



Brüssel, 2.4.2020
COM(2020) 129 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**otsuse (EL) 2016/344 (millega luuakse Euroopa platvorm deklareerimata töö vastase
tegevuse alase koostöö edendamiseks) rakendamise kohta**

1. SISSEJUHATUS

Deklareerimata töö, mida mõistetakse kui igasugust tasustatud tegevust, mis on oma olemuselt seaduslik, kuid riiklikes asutustes deklareerimata,¹ võib esineda eri vormides alates täielikust dokumenteerimata jätmisest kuni tundide registreerimata jätmise, ümbrikupalkade ja fiktiivse füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemiseni. Deklareerimata töö põhjustab töötajatele mitmesuguseid riske ning kahjustab riigi rahandust ja laiemat sotsiaalset ühtekuuluvust. Kiiresti muutuval ja üha liikuvamal tööturul soodustab see sotsiaalset dumpingut ning moonutab ausat konkurentsi liikmesriikides ja nende vahel. Hinnangute järgi moodustab deklareerimata töö keskmiselt ligikaudu 14,3 % ELi erasektori kogulisandväärtusest, kuigi see näitaja on liikmesriigiti väga erinev². Hiljutine Eurobaromeetri uuring näitab samuti, et ligikaudu iga kümnes eurooplane (10 %) on enda sõnul eelmisel aastal omandanud kaupu või kasutanud teenuseid, mis tema arvates hõlmavad deklareerimata tööd. 3 % kinnitab, et nad ise on viimase kaheteistkümne kuu jooksul tegelenud deklareerimata tegevusega, samas kolmandik teab isikuid, kes on seda teinud³.

Deklareerimata töö vastane tegevus nõuab terviklikku lähenemisviisi, milles on ühendatud eri valdkondade (nt tööõiguse, sotsiaalkindlustuse, maksude) poliitika ning selle rakendamine nii tõkestamis- (nt kontrollid ja sanktsioonid) kui ka ennetusmeetmete (nt parem teavitamine) abil. Poliitikameetmete tulemuslikkus on liikmesriigiti väga erinev. Kuigi deklareerimata töö vastane tegevus on peamiselt riigi ametiasutuste pädevuses, on sellel püsival probleemil oluline piiriülene mõõde.

Deklareerimata töö vastane Euroopa platvorm loodi 2016. aastal otsuse (EL) 2016/344⁴ alusel, et tõhustada liikmesriikide koostööd deklareerimata töö vastases tegevuses. Olukorras, kus piiriülene koostöö toimus varem enamasti vajadusest lähtuvalt, on platvorm aidanud muutusi kiirendada. Platvorm on koondanud liikmesriikide täitevasutused ja tööturu osapooled ainulaadseks võrgustikuks, milles saab üksteiselt õppida ja koos tegutseda, ning aidanud seega kujundada õiglasemat Euroopa tööturгу. Seeläbi on ta aidanud saavutada ka Euroopa sotsiaalõiguste samba eesmäärke.

Tööjõu liikuvuse valdkonnas on hiljutine oluline areng olnud 2019. aastal loodud Euroopa Tööjõuamet⁵ (ELA), mis tagab, et tööjõu liikuvust käsitlevaid ELi õigusnorme täidetakse õiglasel, lihtsal ja tulemuslikul viisil. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrusega (EL) 2019/1149, millega loodi Euroopa Tööjõuamet, nähakse ette platvormi loomine Euroopa Tööjõuametiga selle alalise töörühmana eeldatavasti 2021. aastal⁶. See võimaldab platvormil saada deklareerimata töö vastasel tegevusel kasu Euroopa Tööjõuameti laiemast jõustamis- ja ennetustegevusest ning luua koostoime Euroopa Tööjõuameti muude ülesannetega, nagu teabe esitamine, ühised ja kooskõlastatud kontrollid ja suutlikkuse suurendamine. Esimene deklareeritud töö edendamiseks läbi viidav Euroopa kampaania #EU4FairWork, mis algas 2. märtsil 2020 Euroopa Tööjõuameti osalusel, on oluline samm selles vallas.

Käesolevas aruandes, mis käsitleb otsuse (EL) 2016/344 kohaldamist ja lisaväärtust, antakse ülevaade selle rakendamisel tehtud edusammudest, lähtudes platvormi iga kahe aasta tagant

1 Komisjoni teatis „Tõhustagem võitlust deklareerimata töö vastu“, COM(2007)628.

2 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)*.

3 Eurobaromeetri eriuuring 498 „Deklareerimata töö ELis“, september 2019.

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta otsus (EL) 2016/344 deklareerimata tööga tegelemise alast koostööd edendava Euroopa platvormi loomise kohta.

5 <https://ela.europa.eu/index.html>

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrus (EL) 2019/1149, millega luuakse Euroopa Tööjõuamet, muudetakse määrusi (EÜ) nr 883/2004, (EL) nr 492/2011 ja (EL) 2016/589 ning tunnistatakse kehtetuks otsus (EL) 2016/344.

esitatavast aruandest, mis võeti vastu 2018. aastal⁷. Otsuse artikli 12 kohaselt hindab komisjon, mil määral on platvorm saavutanud artiklis 4 sätestatud eesmärgid, täitnud artiklis 5 sätestatud missiooni, tegelenud artiklis 6 sätestatud tegevusega ja käsitlenud oma töökavas kindlaks määratud prioriteete. Aruanne sisaldab platvormi liikmete seas 2019. aastal läbi viidud eriuuringu ja platvormi tegevuse pideva järelevalve tulemusi.

