



Svart økonomi i bygge- og anleggsbransjen

Med særlig vekt på Grenland

TERJE KILI, AUDUN THORSTENSEN, AILIN AASTVEDT

TF-rapport nr. 242

24. november 2008

TF-rapport

Tittel:	Svart økonomi i bygge- og anleggsbransjen - med særlig vekt på Grenland
TF-rapprt nr:	242/2008
Forfatter(e):	Terje Kili, Audun Thorstensen, Ailin Aastvedt
Dato:	24. november 2008
Gradering:	Ingen
Antall sider:	297
ISBN:	978-82-7401-264-6
Pris:	Kr 500,-

Prosjekt:	Svart økonomi og HMS i bygge- og anleggsnæringen i Grenland
Prosjektnr.:	20060100
Prosjektleder:	Terje Kili
Prosjektmedarbeidere:	Kjetil Lie, Audun Thorstensen, Ailin Aastvedt
Oppdragsgiver(e):	Fondet for regionale verneombud, LO, NHO, Fellesforbundet, og Skien og Porsgrunn kommune

Resymé:

Rapporten behandler tre forhold innenfor bygge- og anleggsbransjen som forskningsmessig kan sees uavhengig av hverandre, omfanget av svart arbeid, brudd på HMS-reglementet og såkalte svarte konkurser.

Det er vel kjent at bygge- og anleggsbransjen er særlig utsatt med hensyn til omfanget av svart arbeid. Bransjen er også preget av alvorlige og mange brudd på HMS-reglementet og forholdsvis stort omfang av konkurser hvor det stilles spørsmål om mulige lovbrudd. Dette bildet blir bekreftet i denne rapporten. Det anslås at verdien av svart arbeid i bygge- og anleggsbransjen i Grenland utgjør ca. 200 mill. kr.

Forord

Denne rapporten hadde ikke vært mulig uten støtte fra Regionalt verneombud, Fellesforbundet, NHO, Grenland Bygningsarbeiderforening, Arbeidstilsynet, Fylkesskattekontoret i Telemark og Skien og Porsgrunn kommune. Disse institusjonene har også vært representert i styringsgruppa som har fulgt prosjektet siden arbeidet med rapporten startet våren 2007, og de har slik sett bidratt konstruktivt både med penger og kompetanse.

Vi har opplevd dialogen internt i styringsgruppen, og deres vilje til å bidra i situasjoner hvor vi har hatt behov for å diskutere ulike temaer og problemstillinger, som svært nyttig. Styringsgruppa har vært ledet av Heidi Hamadi.

Initiativtaker og sentral aktør for å få på plass prosjektet i samarbeid med de nevnte organisasjoner har vært Kjetil Lie, forsker ved Telemarksforsking i Bø.

En viktig aktør, som har fulgt prosjektet under hele prosjektets gang, har vært Audun Thorstensen. Han har, ved siden av å skrive HMS-kapittelet i denne rapporten, stått for alt det praktiske som utarbeidelsen av en slik rapport krever. Ailin Aastvedt har, ved siden av å skrive om svarte konkurser, vært svært sentral i slutføringen av prosjektet.

Bø, 24. november 2008

Terje Kili

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	9
1. En presentasjon av tema i rapporten	23
1.1 Bakgrunn	23
1.2 Problemstillinger og formål	24
1.3 Hvorfor, hva er problemet?	26
1.4 Kapitteloversikt	28
2. Data og metode	31
2.1 Metodevalg	31
2.2 Forundersøkelsen	35
2.3 Spørreundersøkelser	36
2.4 Intervjuer	38
2.5 Dokumentanalyse	39
3. Hva vet vi om svart arbeid?	41
3.1 Hva er svart arbeid?	41
3.2 Forskning på svart arbeid – status	49
3.3 Omfanget av svart arbeid	52
3.4 Hvem arbeider svart?	74

3.5	Svart arbeid i bygg- og anleggsbransjen	87
3.6	Oppsummering	95
4.	Svarte konkurser	97
4.1	Kartlegging av svarte konkurser i Grenland	102
4.2	Om foretakene	106
4.3	Hvem slår debitor konkurs og hvorfor?	109
4.4	”Gjengangere”	112
4.5	Konsekvenser ved lovbrudd	115
4.6	Tiltak	119
5.	Helse, miljø og sikkerhet	125
5.1	Regelverket på området	128
5.2	Tidligere prosjekter og erfaringer	142
5.3	HMS-brudd	144
5.4	Utenlandsk arbeidskraft	161
5.5	Mulig sammenheng mellom svart arbeid og HMS	166
5.6	Oppsummering	169
6.	Motiver for svart arbeid	175
6.1	Hvorfor arbeider man svart?	176
6.2	Hvorfor kjøper man svart?	187
6.3	Spesielle forhold ved bygg- og anleggsbransjen	199

6.4	Oppsummering	205
7.	Tiltak mot svart arbeid	207
7.1	Teorier om tiltak mot svart arbeid	207
7.2	Generelt om mulige tiltak mot svart arbeid	213
7.3	Tiltak rettet mot svart arbeid i privatmarkedet	217
7.4	Tiltak rettet mot svart arbeid i næringsmarkedet	224
7.5	Oppsummering	230
8.	Litteraturliste	233
	Vedlegg	241
	Vedlegg 1: Spørreundersøkelse til bedriftsledere og ansatte	243
	Vedlegg 2: Dokumentasjonsrapport - ansatteundersøkelsen	263
	Vedlegg 3: Spørreskjema	275
	Vedlegg 4: Informasjonsbrev fra SSB	282
	Vedlegg 5: Informasjonsbrev fra Telemarksforsking	284
	Vedlegg 6: Dokumentasjon – firmaundersøkelsen	286
	Vedlegg 7: Følgerev	288
	Vedlegg 8: Spørreskjema	290
	Vedlegg 9: Intervjuguide	297

Sammendrag

Denne rapporten behandler tre forhold innenfor bygg- og anleggsbransjen som forskningsmessig kan sees uavhengig av hverandre, dvs. omfanget av svart arbeid, brudd på HMS-reglementet og såkalte svarte konkurser. Svarte konkurser er her forstått som konkurser hvor det er grunn til å mistenke kriminelle forhold. Hvert forhold fortjener etter vårt skjønn ytterligere forskning, hvor man med fordel kan gå dypere i mange av de problemstillinger som her drøftes.

Det er vel kjent at bygg- og anleggsbransjen er særlig utsatt med hensyn til omfanget av svart arbeid. Bransjen er også preget av alvorlige og mange brudd på HMS-reglementet, og forholdsvis stort omfang av konkurser hvor det stilles spørsmål om mulige lovbrudd. Slikt sett har bransjen karakter av å være en ”verstingbransje”. Dette bildet må kunne sies å bli bekreftet i denne rapporten.

Det finnes en del informasjon både om svart økonomi og brudd på HMS-regelverket, men det finnes lite dokumentert kunnskap om sammenhengen mellom dem. Det er også, så langt vi kjenner til, gjort relativt lite om økonomiske konsekvenser av HMS-arbeidet, både på kostnads- og inntektssida, og dette er også et forhold som vi vil ta opp i denne undersøkelsen. En analyse av den type som her gjøres antas derfor å ville være nyttig både for verneombudene, arbeidstilsynet, arbeidstakere/ arbeidsgivere innen BA-næringen, skattemyndigheter og politiske beslutningstakere.

Med bakgrunn i en rapport gjort av den danske forskeren Søren Pedersen fra 2003, *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia*, anslår vi at omfanget og verdien av svart arbeid i Norge totalt beløper seg til i overkant 2,5 % av BNP. For 2007 representerer dette i underkant av ca. 60 milliarder kroner. Tar vi ut oljesektoren og legger kun BNP for Fastlands-Norge til grunn, vil beløpet beregne seg til ca. 45 milliarder kroner.

Dette er et totalbeløp hvor samme produktivitet som i hvit sektor legges til grunn, og hvor den som arbeider svart har en timepris som i hvit sektor. Det er i utgangspunktet ikke grunnlag for å hevde at produktiviteten i svart sektor er vesentlig lavere enn i hvit sektor, men undersøkelser viser at prisen per time for svart arbeid er noe lavere enn prisen per time for hvitt arbeid. Det betyr videre at det konkrete beløpet som unndras skatt, moms og arbeidsgiveravgift også er noe lavere.

I denne rapporten anslås det at det konkrete beløpet, dvs. reelle penger unndratt skatt som følge av svart arbeid, i 2007 totalt beløper seg til 1,1 % av BNP, tilsvarende ca. 25 milliarder kroner. For bygg- og anleggsbransjen anslås verdien av det svarte arbeidet i overkant av 9 milliarder kroner. Siden bygg- og anleggsbransjen i Grenland i størrelse, målt både i omsetning og antall ansatte, utgjør ca. 2 % av den norske bygg- og anleggsbransjens totale omsetning og ansatte, vil verdien av den svarte bygg- og anleggsrelaterte aktiviteten representere ca. 200 millioner kroner.

Internasjonalt har man gjennom årene brukt en rekke ulike begreper i forsøket på å avdekke og forklare omfanget av svart arbeid, eller såkalte irregulære aktiviteter. Dette betyr videre at det internasjonalt eksiste-

rer grader av uenighet med hensyn til forståelsen av omfanget, og mulige årsaker til eksistensen av svart arbeid. En viktig årsak til dette er at det mellom ulike land, avhengig av økonomisk utviklingsnivå og næringsstruktur, er store forskjeller med hensyn til hva som forstås som svart arbeid og ikke minst forståelsen av alvorligheten av fenomenet.

Manglende definisjon og avgrensning gjør det naturlig nok også vanskelig å anslå omfanget av svart arbeid. Dette blir bekreftet av EU-kommisjonen, som i en meddelelse fra 1998 skriver:

Fra et europeisk perspektiv er det vanskelig at finde en fælles definsjon på sort arbejde på grund af dets forskellige karakteristika i de forskellige dele af Unionen. Desuden er det vanskelig at sige noget konkret om problemets omfang, fordi man kun kan gisne om det.

Svart arbeid er i denne rapporten forstått som arbeid hvor det er gitt godtgjøring for arbeid:

- som skulle vært beskattet i Norge
- men som ikke er rapportert til skatteetaten

Dette er langt på vei samme forståelse og definisjon av begrepet svart arbeid som er lagt til grunn i undersøkelser gjort i Danmark, Sverige, EU og OECD. Dette gjør det også lettere å foreta komparative analyser av fenomenet. Komparative analyser er helt sentrale for å forstå fenomenet svart arbeid, og for bedre å kunne etablere målrettede tiltak som ville kunne ha betydning for folks holdning til fenomenet og omfanget

av dette.

Prosjektet er metodisk utfordrende siden vi skal forsøke å finne svar på omfang av noe som er ulovlig og underrapportert. Det finnes ingen sentral kilde som man kan gå til for å få svar på spørsmålene man måtte ha.

Det eksisterer to retninger innenfor forskningen på dette området; såkalt direkte tilnærming og såkalt indirekte tilnærming. Vi vil under gjennomføringen av dette prosjektet ha en direkte tilnærming. Det sentrale her er man forsøker å bygge opp informasjonen nedenfra (i mikro) ved at man, ved siden av å bruke tilgjengelig offentlig statistikk og annen informasjon, legger stor vekt på intervjuer og spørreundersøkelser i arbeidet med å kartlegge omfang og ulike holdninger. En svakhet ved denne metoden er at man har erfaring med at deltakerne i undersøkelser som har karakter av å være noe sensitiv, vil ha en tendens til å gjøre seg ”hvitere” enn hva man reelt sett er.

Under såkalt indirekte tilnærming forsøker man å gi forklaringer på forholdene med utgangspunkt i makrotall (særlig med utgangspunkt i Nasjonalregnskap og oversikt over endringer i pengemengder over tid). En svakhet ved denne metoden er at man i liten grad klarer å skille mellom ulike former for svart økonomi, samt at premissene for undersøkelsene er forholdsvis strenge. OECD har i en veiledning til feltet ”advart” mot denne metoden. (OECD, Measuring the Non-Observed Economy A Handbook, Paris 2002)

Hvilke yrkesgrupper som er aktive i det svarte arbeidsmarkedet, og hvilket arbeid som gjøres svart er selvfølgelig i stor grad bestemt av

etterspørselen. Undersøkelsene i denne rapporten viser at en svært stor andel av det totale svarte arbeidet som utføres, kan klassifiseres inn under bygg- og anleggsbransjen. Det er videre forholdsvis store forskjeller mellom ulike land. Mens over 50 % av de i Danmark som bekreftet at de hadde arbeidet svart, gjorde arbeid som kan klassifiseres inn under bygg- og anleggssektoren, er andelen for denne type arbeid i Sverige rett i overkant av 25 %. For Norges del klassifiseres 43,5 % av arbeidet som er blitt gjort svart inn under bygg- og anleggsbransjen, og det var størst aktivitet innenfor snekker-, elektriker- og rørleggertjenestene.

Omfanget blir til en viss grad bekreftet i en undersøkelse vi har gjort i dette prosjektet, hvor vi har spurt bedriftslederne og ansatte i bygg- og anleggssektoren i Grenland om de kjenner til firmaer innen bransjen i Grenland som arbeidet svart. Av svarene går det frem at hele 36 % (det vil si mer enn en av tre) av bedriftslederne og 24 % (det vil si en av fire) av de ansatte kjenner til firmaer innen bransjen som driver svart.

Hvorfor er så bygg- og anleggsbransjen særlig utsatt med hensyn til omfang av svart arbeid? En svensk undersøkelse hevder at bygg- og anleggsbransjen er spesiell ved at den er preget av en intern logikk som samlet gjør det fristende for aktørene i perioder å ty til svart arbeid. Sentrale vilkår her er måten man organiserer arbeidet på, dvs. prosjektførmens betydning, og det forhold at bransjen er svært konjunkturfølsom. Dette skaper samlet sett en kultur hvor det blant de ansatte er større toleranse for å arbeide svart. Dette påvirker tilbudssiden, og har derfor betydning for omfanget av svart arbeid både innenfor det profesjonelle næringsmarkedet og husholdningsmarkedet.

Den viktigste forklaringen på omfanget av svart arbeid innenfor bygg- og anleggsbransjen ligger likevel på etterspørselssiden. Den svenske rapporten peker på strukturelle forhold innenfor bygg- og anleggsbransjen som samlet bidrar til å forklare omfanget av svart arbeid innenfor næringsmarkedet. Prosjektformen og konjunktorenes betydning legger forholdene til rette for etablering av et organisert marked for svart arbeidskraft, og da særlig rettet mot næringsmarkedet. Dette representerer imidlertid kun en liten del av det totale omfanget av svart arbeid innenfor bygg- og anleggsbransjen. En undersøkelse gjort på vegne av EU-kommisjonen viser at kun 20 % av de som innenfor EU27 bekreftet at de hadde arbeidet svart, hadde arbeidet svart for et firma. Det er derfor grunn til å hevde at mesteparten av det svarte arbeidet som utføres av ansatte innenfor bygg- og anleggsbransjen, eller av folk med ulik tilknytning til bygg- og anleggsbransjen (utdanning, erfaring etc.), gjøres for husholdningsmarkedet.

Bygg- og anleggsbransjen har alltid vært en bransje som er sterkt ulykkesbelastet, og som har en stor andel av det totale antall skader og dødsfall sammenlignet med andre bransjer. Ifølge bransjens egne tall (se Johansen 2003), gjennomføres 80 – 90 % av bygg- og anleggsprosjektene i strid med byggherreforskriften.¹ Kort prosjekterings- tid og stort tidspress er faktorer som bransjen ofte strir med.

Selv om en gjennom rapportering fra de regionale verneombudene og Arbeidstilsynets rapporteringer kan si noe om typer brudd på HMS, omfanget av ulike type brudd på HMS mv., er det en del sammenheng-

¹ Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser.

er mellom betydningen av HMS og andre forhold, som er relativt lite belyst. En sentral problemstilling er hvilke sammenhenger det er mellom den svarte økonomien og HMS på byggeplasser. På dette området er det trolig tale om to hovedtyper av sammenhenger. For det første er det grunn til å tro at useriøse aktører ikke følger opp kravene i arbeidsmiljøloven, og for det andre at aktører som i utgangspunktet er seriøse, velger bort krav som stilles i arbeidsmiljøloven bl.a. på grunn av konkurransevridende effekter.

