

Arbeidslivskriminaliteten kan bekjempes

Virksomheter som begår arbeidslivskriminalitet kan utkonkurrere lovlige virksomheter, og de kan undergrave fundamentet for skattesystemet som finansierer velferdsstaten. Arbeidslivskriminalitet er derfor en utfordring det er nødvendig å forebygge og bekjempe. Det har imidlertid vært knyttet stor usikkerhet til hvorvidt økt innsats fra offentlige etater gir redusert arbeidslivskriminalitet. I denne artikkelen benytter vi informasjon fra både spørreundersøkelser og registerdata for å undersøke dette. Resultatene indikerer at det er mulig å bekjempe arbeidslivskriminaliteten.

Arbeidslivskriminalitet er handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter. Den er gjerne organisert og utført på en måte som minimaliserer produksjonskostnadene, utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen (Arbeidsmarkeds kriminalitet i Norge, 2014). Aktørene spenner vidt, fra dem som kombinerer lovlig virksomhet med skatte- og avgiftsunndragelse for å oppnå konkurransefortrinn, til organiserte kriminelle som etablerer og bruker virksomheter utelukkende for å kamuflere kriminell aktivitet og utbytte fra denne.

I januar 2015 la regjeringen frem en strategi for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Strategien inneholdt tiltak for tettere samarbeid mellom politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, NAV og andre offentlige etater, slik at disse kunne gjennomføre felles tilsyn, veiledning og kontroll. Målet var å effektivisere etatenes innsats gjennom koordinerte aksjoner basert på felles analyser og handlingsplaner. Det har imidlertid vært knyttet stor usikkerhet til omfanget og utviklingen av arbeidslivskriminaliteten, og dermed om økt ressursinnsats fra offentlige etater gir ønsket reduksjon i kriminaliteten.

I denne artikkelen benytter vi resultater fra flere undersøkelser med fokus på skatte- og avgiftskriminalitet, for å kartlegge omfanget og utviklingen av arbeidslivskriminaliteten. Disse er nærmere omtalt i egen faktaboks. Undersøkelsene indikerer at økt ressursinnsats fra offentlige etater kan gi redusert arbeidslivskriminalitet, men at det generelt er små endringer i omfanget av kriminaliteten. Det vil være nødvendig med økt kunnskap om aktører og arbeidslivskriminalitet spesifikt, dersom man skal kunne bekjempe kriminaliteten ytterligere.



Kari Djupdal



Thomas Lange Myhrvold-Hanssen

Metodiske utfordringer ved å studere arbeidslivskriminalitet

Til tross for at det finnes en rekke beregningsmetoder for svart økonomi (Schneider, 2014), er det utfordrende å estimere omfanget og utviklingen av arbeidslivskriminalitet. Arbeidslivskriminalitet er et sammensatt og ofte skjult fenomen som inkluderer flere former for kriminalitet, ulike fremgangsmåter og aktører.

Hver av undersøkelsene som presenteres i denne artikkelen gir innsikt i fenomenet arbeidslivskriminalitet, selv om det også er noe usikkerhet i resultatene. Ved å sammenholde informasjon fra flere undersøkelser reduserer vi usikkerheten ved enkeltresultatene, og vi får bedre forståelse av omfanget og utviklingen av arbeidslivskriminaliteten. Vi kan vurdere arbeidslivskriminalitet ut fra flere indikatorer, og vi kan tillegge konklusjonene mer vekt dersom flere undersøkelser gir like resultat. Dersom resultatene ikke samsvarer, gir dette oss økt innsikt i kompleksiteten i fenomenet.

Hva er omfanget av arbeidslivskriminaliteten?

Som nevnt, er det vanskelig å få et sikkert estimat på omfanget av arbeidslivskriminaliteten. En av usikkerhetene skyldes at omfanget beregnes ut fra indikatorer som relaterer seg til deler av arbeidslivskriminaliteten.