Lühiülevaade deklareerimata töö vastasest Euroopa platvormist

Deklareerimata töö vastane Euroopa platvorm (edaspidi „platvorm“) loodi 2016. aastal vastavalt nõukogu 2003. aasta resolutsioonile ja komisjoni 2007. aasta teatisele deklareerimata töö vastase tegevuse kohta, et tõhustada liikmesriikide koostööd⁸.

Selle eesmärk on aidata tõhustada ELi ja liikmesriikide meetmeid, a) edendades koostööd liikmesriikide asjaomaste asutuste ja muude oluliste osaliste vahel, b) parandades liikmesriikide asjaomaste asutuste ja osaliste suutlikkust deklareerimata töö piiriüleste aspektidega tegelemisel ning c) suurendades üldsuse teadlikkust deklareerimata tööga seotud küsimustest ning julgustades liikmesriike suurendama oma jõupingutusi (artikkel 4 „Eesmärgid“). Need eesmärgid tuleks saavutada järgmiste vahendite abil: a) parimate tavade ja teabe vahetus; b) põhjalike valdkondlike teadmiste väljakujundamine ja analüüs; c) tõhusama ja tulemuslikuma piiriülese koostöö innovatiivsete käsitluste edendamine ja hõlbustamine ning kogemuste hindamine; d) deklareerimata tööga seotud küsimuste laialdasele mõistmisele kaasaaitamine (artikkel 5 „Missioon“).

Platvormis osaleb rohkem kui 50 sidusrühma. Liikmed on ministeeriumide ja täitevasutuste (tööinspeksioonid, maksu- ja sotsiaalkindlustusasutused) juhtivad esindajad ning sektoriülesed tööturu osapoolte esindajad. Nad tegutsevad ühtse kontaktpunktina ning teevad koostööd riikide sidusrühmadega ja levitavad õpitulemusi. Vaatlejate hulka kuuluvad 14 tööturu osapoolte organisatsiooni peamistest sektoritest, samuti Eurofound, Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet, Rahvusvaheline Tööorganisatsioon ning Norra ja Island kui Euroopa Majanduspiirkonna liikmed. Juhatus, kuhu kuuluvad komisjonist pärit eesistuja ja kaks ase-eesistujat, kes valitakse kõrgemate esindajate hulgast, juhib platvormi tööd ja annab komisjoni juures tegutseva sekretariaadi toetusel strateegilisi suuniseid. Platvormi üldkoosolek toimub kaks korda aastas.

Platvormi toetatakse 1,35 miljoni euro suuruse aastaelarvega ELi tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programmi alusel. Lisaks on (Euroopa tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programmi kaudu) projektikonkursside alusel toetatud 1,67 miljoni euroga viit deklareerimata töö vastase tegevusega seotud piiriülese koostöö projekti, mis aitavad saavutada platvormi eesmärgi.

2. EDUSAMMUD PLATVORMI MISSIOONI TÄITMISEL JA TEGEVUSE ELLUVIIMISEL

Pärast seda, kui platvorm võttis 2016. aasta mais vastu oma esialgse töökava, algas tegevus sujuvalt. Sellest ajast alates on ellu viidud keskmiselt 15 iga-aastast tegevust ning kokku on tulnud üle 1450 sidusrühma, et koos õppida ja teha koostööd teemadel, mis ulatuvad paljutöotavatest poliitilistest lähenemisviisidest organisatsiooniliste struktuuride ja piiriüleste meetmeteni.

Selles punktis käsitletakse neid tegevusi ning seda, kuidas need aitasid täita platvormi missiooni (artikkel 5). Punkt on üles ehitatud platvormi kolme strateegilise prioriteedi järgi ning selles kirjeldatakse, kuidas platvorm on käsitleanud neid kolme prioriteeti, mis on kindlaks määratud

⁷ Iga kahe aasta tagant esitatav aruanne <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20472&langId=en>.

⁸ Nõukogu resolutsioon deklareerimata töö seaduslikuks tööhõiveks muutmise kohta (2003/C 260/01) ja Euroopa Komisjoni teatis „Tõhustagem võitlust deklareerimata töö vastu“ (COM(2007)628).

platvormi 2017.–2018. aasta ja 2019.–2020. aasta töökavas⁹. Nimetatud prioriteedid on 1) koostöö ja ühismeetmed, 2) vastastikune õppimine ja 3) teadmiste suurendamine.

Ülevaade platvormi tegevusest alates 2016. aastast¹⁰



2019. aasta uuringu kohaselt on enamik platvormi liikmeid ja vaatlejaid (84 %) arvamisel, et platvorm on saavutanud häid või väga häid tulemusi oma missiooni täitmisel¹¹. Peamiselt on sellele kaasa aidanud järgmine tegevus: seminarid (84 %), temaatilised hindamisõpikojad (74 %), töörühmad (68 %), töötajate õppekülastused (45 %).