Utvidelsen av EU fra 1. mai 2004 har ført til en ny arbeidsmarkeds-situasjon i Norge, ved at arbeidskraft fra de tidligere øst europeiske landene nå utgjør en betydelig del av arbeidskrafta i enkelte bransjer. Særlig gjelder dette BA-bransjen. Utenlandsk arbeidskraft som opptrer seriøst og følger regelverket både for innbetaling av skatter og avgifter og HMS-reglene er ikke problemet, men det er grunn til å tro at det er en god del useriøse aktører som bidrar til å skape store problemer for de seriøse som skal konkurrere med dem. Ved siden av at disse aktørene arbeider svart, har dette også en menneskelig side ved at den utenlandske arbeidskrafta utnyttes gjennom svært lave lønninger, mens det er bakmenn som tjener seg rike. Det er avdekket flere tilfeller av uverdige arbeidsvilkår for utlendinger den siste tiden. Dette går både på lønnsforhold og arbeidsforhold generelt. Vi taler om sosial dumping.

I FAFO-rapporten *Fra Øst uten sikring* fra 2007 ble ”østinnvandringens” konsekvenser for HMS på norske bygg- og anleggsplasser undersøkt for første gang. Tendensen som avdekkes er at østeuropeerne må gjøre de farligste jobbene, uten sikring på bygg- og anleggsplasser. Videre fant man at rundt en fjerdedel av bedriftene i bygg- og an-

leggsnæringen brukte, eller i løpet av siste år hadde brukt, arbeidskraft fra de nye EU-landene. En av tre bedrifter som selv brukte østeuropeiske bygningsarbeidere, mente at dette av ulike årsaker kunne skape farlige situasjoner. Én av fem pekte på at språk- og kommunikasjonsproblemer hadde ført til flere ulykker.

Vår gjennomgang av rapporteringen fra Arbeidstilsynet, viser en nedgang i antall reaksjoner rettet mot BA-bedrifter som hører hjemme i Grenland, sammenlignet mot resten av landet. På den annen side stod Grenlandsbedriftene i 2007 for hele 11 % av tilsynets anmeldelser i bransjen. Videre viser rapporteringen fra regionalt verneombud for byggebransjen, at andelen tilsyn som resulterer i stans ligger noe høyere i Grenland enn resten av Telemark og i Vestfold.

Noen HMS-utfordringer viser seg vanskeligere å få bukt med enn andre. Mangelfull sikring ved arbeid i høyden er en gjenganger i byggebransjen. I anleggsbransjen er det sikring ved arbeid i grøfter og ved sprengning som har vist seg å være de store problemområdene. I vår kartlegging av forholdene i Grenland kom det også klart frem at sikring ved arbeid i høyden av bedriftslederne ble oppfattet å være det vanligste HMS-bruddet i bransjen, mens de ansatte mente manglende bruk av personlig verneutstyr var mest utbredt.

En av de aller viktigste HMS-utfordringene er likevel dårlige holdninger, og at man ikke ser betydningen av et systematisk HMS-arbeid. Dette ser ut til å gjøre seg gjeldende både hos bedriftsledelse og ansatte.

Hvert år åpnes det ca. 4 000 konkurser i Norge. Undersøkelser viser at det avdekkes straffbare forhold i mellom halvparten og to tredjedeler

av alle konkursbo. Det er imidlertid bare mulig å følge opp et fåtall av disse. I en artikkel i Aftenposten fra januar 2003, blir det hevdet at bostyrene ikke har mulighet til å følge opp slike saker på grunn av pengemangel, og at åtte av ti konkurssaker blir avsluttet på grunn av dette. Dette har sammenheng med at hvis boet ikke har store nok verdier til å dekke utgiftene ved konkursen, skal denne ifølge lovverket avsluttes.

Bygg- og anleggsbransjen står for en stor andel av konkursene i Norge. I 1. kvartal 2008 utgjorde konkursene innenfor bygg- og anleggsbransjen 18 % av foretakskonkursene på landsbasis.

Svarte konkurser oppleves som et betydelig problem innenfor bygg- og anleggsbransjen. Fellesforbundet har i en rekke rapporter gitt en rekke eksempler på ulike typer lovbrudd. Det vises også til at bygg- og anleggsbransjen har mange gjengangere som trolig står for en betydelig andel av den svarte økonomien i næringen.

I perioden 2002 til 2006 ble det åpnet totalt 121 konkurser i bygg- og anleggsbransjen i Grenland. Av disse har vi sett nærmere på bobestyrerreporter i 37 tilfeller. Etter lovverket skal det alltid fremgå av bostyrerreporten om debitor har vært under konkursbehandling tidligere, da dette er et vesentlig forhold for vurdering av konkursskarantene. I 30 % av de bostyrerreportene vi gjennomgikk, hadde involverte personer tidligere vært under konkursbehandling, i noen tilfeller flere ganger. Flere av personene som har sentrale roller i de konkurssrammede foretakene, er også registrert som aktive næringsdrivende i dag.

Telemark politidistrikt er organisert med en egen faggruppe i Grenland,

som arbeider med økonomiske straffesaker, Økoteam. Økoteamet hadde i perioden 2003 til 2006 645 saker og 183 dommer. Økoteamets inntrykk er at bygg- og anleggsbransjen er ”en grumsete bransje”, og mener å se en overrepresentasjon av bygg- og anleggsvirksomheter i de sakene de etterforsker.

Et viktig utgangspunkt for å diskutere ulike tiltak mot skatteunndragelse og svart arbeid, er å erkjenne at skatteunndragelser har funnet sted så lenge skatter har eksistert, og at det vil være umulig å redusere omfanget til null. Skatteunndragelser vil, uansett tiltak og ressursbruk, alltid finne sted i en eller annen form. Ambisjonen bør derfor være at omfanget av svart arbeid skal være lavest mulig.

Tiltak mot svart arbeid er et komplisert tema som myndigheter i ulike land har arbeidet med i flere tiår. Undersøkelser har vist at det er forholdsvis store ulikheter mellom landene når det gjelder omfang av svart arbeid, og innenfor hvilke sektorer svart arbeid må kunne sies å være en utfordring. Det betyr videre at det ikke eksisterer noen ”quick fix” av generell art. Politikken mot svart arbeid må slikt sett ta utgangspunkt i hvert enkelt lands særtrekk.

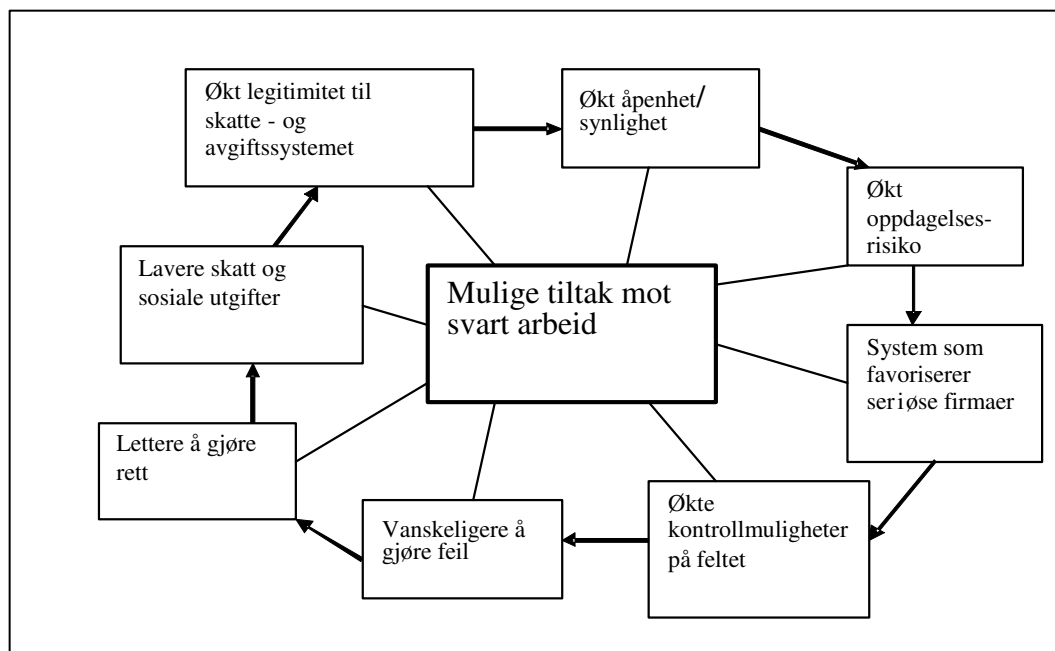
Vektlegging av samarbeid og tillit står sentralt i en rekke lands strategier for bekjempelse av svart økonomi. For eksempel skriver det svenske skatteverket, i en rapport fra 2005 hvor en går igjennom ulike forskning og strategier for motarbeidelse av svart arbeid, at det beste for skattevesenet er ”...att det är rätt från början, det vil säga en i grunden virkelig frivillig medverkan.” Dette blir også bekreftet i en gjennomgang av ulike lands praksis rettet mot svart arbeid, som det internasjonale konsulentfirmaet RAND gjennomførte for den britiske riksrevisjonen våren

2008. Denne viser at satsing på frivillighet og samarbeid inngår som en av fire overordnede tilnærminger til bekjempelse av svart arbeid blant sentrale, vestlige land.

Dette er en tilnærming som ser ut til å stå noe i motsetning til de norske myndigheters tilnærming til temaet. På spørsmål fra Senterpartiet, i anledning behandlingen av statsbudsjettet for 2002, om hvilke kontrolltiltak som kreves for å halvere omfanget av svart økonomi, la Finansdepartementet i sitt svar, ved siden av betydningen av å arbeide med næringslivets og befolkningens holdning til kjøp og salg av svart arbeid, størst vekt på betydningen av å "øke oppdagelsesrisikoen og følelsen av at den er der."

Når man tenker tiltak mot svart arbeid, er det etter vår mening nødvendig å tenke bredt. Ett enkelt tiltak er ikke nok. En må, som antydnet i figuren under, utforme "pakker" av tiltak tilpasset den enkelte sektor, som samlet preger atferden til aktørene.

Vi vil tro at det i hovedsak, på tvers av de politiske skillelinjene, er enighet om de tiltakene som her er vist, muligens med unntak av spørsmålet om lavere skatt/sosiale utgifter. Det er viktig å merke seg at det i denne sammenheng primært er spørsmål om muligheten for å føre fradrag for enkelte typer arbeid, og ikke et spørsmål om det generelle skatte-/avgiftsnivået.



Figur 1. Illustrasjon, kombinasjon av mulige tiltak mot svart arbeid

Det bør etter vår mening være en viktig del av den overordnede strategidiskusjonen å stille spørsmål om hvilken funksjon tiltakene skal ha. Vi mener at tiltakene primært bør utformes på en slik måte at de endrer folks atferd, dvs. at aktørene som følge av tiltakene i stedet for å kjøpe svarte tjenester kjøper hvite tjenester. Alternativet er å utforme tiltak som gjør at tidligere svart aktivitet blir hvit, uten at den enkeltes atferd er endret. Dette er naturlig nok noe mer kontroversielt, men det må diskuteres, da et underliggende premiss for å kjøpe eller selge svarte tjenester kan være at man opplever gjeldende regler som vanskelig og lite oversiktlig, og at dette avspeiler en generell holdning. Det kan slikt sett, for å skape økt oppslutning for reglene, være nødvendig å justere systemet. Dette kan bidra til å redusere befolkningens "forståelse" for kjøp av svart arbeid og øke risikoen for sosial stigmatisering ved even-

tuell avsløring ved kjøp av svart arbeid. En indirekte virkning av en slik tilpassing kan være at folk endrer holding og atferd – og det bør vel være hovedsaken.

1. En presentasjon av tema i rapporten

1.1 Bakgrunn

Flere undersøkelser viser at bygg- og anleggsnæringen (BA-næringen) er en næring hvor den svarte økonomien blomstrer. For eksempel ble det avdekket skatteunndragelser hos 80 % av bygg- og anleggsbedriftene i Oslo i 2003.² I en undersøkelse som Fellesforbundet gjennomførte i 2002 og 2003 i Oslo-regionen, ble mer enn 300 firmaer avslørt som utleiere av svart arbeidskraft til BA-næringen. Dette er også en bransje med høy ulykkesrisiko, og det er grunn til å tro at useriøse aktører fører til dårligere sikkerhet på arbeidsplassen. En undersøkelse som ble gjennomført i Norges Forskningsråds program "Forskning om økonomisk kriminalitet", viser at de aktørene som begikk lovbrudd ofte hadde mange typer lovbrudd på samvittigheten.

Med bakgrunn i forholdene i BA-næringen ble det i 2006 etablert et forskningsprosjekt om svart økonomi i bygg- og anleggsnæringen i Grenland. Prosjektet er et samarbeid mellom NHO i Telemark, Grenland Bygningsarbeiderforening, Telemark fylkesskattekontor, Arbeids-tilsynet og kommunene i Grenland. Det er Telemarkforskning Bø som

² Se Johansen (2003)

har gjennomført prosjektet.

1.2 Problemstillinger og formål

Målet med forskningsprosjektet er å gi svar på følgende hovedproblemstillinger:

1. Svart økonomi

- Omfang av den svarte økonomien, og hvilke typer svart økonomi er det tale om?
- Det vil bli rettet spesiell oppmerksomhet mot ”svarte konkurser”.

2. Helse, miljø og sikkerhet (HMS)

- Omfang av brudd på HMS-reglene, og hvilke typer brudd er det tale om?
- Hvem bryter reglene, og hvilken sammenheng er det mellom svart økonomi og brudd på HMS-reglene?

3. Utenlandsk arbeidskraft

- Omfang av utenlandsk arbeidskraft og utenlandske firmaer?
- I hvilken grad er det disse aktørene som står for lovbruddene, og i hvilken grad foregår det sosial dumping?

4. Samfunnsøkonomiske konsekvenser

- Hvilke samfunnsøkonomiske og andre konsekvenser har hhv. brudd på HMS-reglene og den svarte økonomien?

5. Tiltak mot svart økonomi

- Hvilke tiltak kan bidra til å redusere den svarte økonomien og brudd på HMS?

Selv om undersøkelsen som beskrives avgrenses til BA-næringen i Grenland, vil mange av de resultatene som frambringes med stor grad av sannsynlighet ha generell gyldighet både for andre geografiske områder og for andre næringer.

Den økte arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene har ytterligere aktualisert det temaet som tas opp i denne rapporten. Utvidelsen av EU fra 1. mai 2004 førte til en ny arbeidsmarkedssituasjon i Norge ved at arbeidskraft fra de tidligere østeuropeiske landene nå utgjør en betydelig del av arbeidskrafta i enkelte bransjer. Selv om det trolig er mange seriøse aktører i dette markedet er det også et problem at mange aktører opptrer useriøst. Det er grunn til å tro at det er en god del useriøse aktører som bidrar til å skape store problemer for de seriøse som skal konkurrere med dem. I tillegg til at disse aktørene arbeider svart, har dette også en menneskelig side ved at den utenlandske arbeidskrafta utnyttes ved at de får svært lave lønninger, mens det er bakmenn som tjener seg rike. Det er avdekket flere tilfeller av uverdige arbeidsvilkår for utlendinger den siste tiden. Dette går både på lønnsforhold og arbeidsforhold ellers.

Utover rent økonomiske konsekvenser ved skatte- og avgiftsunndragelser, har den svarte økonomien også andre negative, samfunnsmessige konsekvenser. De som driver lovlig blir utsatt for konkurranse på ulike vilkår. Slike konkurransevriddinger kan føre til at de som driver i tråd med regler og forskrifter, f.eks. HMS-reglene, kan få problemer med å greie seg, og "tvinge" personer som i utgangspunktet er seriøse til å opptre useriøst. En annen viktig effekt useriøse aktører har, er den negative påvirkning dette har på folks rettsoppfatning.