Forbrukerundersøkelsen undersøker omfanget, kjøpsmotivene og framtidssiktene for kjøp av svart arbeid blant forbrukere. Forbrukerundersøkelsen viser at selv om de fleste forbrukerne har gode holdninger til skattebetaling, kjøper omtrent 15 prosent av forbrukerne svart arbeid. Undersøkelsen viser imidlertid at de som kjøper svart arbeid oftest kjøper fra privatpersoner og da for et relativt lite beløp.

Analysen av kontrolldata undersøker kjennetegn, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet basert på informasjon fra Skatteetatens kontrollvirksomhet. I denne studien ble det estimert en sannsynlighet for arbeidslivskriminalitet for hver virksomhet i Norge. Deretter ble gjennomsnittssannsynligheten for arbeidslivskriminalitet beregnet for landet og for hver bransje. Denne gjennomsnittssannsynligheten kan forstås som omfanget av arbeidslivskriminaliteten på lands- eller bransjenivå. Beregningene viser at gjennomsnittssannsynligheten for arbeidslivskriminalitet i Norge er i underkant av 7 prosent.

Størst omfang i bygg- og anleggsbransjen

Allingham og Sandmo (1972) argumenterer for at skattytere vil velge å unndra dersom gevinsten er større enn risikoen for å bli oppdaget. Ut fra dette kan vi anta at unndragelser av skatt og avgift vil være et større problem i bransjer hvor det er flere muligheter til å unndra. I bransjer hvor betaling ofte

Kontrolldataundersøkelse

I undersøkelsen estimeres kjennetegn på aktører, omfanget på bransjenivå og utviklingen i arbeidslivskriminaliteten med utgangspunkt i Skatteetatens kontrolldata i perioden 2011-2015. Arbeidslivskriminalitet er her definert som aktører som har fått skjerpet tilleggsskatt, avgift eller blitt anmeldt som følge av en kontroll relatert til arbeidslivskriminalitet. Undersøkelsen korrigerer for utvalgsskjevhet ved hjelp av two-stage Heckman metode (Heckman, 1979).

Spørreundersøkelse mot bygg- og anleggsbransjen

Spørreundersøkelsen er rettet mot virksomheter innenfor bygg og anlegg, og kartlegger endringer i bransjens egen oppfatning av arbeidslivskriminalitet ved kjøp og salg av varer og tjenester. Spørreundersøkelsen er gjennomført som telefonintervju i 2015 og 2016.

Forbrukerundersøkelsen

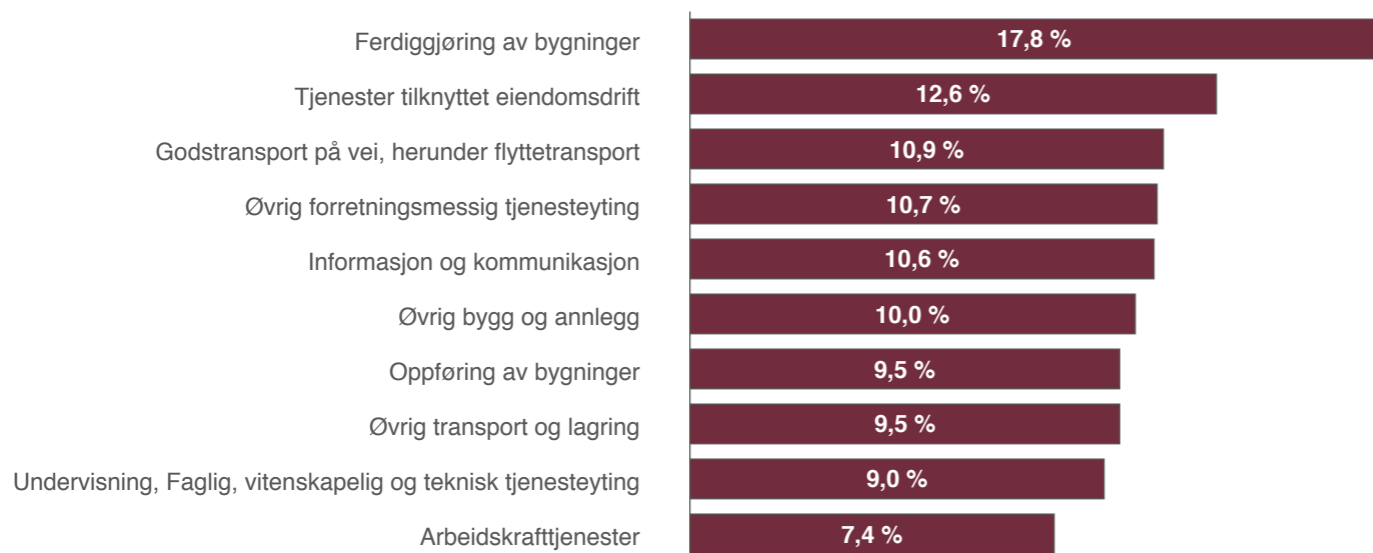
Spørreundersøkelsen er rettet mot et representativt utvalg av befolkningen og undersøker omfanget, kjøpsmotivene og framtidssiktene for kjøp av svart arbeid. Spørreundersøkelsene er gjennomført som telefonintervju i 2006, og via web i 2009, 2011, 2014 og 2016. Arbeidslivskriminalitet vurderes gjennom ulike spørsmål relatert til svart arbeid. Undersøkelsene ligger tilgjengelig på www.samarbeidmotsvartokonomi.no/undersokelser/