2.1. Koostöö ja ühismeetmed

Alates platvormi loomisest 2016. aastal kuni 2019. aasta lõpuni korraldas platvorm **31 töötajate külastust ja ühistegevust** 14 vastuvõtvas riigis, kusjuures reisi- ja majutuskulud kaeti platvormi toetava lepingu alusel. Neid kasutati konkreetselt selleks, et toetada ühiskontrolle, mida tehti ühes riigis teiste riiklike ametiasutuste osalusel (42 %), peamiselt ehitus- ja põllumajandussektoris. Muud liiki (nt kogemuste vahetamise, koolituste, ühistegevusega seotud) külastused aitasid liikmetel omandada põhjalikumaid teadmisi konkreetse teema, tava või protsessi kohta vahetu ja praktilise õpikogemuse kaudu. Nende käigus käsitleti eelkõige täitevasutuste organisatsioonilise struktuuriga seotud küsimusi; riskihindamist ning andmekaevet ja -analüüsi; infosüsteeme, andmebaase ja veebipõhiseid teabejagamistvahendeid; töötajate lähetamisel esinevat pettust. Umbes pooled 2019. aasta uuringule vastanutest peavad töötajate õppekülastusi üheks viiest peamisest tegevusest, mis aitavad saavutada platvormi eesmärgi ja täita selle missiooni.

Ühiskontrolli toetamine Hispaania põllumajandussektoris

2019. aasta juulis kutsus Hispaania tööinspeksioon Rumeenia tööinspeksiooni koos Hispaania ja Rumeenia politseiga tegema küüslaugukoristushooajal Albacete'is ühiskontrolle, kasutades platvormi operatiivtuge. Küsitleti ja kontrolliti Hispaania tööandjaid, Hispaania ajutist tööjõudu

⁹ 2017.–2018. aasta ja 2019.–2020. aasta töökava on kättesaadav järgmistel linkidel:

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22305&langId=en>,

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16358&langId=en>.

¹⁰ Näitajad hõlmavad tegevust kuni 2019. aasta lõpuni.

¹¹ Kokku vastas 2019. aasta rahulolu- ja kasutusküsimustikule 31 platvormi liiget ja vaatlejat, sealhulgas 27 oma liikmesriiki esindavat platvormi liiget, samuti üks vaatleja ja kolm tööturu osapoolte esindajat.

vahendavaid ettevõtjaid ja Rumeenia vahendajaid. Tehti kindlaks üle 500 töötaja, keda teavitati nende õigustest. Uurimine käib ning neli inimest on vahistatud inimkaubandusega seotud kuritegude ja tööalase ärakasutamise eest.

Platvormi liikmed kohtusid **kokku seitsmes töörühmas**, kus nad arutasid nende ees seisvaid põhiküsimusi ja kujundasid seega aktiivselt platvormi tegevust. Töörühmad on välja töötanud mitmesuguseid praktilisi väljundeid, nagu ettepanek tugevdada teabevahetust riiklike ametiasutuste vahel **siseturu infosüsteemi** võimaliku deklareerimata tööd käsitleva mooduli kaudu ning deklareerimata töö vastase tegevuse terminite ja meetmete sõnastik¹². Teised töörühmad on välja töötanud platvormi töökava ning võtnud meetmeid vastavalt riiklikele ja tööturu osapoolte prioriteetidele. Enamik platvormi liikmeid (68 %) peab töörühmi üheks viiest peamisest tegevusest, mis aitavad saavutada platvormi eesmärgi ja täita selle missiooni.

Vastastikuse abi projektid on edukalt ellu viidud Bulgaarias, Kreekas, Küprosel, Leedus, Lätis, Rumeenias ja Slovakkias¹³. Need on andnud liikmetele võimaluse saada nõu platvormi ekspertidelt täitevasutuste strateegilistes valdkondades. Need projektid tulenesid sageli struktuurireformi riiklikest prioriteetidest, sealhulgas Euroopa poolaasta riigipõhistes soovitusel esile tõstetutest. Lähenemisviis, mis hõlmab eneseanalüüsi, vastastikust praktilist tuge kahe külastuse ajal ja tegevuskava väljatöötamist, on aidanud teha märkimisväärsed muudatusi, näiteks kavandada uusi meetmeid ja tugevdada täitevasutuste koostööd. 2019. aasta uuring näitas, et see on üks tegevusi, mis aitas enim kaasa platvormi missiooni täitmisele.

Vastastikuse abi tulemused Lätis

Pärast platvormi 2017. aasta vastastikuse abi projekti käigus toimunud külastust 2017. aastal vaatas Läti tööinspeksioon läbi deklareerimata tööd käsitleva strateegia, ajakohastas strateegilisi eesmärgi ja võttis vastu uued võtmetähtsusega tulemuslikkuse põhinäitajad. Selle tulemusena on hakatud rohkem rõhku panema ennetusmeetmetele. Nüüd keskendutakse deklareerimata töö muutmisele deklareeritud tööks ning 74 % kõigist tuvastatud deklareerimata töö juhtudest muudetakse nüüd deklareeritud tööks¹⁴.

2.2. Vastastikune õpe

Vastastikune õpe ja süstemaatiline teabevahetus on olnud platvormi tegevuses kesksel kohal ning aidanud muuta deklareerimata töö vastased jõupingutused kogu ELis tulemuslikumaks.

Platvormi seminaridel on uuritud pakilisi küsimusi ja uusi tavasid (nt ennetamine, terviklikud lähenemisviisid deklareerimata töö vastu võitlemiseks, teadlikkuse suurendamine) ning deklareerimata tööst mõjutatud peamisi sektoreid (nt ehitus, põllumajandus, transport). Nende ürituste tulemused on dokumenteeritud õppematerjalides, mis on platvormi veebisaidil avalikult kättesaadavad¹⁵.