Prosjektet følger to temaer som i og for seg ikke nødvendigvis henger sammen; *svart arbeid og HMS-brudd*. Det finnes en del informasjon og forskning både om svart økonomi og brudd på HMS-regelverket, men det finnes lite dokumentert kunnskap om sammenhengen mellom dem. Det er også, så langt vi kjenner til, gjort relativt lite om økonomiske konsekvenser av HMS-arbeidet, både på kostnads- og inntektssida, og dette er også et forhold som omtales i denne rapporten. Rapporten er ment som et bidrag til arbeidet med å bekjempe svart økonomi, og kan være nyttig både for verneombudene, arbeidstilsynet, arbeidstaker/arbeidsgivere innen BA-næringen, skattemyndigheter og politiske beslutningstakere.

1.3 Hvorfor, hva er problemet?

I en artikkel publisert i Aftenposten 24. april 2003 uttaler Eva Joly:

”Den svarte økonomien utgjør minimum 5 % av BNP, og etter nitid arbeid makter skatte- og rettsvesenet å inndra under en promille av dette. Det gjør at denne type kriminalitet er lønnsomt – faren for å bli tatt

er liten”.

Skattedirektoratet har tidligere lagt til grunn at inntekter unndratt beskatning utgjør 5-6 % av BNP. Senere ble dette doblet til 10-12 % (150-180 mrd. kr i 2002). Selv om tallanslagene er svært usikre, er det tale om et stort samfunnsøkonomisk problem. Skatte- og avgiftsunndragelser fører til tapte inntekter for det offentlige. Når store verdier unndras, berøres hver og en av oss av disse lovbruddene. Svart økonomi skaper også uheldig konkurransevridning i næringslivet og svekker tilliten både til offentlig forvaltning og aktører i næringslivet. I et oppslag i Adresseavisen 28. oktober 2005 heter det:

Villastrøk i Trondheim blir svartere og svartere av huseiere som kjøper tjenester fra utenlandske bygningsarbeidere som jobber uten å betale skatt og merverdiavgift. Seriose håndverkere fortviler.

Undersøkelser som er gjennomført om svart arbeid viser at bygg- og anleggsnæringen er en av de næringene hvor det foregår mest svart arbeid. I en rapport fra Frischsenteret, går det fram at 65 % av de spurte i 1980 svarte at de hadde jobbet svart de siste 12 måneder i bygg- og anlegg.³ I 2001 var prosentandelen redusert til 48 %. Dette er en reduksjon som også gjenspeiler seg i de andre bransjene. Prosentandelen i bygg- og anlegg er imidlertid mer enn dobbelt så høy som nærmeste bransje, og totalt for de spurte lå prosentandelene på 23 % i 1980 og

³ Se Ognedal m.fl. (2002)

16 % i 2001. Dette tilsier at det er viktig å se nærmere på BA-næringen.

1.4 Kapitteloversikt

Rapporten består av seks hovedkapitler, inkludert et innledningskapittel som presenterer selve temaet svart økonomi og svart arbeid. I tillegg kommer vedlegg som dokumenterer de spørreundersøkelsene som er foretatt i forbindelse med forskningsprosjektet.

I kapittel 3 gis en oppdatert status og oversikt over aktuell forskning knyttet til svart arbeid i Norge, med særlig fokus på hva vi vet om omfanget av svart arbeid innenfor bygg- og anleggsbransjen. Det vil også bli gjort et forsøk på å anslå omfanget og verdien av svart arbeid innenfor denne sektoren.

I kapittel 3 har vi valgt å se nærmere på konkurser i bygg- og anleggsbransjen i Grenland. Vi ønsker å se nærmere på hva som kjennetegner konkurser i bygg- og anleggsbransjen generelt, med spesiell fokus på såkalte ”svarte konkurser”.

I kapittel 5 har vi forsøkt å kartlegge HMS-situasjonen i bygg- og anlegg i Grenland. Først gis en kort oversikt over HMS-regelverket for bygg- og anlegg, inkludert regelverket som omhandler bruk av utenlandsk arbeidskraft. Deretter presenteres tidligere prosjekter og erfaringer med relevans for denne rapporten. På bakgrunn av dokumentstudier, spørreskjemaundersøkelser og intervju av sentrale aktører, har vi forsøkt å belyse forholdene i Grenland.

I kapittel 6 diskuteres ulike tiltak for å redusere omfanget av svart arbeid. Det blir gitt en oppsummering av hvilke årsaker og forklaringer folk gir til at man enten kjøper eller selger svart arbeid. Det vil i tillegg bli gitt en nærmere beskrivelse av mulige årsaker til hvorfor bygg- og anleggssektoren gjennomgående ser ut til å være overrepresentert med hensyn til omfang av svart arbeid. Videre vil vi gi en gjennomgang av ulike teorier på hvordan folk forholder seg til ulike lover og regler, og hvilken betydning ulike teorier har for utforming av ulike tiltak.

2. Data og metode

Rapporten bygger på flere datakilder og metoder for innhenting og analyse av data. Det er tatt i bruk både kvantitative og kvalitative tilnærminger for å belyse problemstillinger rundt svart arbeid og HMS-brudd i bygg- og anleggsbransjen i Grenland.

De viktigste datakildene er to spørreundersøkelser til bedriftsledere og ansatte i bygg- og anleggsnæringen i Grenland, og kvalitative intervjuer av sentrale aktører i næringen.

I tillegg er dokumentstudier en sentral del av undersøkelsen. Dette omfatter gjennomgang av litteratur, rapporter og statistikk for kartlegging av forskningsmessig status på området.

2.1 Metodevalg

Det er metodisk utfordrende å forsøke å finne svar på omfang av noe som er ulovlig og underrapportert. Det finnes ingen sentral kilde som man kan gå til for å få svar på spørsmålene man måtte ha.

Et sentralt spørsmål i en analyse av omfanget av svart arbeid, er valg av innfallsvinkel og metode. Det eksisterer to retninger innenfor forskningen på dette området; såkalt direkte og indirekte metode. Vi vil under gjennomføringen av dette prosjektet benytte den direkte metode.

2.1.1 Den direkte metode

Det er en metode basert på spørreundersøkelser og kontakt/samtaler/intervjuer med ulike aktører, enten trukket ut tilfeldig gjennom randomiserte opplegg, eller mer styrte opplegg hvor man ønsker å kartlegge enkelte gruppers holdninger/synspunkter/erfaringer med ulike problemstillinger. Det sentrale her er man forsøker å bygge opp informasjonen nedenfra (i mikro) ved at man, ved siden av å bruke tilgjengelig offentlig statistikk og annen informasjon, legger stor vekt på intervjuer og spørreundersøkelser i arbeidet med å kartlegge omfang og ulike holdninger. Ved hjelp av denne metoden har man forsøkt å systematisk kartlegge problemstillinger knyttet til svart arbeid. Hvem er det som arbeider svart, hvem kjøper svart, hva motiverer kjøper/selger, hvilken bransje tilhører den som arbeider svart, osv. Det er denne metoden som i all hovedsak er blitt brukt innenfor norsk forskning på temaet.

Også denne metoden er imidlertid beheftet med visse svakheter. Det er særlig tre spørsmål man må være oppmerksom på under gjennomføringen av denne type undersøkelser:

1. I hvilken grad forstår respondenten spørsmålet?
2. I hvilken grad er respondenten i posisjon til å kunne svare på spørsmålet?
3. I hvilken grad er respondenten sannferdig i sitt svar?

Særlig det siste spørsmålet er viktig i en analyse hvor man i utgangspunktet ønsker å analysere et forhold som er ulovlig. En svakhet ved denne metoden er at man har erfaring for at deltakerne i undersøkelser som har karakter av å være noe sensitiv, vil ha en tendens til å gjøre seg ”hvitere” enn hva man reelt sett er. Skal man få til gode analyser av dette er det nødvendig å gjennomføre undersøkelser rettet mot store utvalg, kombinert med intervjuer av en viss dybde, som igjen gir grunnlag for tradisjonelle statistiske analyser av sannsynlighet for mulige utfall.

2.1.2 Den indirekte metode⁴

Det sentrale elementet i den indirekte metoden er teorien om at det mulig å utlede visse økonomiske størrelser ved å analysere ulikheter og mulige sammenhenger mellom økonomiske størrelser på makronivå. En sentral forutsetning for denne metoden er tanken om at svarte penger, dvs. penger som ikke er rapportert inn til sentrale myndigheter, og derfor i prinsippet er usynlige, etterlater seg ulike spor i samfunnsøkonomien. Klarer man å avdekke disse sporene, kan man ved hjelp av ulike analyser antyde størrelsen på den svarte økonomien. Et eksempel kan være at man ved hjelp av nasjonalregnskapstall med oversikter over totalt rapportert forbruk og totale oppgitte og skattelagte inntekter i enkelte år, vil kunne se at verdien av forbruket ligger over hva inntektene i seg selv skulle gi grunnlag for. Dermed har man en indikasjon på størrelsen på den svarte økonomien.

⁴ For ytterligere gjennomgang, se Schneider, F. og Enste, D.H. 2007, s. 16-24 og Renoy P. m.fl. 2004, s. 97-101.

Den mest brukte metoden innenfor denne skolen er den såkalte mone-tære metode. Denne metoden er basert på forutsetningen om at alle svarte transaksjoner blir gjort opp i kontanter. Ved å sammenligne utviklingen i etterspørselen etter kontanter over tid, og sammenholde dette med den generelle økonomiske utviklingen, og gjennom det få et bilde av en ”normaletterspørsel” etter kontanter, får man et bilde av størrelsen på den svarte økonomien. Et viktig premiss for et slik utgangspunkt er at det eksisterer år hvor det ikke finnes svart økonomi, eller år hvor denne aktiviteten er svært liten.

Metoden er omstridt på grunn av premissene og forutsetningene som legges til grunn. I tillegg skilles det ved denne metoden i liten grad mellom ulike former for svart økonomi. Det er videre slik at anslagene som er blitt gjort vedr. omfanget av svart arbeid ved hjelp av denne metoden, har vært så høye at det i seg selv har medført at det er blitt stilt spørsmål ved analysene.⁵ Gitt at verdien av BNP i Norge i 2007 var 621 milliarder kroner, tilsvarer Friedrich Schneiders anslag med den indirekte metoden ca. 96 milliarder kroner.⁶

Usikkerheten omkring metoden og de forutsetninger som ligger til grunn og de resultater som er blitt publisert, har medført at OECD, i

⁵ Se Friedrich Schneiders Size and Development of the Shadow Economy in Germany and Austria: some preliminary findings. Crema Working Paper No. 2007-15, Basel, s. 4-5 og Table 5,4. s. 28. Se også hans notat Shadow Economics and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries. Economics No. 2007-9, July 24, 2007. www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles

⁶http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/hovedtabelIHjem.asp&KortnavnWeb=knr

sin *Handbook on the non-observed economy* fra 2002, har gått til det skritt å advare mot denne metoden ved å hevde at

*..monetary macro models are unsuitable for estimating the underground economy, primarily because they are based on modelling assumptions that cannot be justified.*⁷

2.2 Forundersøkelsen

I forkant av hovedundersøkelsen er det gjennomført en forundersøkelse eller ”pilotundersøkelse”, der formålet var å se hvordan opplegget fungerte. Dette kan være hensiktsmessig for blant annet å rette opp feil før hovedundersøkelsen, finne ut hvor man bør sette inn de tilgjengelige ressursene, og avdekke nødvendig tid for å komme gjennom (hoved)undersøkelsen.

Forundersøkelsen ble gjennomført ved en mindre spørreskjema- og telefonisk intervjuundersøkelse rettet mot bedriftsledere innenfor bygg- og anlegg i Grenland, samt fire dybdeintervju av personer knyttet til BA-næringen i Grenland (tre næringsdrivende og en tillitsvalgt).⁸ Funnene fra forundersøkelsen samsvarer i stor grad med hovedundersøkelsen.

⁷ Ifølge Renoy, P. m.fl. 2004, s. 101.

⁸ Resultatene/erfaringene fra forundersøkelsen er gjengitt i vedlegg I til denne rapporten.

2.3 Spørreundersøkelser

Det er gjennomført to spørreskjemaundersøkelser – rettet mot bedriftsledere og ansatte i bygg- og anleggsbransjen i Grenland.

Formålet med undersøkelsene var blant annet å få informasjon om:

- Omfang og former for svart arbeid og HMS-brudd.
- Holdninger til svart arbeid og HMS.
- Tiltak mot svart arbeid og HMS-brudd

Ifølge bedrifts- og foretaksregisteret (BOF) var det registrert 890 bygge- og anleggsbedrifter i Grenland i 2007. Det ble sendt spørreskjema til samtlige bedrifter. Av disse ble 125 returnert på grunn av flytting eller ukjent adressat. Det reelle bruttoutvalget kom etter dette ned i 765 bedrifter. Blant disse har 153 bedriftsledere svart, og 612 ikke svart, det vil si en svarprosent på 20.⁹

Spørreundersøkelsen rettet mot ansatte i bygg og anlegg i Grenland ble gjennomført av SSB (i samme periode). Ifølge SSB var det registrert ca. 3 600 ansatte i bygge og anleggsbransjen ved inngangen til 2007 (med arbeidssted Grenland). Det ble gjennomført en spørreundersøkelse mot et tilfeldig utvalg på 500 av disse. Av disse ble 13 returnert på grunn av flytting eller ukjent adressat. Av de 487 gjenværende respondentene var det 140 som svarte, altså en svarprosent på omlag 29 blant de som fikk

⁹ Se dokumentasjonssammenstilling i vedlegg

spørreskjemaet.¹⁰

I ansattundersøkelsen oppga hele 78 % at bedriften hadde 10 ansatte eller flere. Mens i bedriftsundersøkelsen var tilsvarende andel 21 %.

Tabell 1. Bygg- og anleggsbedrifter i Norge og i Grenland. Antall og prosent. (Kilde: SSB 2007).

	BA-bedrifter i Norge	BA-bedrifter i Grenland
Ingen ansatte	28 456 (63 %)	555 (63 %)
1-9 ansatte	12 653 (28 %)	245 (27 %)
10 ansatte eller flere	3 756 (8 %)	80 (9 %)
Totalt	44 856 (100 %)	880 (100 %)

Over er fordelingen på bedriftsstørrelse vist for hele populasjonen. Som det fremgår av tabell 1, er de aller fleste bygg- og anleggsbedriftene små. Mer enn 90 % har færre enn 10 ansatte.

Andelen av store bedrifter i utvalget gir derfor en skjevhet når det gjelder den faktiske sammensetningen av små og større bedrifter i bygg- og anleggsnæringen. På den annen side, kan man argumentere med at hele 60 % av de sysselsatte i næringen arbeider i bedrifter med mer enn 10 ansatte. Fordelingen er vist i tabellen under.

¹⁰ Se dokumentasjonssammenstilling i vedlegg

Tabell 2. Sysselsatte i bygg og anlegg i Norge. Antall og prosent (Kilde: SSB 2004).

	Sysse ls atte i BA- bedrifter i Norge
0-9 ansatte	57 303 (40 %)
10 ansatte eller flere	85 461 (60 %)
Totalt	141 808 (100 %)

2.4 Intervjuer

Kvalitative intervjuer utgjør det andre viktige datagrunnlaget i denne rapporten.

Det er blitt gjennomført intervjuer med en rekke sentrale aktører innenfor feltet. Vi har intervjuet aktører som på ulike måter jobber med problemstillinger knyttet til svart arbeid og HMS. Det er gjennomført intervju av utvalgte næringsdrivende og tillitsvalgte i BA-bransjen, Arbeidstilsynet, Regionalt verneombud (bygg/anlegg), skatteetaten, bobestyrere, revisorer, Arbeidsgiverkontrollen, og økonomi-teamet ved politiet i Skien. Totalt er det gjennomført 20 intervjuer av ca. en times varighet.

Intervjutiden varierte noe, avhengig respondentenes erfaring med svart arbeid og/eller HMS. Intervjuene ble gjennomført etter et halvstandardisert opplegg hvor vi hadde formulert en rekke spørsmål på forhånd, men hvor det også var gode muligheter til å følge opp tema som kom fram under intervjuet (semistrukturerte intervjuer).

2.5 Dokumentanalyse

Vi nyttegjør oss også av tidligere litteratur på området, samt offentlig statistikk. Internasjonalt finnes det mye litteratur om svart arbeid/økonomi, men forholdsvis lite i Norge. Det er etter hva vi kan se gjort lite på kartlegging av HMS-brudd.