SERO (Skatteetatens undersøkelse om etterlevelse, rapportering og oppdagelsesrisiko)

Spørreundersøkelsen er rettet mot et representativt utvalg av norske virksomheter, og undersøker holdninger til etterlevelse og skattemyndighetene. Spørreundersøkelsene er gjennomført som telefonintervju i 2014 og 2016. Arbeidslivskriminalitet vurderes gjennom ulike spørsmål relatert til unndragelser og useriøse aktører. Undersøkelsene ligger tilgjengelig på www.skatteetaten.no/no/Om-skatteetaten/Statistikk-og-analyse/Rapporter/

Evaluering av personallistekontroller

Evalueringen vurderer om personallisteordningen har ført til en reduksjon av svart arbeid, og om virksomhetene som er omfattet av ordningen, dermed rapporterer inn flere arbeidstakere, mer lønn og større omsetning til Skatteetaten.



Figur 1. Bransjer og gjennomsnittssannsynligheten for arbeidslivskriminalitet

skjer med kontanter, som servering, rengjøring og bilpleie, og i bransjer hvor det er lett tilgang til uregistrert arbeidskraft, kan det for eksempel være enklere å utholde opplysninger for å unngå skatter og avgifter.

Flere av undersøkelsene som presenteres i denne artikkelen bekrefter at omfanget av arbeidslivskriminaliteten varierer mellom ulike bransjer.

Skatteetatens undersøkelse om etterlevelse, rapportering og oppdagelsesrisiko (SERO) omhandler norske virksomheters holdninger til etterlevelse. Undersøkelsen antyder, som antatt, at unndragelser er et større problem i bransjer hvor det er større tilgang til uregistrert arbeidskraft. Undersøkelsen viser at innenfor bygg- og anlegg og rengjøring er det færrest som mener det er vanskelig å unndra, og innenfor bygg og anlegg, renhold og taxi og turbil oppleves konkurransen fra useriøse aktører som størst. I tillegg viser undersøkelsen at det er størst aksept for unndragelser av skatter og avgifter innenfor bygg- og anlegg, og innenfor vedlikehold og reparasjon av motorvogner.

Forbrukerundersøkelsen underbygger funnene fra SERO ved å vise at renhold og håndverktjenester knyttet til ferdiggjøring av bygninger utgjør de største gruppene av tjenester som forbrukere kjøper svart.

Også kontrolldataundersøkelsen kan vise til tilsvarende funn. Den indikerer at gjennomsnittssannsynligheten for arbeidslivskriminalitet er høyest i bygg- og anlegg, spesielt innenfor ferdiggjøring av bygninger. Figur 1 gir en oversikt over de 10 bransjene som har høyest gjennomsnittssannsynligheten for arbeidslivskriminalitet.