Kuus **temaatilist hindamisõpikoda** on aidanud liikmetel tõhustada oma tegevust ja tugevdada piiriülest koostööd tänu põhjalikumale vastastikusele õppele ja probleemide lahendamisele (õpikojad

¹² Kättesaadav aadressil: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=en>.

¹³ Belgiale on kavas toetust anda 2020. aastal.

¹⁴ Selleks võidakse näiteks tagada, et deklareerimata töötajad saavad ametliku töölepingu.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>

hõlmavad ka järelkülastust ja praktikutele töövahendite komplekti koostamist). Valitud teemad hõlmasid kahepoolseid lepinguid ja vastastikuse mõistmise memorandumeid; andmekaevet; riskihindamist; töötajate ja ettevõtete teavitamist; piiriüleseid kooskõlastatud ja ühismeetmed ning tööinspeksioonide tulevast rolli ja nende pädevuse kirjeldust. Platvormi seminare ja temaatilisi hindamisõpikodasid nimetati 2019. aasta uuringus sageli (vastavalt 84 % ja 74 % vastanutest) tegevusena, mis aitab kõige rohkem täita platvormi missiooni.

Ideede jagamine ja kehtivate tavade muutmine Kreekas

Hispaanias 2018. aastal toimunud riskihindamise temaatilises hindamisõpikojas innustati Kreeka tööinspeksiooni täiustama oma riskianalüüsivahendit, et parandada ebaseaduslike tööandjate avastamist. Tööinspeksioon kasutas seda uut riskihindamismeetodit võimalikele riskirühma kuuluvatele äriühingutele teate saatmiseks. Etteteatatud kontrolli kohta saadatud teadete tulemusena suurenes esimesel kuul pärast nende saatmist deklareeritud täistööajalepingute arv 31 %.

Lisaks korraldati **kaks korda aastas toimuvatel üldkoosolekutel temaatiline päev**, et arutada mõnda deklareerimata töö konkreetset valdkonda ja võimalikke edukaid poliitilisi lähenemisviise. Need hõlmavad platvormi loomise otsuses märgitud prioriteete, nagu varifirmad, andmekaitse ja andmevahetus.

2.3. Teadmiste suurendamine

Deklareerimata töö vastu võitlemiseks on keeruline lahendusi leida ning kui laiendatakse teadmiste baasi selle probleemi kõigis aspektides, suureneb ka asjaomaste osaliste asjatundlikkus deklareerimata tööga seotud konkreetsetes küsimustes. Platvorm on andnud **uusi teadmisi** deklareerimata töö konkreetsete liikide kohta (nt ümbrikupalk, deklareerimata töö koostööplatvormide majanduses, fiktiivse füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemine) ning töötanud välja meetmeid nende ennetamiseks ja ärahoidmiseks, seejuures rohkem kui 100 õppematerjali ja 120 teabelehte, milles tutvustatakse häid tavasid.

Kokku on avaldatud **14 uuringut ja küsitlust**, mis aitavad kaasa tõenditepõhisemale lähenemisviisile. Nendes on sünteesitud olemasolevaid eksperditeadmisi ja loodud uusi teadmisi deklareerimata töö konkreetsete liikide, uute suundumuste ja poliitiliste lähenemisviiside kohta. Vastavalt otsuses sätestatud prioriteetidele on need uuringud keskendunud muu hulgas fiktiivse füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemisele, ebapiisavalt deklareeritud tööhõivele, andmekaitsele ja teabevahetusele, ennetavatele lähenemisviisidele, piiriülesele koostööle ning tööturu osapoolte eduka kaasamise näidete dokumenteerimisele. Platvormi tehtud uuringutes ja küsitlustes on kasutatud ühiseid kogemusi ja oskusteavet, et pakkuda tõenditel põhinevaid lahendusi. Siiski paigutab vaid 32 % platvormi liikmetest need viie peamise tegevuse hulka, mis aitavad saavutada platvormi eesmärgi ja täita selle missiooni. Nende kasulikumaks muutmiseks soovitati need tõlkida.

Deklareerimata töö ulatus

Deklareerimata töö ulatust Euroopas on raske hinnata, kuna selline töö on oma olemuselt varjatud. Esimese sammuna tehti teabelehtedes kokkuvõtte deklareerimata töö tunnustest kõigis ELi liikmesriikides ja selle probleemiga tegelevatest institutsioonidest¹⁶. Samuti koostati 2017. aastal uuring deklareerimata töö ulatuse kohta kogu Euroopas. Töötajate ja ettevõtjate teatatud

¹⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=en>

töäjõusisendite erinevuste põhjal anti uuringus hinnang, et 9,3 % ELi erasektori kogu töäjõusisendist on deklareerimata töö ning et deklareerimata töö moodustab 14,3 % erasektori kogulisandväärtusest¹⁷. Siiski on deklareerimata töö ulatus liikmesriigiti väga erinev, jäädes vahemikku 7–27 % kogulisandväärtusest.

2.4. Teavitust ja teabevahetust

Platvorm on välja töötanud tõenditel põhinevad ressursid selle kohta, kuidas deklareerimata töö vastu kõige paremini võidelda. Platvormi **virtuaalne raamatukogu**¹⁸ sisaldab platvormi töö käigus loodud väärtuslikku teavet ja tavaid. Kaks korda aastas ilmuv uudiskiri, mis saadetakse välja pärast üldkoosolekut, annab huvitatud sidusrühmadele ajakohastatud teavet platvormi ning selle tegevuse ja liikmete kohta. Siseseks teabevahetuseks jagavad platvormi liikmed ja vaatlejad dokumente ning teavitavad üritustest oma koostöökeskkonnas. 2. märtsil alustas platvorm esimest deklareeritud töö edendamiseks läbi viidavat Euroopa kampaaniat #EU4FairWork.