Det er i tillegg blitt gjort en gjennomgang av 53 bobestyrerrapporter fra konkursbo innenfor bygg- og anleggsbransjen i Grenland for perioden 2002-2006, hvor siktemålet var å skaffe oversikt over eventuelle gjengangere, og årsaker til konkurser slik de er rapportert. Denne informasjonen er sammenholdt med den informasjonen vi har fått gjennom kontakten med økonomi-teamet ved Skien politikammer og relevant informasjon fra fylkesskattekontoret.

3. Hva vet vi om svart arbeid?

Internasjonalt har man gjennom årene brukt en rekke ulike begreper i forsøket på å avdekke og forklare omfanget av svart arbeid, eller såkalte irregulære aktiviteter.

3.1 Hva er svart arbeid?

I boken *The Shadow Economy – An international Survey* gir en av de mer sentrale internasjonale forskerne på feltet, professor Friedrich Schneider, en kort oversikt over ulike begreper som har blitt brukt:

*The following is a small selection of the terms, which are either used synonymously or for different areas, according to the respective author: underground economy, illicit work, informal sector, irregular sector, leisure economy, alternative economy, black economy, hidden economy, unofficial economy, parallel economy, shadow economy, unobserved economy, unrecorded economy.*¹¹

Selv om man har erkjent at det er viktig å få på plass en felles interna-

¹¹ Friedrich Schneider & Dominik H. Enste. *The Shadow Economy, An International Survey*. Cambridge University Press (2002), New York 2007, note 1, side. 6.

sjonal definisjon på hva som menes med svart arbeid og hva begrepet skal omfatte, har man så langt ikke lyktes.¹² Dette betyr at det internasjonalt eksisterer en viss grad av uenighet, med hensyn til forståelsen av omfanget og mulige årsaker til eksistensen av svart arbeid. En viktig årsak til dette er at det mellom ulike land, avhengig av økonomisk utviklingsnivå og næringsstruktur, er store forskjeller med hensyn til hva som forstås som svart arbeid og ikke minst forståelsen av alvorligheten av fenomenet.¹³

Manglende definisjon og avgrensning gjør det naturlig nok også vanskelig å anslå omfanget av svart arbeid. Dette blir bekreftet av EU-kommisjonen, som i en meddelelse fra 1998 skriver:

*Fra et europeisk perspektiv er det vanskelig å finne en felles definisjon på svart arbeid på grunn av dets forskjellige karakteristika i de forskjellige deler av Unionen. Dessuten er det vanskelig å si noe konkret om problemets omfang, fordi man kun kan gjette om det.*¹⁴

Dette synspunktet ble igjen bekreftet i en større undersøkelse som EU-kommisjonen gjorde i 2004, hvor man forsøkte å beskrive og analysere omfanget av såkalt urapportert arbeid (un-

¹² Schneider F. & Dominik H. Enste, 2007, side. 6.

¹³ Edgar L. Feige I boken The underground economies- Tax evasion and information distortion, Cambridge University Press, 1989.

¹⁴ Meddelelse fra kommisjonen om sort arbejde. Europa-kommisjonen, Brussel, COM (98)-219, s. 4

declared work) i EU15, dvs. de nye medlemsstatene etter utvidelsen i mai 2004 og mulige kandidatland.¹⁵

For EU-kommisjonen har det vært viktig å få en oversikt over størrelsen på den svarte økonomien i hvert enkelt medlemsland, og i størst mulig grad få konvertert denne aktiviteten over i det regulære markedet. Årsaken er et ønske om større grad av rettferdighet vedr. finansieringen av EU-systemet, hvor man i hovedsak har lagt til grunn at hvert enkelt land bidrar med en fast andel av det enkelte lands økonomiske størrelse og omsetning.¹⁶ Som en del av dette har det for EU vært helt nødvendig å få på plass en definisjon på svart arbeid.

I meddelelsen fra 1998 pekte EU-kommisjonen på at det innenfor en fullstendig uregulert og åpen økonomi ikke finnes svart arbeid. Begrepet og forståelsen av problemet svart arbeid er knyttet til det enkelte lands lovgivning. Dette medførte, i følge EU-kommisjonen at ”...visse økonomiske aktiviteter [kan] være ulovlige i noen land, men lovlige i andre, og det gjør det vanskelig å finne frem til en felles EU-definisjon”.¹⁷

¹⁵ Piet Renoy m.fl. Undeclared work in an enlarged union. An analysis of undeclared work An In-depth study of Specific Items. Directorate-General for Employment and Social Affairs. Brussel Mai 2004. s. 89-92.

¹⁶ Se http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2008_VOL1/EN/nmc-grseq42960935830-3/index.html for oversikt over hvert enkelt EU-lands bidrag

¹⁷ EU-kommisjonen, 1998, s. 4.

Dette medførte at man fra EU sin side i 1998 la til grunn en forholdsvis vid definisjon på svart arbeid:

*”Svart arbeid” defineres derfor her som enhver lønnet aktivitet, som i seg selv er lovlig, men som ikke registreres hos de offentlige myndigheter, under behørig hensyntagen til forskjellene i medlemsstatenes rettsystem.*¹⁸

Denne definisjonen avgrenser begrepet svart arbeid til lønnet aktivitet hvor inntekten eller godtgjøringen eller deler av inntekten/godtgjøringen, ikke er innrapportert til de offentlige myndighetene. Med denne definisjonen er kriminell aktivitet ikke omfattet i begrepet svart arbeid. Det samme er heller ikke arbeid eller aktivitet som normalt ikke blir rapportert, som for eksempel arbeid på eller innenfor rammene av eget hus. Det spesielle med denne definisjonen er at man samtidig la til grunn at det, på grunn av forskjeller i lovgivningen, ville være systematiske ulikheter mellom landene i EU. Kommisjonen var ikke bekymret for dette, siden tallene likevel ville være beheftet med grader av usikkerhet. Det var for kommisjonen langt viktigere at man fikk på plass en felles forståelse av problemet og felles tilnærming til hvordan omfanget kunne avdekkes.

Denne definisjonen ble også lagt til grunn i en større undersøkelse gjort på vegne av EU-kommisjonen i 2004, *Undeclared work in an enlarged Union*, hvor man definerte svart arbeid

¹⁸ EU-kommisjonen, 1998, s. 4.

*...as productive activities that are lawful as regards to their nature, but are not declared to the public authorities, taking into account the differences in the regulatory system between Member States.*¹⁹

Dette er en definisjon som i følge forfatterne av rapporten langt på vei overlapper OECDs definisjon slik denne er presentert i dokumentet *Measuring the Non-Observed Economy – A Handbook* fra 2002 hvor svart arbeid (men nå under begrepet underground production) er definert

*...as those activities that are productive and legal but are deliberately concealed from the public authorities to avoid payment of taxes or complying with regulations.*²⁰

Som en ser så er definisjonene til OECD og EU-kommisjonen forholdsvis fleksible. Det som er felles for dem er presiseringen av at svart arbeid er produktiv aktivitet som i prinsippet er lovlig, men hvor betalingen for arbeidet ikke er rapportert til myndighetene. Denne forståelsen og definisjonen på svart arbeid er langt på vei den samme som er blitt lagt til grunn i danske og svenske analyser av temaet.²¹

¹⁹ Renoy, P. 2004. s. 93. Det må her nevnes begrepet svart arbeid i denne undersøkelsen er omtalt som undeclared work.

²⁰ OECD, *Measuring the Non-Observed Economy – A Handbook*, Paris, 2002, s. 13. For påstand om overlapping, se Renoy, P. et. al. 2004, s. 93.

²¹ Se Renoy, P. m.fl. 2004, s 6, Hva er sort arbejde. I *Nyt fra Rockwool Fon-*

Det er forholdsvis stor grad av enighet internasjonalt med hensyn til definisjonen av begrepet svart arbeid. Enigheten skyldes nok at man langt på vei har lagt til en grunn en mer folkelig forståelse av begrepet svart arbeid, og ikke tilstrebet en streng definisjon i vitenskapelig forstand. På grunn av ulikhetene mellom land med hensyn til lovverk og økonomisk utvikling og struktur, ville en streng definisjon av begrepet kunne medført redusert forståelse av fenomenet, og redusert mulighet for komparativ forskning på feltet.

3.1.1 Norsk forskning

Det kan være interessant å merke seg at den samme, fleksible definisjonen av begrepet svart arbeid er lagt til grunn innenfor den mest sentrale delen av norsk forskning på temaet. Vi tenker her særlig på den forskning som er blitt utført ved Frisch-senteret. I en større rapport fra 2002, *Svart arbeid fra 1980 til 2001*, hvor man oppsummerte resultatene av spørreundersøkelser vedr. svart arbeid gjennomført i 1980, 1989 og 2001, ble det lagt til grunn følgende forståelse og definisjon:

*I denne rapporten betyr svart arbeid at inntektene fra arbeid ikke oppgis til skattemyndighetene. Arbeidet som utføres er ikke ulovlig, det er utelukkende skatteunndragelsen som er ulovlig.*²²

dens Forskningsenhet. April 2006, s. 8. og Skatteverket, Svartkøp och svartjobb i Sverige. Del 1. Undersøkningsresultat, Rapport 2006:4. s. 17.

²² Tone Ognedal, m. fl. Svart arbeid frå 1980 til 2001, Frisch-senteret, Oslo,

Dette er samme definisjon som forsker ved Statens Institutt for forbruksforskning (SIFO), Per Arne Tufte la til grunn i sin analyse av svart arbeid i forbrukermarkedet fra 1994, hvor han skriver:

Svart arbeid betegner økonomisk aktivitet i form av salg av tjenester hvor inntektene ikke blir oppgitt til skattemyndighetene. Vi snakker med andre ord om svart arbeid når skattepliktige inntekter fra arbeid blir unndratt beskatning.²³

Dermed har man i Norge langt på vei lagt seg på samme forståelse og definisjon av begrepet svart arbeid som i Danmark, Sverige, EU og OECD. Dette gjør det også lettere å foreta komparative analyser av fenomenet, som etter vår oppfatning er helt sentrale for å forstå fenomenet svart arbeid, og for å bedre kunne etablere målrettede tiltak som ville kunne ha betydning for folks holdning til fenomenet og omfanget av det. Samme definisjon ligger derfor til grunn i denne rapporten.

Svart arbeid er i denne rapporten forstått som godtgjøring for arbeid:

- som skulle vært beskattet i Norge
- men som ikke er rapportert til skatteetaten

Det er fullt mulig å omtale dette som skatteunndragelse, men begrepet skatteunndragelse er et begrep som etter Tuftes mening favner bredere

Rapport 3/2002, s. 3.

²³ Per Arne Tufte. Svart arbeid. Forbrukeradferd og –erfaringer i det svarte markedet. SIFO-rapport nr. 12-1994, s. 35.

enn begrepet svart arbeid. Et eksempel kan være unndragelse av skattepliktige inntekter som ikke er å anse som arbeidsinntekter, som for eksempel fordeler av ulike frynsegoder som firmabil, gratis telefon, avis og kapitalinntekter i form av rente- og leieinntekter osv.

Nå kan det sies at vi her er inne i en gråsoner når det gjelder definisjonen på begrepet svart arbeid. Det er en realitet at godtgjøring for utført arbeid kan komme i form av noe annet enn konkrete penger, og at denne godtgjøringen i en eller annen form burde vært oppgitt som inntekt. Tilfellet der en arbeider i stedet for å motta konkrete penger blir påspandert tur og opphold til London med familie er et forhold som etter vår mening klart har karakter av svart arbeid.

For dette prosjektets del er det viktig å være oppmerksom på at skatteunndragelse selvfølgelig ikke er avgrenset til privatpersoner. Det er en kjent problemstilling at det kan være en vanskelig å trekke opp et klart skille mellom det som har karakter av å være straffbar skatteunndragelse, og det som innenfor næringslivet har karakter av avanserte former for skatteplanlegging. Dette er tilpassninger privatpersoner i ordinært arbeid i mindre grad har mulighet for.

Videre må nevnes situasjoner der næringslivet driver såkalt avgiftssvindele, i betydning av at man unndrar ulike avgifter, for eksempel merverdiavgiften. Nå kan et firma lett unndra avgifter uten at dette på noen måte kan knyttes til svart arbeid. Men samtidig bidrar folk som arbeider svart ikke bare til at det unndras skatt, men også til unndragelse av arbeidsgiveravgift og merverdiavgift. Slik sett henger dette til en viss

grad også sammen. Dette innebærer at avgiftssvindel og svart arbeid ofte går hånd i hånd.²⁴

Samlet viser dette bare noen av problemstillingene knyttet til forsøkene på å skape en enhetlig definisjon og forståelse av begrepet svart arbeid. Det kan hevdes at avgiftssvindel, som for eksempel manglende innbetaling av merverdiavgift, naturlig hører med i en definisjon av begrepet svart arbeid.

Når vi i denne rapporten likevel har forholdt oss til en noe skarpere definisjon av begrepet, så skyldes dette primært behovet for å sammenligne med tidligere analyser av omfanget av svart arbeid.

3.2 Forskning på svart arbeid – status

Selv om det fra politisk hold over flere år er uttrykt stor bekymring for omfanget av svart arbeid, er det grunn til å hevde at det i Norge har vært gjort lite forskning på temaet. Det eneste større prosjektet de siste årene har vært gjennomført av Frisch-senteret, hvor man på bakgrunn av spørreundersøkelser gjort i årene 1980, 1989, 2001 og 2003 har forsøkt å gi en beskrivelse av omfanget av svart arbeid, hvem som deltar, hvem som kjøper og hvordan det svarte arbeidsmarkedet fungerer.²⁵ I tillegg har samarbeidsorganet Samarbeidsforum for svart øko-

²⁴ Disse momentene er i sin helhet hentet fra P.A. Tufte, 1994, s. 35-37.

²⁵ Se særlig: Erling Eide, Oversikt over litteratur om svart arbeid og skatteunndragelser. Frisch-senteret, Rapport 6/2000, Tone Ognedal m.fl., Svart ar-

nomi i 2006 gjennomført spørreundersøkelser både på nasjonalt og på lokalt plan.²⁶

Undersøkelsene har samlet sett bidratt til større forståelse av omfanget av svart arbeid, men har i begrenset grad gitt informasjon om hvilken betydning svart arbeid har innenfor den enkelte bransje, eller hvordan det svarte arbeidsmarkedet konkret fungerer. Et eksempel på en problemstilling som ikke har fått en tilfredsstillende behandling, er hvorfor høyinntektsgruppene relativt sett er de store kjøperne av svart arbeid.²⁷

Dette kan i utgangspunktet sies å være litt overraskende siden svart arbeid regnes som billigere enn hvitt arbeid. Dermed skulle man kanskje i utgangspunktet forventet at lavinntektsgruppene, relativt sett, var de mest aktive når det gjaldt kjøp av svart arbeid. Vi vet lite om hvor-

beid fra 1980-2001, Frisch-senteret, Rapport 3/2002, E. Eide, En enkel dynamisk modell for skatteunndragelse med normer og rasjonell adferd, Frisch-senteret, Rapport 1/2003, T. Ognedal m.fl. Arbeidstilbudet når svart arbeid er en mulighet, Frisch-senteret, Rapport 2/2004 og T. Ognedal og Erling Barth, Markeder med svart arbeid. Frisch-senteret, Rapport 9/2004.

²⁶ Se: Svart arbeid i Vestfold gjennomført av Sentio og Privates kjøp av svart arbeid gjennomført av Opinion. Begge undersøkelsene ligger tilgjengelig på Skatteetatens hjemmeside, <http://www.skatteetaten.no>

Samarbeidsforum for svart økonomi ble opprettet i 1997 i etterkant av Aksjon mot svart arbeid som gikk fra 1992 til 1996. Alle de sentrale partene i arbeidslivet er medlemmer av forum + de sentrale statlige institusjonene som Skattedirektoratet, Finansdepartementet osv. Mer informasjon om Samarbeidsforum mot svart økonomi finnes her: http://www.samarbeidsforum.no/Om_samarbeidsforum.htm

²⁷ Gunhild Rui. Privates kjøp av svart arbeid – En befolkningsundersøkelse gjennomført av Skattedirektoratet i samarbeid med Samarbeidsforum mot svart økonomi. Opinion, nov. 2006, s. 5.

for det ikke er slik.