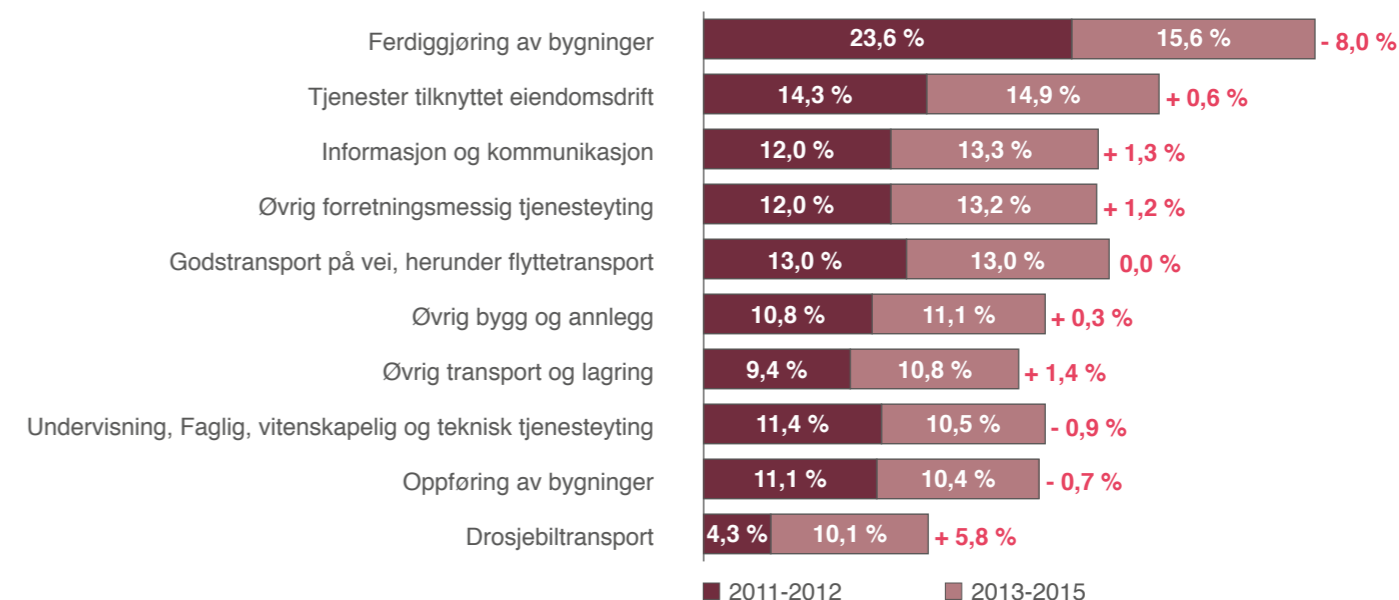
Flere av undersøkelsene indikerer dermed at det er bransjeforskjeller når det gjelder omfanget av arbeidslivskriminaliteten, og at dette er relatert til mulighetene for å unndra. Analysen av kontrolldata utdypet imidlertid funnene fra de øvrige undersøkelsene ved å vise at bransjer er ulikt sammensatt når det gjelder antall virksomheter med kjennetegn relatert til arbeidslivskriminalitet. Analysen av kontrolldata viser at arbeidslivskriminalitet først og fremst er et fenomen blant små og mindre synlige virksomheter, med tilsynelatende legal virksomhet, og blant eldre virksomheter eller virksomheter med eldre daglige ledere og innehavere. Antallet virksomheter med disse kjennetegnene varierer mellom bransjene, og dette kan være årsaken til at en ser bransjeforskjeller i omfanget av arbeidslivskriminaliteten. Dersom ikke bransje er utslagsgivende for muligheten til å unndra, men at muligheten til å unndra er knyttet til andre kjennetegn ved virksomheten, har dette betydning for valg av innsatsområder og hvilke tiltak som bør iverksettes for å redusere omfanget av kriminaliteten.