2.5. Platvormi temaatiline ulatus: tõendite kogumine mitmesuguste küsimuste kohta

Oma esimeste tegevusaastate jooksul on platvorm koondanud teadmisi ja kogunud täiendavaid tõendeid mitmesuguste küsimuste kohta alates poliitilistest lähenemisviisidest kuni strateegilise juhtimise ja piiriülese koostööni.

¹⁷ 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)*, kättesaadav veebilehel <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18799&langId=en>.

¹⁸ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>

Mõned õpitegevuse kaudu käsitletud põhiteemad



Sektorid

- Põllumajandus
- Transport
- Hotellid, restoranid, toitlustus
- Ehitus



Koostöö

- Tööturu osapooled
- Piiriüleline tegevus
- Andmete jagamine



Teadmiste arendamine

- Deklareerimata töö ulatuse hindamine
- Tõenditel põhinevad tavad



Suutlikkuse suurendamine

- Võtme-tähtsusega tulemuslikkuse põhinäitajad
- Terviklikud lähenemisviisid
- Ennetamine



Innovatsioon

- Riskihindamine
- Andmete analüüs ja andmekaeve

Tulemuslikud lähenemisviisid: saadud kogemused

Edukate lähenemisviiside põhielemendid, mida rõhutati esimestel tegevusaastatel, on järgmised.

Koostöö. Deklareerimata töö vastu võitlemise eest vastutab tavaliselt mitu valitsusasutust, mistõttu võib puududa kooskõlastatud lähenemisviis. Tööturu osapoolte kaasatus liikmesriikides piirdub sageli vastastikuse teabevahetuse ja konsulteerimisega. Asutustevaheline strateegiline lähenemisviis tagab parema juurdepääsu andmetele ja teabele ning aitab arendada vastastikust mõistmist, ühisstrateegiaid ja konkreetseid meetmeid.

Jõupingutuste ja ressursside koondamine – riskihindamine ja andmete analüüs. Mõni liikmesriik on välja töötanud riskihindamismudelid, mis võimaldavad täitevasutustel juhtida tähelepanu kõige riskantsematele deklareerimata töö juhtumitele. See aitab ressursse tulemuslikult kasutada ja parandab kontrollide edukuse määra. Andmete tulemuslikum kasutamine on riskihindamise oluline osa.

Tõkestavate ja ennetavate lähenemisviiside kombineerimine. On vaja välja töötada lähenemisviis, milles on ühendatud tulemuslikumad kontrollid ja täitemeetmete võtmine pärast deklareerimata töö toimumist ning eelkõige meetmed sellise töö ärahoidmiseks. Platvormi liikmed kasutavad mitmesuguseid ennetavaid lähenemisviise, sealhulgas pakkumise ja nõudlusega seotud stiimuleid, teadlikkuse suurendamise kampaaniaid (mis on suunatud tööandjatele, töötajatele ja üldsusele) ning institutsioonide reformimist selle toetamiseks.

Terviklikud lähenemisviisid, milles kasutatakse ühel ajal mitmesuguseid meetmeid. Nii otseste kui ka kaudsete meetmete kasutamine on kõige tulemuslikum ja tõhusam deklareerimata töö vastu võitlemise viis. Terviklik lähenemisviis on nii strateegiline kui ka kooskõlastatud ning selles kasutatakse koos otseseid (nt töökohtade kontrollimine ja vastastikune järelevalve) ja kaudseid (nt teadlikkuse suurendamise kampaaniad ja haridusalgatused) lähenemisviise, et aidata muuta deklareerimata töö deklareeritud tööks.

2019. aasta uuringule vastanute sõnul peaks platvorm tulevikus keskenduma rohkem teadlikkuse ja usalduse suurendamise algatustele (65 % vastanutest), deklareeritult tegutsemise stiimulitele¹⁹ (55 %) ja piiriülesele tegevusele (55 %). Vastanud ei näe vajadust

¹⁹ Sellised stiimulid hõlmavad väga mitmesuguseid meetmeid, näiteks nõuandvaid kontrolle, ametlikuks muutmise teenuseid ja käibemaksu sihipärast vähendamist ohustatud sektorites.

tegevuse olulise muutmise järele. Endiselt tuleks keskenduda üritustele, kus liikmed kogunevad, et vahetada kogemusi seminaridel (74 %), temaatilistes hindamisõpikodades (65 %), töörühmades (61 %) ja töötajate õppekülastustel (52 %). 48 % vastanute arvates tuleks jätkata heade tavade ja edulugude jagamist.

3. PLATVORMI EESMÄRKIDE SAAVUTAMISEL TEHTUD EDUSAMMUD

Selles punktis vaadeldakse edusamme, mida on tehtud platvormi eesmärkide saavutamisel vastavalt otsuse artiklile 4.