Videre er det grunn til å peke på at man innenfor den norske forskningen i liten grad har sett hen til utenlandsk forskning på feltet. Dermed har man mistet muligheten for sammenlignende studier som igjen kunne bidratt til større kunnskap og forståelse av norske forhold. Den danske forskeren Søren Pedersens artikkel fra 2003, *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia*, viser at det er store forskjeller selv mellom de nordiske nabolandene, Sverige, Danmark og Norge.²⁸

Da regjeringen i begynnelsen av juni 2007 opprettet et offentlig utvalg mot skatteunndragelse, ble det i mandatet slått fast at det ”...er vanskelig å lage gode anslag over omfanget av skatte- og avgiftsunndragelser”.²⁹ Dette er ikke et kontroversielt synspunkt. Det spesielle i denne sammenheng er at regjeringen hevder at slik kunnskap ikke er nødvendig for å ”...konstatere at behovet for bekjempelse av [skatte- og avgiftsunndragelse] er betydelig og at samfunnet må satse betydelig i denne kampen”. Utvalget trengte etter regjeringens mening av den grunn ikke ”...legge mye utredningsarbeid i eventuell tallfesting av volumet,

²⁸ Søren Pedersen, *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia*. The Rockwool Foundation Research Unit. Copenhagen, 2003, s. 13.

²⁹ For mandat og sammensetting se pressemelding Finansdepartementets pressemelding 1. juni 2007: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/pressesenter/pressemeldinger/2007/Utvalg-mot-skatteunndragelser/Mandat-for-et-offentlig-utvalg-mot-skatt.html?id=469591>. Alle sitater i dette avsnittet er hentet fra denne kilden.

men i stedet *redegjøre for de generelle problemer og skadelige virkninger som det antatte omfanget av unndragelser leder eller kan lede til*".

Nå er det grunn til å anta at det er en viss sammenheng mellom omfang og størrelse på skatteunndragelsene og de skadelige virkninger som dette har både for den enkelte bransje og for samfunnet som helhet. Selv om begge beløpene er store, bør det være av interesse for samfunnet å vite om det unndras verdier for 100 milliarder kroner eller om det unndras verdier for 10 milliarder kroner. Videre bør det være av interesse hvordan unndragelsene skjer, og i hvilke bransjer det skjer. Har man en ambisjon om å redusere omfanget av et identifisert problem, er det generelt sett nødvendig å ha konkret kunnskap om problemet, og hvordan problemet konkret kommer til uttrykk i ulike sektorer. Dette har igjen betydning for regelverksutformingen og hvilke tiltak som iverksettes for å begrense omfanget av svart arbeid og skatteunndragelser.

3.3 Omfanget av svart arbeid

3.3.1 En kort, historisk gjennomgang

Forskning på temaet svart arbeid og forsøk på å kartlegge omfanget av det svarte arbeidet og hvordan dette kommer til uttrykk i enkeltmarkeder, er forholdsvis nytt. Det betyr likevel ikke at problemet er nytt. Folk har i uminnelige tider forsøkt å holde deler av inntektene sine utenfor det til enhver tid gjeldende skattesystem. Uten at det direkte

kan knyttes til svart arbeid kan vi som et eksempel på tidligere tiders skatteunndragelse vise til den danske forskeren Gunnar Viby Mogensen, som i sin bok *Skattesnyteriets historie. Utviklingen i underdeklarasjonens historie i Danmark i 1990-tallet*, peker på tiltakene som den danske kongen Valdemar Atterdag måtte iverksette for å få inn det han skulle ha etter at han i 1355 skrev ut en kvegskatt hvor man la til grunn bøndernes egen rapportering. I følge Viby Mogensen ble det på grunn av underrapportering nødvendig med kontroll og ”...der blev holdt ranssagning hos bønderne efter kvæg, som ikke var noteret, og de bønder blev straffet af fogederne”.³⁰

Videre er det flere eksempler på svart arbeid, i betydningen aktivitet utenfor vedtatte regulerte rammer bestemt av lokale og regionale laugsammenslutninger, i en rekke byer i senmiddelalderen. Dette var aktiviteter som heller ikke ga skatteinntekter til de lokale myndigheter. Allerede så tidlig som rundt 1570 vedtok byer som Lübeck og Basel forbud mot såkalt ulovlig arbeid, og straff til dem som både ansatte og gav husly til ulovlige arbeidere.³¹

Det første norske forsøket på å anslå omfanget av svart økonomi ble gjort av Anders N. Kiær, direktør i Statisk Sentralbyrå i årene 1867-

³⁰ Gunnar Viby Mogensen. *Skattesnyteriets historie. Utviklingen i underdeklarasjonens historie i Danmark i 1990-tallet*. Odense 2003, side 19.

³¹ Se Philip R. Hoffman. *Illicit artisan work as a political problem and as an epiphenomenon of economic crises in early-modern German towns*. Paper presentert for XIV International Economic History Congress, Helsinki, August 2006.

1913, i samband med omleggingen av skattesystemet i 1911. Dette var året hvor man, samtidig som man utvidet inntektsbegrepet, innførte selvangivelsesprinsippet.³² Selv om endringene, i følge Kiær, medførte en økning i skatteinntektene på landsbasis på rundt 15 %, anslo han at det fortsatt var en underrapportering på i overkant av 20 %.³³

Ingvar Wedervang, professor i sosialøkonomi og senere rektor ved Handelshøyskolen i Bergen, gjorde i 1926 et forsøk på å anslå nasjonalinntekten for Norge for perioden 1913-1923. Han anslo på bakgrunn av undersøkelser av skatteligninger og anslag på nasjonalinntekt, at det rundt 1920 var en underrapportering på rundt 15 %.³⁴

Samlet gir dette et bilde og indikasjon på at det i forkant av 2. verdenskrig, var et forholdsvis stort omfang av midler som ikke ble rapportert til beskatning. Historikeren Arne Haugen, forfatteren av boken *På ære og samvittighet. Skatteetatens historie etter 1892*, fra 2005, er forholdsvis klar på at ”skurkene” i hovedsak var selvstendig næringsdrivende. Når det gjaldt vanlige lønsmottakere hadde likningsmyndighe-

³² Se Ingvar Wedervang. Nasjonalinntekten i Norge, i Statsøkonomisk Tidsskrift. 1926.

³³ Wedervang, I. 1926, s. 281.

³⁴ Wedervang, I. 1926, s. 280-282. Se s. 280 hvor han hevder at bøndene er de mest aktive. Han skriver: ”For den direkte lignings vedkommende er det jo blitt hevdet fra forretningshold at gårdbrukerne nu i stor utstrekning fører regnskaper og fører dem så godt at der ikke blir noget igjen som nettoinntekt”.

tene etter sigende forholdsvis god kontroll.³⁵

Selv om man lenge hadde erkjent problemet med svart arbeid, var det først midt på 1970-tallet at man for alvor begynte å fokusere på omfanget. Årsaken var en formening om at lojaliteten til skattesystemet og viljen til å betale skatt, var på vei ned. Spørsmål om skattemoral og skatteunndragelser kom høyere på den politiske dagsorden.³⁶ I en gallupundersøkelse fra 1971 hadde man forsøkt å kartlegge folks skattevilje. I følge undersøkelsen hadde 21 % av de spurte unndratt skatt, mens hele 60 % svarte at de kunne tenke seg å gjøre det hvis de hadde hatt muligheten.³⁷

Den første store undersøkelsen hvor man systematisk forsøkte å kartlegge omfanget av svart arbeid og svart økonomi i Norge ble gjort høsten 1980, av sosialøkonomene Arne Jon Isachsen og Steinar Strøm.³⁸ I undersøkelsen hevdet de, med utgangspunkt i en analyse basert på forholdsvis strenge betingelser, at de totale samlede skatte- og avgiftsunndragelsene utgjorde 14,5 milliarder kroner, tilsvarende 6,3 % av

³⁵ Arne Haugen. På ære og samvittighet. Skatteetatens historie etter 1892. Bergen 2005, s. 143.

³⁶ Haugen, A. 2005. s. 229.

³⁷ Haugen, A. 2005. s. 229.

³⁸ Se Arne Jon Isachsen og Steinar Strøm. The hidden economy in Norway with special emphasis on the hidden labour market i Edgar L. Feige (red). The underground economy. Tax evasion and information distortion. Cambridge University Press, 2006.

BNP.³⁹

Det mest interessante med undersøkelsen er likevel anslagene på omfanget av svart arbeid. Dette fordi undersøkelsen har en kvalitet som gjør det mulig å bruke den som et grunnlag å sammenligne videre med. Den bekreftet i tillegg i hovedsak resultatene i undersøkelsen fra 1971.

Av hovedfunnene i undersøkelsen fra 1980 er det grunn til å nevne:⁴⁰

- 18 % av befolkningen over 15 år hadde siste 12 måneder mottatt inntekt fra ikke-oppgitt arbeid
- 26 % bekreftet at de hadde betalt for ikke-oppgitt arbeid
- Samlet hadde 37,5 % av befolkningen vært aktiv i det svarte markedet, enten som kjøper eller selger siste 12 måneder
- 65 % bekreftet at de ville tatt arbeid i den svarte økonomien hvis muligheten bød seg
- Med utgangspunkt i markedslønn og svarene på antall timer arbeidet i den svarte økonomien, ble verdien av det svarte arbeidet estimert til 5,5 milliarder kroner, hvilket utgjorde 2,3 % av BNP (1979). Men hvis man baserte estimatet på hva man hadde svart på spørsmålet om ”naboens” deltagelse i det svarte arbeidsmarkedet,

³⁹ Isachsen, A.J & Strøm. 2006. s. 254.

⁴⁰ Isachsen, A.J & Strøm, S. 2006. s. 256.

økte estimatet til 3,5 % av BNP (1979).

3.3.2 Status i dag

Avisen VG skrev på lederplass i begynnelsen av desember 2001 følgende:

Skattemyndighetene mener at det årlig blir utført svarte tjenester for rundt 100 milliarder kroner her i landet. Fordelt på hver og en av oss, blir det 22 000 kroner i året. Tallet kan høres voldsomt ut, men dessverre tror vi det snarere er for lavt enn for høyt.⁴¹

Det ble i tillegg hevdet at omfanget av de svarte tjenestene hadde økt voldsomt de siste årene. Som en kontrast til det VG omtaler som relativt uskyldig, svart arbeid – ”Vennetjenester, for eksempel, har i alle år vært å betrakte som uttrykk for godt vennskap og naboskap” – sto bygg- og anleggsvirksomheten og restaurantbransjen som ”...lenge har vært betraktet som verstingene blant unnalurerne”. I følge VG hadde svart arbeid i deler av disse bransjene utviklet seg til mer eller mindre kriminell virksomhet, der de svarte pengestrømmene ble brukt til å finansiere mer lyssky virksomhet, eksempelvis ”...smugling og ulovlig omsetning av sprit, narkotika og sigaretter”.

⁴¹ VG, Svart arbeid og skattesnusk, leder 2. desember 2001.

I Økokrims⁴² kriminalitetsanalyse for 2007, hvor en har som ambisjon å beskrive kriminaliteten innen områdene økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, blir det hevdet at svart økonomi antas å utgjøre mellom fire og ti % av et lands BNP.⁴³ Økokrim har ingen egne anslag på nivået for Norge. Det eneste de viser til som kilde, er en artikkel i Kapital tidlig i 2007, hvor en representant for Ligningskontoret i Oslo anslår at Norge ligger i nedre sjiktet av dette. Med dette som basis anslår Økokrim verdien av den svarte økonomien i Norge til rundt regnet 80 milliarder kroner.⁴⁴

Mens VG i 2001, med henvisning til skattemyndighetene, anslår at verdien av svart arbeid samlet utgjør rundt 100 milliarder, er verdien av den samlede svarte økonomien i 2007 i følge Økokrim anslått til ca. 80 milliarder kroner. Spriket i anslagene tyder på at man i liten grad har oversikt over det totale omfanget. Dette ble delvis bekreftet i Bondevik-regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra 2004, hvor det heter:

Naturlig nok foreligger det ikke pålitelig statistikk eller oversikter over den svarte økonomien. Gjennom undersøkelser og

⁴² Sentral og landsdekkende enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet

⁴³ Økokrim. Trendrapport – Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Oslo 2007. s. 5.

⁴⁴ Økokrim, 2007. s. 5. Kilden er Kapital nr. 2-2007 og personen det vises til er Jan-Egil Kristiansen.

forskning på området har det vært gjort en rekke forsøk på å anslå omfanget av svart arbeid (samt annen uregistrert økonomisk virksomhet). De fleste konkluderer med at det dreier seg om flere titalls milliarder kroner i året.⁴⁵

Samlet gir dette en klar indikasjon på at tallene man bruker når man ønsker å beskrive omfanget av svart arbeid, kun har karakter av å være det man (noe snilt) kan kalle kvalifisert gjetting. Årsaken er som nevnt tidligere, at man ikke har satt av tilstrekkelige ressurser til å forsøke å avdekke omfanget.

Det er samtidig ikke slik at man ikke vet noe om omfanget av det svarte arbeidet, hvem som deltar, hvor mye man jobber, eller i hvilke bransjer problemet er størst. Det er siden 1980 blitt gjort en rekke undersøkelser, hvor formålet har vært å kartlegge omfanget av svart arbeid i Norge. Vi har tidligere vist til Steinar Strøm og Arne Jon Isachsens banebrytende arbeid fra 1980, og det arbeid som er blitt gjort ved Frischsenteret.

Paradoksalt nok er det etter vårt skjønn grunn til å hevde at det er den danske forskeren Søren Pedersen, i rapporten *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia* fra 2003, som samlet sett har gitt det beste bidraget til forståelsen av omfanget og strukturen på det svarte arbeidet i Norge. Vi har ikke registrert at dette bidraget har vært omtalt i noe av den norske forskningen på temaet. Noe av årsaken

⁴⁵ Justis- og Politidepartementet og Finansdepartementet. Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. 2004. s. 46.

til dette kan være at den norske forskningen har vært nasjonal, og noe teoretisk orientert. Norske sosialøkonomer, som er den faggruppen som har arbeidet mest med temaet, har i liten grad vist evne/vilje til å systematisk følge opp Arne Jon Isachsen og Steinar Strøms grundige analyser fra 1980 – analyser som i følge Søren Pedersen er en av de mest siterte undersøkelser om svart økonomi i internasjonal litteratur om temaet.⁴⁶ Det spesielle, i følge Pedersen, er at Norge som eneste land, kanskje med unntak av Danmark, siden 1980 har gjennomført spørreundersøkelser om svart arbeid hvor problemstillingene i hovedsak har vært de samme. Dette gjør det mulig å beskrive en utvikling i omfanget av svart arbeid over tid. Resultatene av disse undersøkelsene er gjengitt i tabellen under.

Tabell 3. Kjøp og salg av svart arbeid siste 12 måneder i norske undersøkelser 1980-2001 (Tall i %).⁴⁷

	1980	1983	1988/89	1994	2001
Utført svart arbeid de siste 12 mnd	18	16	24	15	13
Kjøpt svart arbeid siste 12 mnd	26	25		27	
Både kjøpt og utført svart arbeid siste 12 mnd	6	8		8	
Deltatt i det svarte markedet – totalt	38	33		34	
Antall	877	-	820	966	973

Som vi ser så har andelen av befolkningen som har arbeidet svart siste tolv måneder i perioden 1980- 2001, en nedadgående trend. Mens om-

⁴⁶ Pedersen, S. 2003. s. 56.

⁴⁷ Pedersen, S. 2003. s. 57.

trent en av fem oppga at de hadde arbeidet svart i 1980, var andelen i 2001 omtrent en av åtte. Det var slik sett færre som arbeidet svart i 2001 enn i 1980. Den nedadgående tendensen er bekreftet gjennom Frisch-senterets spørreundersøkelse i 2003, hvor andelen som oppga at de hadde arbeidet svart var 11 %.⁴⁸ Det vil si at man er nede i en andel på omtrent en av ti. Dette tallet høres straks meget bedre ut, men samlet utgjør dette som andel av totalt antall sysselsatte i alderen 16-74 år ca. 250 000 personer.