Hvordan er utviklingen i arbeidslivskriminaliteten?

Arbeidslivskriminaliteten har gått ned

Flere av undersøkelsene indikerer en reduksjon i utfordringene relatert til arbeidslivskriminalitet.

Analysen av kontrolldata estimerer sannsynligheten for arbeidslivskriminalitet i to tidsperioder, 2011-2012 og 2013-2015. Resultatene antyder at det frem mot 2015 var en reduksjon i gjennomsnittssannsynligheten for arbeidslivskriminalitet i Norge på opp mot 1,5 prosentpoeng, med unntak av region Nord som har hatt en økning på 0,2 prosentpoeng.



Figur 2. Utviklingen i gjennomsnittssannsynlighet for arbeidslivskriminalitet

Spørreundersøkelsen som undersøker bygg- og anleggsbransjens egen oppfatning av arbeidslivskriminalitet finner også en svak reduksjon i andelen som mener arbeidslivskriminalitet er vanlig.

Forbrukerundersøkelsen bekrefter dette ytterligere ved at det frem mot 2014 var en reduksjon i andelen som vurderte å kjøpe svart og i andelen som kjøpte svart, og at det har vært en reduksjon i hvor mye av husholdningenes budsjett som anvendes til kjøp av svart arbeid siden 2009. Videre viser resultatene at skattemoralen har økt siden 2009. Tidligere studier, for eksempel Torgler og Schneider (2009), har vist at forbedret skattemoral gir bedre etterlevelse. Det er dermed nærliggende å anta at en forbedret skattemoral også gir redusert arbeidslivskriminalitet.

SERO-undersøkelsen antyder også en økning i skattemoralen ved at det er en økning på 6 prosentpoeng fra 2014 til 2016 i andelen som tror virksomheter rapporterer korrekte opplysninger til skattemyndighetene.

Samlet sett ser det ut til at en styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet kan fungere, men som neste avsnitt viser, er effekten av innsatsen spesielt tydelig når innsatsområdene er avgrenset og ressursinnsatsen målrettet.

Arbeidslivskriminaliteten reduseres når innsatsen er avgrenset og målrettet

I perioden 2009-2012 rettet Skatteetaten kontrollvirksomhet mot virksomheter innenfor bransjen ferdiggjøring av bygninger for å redusere omfanget av fiktiv fakturering og svart arbeid i organiserte nettverk. Kontrollinnsatsen avdekket 46 nettverk med skatte- og avgiftsunndragelser

på til sammen 886 millioner kroner knyttet til organisert bruk av fiktive fakturaer. Figur 2 viser at selv om ferdiggjøring av bygninger fortsatt har høyest gjennomsnittssannsynlighet for arbeidslivskriminalitet, er det en reduksjon i sannsynligheten på 8 prosentpoeng fra perioden 2011-2012.

Videre har Skatteetaten hatt en tredobling av ressursinnsatsen rettet inn mot utenlandske arbeidstakere fra 2015 til 2016. Spørreundersøkelsen i bygg- og anleggsbransjen viser at det i samme periode var en reduksjon på 5 prosentpoeng i andelen som mener bruken av arbeidere uten lovlig oppholds- eller arbeidstillatelse er vanlig i denne bransjen.

Det kan dermed se ut til at etatene lykkes med å redusere arbeidslivskriminaliteten når innsatsområdene er avgrenset og ressursinnsatsen målrettet.

... men utviklingen er ikke entydig positiv

Resultatene fra kontrolldatastudien antyder at hvorvidt omfanget av arbeidslivskriminaliteten øker eller reduseres varierer mellom bransjer. Figur 2 viser endringen i gjennomsnittssannsynlighet fra 2011-2012 til 2013-2015 for de 10 bransjene som hadde høyest gjennomsnittssannsynligheten for arbeidslivskriminalitet. Alle endringene er statistisk signifikante.