Platvormi saavutused: ülevaade



3.1. Koostöö edendamine liikmesriikide asjaomaste asutuste ja muude asjaomaste osaliste vahel, et võidelda tõhusamalt ja tulemuslikumalt deklareerimata töö vastu

Mitmetahulise võrgustiku loomine

Platvorm on koondanud rohkem kui 50 sidusrühma ainulaadseks võrgustikuks olukorras, kus vastutus deklareerimata töö vastase tegevuse eest on tavaliselt jagunenud eri organite ja tööturu osapoolte vahel ebahühtlaselt. Enne platvormi loomist tehti ELi tasandil koostööd vähe ja see toimus enamasti vajadusest lähtuvalt (nt kõrgemate tööinspektorite komitee, töötajate lähetamise eksperdikomitee ja tööhõivekomitee kaudu, ehkki neis ei keskenduta peamiselt deklareerimata töö vastu võitlemisele), kusjuures teadmisi vahetati ja koostööd tehti vähe.

Platvorm on **laiendanud olemasolevaid võrgustikke ja tugevdanud koostööd** deklareerimata töö vastu võitlemisel nii riikides kui ka piiriüleselt. Peaaegu kõik 2019. aasta uuringule vastanud (94 %) märkisid, et platvormi tegevus on aidanud kaasa nende organisatsioonide võrgustike ja kontaktide laiendamisele. Enamik (68 %) on seisukohal, et platvorm on aidanud tõhustada ka liikmesriikide asjaomaste asutuste ja muude asjaomaste osaliste vahelist koostööd.

Liikmed ja vaatlejad on olnud üldiselt aktiivsed ning kõik on tegevuses osalenud. Siiski on riikide pühendumus ja osalemine platvormis olnud erinev. Võrgustik alles areneb ning liikmetel ja vaatlejatel, sealhulgas tööturu osapooltel, on palju kasutamata potentsiaali osaleda täiel määral tegevuses ja õpitut paremini levitada, et saavutada ulatuslikum osalus ja mõju.

Konsensuse saavutamine tulemuslike poliitiliste lähenemisviiside suhtes

Kui platvorm oma tööd alustas, olid liikmesriigid oma üldise lähenemisviisi taseme ja olemuse, organisatsioonilise suutlikkuse ja selle poolest, mil määral peeti deklareerimata tööd prioriteetseks, väga erineval lähteasendil. Platvorm on sellest ajast alates **aidanud muuta deklareerimata töö vastase tegevuse prioriteetseks meetmeks ja saavutada konsensuse tulemuslike poliitiliste lähenemisviiside suhtes**. Vastastikuse koostöö ja eelkõige vastastikuse abi kaudu on platvormi liikmed saanud otsest tuge selliste lähenemisviiside väljatöötamisel ja rakendamisel.

Liikmete tagasiside näitab, et platvorm on eelkõige aidanud **välja töötada deklareerimata töö vastaseks võitluseks terviklikumat lähenemisviisi**. Platvorm, milles on tugev rõhuasetus teavitamisel ja teadlikkuse suurendamisel, on soodustanud ka üleminekut deklareerimata töö muutmisele deklareeritud tööks, kasutades tulemuslikumaid tõkestavaid lähenemisviise, näiteks kontrolle ja sanktsioone, mida toetavad riskihindamine ja parem andmevahetus. Platvormi liikmed märkisid, et nende riik või organisatsioon on platvormi tegevuses osalemise tulemusena teinud või kavatses teha muudatusi (näiteks poliitikaraamistikutes ja rakendusmeetmetes) seoses järgmisega: teadlikkuse suurendamise ja usalduse loomise algatused (52 %), tõkestamis- ja avastamise meetmed (39 %), piiriülese operatsioonid (32 %), deklareeritult tegutsemise stiimulid (23 %), organisatsioonilised mudelid (16 %) ning laiemad struktuurireformid (16 %).

Deklareerimata töö vastases võitluses on platvorm peamiselt käsitlenud pigem tööõiguse rikkumisi kui maksu- ja sotsiaalkindlustuse nõuete täitmata jätmist, mis kajastab tema liikmete koosseisu. Peale selle on väheste selliste tõendite olemasolu, millele tegevuses tugineda, takistanud edasisi edusamme selles valdkonnas.

Terviklikuma lähenemisviisi väljatöötamine

Platvormi liikmed ja vaatlejad on jõudnud üksmeelele, et deklareerimata töö vastu võitlemiseks on vaja poliitika ja tegevuse tasandil terviklikku lähenemisviisi, milles kasutatakse kõiki võimalikke poliitikameetmeid ning koostööd peamiste organite vahel ja tööturu osapooltega.

Platvormi 2019. aasta uuringus toodi esile sellega seotud olulised edusammud: Leedus, Prantsusmaal ja Rumeenias loodi uued riiklikud kooskõlastavad asutused, Soomes viidi läbi riiklik katseprojekt²⁰ ning Kreekas, Lätis ja Prantsusmaal võeti ulatuslikumaid meetmeid ja/või hakati kasutama uusi strateegiaid.

3.2. Liikmesriikide asjaomaste asutuste ja osaliste suutlikkuse parandamine deklareerimata töö piiriüleste aspektidega tegelemiseks

Piiriülese deklareerimata töö eriliigid, näiteks deklareerimata liikuvad ELi töötajad või pettuslik töötajate lähetamine, sealhulgas varifirmade kaudu, nõuavad laiemat ja paremat piiriülest koostööd. Koostööviisid ulatuvad praegu tavaliselt teabe ja töötajate vahetusest ühiskontrollideni, mida toetavad kahepoolsed lepingud ja vastastikuse mõistmise memorandumid.

Põhjamaade ühine deklareerimata töö vastane projekt

ELi tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programmi (EaSI) rahastuse toel on Eesti, Island, Läti,

²⁰ Tööga seotud kuritegevust käsitleva riikliku katseprojekti käigus tegid tööohutuse ja töötervishoiu- ning maksu- ja politseiasutused ühismeetmete ja koostööprojektide puhul strateegilisemat koostööd.

