuupäev: 10.11.2017

### LISA: KUIDAS HINNATA DEKLAREERIMATA TÖÖD

Puuduvad usaldusväärsed ja harmoneeritud kokkuvõtavad andmed deklareerimata töö kohta ELi tasandil. On siiski erinevaid meetodeid deklareerimata töö ja varimajanduse suuruse hindamiseks. Oluline on hinnata deklareerimata töö osakaalu – esiteks selleks, et mõista selle olemust ja suundumusi, teiseks selleks, et juhtida tähelepanu selle vastu võitlemisel tehtud edusammudele.

Kaudsed meetodid tuginevad sageli makromajanduslike koondandmete võrdlusele (rahvamajanduse arvepidamine, elektrienergia tarbimine, sularahaülekanded). Nendega käsitletakse aga pigem varimajanduse laiemaid aspekte, minnes kaugemale deklareerimata töö tavamääratlusest, kuna hõlmatakse ka ebaseaduslikke tegevusi ja kodumajapidamislikku tootmist oma tarbeks. Selle tulemusena jääb deklareerimata töö ulatus tihti alahinnatuks. Selliste rahvusvaheliste võrdluste puhul sageli kasutatav meetod põhineb **mitme näitaja ja mitme põhjuse (MIMIC)** mudelil, milles oletatakse seoseid mittevaadeldava varimajanduse ja rea vaadeldavate makronäitajate vahel. See meetod on aga saanud tugevat kriitikat. Kaks väidetavat nõrka külge on tendents hinnata üle deklareerimata töö määra ja raskused riikide võrdlemisel. Sekretariaatidevaheline rahvamajanduse arvepidamise töörühm (ISWGNA)<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> ISWGNA deklaratsioon (2006) „Estimates of the unrecorded economy and national accounts“. ISWGNA ühendab viie rahvusvahelise organisatsiooni (Euroopa Komisjon, IMF, OECD, ÜRO, Maailmapank) esindajaid, kes on kirjutanud koos alla rahvusvahelisele juhendile „Rahvamajanduse arvepidamise süsteem“ (1993).

hoiatas 2006. aastal makronäitajate mudeli kasutamise eest.

Otsesed meetodid põhinevad statistilistel uuringutel ja pakuvad seega suuremat üksikasjalikkust ja võrreldavust, ehkki kipuvad deklareerimata töö ulatust alahindama; nad keskenduvad tavaliselt üksikisikute deklareerimata tööle, mis jääb sageli aruandlusest välja, ning ei käsitle äriühingute deklareerimata tegevust, nagu alltöövõtt. Esimene selline üleeuroopaline uuring viidi läbi 2007. aastal (Eurobaromeetri eriuuring 284) ja seda korrati 2013. aastal (Eurobaromeetri eriuuring 402) ning Euroopa Tööhõive Seirekeskus kogus riigikohaseid andmeid deklareerimata töö ulatuse kohta aastatel 2004 ja 2007 (kuna vastavad arvnäitajad põhinevad otseste ja kaudsete meetodite kombinatsioonil, on need märkimisväärselt väiksemad kui MIMIC meetodi puhul). Maailmapanga üleilmse tasandi mitteametlike töötajate uuring hõlmab lepinguta töötamist, deklareerimata töötamist füüsilisest isikust ettevõtjana ja tasustamata peresisest tööd. Kuid see mõõtmine ei pruugi sobida arenenud majanduste puhul sama hästi kui arenevate puhul.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on soovitanud võtta deklareerimata töö ulatuse, mõju ja arengu mõõtmiseks kasutusele ühtne kaudne meetod. See Itaalia statistikainstituudis välja töötatud meetod põhineb tööjõusisendil, olles tegelike sotsiaalkindlustusdeklaratsioonide ja Euroopa tööjõu-uuringul põhinevate deklaratsioonide võrdlus<sup>18</sup>. Tööjõusisendi meetodi (vt tabel 1 veerg 1) puhul kasutatakse iga riigi puhul aruannetes teatatud tööjõusisendi (tööjõu-uuringust saadud andmed) ja nõudluspoole registreeritud tööjõunõudluse andmete (näiteks ettevõtete uuringutest, äriühingute aruannetest maksu- ja sotsiaalkindlustusametitele või riiklikele

---

<sup>18</sup> Ciccarone, G. jt (2009) Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU, GHK ja Fondazione G. Brodolini, lõpparuanne Euroopa Komisjoni sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraadile.

statistikaametitele) erinevuse  
mõõtmiseks makromajanduslikke  
andmeid. Nende kahe erinevus annabki  
deklareerimata töö hinnangulise ulatuse.

Riikide ametlikes allikates avaldatud  
arvnäitajad kipuvad olema üldjuhul  
väiksemad kui ekspertide ja  
rahvusvaheliste organisatsioonide läbi  
viidud uuringute omad. Suurt mõju  
avaldab kasutatud täpne määratlus<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Kokkuvõtet riiklik statistika hinnangutest  
vt 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. KASULIKUD ALLIKAD

### Komisjoni dokumendid

2014, aruanne tööhõive ja sotsiaalarengu kohta Euroopas 2013. aastal, IV peatükk: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7684>

Eurobaromeetri eriuuring nr 402 „Deklareerimata töö Euroopa Liidus“: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_402\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf)

2012, „Tööhõivepakett“: komisjoni teatis „Töövõimalusterohke majanduse taastumine“ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

2012. aasta vastastikuse õppe programm Progress, eksperdi hinnang „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](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, komisjoni teatis „Tõhustagem võitlust deklareerimata töö vastu“ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:ET:HTML>

2007, Eurobaromeetri eriuuring deklareerimata töö kohta: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_284\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf)

### Uuringud

2017, European Platform tackling undeclared work, studies, good practice, etc.: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2017, 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), koostamisel, tehakse kättesaadavaks aadressil: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2017, Williams, C., Horodnic, A.: Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union, koostamisel, tehakse kättesaadavaks aadressil: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2016, European Employment Policy Observatory (EEPO), European Platform tackling undeclared work, Member State Factsheets and Synthesis Report: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&intPageId=2983&langId=en>

2013, „Labour Inspection and Undeclared Work in the EU“, (Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni ja komisjoni ühisprojekt): [http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS\\_220021/lang--en/index.htm](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, Eurofoundi aruanne „Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries“: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-croatia-and-four-eu-candidate-countries>

2012, Maailmapanga aruanne: „In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor.“

2012, Prof. F. Schneideri uuring, „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, Eurofoundi aruanne „Tackling undeclared work in the European Union“:  
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

2010, Regioplani uuring „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“:  
<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](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en)