Arbeidslivskriminaliteten øker i noen bransjer

Figur 2 viser at enkelte bransjer får økt gjennomsnittssannsynlighet for arbeidslivskriminalitet. Økningen er spesielt stor innenfor drosjebiltransport, hvor økningen er på nesten 6 prosentpoeng. SERO-undersøkelsen viser at selv om drosjebilnæringen er en av næringene som oppfatter det som vanskelig å unndra, opplever virksomheter i denne

bransjen at konkurransen fra useriøse aktører er utfordrende. I perioden 2013-2015 ble det innført regelendringer for drosjebilnæringen, deriblant økt rapportering fra drosjesentralene. Resultatene om økt arbeidslivskriminalitet i denne bransjen er dermed overraskende, og årsakene til resultatene er uvisse. Ser en disse resultatene i sammenheng med forbrukerundersøkelsen som viser at det siden 2009 har vært en økende andel forbrukere som kjøper renholdstjenester svart, kan det imidlertid se ut som om enkelte områder krever at vi øker kunnskapen og eventuelt styrker innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

... og enkelte tiltak bør trolig revurderes

SERO viser at det har vært en reduksjon på 7 prosentpoeng i andelen som mener kontrollinnsatsen fokuserer på de alvorlige unndragelsene. Nærmere undersøkelser viser at spesielt virksomheter som går inn under personallisteordningen, nemlig virksomheter innenfor serveringsbransjen, friseringsbransjen og vedlikehold av motorvogner, opplever at skattemyndighetene ikke fokuserer på alvorlige saker. Personallisteordningen ble innført i 2014 som et tiltak mot svart arbeid. Skatteetaten utførte i det påfølgende år personallistekontroller for å sikre at virksomhetene etterlevde ordningen. Kontrollene var imidlertid fokusert på rett føring av personallistene fremfor andre hendelser knyttet til etterlevelse av regelverket på skatte- og avgiftsområdet. At virksomhetene i disse bransjene opplever at skattemyndighetene ikke fokuserer på alvorlige saker, kan dermed skyldes den utstrakte bruken av personallistekontroller. Evalueringen av personallisteordningen fant ikke den ønskede reduksjonen i svart arbeid som var tiltenkt. Enkelte områder kan dermed trolig dra nytte av at en revurderer tiltakene som skal bekjempe arbeidslivskriminalitet. Innretningen på personallistekontrollene er nå endret som følge av dette.

Måltrettet innsats kan redusere arbeidslivskriminaliteten

Denne artikkelen har vist at omtrent 7 prosent av virksomhetene i Norge er involvert i arbeidslivskriminalitet. Flere av undersøkelsene som har blitt presentert antyder en nedgang i kriminaliteten, men innenfor enkelte områder kan det se ut til at den øker.

Arbeidslivskriminalitet er sammensatt, og trolig vil ikke ett overgripende virkemiddel være effektivt nok til å bekjempe utfordringen alene. Det kan imidlertid se ut til

at en styrket innsats fra offentlige etater kan gi redusert arbeidslivskriminalitet, spesielt når innsatsområdene er avgrenset og ressursene målrettet.

Før en kan konkludere med hvilken retning utviklingen går i, og hvilke tiltak etatene bør prioritere, er det nødvendig med flere studier over en lengre tidsperiode. Det anbefales at etatene fortsetter å innhente spesifikk kunnskap om aktører og arbeidslivskriminalitet for å følge utviklingen, og for å kunne rette innsatsen effektivt mot aktuelle områder. Spesielt anbefales det at en øker kunnskapen om incentiver og regelverk i arbeidsmarkedet, bakmenn, ofre og andre aktører for å få bedre forståelse av handlingsrommet for arbeidslivskriminalitet.

Referanser

Allingham, M. G. og A. Sandmo (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics* 1: 323-38.

Heckman, J. (1979). Sample selection bias as a specification error. *Econometrica* 47, 153-61.

Kripos (2014). *Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge*. Rapport

Schneider, F. (2014). *The Shadow Economy and Shadow Labor Force: A Survey of Recent Developments*. IZA DP No. 8278

Torgler, B. og Schneider, F. G. (2009). *The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy*. CESifo No. 1899