Norra, Rootsi, Soome ja Taani ühendanud jõud, et teha koostööd deklareerimata töö vastase Põhjamaade ühisprojekti raames. Projektis keskendutakse ühiskontrollidele, heade tavade jagamisele (eelkõige teabevahetuse ja ennetavate lähenemisviiside kohta) ning tulemuste hindamisele. Selle eesmärk on luua Põhjamaadele paremad vahendid deklareerimata töö vastu võitlemiseks teabe jagamise, koostöö, abivõimaluste ja teadmiste jagamise kaudu.

Platvorm on aidanud liikmesriikidel tugevdada partnerlussuhteid piiriülese deklareerimata töö vastu võitlemisel ja sillutanud teed edasisele koostööle Euroopa Tööjõuameti raames. Tänu suurenenud vastastikusele usaldusele ja korrapärasele kontaktidele on liikmesriigid tugevdanud olemasolevaid partnerlussuhteid ja hakanud tegema koostööd uute riikidega. Lisaks on töökavas pööratud üha suuremat tähelepanu piiriülestele aspektidele ja pakutud välja liikmesriikide tavade täiustamist toetavaid vahendeid, kasutades selleks uuringuid (nt piiriülese koostöö kohta), tööühmi (andmevahetuse kohta) ning temaatilisi hindamisõpikodasid ja töövahendite komplekte (kahepoolsete lepingute ja vastastikuse mõistmise memorandumite ning ühiste ja kooskõlastatud kontrollide kohta).

Samas on **piiriüleses koostöös osalemine endiselt ebaühtlane**. Riikide ametiasutused keskenduvad peamiselt vajadusest lähtuval koostööle naaberriikidega, tegeledes pigem kiireloomuliste probleemidega kui strateegilise kava rakendamisega. Enamik tööinspeksioone osaleb harva kooskõlastatud ja ühistes piiriülestes kontrollides (1–2 korda aastas)²¹. Koostöö Euroopa Tööjõuametiga, sealhulgas tööturu osapoolte organisatsioonidega, võimaldaks lahendada mõned neist probleemidest ja suurendada platvormi tegevussuutlikkust.

Piiriülese koostöö hoogustumine ja edusammud suutlikkuse suurendamisel

2019. aasta uuringus märkis 61 % vastanutest, et platvorm aidanud suurendada liikmesriikide asjaomaste osaliste suutlikkust võidelda deklareerimata töö piiriüleste aspektidega. Organisatsioonid osalesid või kavatsevad hakata osalema piiriüleses tegevuses, mis hõlmab järgmist: ametnike piiriülesed kohtumised (52 %), töötajate vahetused / ühismeetmed (41 %), ühiskontrollid (39 %).

3.3. Üldsuse teadlikkuse parandamine deklareerimata tööga seotud küsimustest ja liikmesriike julgustamine oma jõupingutusi suurendama

Platvorm on aidanud panna **oma liikmete hulgas suuremat rõhku teadlikkuse suurendamisele**, kusjuures pooled liikmed on teatanud muutustest selles valdkonnas. Töös on keskendutud peamiselt sellele, et julgustada liikmeid jagama oma kogemusi teadlikkuse suurendamise kampaaniatest konkreetse tegevuse kaudu (nt temaatiline hindamisõpikoda ja töövahendite komplekt,²² ennetavaid lähenemisviise käsitlevad seminarid ja platvormi tegevuste kohta teabe levitamine).

Samas on **otsene mõju üldsuse teadlikkuse suurendamisele ilmnenu aeglasemalt**. Ainult 35 % 2019. aasta uuringule vastanutest on nõus, et platvorm on teinud selle eesmärgi saavutamisel väga häid või häid edusamme. Tunnistades vajadust see eesmärk ellu viia, pöörati 2019.–2020. aasta töökavas suuremat tähelepanu teabevahetusele ja teadlikkuse suurendamisele. Platvormi esimene deklareeritud tööst saadavat kasu käsitlev kampaania, mille töötasid välja liikmed ja vaatlejad, kestab 2020. aasta märtsist juunini. Seda toetab nädal aega kestev tegevus, mille raames kutsutakse liikmeid üles oma jõupingutusi ühendama.

²¹ Stefanov, R., Mineva, D., Terziev, P. (2019). *Cross-border actions tackling undeclared work*. Deklareerimata tööga tegelemise Euroopa platvorm: Brüssel.

²² Teabevahendid ja lähenemisviisid tööandjate ja töötajateni jõudmiseks võitluses deklareerimata töö vastu <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20864&langId=en>.

4. JÄRELDUSED

Alates selle loomisest 2016. aastal on deklareerimata töö vastane Euroopa platvorm hõlbustanud tihedamat koostööd riikides ja riikide vahel. Tuginedes tugevale juhtimisele, ulatuslikule töökavale ja liikmete aktiivsele osalemisele, on platvorm aidanud tõhustada tegevust ja ajakohastada täitevasutusi kogu ELis. Ta on loonud kindlad tõenditel põhinevad teadmised, mis võimaldavad liikmesriikidel ja tööturu osapooltel üksteiselt õppida, uuendusi teha ja koos tegutseda.