Unntaket fra den nedadgående trenden, var svarene man fikk ved spørreundersøkelsen året 1988/89, hvor hele 24 % av utvalget oppga at de hadde arbeidet svart siste tolv måneder. Forklaringen på det store omfanget av svart arbeid i forhold til de andre undersøkelsene, var i følge Frisch-senterets økonomer landets økonomiske situasjon og de konsekvenser dette fikk for den enkelte. Det ble pekt på følgende forhold; den sterke veksten i arbeidsledigheten, gjeldskrisen som følge av fall i boligpriser og økning i realrenten, og vedtaket om lønnsstopp i årene 1988 og 1989.⁴⁹

3.3.3 Søren Pedersens analyse av Norge

Vi har tidligere nevnt den danske forskeren Søren Pedersens analyse fra

⁴⁸ Erling Barth & Tone Ognedal. Markeder med svart arbeid. Frischsenteret, rapport 9/2004, Tabell 3, s. 39.

⁴⁹ Tone Ognedal m.fl. Svart arbeid frå 1980 til 2001. Rapport 3/2002. Frischsenteret, Oslo. s. 7.

2003, *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia*. Her gir han en omfattende analyse av omfanget av svart arbeid i Tyskland, Storbritannia, Danmark, Sverige og Norge. Kildegrunnlaget er data innhentet ved hjelp av spørreundersøkelser (omnibus) gjennomført med assistanse fra det enkelte lands statistiske kontor, i Norge SSB i 1998 og i 2002.

Pedersens undersøkelse er svært grundig, og gir etter vår mening et noe bedre grunnlag for vurdering enn tilsvarende undersøkelser gjort av norske forskere. For Norges del besto bruttoutvalget av 3 952 personer i aldersgruppen 16-79 år, hvorav 2 691 personer (68,1 %) som fullførte intervjuene. 75 % av intervjuene ble gjennomført ved hjelp av telefon, resten ansikt til ansikt.⁵⁰

Av tabellen under ser vi at nordmenn er noe mer aktive i det svarte markedet enn land det er naturlig å sammenligne med, med unntak av Danmark.

⁵⁰ Se Pedersen, S. 2003, s 33-53 for beskrivelse av gjennomføring og metode. Tallene er hentet fra Table 2.1, s. 51

Tabell 4. Andel av befolkningen i aldersgruppen 18-74 som har utført svart arbeid sist år i Danmark, Norge, Sverige, Tyskland og Storbritannia.⁵¹

	Ja	Nei	Vet ikke/ikke svart	Totalt	Antall personer	År
	%	%	%	%		
Danmark	20,3	79,3	0,5	100	1 796	2001
Norge	17,3	82,3	0,4	100	2 522	1998/2002
Sverige	11,1	88,4	0,5	100	2 181	1997/1998
Tyskland	10,4	86,7	2,8	100	5 538	2001
Storbritannia	7,8	91,2	1,0	100	1 572	2000

Som vi ser så oppga 17,3 % av de spurte i det norske utvalget i Søren Pedersens undersøkelse, at de hadde utført svart arbeid siste 12 måneder. Tallet 17,3 er et vektet gjennomsnitt av undersøkelsene i 1998 og 2002, som hver for seg viste 19 % (1998) og 15 % (2002).⁵² Dermed bekrefter også denne undersøkelsen at andelen som arbeider svart har en nedadgående tendens.

Andelen i Norge som har arbeidet svart siste 12 måneder er som vi ser noe lavere enn i Danmark, men klart høyere enn i Sverige. Den svenske andelen på 11,1 % blir langt på vei bekreftet i det svenske skattevesenets store undersøkelse om svart arbeid fra 2006, hvor andelen av befolkningen i aldersgruppen 18-74 år som hadde kjøpt svart, ble anslått

⁵¹ Pedersen, S. 2003. s. 64

⁵² NSD-nytt (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste), Hver fjerde nordmann kjøper svart. Nr. 1/2006.

til 13 %.⁵³

3.3.4 Kjøp av svart arbeid

Hvor stor er så andelen av befolkningen som kjøper svarte tjenester?

Det er et vel så viktig spørsmål som andelen som utfører svart arbeid, siden det her, som i alle andre markeder, er en klar sammenheng mellom tilbud og etterspørsel. Det er slik sett grunn til å forvente at andelen av befolkningen som kjøper svart arbeid har gått ned. Som vi så av Tabell 3 lå andelen av befolkningen, som ved spørreundersøkelsene i 1980, 1983 og 1994 hadde bekreftet at de hadde kjøpt svarte tjenester de siste 12 måneder, på rundt 25 %. Senere undersøkelser viser imidlertid at også andelen som kjøper svart arbeid er blitt mindre.

Vi vil her særlig trekke frem to spørreundersøkelser gjennomført på vegne av Samarbeidsforum mot svart økonomi i 2006. I den ene, hvor man undersøkte omfanget av svart arbeid i Vestfold, svarte 19 % av utvalget, tilhørende aldersgruppen 18 til 75 år, at de i løpet av de siste fem årene har benyttet svart arbeidskraft.⁵⁴ I den andre, hvor man gjorde et utvalg fra hele landet, svarte 13 % av de som ble spurt at de

⁵³ Skatteverket, 2006. s. 6.

⁵⁴ Sentio. Svart arbeid i Vestfold. 2006. Undersøkelsen ligger på Skatteetatens hjemmeside:
<http://www.skatteetaten.no/Templates/Artikkel.aspx?id=46324&cepslanguage=NO>

hadde kjøpt svart arbeid de to siste årene.⁵⁵ I tillegg bekreftet 17 % at de hadde vurdert å kjøpe svart arbeid. Videre oppga så mange som 45 % av de som svarte at de kjente til andre som hadde kjøpt svart. Faktisk bekreftet kjøp var i følge Opinion, som gjennomførte undersøkelsen, ”...dermed noe mindre enn hva man skulle tro ut fra kjennskapen til kjøp av slike tjenester”.⁵⁶ Skattedirektør Svein Kristiansen hevdet på den bakgrunn at han trodde at andelen på 13 % som bekreftet at de hadde kjøpt svart arbeid siste to år, var noe for lavt.⁵⁷

Samlet bekrefter dette, som nevnt tidligere, at det er knyttet stor grad av usikkerhet til tallene. Usikkerheten bekreftes av en større europeisk undersøkelse gjort av European Social Survey i 2006, der om lag 34 000 europeere i 17 land svarte på spørsmål om man de siste fem årene hadde betalt for svart arbeid. Undersøkelsen viser at kjøp av svart arbeid er mer utbredt i Norge enn i en rekke andre europeiske land. I følge undersøkelsen hadde mer enn hver fjerde nordmann svart at de hadde betalt svart for varer eller tjenester for å slippe skatt og moms. Ti prosent hadde gjort betalt svart én gang, og 18 % hadde gjort det flere ganger. Danskene toppet statistikken med 36 %. Nordmenn befinner seg på sjetteplass, mens utbredelsen av svart arbeid er minst i Sveits og

⁵⁵ Opinion. Privates kjøp av svart arbeid, 2006. Undersøkelsen ligger på Skatteetatens hjemmeside:
<http://www.skatteetaten.no/Templates/Pressemelding.aspx?id=46394&epslanguage=NO>

⁵⁶ Opinion, 2006, s. 8.

⁵⁷ Skatteetaten, Pressemelding 8. november 2006. For kilde, se note 37.

Portugal.⁵⁸

Et interessant funn, som bidrar til å øke usikkerheten, er at undersøkelsen antyder en viss grad av dobbelmoral i Norge i spørsmålet om svart arbeid. Det kan gi grunnlag for en viss underreportering. Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, som presenterte funnet, skriver i et nyhetsbrev: *”Samtidig som 28 % av nordmennene sier at de har betalt noen svart, er det bare knappe 5 % som ikke synes det er en gal ting å gjøre. Sammenlignet med andre land i Europa er det kun grekerne som viser høyere samfunnsmoral når det gjelder skatte- og avgiftsunndragelser enn nordmenn. [De nordiske landene utmerker] seg ved at det er lengst mellom liv og lære der. Mange synes det er galt å betale svart, likevel er det ganske utbredt”*.⁵⁹

Vurderingene bekreftes til en viss grad av Opinions undersøkelse, hvor man i oppsummeringen hevdet at *”...langt de fleste har barrierer mot å kjøpe svart arbeid...”*, og at 72 % var enig i at det *”...føles galt å kjøpe svart arbeid fordi det strider mot loven”*.⁶⁰ Dette står noe i kontrast til at 45 % av de spurte svarte at de kjente til andre som hadde kjøpt svart arbeid, og at hele 84 % kom i kontakt med tilbydere av svart arbeid gjennom kollegaer, naboer eller bekjente. Opinion fant på denne bak-

⁵⁸ I følge NSD (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste)-nytt, nr. 1/2006.

⁵⁹ NDS-nytt nr. 1/2006.

⁶⁰ Opinion, 2006, s. 7

grunn grunn til å konkludere med at ”...svart arbeid er tydeligvis noe man snakker om blant kjente”.

Dette bekreftes til en viss grad av VGs oppslag fra september 2007 hvor avisen kunne fortelle at en av fire sittende ordførere hadde kjøpt svart arbeid.⁶¹ Kommunalminister Åslaug Haga ble samme sted sitert at på at hun var overrasket over omfanget, og at ”...svart arbeid er som å stjele fra kommunekassa eller statskassa”. Det spesielle er at daværende medlem av Kommunal- og regionaldepartementets etikkforum, ordfører i Randaberg Tom Tvedt, i samme artikkel ga uttrykk for at ordførere ikke var etikkekspert, men representanter for vanlige folk (sic!), og at det derfor var vanskelig å bedømme om antallet var høyt eller ikke.

Selv om undersøkelsen som dannet grunnlaget for oppslaget var klar på at tjenestene som var blitt omsatt svart var blitt utført eller betalt før de ble valgt til ordførere, gir også dette resultatet en indikasjon på folks holdning til svart arbeid. Det er grunn til å forvente at folk som er politisk aktive og som over tid plasserer seg i en situasjon hvor de er aktuelle for en ordførerplass, har et noe mer bevisst forhold til kjøp av svart arbeid enn folk ellers. Når en i tillegg til denne lille undersøkelsen tar hensyn til VGs oppslag fra oktober året før, hvor det kom frem at 43 av landets 169 stortingspolitikere enten hadde betalt svart eller mottatt svart betaling, er det i utgangspunktet grunn til å tro at omfanget av

⁶¹ <http://www1.vg.no/nyheter/innenriks/valg-2007/artikkel.php?artid=162184>

svart arbeid er forholdsvis utbredt.⁶²

3.3.5 Svart arbeid i timer og kroner

Denne rapporten har frem til nå gitt en oversikt over andelen av befolkningen som har kjøpt eller solgt svart arbeid siste året. På bakgrunn av tidligere norske undersøkelser og Søren Pedersens analyse kan vi anslå at mellom 15 og 17 % av befolkningen har arbeidet svart siste 12 måneder. Det er videre sannsynlig at andelen som kjøper svarte tjenester er noe høyere.

Dette er likevel ikke tilstrekkelig for å kunne si noe om hvor alvorlig svart arbeid er som fenomen. Det er i tillegg nødvendig å ha en formening om hvor aktive de som arbeider svart konkret er. Det er av betydning om de som arbeider svart jobber svart en time hver 14. dag eller om de jobber svart inntil fem timer hver uke.

Søren Pedersen har på bakgrunn av spørreundersøkelsene gjennomført i 1998 og i 2002, laget en oversikt over gjennomsnittlig antall timer svart arbeid per uke fordelt på kjønn, alder og yrkesbakgrunn. Denne er vist i Tabell 5. Bakgrunnen for tabellen var at alle som bekreftet at de hadde arbeidet svart, ble spurt om de kunne anslå tidsbruken per uke. Totalt anslo 78 % av det norske utvalget, som hadde bekreftet at de hadde arbeidet svart, antall timer i gjennomsnitt brukt på svart ar-

⁶² <http://nyheter.vg.no/nyheter/artikkel.php?artid=134745>

beid per uke.⁶³ Dette ble så sammenholdt med kjønn, alder og yrkesbakgrunn.

Som vi ser så er for Norges del to ting som peker seg ut. For det første arbeider kvinner i gjennomsnitt noe mer svart per uke enn menn, 4,9 timer mot 4,1 timer i gjennomsnitt per uke. Gjennomsnittet for hele utvalget er 4,3 timer per uke. Årsaken til at gjennomsnittet for kvinner er noe høyere enn for menn er trolig omfanget av svart dagmamma (se omtale under 3.4.3), en tjeneste hvor den som arbeider svart i hovedsak arbeider hele dager. For det andre er det gruppene selvstendige næringsdrivende og ufaglærte, som er de gruppene som i gjennomsnitt arbeider svart flest timer. Det er ellers grunn til å merke seg gruppen arbeidsledige, der de som har svart i gjennomsnitt arbeider nesten ni timer svart per uke.

⁶³ Pedersen, S. 2003, Tabell 3.5, s. 81.

Tabell 5. Gjennomsnittlig antall timer svart arbeid for de i aldersgruppen 18-74 år som har bekreftet at de har arbeidet svart i Danmark, Norge, Sverige, Tyskland og Storbritannia, fordelt på kjønn, alder og yrkesbakgrunn.⁶⁴

	Danmark		Norge		Sverige		Tyskland		Storbritannia	
	Timer	Antall	Timer	Antall	Timer	Antall	Timer	Antall	Timer	Antall
Menn	5,6	171	4,1	235	4,9	74	8,5	220	4	55
Kvinner	3,4	47	4,9	105	4,3	35	7,8	124	3,4	23
18-29 år	6,4	54	4	120	4,9	39	7,6	119	4	24
30-39 år	4,3	56	4,4	90	3,2	33	7,7	99	2,7	36
40-49 år	3,2	51	4,6	63	6,6	21	9	61	-4,1	15
50-59 år	6,6	40	4,3	45	-4,6	8	10,8	38	-30	1
60-74 år	-6,8	17	5,3	22	-5,3	8	7,3	27	-6,7	2
Selvs tendig nærings driv.										
	4,2	42	4,9	42	-6,7	9	13,2	26	-5,7	7
Lønnet arbeider										
	5,5	131	3,7	128	2,9	21	4	40	2,6	32
Faglært arbeider										
	4,1	97	3,8	64	4,6	29	7,5	92	-5,2	15
Ufaglært arbeider										
	4,6	62	5,2	34	-5,5	15	8,6	35	-3,5	8
Arbeids ledig										
	-13,4	5	-8,9	11	-4,2	10	10,7	31	-1,9	3
Pensjonist										
	-7	18	-3,1	7	-5,3	7	8,9	26	-5	1
Under utdannelse										
	-5,5	15	2,8	20	-5,6	17	8,7	54	-1	2
Andre										
		2	5,6	34	-3	1	7,6	39	-7,8	6
Totalt	5,2	218	4,3	340	4,7	109	8,2	344	3,8	78

Med dette som utgangspunkt er det mulig å etablere et estimat på gjennomsnittlig antall timer svart arbeid som andel av totale antall timer innenfor en normaluke.

⁶⁴ Pedersen, S. 2003, Tabell 3.6, s. 83. Tallene med færre respondenter enn 20 stk er markert med parentes.

Tabell 6. Antall svarte arbeidstimer som andel av hvite timer i Danmark, Norge, Sverige, Tyskland og Storbritannia⁶⁵

	Andel av befolkningen i aldersgruppen som har arbeidet svart	Gjennomsnittlig antall timer per uke arbeidet svart av de som har arbeidet svart	Gjennomsnittlig antall timer svart arbeid per uke for befolkningen som helhet	Antall hvite timer normalt arbeidet per uke for befolkningen som helhet	Svart arbeid som andel av hvite timer
	18-66 år	18-66 år	18-66 år	18-66 år	
	1	2	3=1*2	4	5=3/4
	Andel	Timer pr uke	Timer per uke	Timer per uke	Andel
Danmark	21,60 %	4,89	1,06	27,9	3,8
Norge	18,20 %	4,23	0,77	29,3	2,6
Sverige	12,00 %	4,75	0,57	25,3	2,3
Tyskland	11,70 %	8,31	0,97	23,6	4,1
Storbritannia	8,70 %	3,76	0,33	26,5	1,2

For Norges del blir det anslått at andelen i yrkesaktiv alder fra 18 til 66 år som arbeider svart, i gjennomsnitt arbeider 4,23 timer i uka. Legger vi et 46 ukers arbeidsår til grunn, får vi et timetall på rundt 195 timer i året i gjennomsnitt.