Platvormi tegevus on näidanud, et veel lahendamata probleemidega tegelemiseks on vaja suurendada kõigi liikmete pühendumust ja tugevdada platvormi tegevussuutlikkust. Täitevasutused ja tööturu osapooled peavad jätkama tulemuslikuma koostöö tihendamist nii riigi kui ka piiriülel tasandil ning arendama selleks strateegilisi ja operatiivseid lähenemisviise deklareerimata töö vastu võitlemiseks. Liikmesriikide ametiasutuste vahelise vastastikuse õppimise süvendamiseks ja deklareerimata töö vastu võitlemise meetmete tulemuslikumaks muutmiseks on palju võimalusi, eelkõige parema andmete jagamise, andmete analüüsi ja riskihindamise ning parema piiriülese koostöö kaudu. Osaliselt on selliseid täiustusi võimalik saavutada, arendades ELi tasandi infosüsteeme, mida kasutatakse mitte ainult riskantsete ettevõtete kindlaks tegemiseks kontrolli eesmärgil, vaid ka ennetavate lähenemisviiside paremaks suunamiseks. Siinkohal on oluline suurendada ka koostoimet peamiste ELi algatuste ja poliitikameetmetega (nt platvormitöötajate töötingimustega seotud algatused, Euroopa poolaasta ja Euroopa sotsiaaloiguste samba rakendamine, maksualane teabevahetus, sealhulgas tööhõivetuluga seotud teave²³) ning rahastamisvahenditega (nt Euroopa Sotsiaalfond+). Oluline on arendada terviklikku lähenemisviisi, milles on ühendatud tõhusad ja tulemuslikud tõkestamismeetmed meetmetega, mille eesmärk on deklareerimata töö vältimine. Tulevikus võib suuremat rõhku panna ka sellele, et suurendada kodanike, töötajate ja tööandjate teadmisi ja teadlikkust nende õigustest, vastutusest ja kohustustest. #EU4FairWork – esimene platvormi teavitus- ja teadlikkuse suurendamise kampaania, mis toimub 2020. aasta märtsist juunini, on selles suunas oluline samm, mille põhjal tuleb edasigi tegutseda.

Liikmesriikide koostöö Euroopa Tööjõuametis saab tugineda suurele usaldusele ja väljakujunenud koostööle platvormi liikmete ja vaatlejate vahel. See loob tugeva aluse paremaks piiriüleseks koostööks ja suutlikkuse suurendamiseks, kui Euroopa Tööjõuamet, millel on palju ulatuslikum volitus, on algetapis. Euroopa Tööjõuameti laiem tegevusulatus korvab platvormi piiratuma tegevussuutlikkuse ja liikmete ebaühtlase osalemise.

Platvormi 2019.–2020. aasta töökava rakendatakse kavakohaselt, mis võimaldab sujuvat üleminekut. Otsus (EL) 2016/344 tunnistatakse kehtetuks, kui Euroopa Tööjõuamet on saavutanud täieliku tegevussuutlikkuse, kuid platvormi praegused eesmärgid, missioon ja tegevus on suures osas kinnitatud Euroopa Tööjõuameti loomist käsitlevas määruses (artikkel 12 ja lisa)²⁴. Lisaks annab Euroopa Tööjõuameti loomine võimaluse teha edasisi muudatusi ja lahendada platvormi esialgse tegevuse tulemusel ilmnunud probleeme.

Euroopa Tööjõuamet määrab kindlaks prioriteedid ja teeb ettepanekud, kuidas eespool nimetatud probleeme pikas perspektiivis lahendada. Võib olla tõenäoline, et platvorm, kes hakkab tegutsema Euroopa Tööjõuameti alalise töörühmana, keskendub oma põhiülesandele, milleks on deklareerimata töö vastane tegevus, samas kui teatavaid horisontaalsemaid ülesandeid, nagu piiriülese operatiivkoostöö toetamine, täitevasutuste suutlikkuse suurendamine ja kogu ELi hõlmavate vahendite väljatöötamine, saab ühtsemalt käsitleda Euroopa Tööjõuameti laiema tegevuse kaudu. Platvorm saab kasu Euroopa Tööjõuameti terviklikust tegevusstruktuurist ja eri valdkondade töötajate eriteadmistest. Tänu koostoimele Euroopa Tööjõuameti muu tegevusega ja tugevale volitusele võidelda deklareerimata töö vastu saab platvormi tegevust pikema aja jooksul laiendada, täiustada,

²³ 15. veebruari 2011. aasta direktiiv 2011/16/EL maksustamiselase halduskoostöö kohta.

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrus (EL) 2019/1149, millega luuakse Euroopa Tööjõuamet, muudetakse määrusi (EÜ) nr 883/2004, (EL) nr 492/2011 ja (EL) 2016/589 ning tunnistatakse kehtetuks otsus (EL) 2016/344.

suunata ja kavandada. Euroopa Tööjõuameti osalemine 2020. aastal platvormi kampaanias deklareeritud töö kasulikkuse kohta²⁵ on hea näide ELi tasandi algatuste koostoisest ja kooskõlla viimisest, et toetada õiglust Euroopa tööturul.

Euroopa Tööjõuameti loomine annab suurema tõuke, et võidelda tulemuslikumalt deklareerimata töö vastu ja muuta see deklareeritud tööks ning seega aidata tagada õiglased töötingimused, ausa konkurentsi ja õiglase liikuvuse töötajate, majanduse ja kogu ühiskonna hüvanguks.

25 Euroopa Tööjõuamet, tööprogramm 2020, https://ela.europa.eu/documents/ELA_Work_Programme_2020.pdf.