Dette er noe høyere enn hva Tone Ognedal m. fl. ved Frischsenteret har i sine analyser for årene 1989 og 2001.⁶⁶ På spørsmål til de som allerede hadde bekreftet at de hadde arbeidet svart, om hvor mange timer de hadde arbeidet svart siste 12 måneder, ligger hovedtyngden i deres undersøkelser klart under 100 timer per år. I 2001 svarer 25,8 % av mennene, som allerede har bekreftet at de arbeidet svart, at de har ar-

⁶⁵ Pedersen, S. 2003. s. 105 Årsakene til at tallene for andel av befolkningen som arbeider svart avviker fra tallene tidligere presentert er forskjell i alder. Tallene gjengitt tidligere tar for seg aldersgruppen 18 til 74 år. I denne tabellen er gruppen fra 18 til 66 år.

⁶⁶ Ognedal, T. m.fl. 2002. Tabell 4.2. s. 67-68.

beidet mellom 25 og 49 timer. 20,3 % svarer at de har arbeidet mellom 50 og 99 timer. Hva som eventuelt drar opp gjennomsnittet i retning Søren Pedersens analyser, er at 5,6 % av mennene og 7,7 % av kvinnene ved undersøkelsen i 2001 svarer at de har arbeidet mellom 200 og 399 timer siste 12 måneder. I tillegg svarer 2,3 % av mennene at de i de siste 12 månedene har arbeidet mer enn 1000 timer svart.

Uansett hvilke tall man forholder seg til i en analyse av temaet svart arbeid, vil det være nødvendig å forholde seg til grader av usikkerhet. Det er som vi ser forholdsvis stort sprik mellom de resultater som forskerne ved Frisch-senteret har fått, og de resultater som Søren Pedersen har lagt til grunn. Metoden har i hovedsak vært den samme, med unntak av at Søren Pedersens analyse er noe mer gjennomarbeidet og at utvalget er noe større. En kan slikt sett i Pedersens analyse forvente en noe større representativitet med hensyn til resultatene. Dette gjør at det likevel, men med en viss tilbakeholdenhet, kan være grunnlag for å holde fast ved Søren Pedersens analyser. Dette støttes av spørreundersøkelsen gjort på vegne av EU-kommisjonen, hvor det i oppsummeringen av analysen av dette spørsmålet heter:

Results show that for many people undeclared work is only a small side activity: Almost half of the undeclared workers did this work for less than 50 hours during the last 12 months. For a job carried out regularly this means just one hour of work per week, while for a seasonal activity it means hardly more than one full-time week of undeclared work. Another 30 % worked between 50 and 200 hours a year, which is roughly equivalent to between one and five work `en bloc` or up to 4 hours on a weekly basis. Overall, a large majority of more than three quar-

*ters (77 %) of undeclared workers thus can be said to be doing undeclared work as a side activity only – with not more than 5 weeks en bloc per year of a maximum of 4 hours per week if the work was done regularly.*⁶⁷

Legger vi til grunn samme produktivitet i svart som i hvit sektor, samt samme markedspris (det vil si den offisielle hvite timeprisen), gir dette en indikasjon på svart arbeids andel av BNP. Pedersen har på bakgrunn av undersøkelsene anslått svart arbeids andel av BNP i Danmark til å være 3,8 %. Andelen er beregnet til å være noe lavere i Norge og Sverige, henholdsvis 2,6 % og 2,3 %. Det kan her nevnes at tallet for Sverige er omtrent på nivå med hva det svenske Riksrevisjonsverket la til grunn i sin analyse fra 1998 hvor en hadde brukt samme metode for beregning.⁶⁸ For Norges del vil en andel på 2,6 % av BNP i 2007 utgjøre ca. 60 milliarder kroner.

⁶⁷ Reidmann, A. & Fischer, G. 2007, s. 19.

⁶⁸ I følge note 45 i Pedersen, S. 2003, s. 105.

Tabell 7. Omfang av svart arbeid som andel av BNP i Danmark, Norge, Sverige, Tyskland og Storbritannia basert på oppgitt timelønn for svart arbeid i 2002⁶⁹

	Antall timer svart arbeid hvert år	Gjennomsnittlig time lønn svart arbeid	Omfang svart arbeid	Omfang av svart arbeid som andel av BNP	År
	Millioner timer				
Danmark	207	117 DKK	24 mrd DKK	1,80 %	2001
Norge	121	137 NOK	17 mrd NOK	1,10 %	1998/2002
Sverige	167	112 SEK	19 mrd SEK	1,00 %	1998
Tyskland	2707	20 DM	54 mrd DM	1,30 %	2001
Storbritannia	623	9 GBP	6 mrd GBP	0,60 %	2000

Legger man til grunn timepris konkret betalt for det svarte arbeidet, er nivået på den svarte økonomiens andel av BNP naturlig nok noe lavere. I Pedersens analyse er det for Norges del lagt til grunn en gjennomsnittspris i det svarte markedet på 137 norske kroner.⁷⁰ Sammenholdt med resultatene i tabell 5, som gir et anslag på antall timer arbeidet svart totalt i løpet av året, gir dette for 2002 et anslag på omfanget av svart arbeid i Norge på ca. 17 milliarder kroner. Sammenholder vi det med 2007-nivået utgjør 1,1 % 25 milliarder kroner.

3.4 Hvem arbeider svart?

Selv om Søren Pedersen i sin undersøkelse fra 2003 viser at det er for-

⁶⁹ Pedersen, S. 2003, Tabell 4.1, s. 105.

⁷⁰ Igjen kan det i utgangspunktet se ut som dette er noe høyt hvis en sammenholder med Ognedal, T 2002, analyse. Den største gruppen av mennene (25,8 %) oppgir en timelønn på mellom 100 og 119 kr. Gjennomsnittet dras likevel opp ved at nesten 20 % av mennene oppgir at de tjener mer enn 205 kr i timen svart.

skjell mellom landene når det gjelder svart arbeid, er det også noe som er felles. Som vi ser av Tabell 8, er menn langt mer aktive når det gjelder svart arbeid enn kvinner. For Norges del viser oversikten at rundt én av fire menn har arbeidet svart, mens kun én av ti når det gjelder kvinner. Fordelingen er omtrent den samme som i Danmark. Tallene for Norge er omtrent på linje med resultatene som tidligere er publisert innenfor norsk forskning, selv om andelen for menn i Sørensens undersøkelse er noe høyere.⁷¹

⁷¹ Se Ognedal, T. m.fl. 2002, Tabell 6, s. 9. Fordelingen menn/kvinner som hadde arbeidet svart siste 12 måneder var i 1980; 28/11, 1989; 32/16 og 2001; 18/8.

Tabell 8. Andel av befolkningen i aldersgruppen 18-74 år som har arbeidet svart i Danmark, Norge, Sverige, Tyskland og Storbritannia, fordelt på kjønn og alder.⁷²

	Danmark		Norge		Sverige		Tyskland		Storbritannia	
	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall
Menn	24,9	882	23,8	1276	15,4	1074	14,5	2714	10,3	753
Kvinner	11,5	914	10,7	1246	7,0	1107	6,5	2824	5,4	819
18-19 år	42,0	50	22,2	108	(24,6)	65	16,6	198	(3,9)	55
20-29 år	26,8	284	23,9	518	17,1	369	19,1	802	13,0	268
30-39 år	24,5	383	20,3	572	17,4	425	13,2	1243	13,2	340
40-49 år	22,1	358	16,9	508	12,1	462	10,0	1049	7,8	334
50-59 år	15,9	370	12,8	430	(4,5)	420	7,4	896	(3,9)	272
60-69 år	11,5	252	9,3	269	(3,7)	323	5,6	901	(1,5)	217
70-74 år	(6,1)	99	(6,0)	117	(2,6)	117	(1,0)	449	(0,6)	86

* Årsaken til parenteser rundt enkelte tall er at det er mindre enn 20 observasjoner i cellen.

Ved siden av kjønnsdimensjonen er det også store likheter med hensyn til alderen på de som er mest aktive i det svarte markedet. Undersøkelsen viser at aldersgruppene 18-19 år og 20-29 år er de mest aktive, men i tillegg er aldersgruppen 30-39 år mer aktive enn gjennomsnittet for befolkningen totalt. Dette er resultater som bekrefter tidligere norske undersøkelser.⁷³

I tillegg viser det seg å være store likheter mellom landene når vi ser på yrkesbakgrunn og aktivitet i det svarte markedet. Som vi ser i

⁷² Pedersen, S. 2003, s. 66.

⁷³ Se for eksempel Tufte. P.A. 1994, s. 70-71.

Tabell 5. så er tre grupper som peker seg ut som mest aktive; de selvstendige næringsdrivende, de faglærte arbeiderne og studenter. Hvilken gruppe som er mest aktiv, varierer mellom landene. Mens studentene er mest aktive i Tyskland, Sverige og Storbritannia, er de faglærte arbeiderne mest aktive i Norge og Danmark. Av gruppen faglært arbeider i Norge oppgir hele 41,8 % at de har arbeidet svart. Gruppen selvstendig næringsdrivende kommer med sine 33,3 % på en god andreplass.

Tabell 9. Andel av befolkningen i aldregruppen 18-74 år som har arbeidet svart i Danmark, Norge, Sverige, Tyskland og Storbritannia fordelt på yrkesbakgrunn.⁷⁴

	Danmark		Norge		Sverige		Tyskland		Storbritannia	
	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall
Selvstendig næringsdriv.	27,8	162	33,3	165	17,5	137	12,1	336	(13,5)	122
Lønnet arbeider	18,2	582	13,8	1242	7,2	559	7,1	1184	9,5	536
Faglært arbeider	29,2	308	41,8	184	15,8	462	19,2	826	12,5	161
Ufaglært arbeider	28,6	168	20,3	227	13,4	262	8,2	723	(5,6)	210
Arbeidsledig	(9,9)	81	(21,7)	60	(10,6)	151	20,7	247	(9,2)	40
Pensjonist	9,5	326	(5,9)	186	(3,3)	394	4,2	1281	(1,1)	233
Under utdanning	25,2	135	18,7	112	23,5	162	27,3	256	30,6	26
Andre	-	34	12,5	346	(7,8)	51	8,7	685	(3,7)	244
Totalt	20,3	1796	17,3	2522	11,1	2181	10,4	5538	7,8	1572

* Årsaken til parenteser rundt enkelte tall er at det er mindre enn 20 observasjoner i cellen.

⁷⁴ Pedersen, S. 2003. s. 66

3.4.1 Arbeidsløses aktivitet i det svarte markedet

Søren Pedersen bruker i sin undersøkelse noe plass på å diskutere de arbeidsløses deltagelse i det svarte markedet. Årsaken var den offentlige debatten i Danmark hvor det på bakgrunn av enkelte ”raid” i restaurantbransjen, der en har funnet en rekke personer som i systemet er registrert som arbeidsløse eller trygdede, har etablert seg et bilde av at arbeidsløse er særlig aktive i det svarte markedet.⁷⁵

Dette er en problemstilling som heller ikke er helt ukjent i Norge. I undersøkelsen som Samarbeidsforumet mot svart arbeid gjorde sommeren 2006, hvor man kartla omfanget av svart arbeid i Vestfold, svarte 72 % at de mente at det var sammenheng mellom svart arbeid og misbruk av trygdeordninger.⁷⁶ I Aftenposten 02.10.08 kunne vi under overskriften *Tar heller svart arbeid* lese følgende:

Flere av langtidsmottakere i Oslo sa fra seg sosialhjelp. Forklaring: De fikk så tett oppfølging at det ble umulig å ha svart jobb på si. (...) Sosialkontoret kjenner til at det dreier seg om svart arbeid innen bygge- og restaurantbransjen, og noe narkotikasalg.⁷⁷

Bildet av at det er de arbeidsløse som er mest aktive med hensyn til

⁷⁵ Pedersen, S. 2003. s. 67.

⁷⁶ Sentio, 2006.

⁷⁷ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2687465.ece>

svart arbeid, ble også bekreftet i en spørreundersøkelse som EU-kommisjonen fikk utført innenfor EU i perioden mai - juni 2007. På spørsmålet hvilke grupper man trodde var mest aktive (most likely to carry out undeclared work) med hensyn til svart arbeid, svarte 41 % at de trodde de arbeidsledige var mest aktive, mens 23 % antok at ulovlige innvandrere var mest aktive. I Danmark og Sverige trodde henholdsvis 17 % og 30 % av respondentene at de arbeidsledige var de mest aktive, mens 14 % og 23 % mente at ulovlige innvandrere toppede listen.⁷⁸

I følge Pedersen hadde det, til tross for en rekke undersøkelser hvor en hadde undersøkt problemstillingen, vist seg vanskelig å vise empirisk at arbeidsledige er mer aktive i det svarte markedet enn gjennomsnittet av befolkningen. Forskning viser tvert imot at “...researchers who examined this in a number of European countries agreed that the black level of black activities carried out by the unemployment is insignificant”.⁷⁹

Dette betyr likevel ikke at det ikke er en sammenheng mellom omfanget av svart arbeid og arbeidsledighet. Som vist tidligere, var andelen som arbeidet svart i Norge rundt 1990 høyere enn årene ellers. Dette hadde klart sammenheng med økningen i arbeidsledigheten. Sammenhengen er ellers bekreftet i Øyvind Johan Dahls empirisk orienterte un-

⁷⁸ Arnold Riedmann og Gabriele Fisher, TNS Opinion & Social. Spesial Eurobarometer 284, Undeclared work in the European Union. Publisert oktober 2007.

⁷⁹ Pedersen, S. 2003. s. 67.

dersøkelse fra 2004, hvor han så på sammenhengen mellom nivået på arbeidsledigheten og omfanget av svart arbeid.⁸⁰

Pedersen viser ellers til en kvalitativ undersøkelse av 43 arbeidsledige fra Østerrike som viste at det var en klar sammenheng mellom hva man hadde gjort når man var sysselsatt og mulighet for svart arbeid som arbeidsledig. Undersøkelsen viste at de som arbeidet svart når de var arbeidsledige benyttet seg av det nettverk de hadde fått etablert mens de var i ordinær jobb – og hadde jobbet svart. Arbeidsledige som ikke hadde arbeidet svart mens de var i ordinært arbeid, var derfor også mindre aktive i det svarte markedet når de var arbeidsledige.⁸¹

3.4.2 Utenlandsk arbeidskraft

Et forhold som ikke blir fanget opp i de spørreundersøkelsene som tidligere er referert, er bruken av utenlandsk arbeidskraft ved kjøp av svart arbeid. Det er grunn til å tro at økt arbeidsinnvandring har satt sitt preg på tilbudet av svart arbeid, både mot husholdningsmarkedet og næringsmarkedet. Den danske forskeren Claus Larsen hevdet for eksempel i 2006, etter å ha avdekket en nedgang i omfanget av svart arbeid i Danmark, at nedgangen kunne skyldes at arbeidet nå i stedet

⁸⁰ Øyvind Johan Dahl. Arbeidsledighet og svart arbeid. En empirisk analyse 1980-2003. Arbeidsnotat 2/2004. Frischsenteret. Oslo.

⁸¹ Pedersen, S. 2003. s. 67. Pedersen viser her til Linda Pelzmanns undersøkelse fra 1988, *Wirtschaftspsychologie. Arbeitslosenforschung. Schattenwirtschaft. Steurpsychologie. Mit einer Einführung von Jan Tinbergen.* Wien.

ble gjort av arbeidere fra Øst-Europa.⁸²

Videre viste det danske ukebrevet A4, som gis ut av det danske LO, i september i år til en undersøkelse hvor det viste seg at en av fire polakker i København enten arbeidet svart, eller ikke visste om de betalte skatt.⁸³ Direktør i Danske Byggeri, Børge Elgaard, ga i artikkelen uttrykk for at han trodde at det meste av det svarte arbeidet som ble gjort av utenlandsk arbeidskraft ble gjort for husholdningene; ”*Der har jo hele tiden været et marked for sort arbejde. Der, hvor jeg bor, ser man mange polske biler i de private indkørsler. Det må være sådan en entreprise, der er i konkurrence med danskernes sorte arbejde*”.

Det er liten grunn til å tro at det er vesentlig annerledes i Norge. Tidligere skattedirektør Bjarne Hope ga for eksempel i 2005 uttrykk for at han trodde at økt tilbud av utenlandsk arbeidskraft ville medføre mer svart arbeid i husholdningsmarkedet.⁸⁴ I en artikkel i Dagsavisen i mars i år, viser en malermester til at han nærmest har gitt opp mulighetene for å få oppussingsarbeid for vanlige folk. Det spesielle var likevel at de fortsatt mottok henvendelser fra vanlige folk som ønsket en vurdering av hvordan et arbeid burde gjøres, men at de i etterkant ikke hørte noe. Derimot så man i følge malermesteren ”...ofte at det står en bil med

⁸² Claus Larsen. Sort arbejde er faldet. Nyt fra Rockwoolfondens Forskningsenhed, København, April 2006.

⁸³ Ugebrevet A4. Polakker overtager danskernes sorte arbejde. 29.sept. 2008, nr. 32.

⁸⁴ Skal ta de som betaler svart. VG. 28.11.2005.

*polske skilter utenfor huset, når vi senere kjører forbi huset”.*⁸⁵

Problemstillingen bekreftes delvis av at 22 % av de som i Vestfold hadde erkjent at de hadde kjøpt svart arbeid, hadde benyttet seg av utenlandsk arbeidskraft.⁸⁶ I Opinions landsomfattende undersøkelse fra 2006 bekreftet 28 % at de hadde kjøpt svart arbeid at de hadde kjøpt utenlandsk arbeidskraft.⁸⁷ Dette betyr at det er grunn til å tro at man her har et forhold som man ikke har oversikt over omfanget av.

3.4.3 Hvilke yrkesgrupper arbeider svart?

Hvilke yrkesgrupper som er aktive i det svarte arbeidsmarkedet og hvilket arbeid som gjøres svart er selvfølgelig i stor grad bestemt av etterspørselen. Mens Søren Pedersens analyse av omfanget av svart arbeid og hvilke personer (kjønn og alder) som er aktive viser stor grad av likhet mellom landene, er bildet noe mer nyansert i analysen av i hvilke sektorer eller yrkesgrupper det er mest svart arbeid.

Det kan igjen være grunn til å minne om at utgangspunktet for det som her drøftes, er Søren Pedersens store omnibusundersøkelse vedrørende svart arbeid, og hva de som bekreftet at de hadde arbeidet svart, svarte på spørsmålet vedrørende aktivitet. Men unntak av Tyskland, ga over

⁸⁵ Helsvart oppussing i private hjem. Dagsavisen 13. mars 2008, s. 10-11.

⁸⁶ Sentio 2006

⁸⁷ Opinion. Nov. 2006, s. 6.

95 % av de som hadde bekreftet at de hadde arbeidet svart, detaljerte opplysninger om hva de hadde gjort.⁸⁸

Svarene på disse spørsmålene ble i etterkant ”kodet” i henhold til EUs industrielle klassifisering.⁸⁹ På den måten ble det forsøkt å skape en struktur hvor man fordelte den svarte aktiviteten inn i sektorer og bransjer. Denne oversikten er presentert i Tabell 10.

Det som slår en når man ser Tabell 10, er hvor stor andel av det totale svarte arbeid som utføres som kan klassifiseres inn under bygg- og anleggsbransjen. Det er forholdsvis store forskjeller mellom landene. Mens over 50 % av de i Danmark som bekreftet at de hadde arbeidet svart, gjorde arbeid som kan klassifiseres inn under bygg- og anleggssektoren, er andelen for denne type arbeid i Sverige rett i overkant av 25 %. For Norges del klassifiserte Søren Pedersen 43,5 % av arbeidet som er blitt gjort svart inn under bygg- og anleggsbransjen, og det at det var størst aktivitet innenfor snekker-, elektriker- og rørleggertjenestene.

⁸⁸ Pedersen, S. 2003, s. 119.

⁸⁹ Kvaliteten på svarene er varierende og lot seg derfor ikke kode i tråd med EUs industrielle klassifisering. Det er store forskjeller mellom landene mht. kvalitet. Andelen av aktivitetene som ikke lot seg kode varierer fra 2 % i Danmark, henholdsvis 13 %, 7 % og 11 % i Norge, Sverige og Tyskland, til ikke mindre enn 31 % i Storbritannia.

Tabell 10. Svart arbeid i aldersgruppen 18-74 år fordelt på aktivitet i Danmark, Norge, Sverige, Tyskland og Storbritannia.⁹⁰

	Danmark	Norge	Sverige	Tyskland	Storbritannia
	-2001	(1998/2002)	(1997/1998)	-2001	-2000
Landbruk, skogbruk og fiske	(5,2)	(0,8)	9,1	(4,3)	(1,1)
Industri	(1,0)	(3,0)	4,9	(1,3)	14,0
Handel	(0,3)	(0,6)	(1,6)		(0,7)
Bygg og anlegg	53,3	43,5	27,2	29,0	46,7
maling	11,1	5,3	5,5	17,0	17,2
snekker	12,5	14,9	7,2	(0,9)	11,1
steinlegging	13,0	(10,6)		(1,1)	1,3
annet (elektriker, rørlegger)	16,7	12,8	14,6	10,0	17,2
Tjenester	34,1	39,5	48,4	42,5	23,8
reparasjonsarbeid	9,8	5,9	5,8	3,7	11,6
revisjons-/advokattjenester	(2,3)	(0,7)	2,0	(0,2)	
rengjøring	(1,2)	(2,1)	2,5	4,3	
barnepass	1,8	16,6		3,9	
hagetjenester	10,6	2,6	1,8	10,6	
annet (frisør m.m)	8,4	11,6	36,4	19,8	12,2
Annet (særlig transporttjenester)	(2,2)	(1,9)	6,4	5,0	(4,8)
Ikke rapportert aktivitet	(3,9)	10,7	(2,3)	17,9	8,9
Samlet	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Tallene i parentes avspeiler at antall respondenter er mindre enn 20.

⁹⁰ Renoy, P. m.fl. 2004, Tabell 4.4, s. 110.

Ser vi isolert på tjenestesektoren er det for Norges del grunn til å merke seg den høye andelen som bekreftet at de arbeidet som svart dagmamma, hvor hele én av seks (16,6 %) av de som bekreftet at de hadde arbeidet svart, hadde arbeidet som dagmamma. Dermed var det innenfor denne tjenesten omfanget av det svarte arbeidet på undersøkelsestidspunktet (1998/2002) var størst. Det er grunn til å tro, med stor grad av sannsynlighet, at dette avspeiler mangel på barnehageplasser på det tidspunkt, og at denne andelen nå er langt lavere.

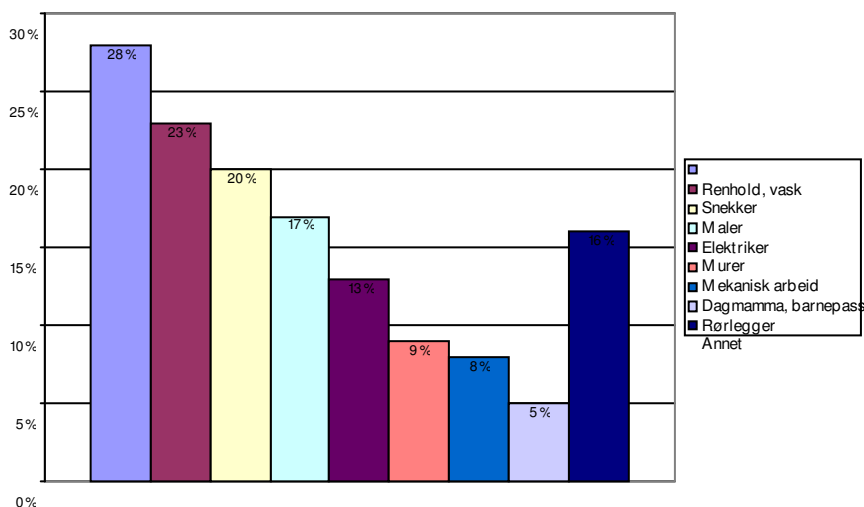
Det er likevel forhold som tyder på at tjenestesektorens andel delvis er opprettholdt, men at renhold/vask nå har overtatt barnepassets tidligere dominerende rolle. Som vi ser, så utgjorde andelen som gjorde arbeid som klassifiserer inn under renholdstjenesten kun 2,1 %.

Bakgrunnen for påstanden om at renhold/vask hadde økt sin andel av det totale svarte arbeidet i Norge, er Opinions landsomfattende undersøkelse på vegne av Samarbeidsforum mot svart arbeid, publisert november 2006.⁹¹ I denne undersøkelsen så man primært på privates kjøp av svart arbeid. Det er grunn til å hevde at dette også sier noe om på hvilke områder det arbeides svart.

Etter at man hadde bekreftet at man hadde kjøpt svart arbeid, svarte hele 28 % at de hadde kjøpt renholdstjenester på spørsmålet om hvilke

⁹¹ Rui, Gunhild, 2006. Publisert på Skatteetatens hjemmeside. Dette stemmer også i hovedsak overens med undersøkelsen av svart arbeid i Vestfold hvor fordelingen var følgende; Snekkerarbeid, 31 %, Elektrisk arbeid, 24 %, Vaskehjelp, 22 %, Reparasjon av bil, 18 %, Utvendig husmaling, 17 %, Annet, 17 %, Rørleggerarbeid, 13 %, Innvendig overflatebehandling av bolig, 11 %, Barnepass, 10 % og Klipping av plen/måking av snø, 8 %.

type arbeid en hadde kjøpt svart siste to år. Barnepass var nå redusert til 8 %.



Figur 2. Fordeling av hvilke type arbeid man har kjøpt svart siste to år blant de som har bekreftet kjøp av svarte tjenester september 2006.⁹²

Det er her igjen grunn til å merke seg hvilken betydning håndverkstjenestene innenfor bygg- og anleggssektoren har når det gjelder kjøp av svart arbeid, hvilket selvfølgelig har betydning for tilbudet av svart arbeid.

På spørsmål om hvilke tjenester man hadde kjøpt svart, står håndverkertjenestene snekker, maler, elektriker, murer og rørlegger, hvis man summerer tjenestene, totalt for hele 78 %. Dette gjør at omfanget av kjøp av svart arbeid samlet sett blir langt over 100 %. Årsaken til de store tallene er at flere har svart at de har kjøpt flere tjenester. Siden

⁹² Rui, G. 2006.

håndverkertjenestene til en viss grad er komplementære – man trenger både snekker, elektriker og rørlegger hvis man ønsker å bygge om badet – er det grunn til å tro at det er særlig innenfor disse bransjene folk har benyttet fagfolk med ulik fagbakgrunn. Dette forklarer også hvorfor fagarbeiderne er såpass godt representert i det norske svarte markedet, jf. Tabell 10. Selv om folk kjøper svart arbeid, hvor siktemålet klart er å spare penger, er man på grunn av strenge norske byggeforskrifter avhengig av og interessert i at arbeidet blir fagmessig utført. Dette gir fagfolkene samlet sett en sterk posisjon.

3.5 Svart arbeid i bygg- og anleggsbransjen

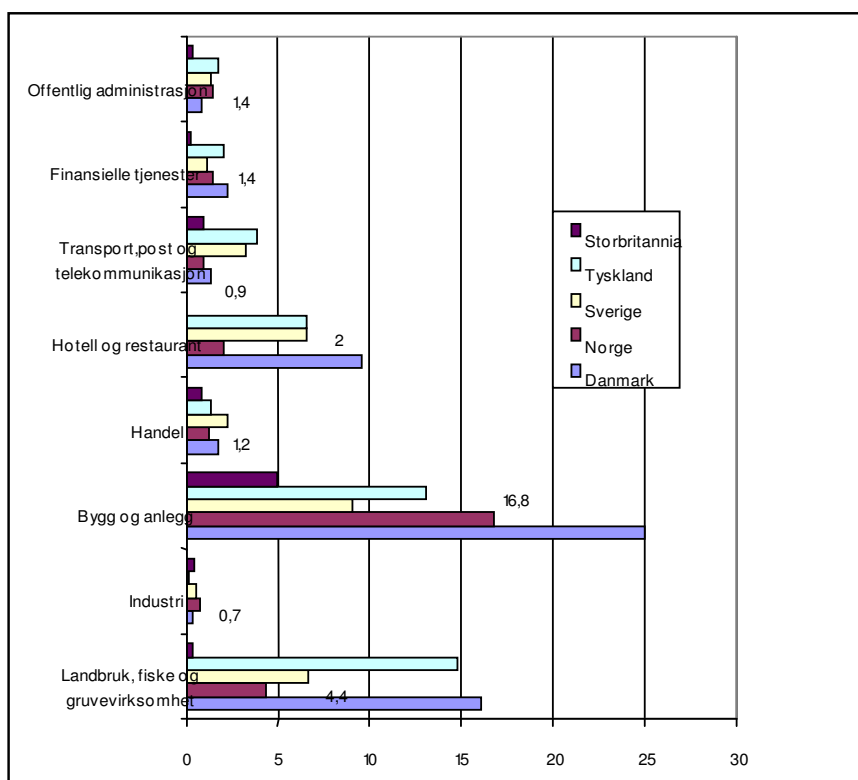
Søren Pedersen spurte som nevnt tidligere de som hadde bekreftet at de hadde arbeidet svart, hva de hadde gjort når de arbeidet svart. Med unntak av svarene fra Tyskland, ga mer en 95 % av de som hadde arbeidet svart, også svar som beskrev aktiviteten i detalj.⁹³ Svarene ble så tolket og kodet i tråd med EUs industrielle klassifisering.⁹⁴

Ved at den enkelte også antydte, som vist tidligere, hvor mange timer man hadde arbeidet svart siste 12 måneder, er det mulig å gi et estimat på den svarte aktiviteten i den enkelte bransje som andel av totale hvite antall timer. Resultatet er vist i figur 2.

⁹³ Pedersen, S. 2003. s. 119.

⁹⁴ Andelen av aktivitetene som ikke lot seg kode varierte sterkt mellom landene, fra kun 2 % i Danmark til henholdsvis 13 %, 7 % og 11 % i Norge, Sverige og Tyskland og hele 31 % i Storbritannia.

Som vi ser er bygg- og anleggssektoren bransjen, med unntak av Tyskland hvor primærnæringene utmerker seg, hvor den svarte aktiviteten er størst. Dette er for så vidt kun en bekreftelse på det som tidligere er vist, jf. figur 1. Det som kanskje kan overraske, er hvor stor andel av bygg- og anleggssektorens totale omsetning svart arbeid utgjør samlet. I Danmark viser Pedersens undersøkelse at svart arbeid innenfor bygg- og anleggsbransjen totalt representerer hele 25 % av totalt antall hvite timer. For Norges del er antall timer arbeidet svart, som andel av antall hvite timer innenfor bygg- og anleggsbransjen, anslått til 16,8 %.



Figur 3. Estimert på omfang av svart arbeid målt i timer av totale antall timer i Danmark, Norge, Sverige, Tyskland og Storbritannia fordelt på sektor. (Tall i prosent)

Når det gjelder andre bransjer, kan vi merke oss at restaurantbransjen ikke er så sterkt preget av svart arbeid som antatt. Det er kanskje grunn til å tro at skatteunndragelse der man unnlater å opplyse om reell omsetning, er hovedproblemet når det gjelder denne bransjen.

Det kan være grunn til å diskutere estimatet på 16,8 %. Dette fordi det intuitivt virker å være et svært høyt tall. Et estimat på 16,8 % indikerer at hver person som arbeider i bygg og anleggsbransjen i gjennomsnitt, hvis man legger 37,5 timers arbeidsuke til grunn, arbeider svart i overkant av 6 timer i uken. Dette er jf. tabell 5 noe høyere enn hva som ble estimert som et gjennomsnittlig timeantall for alle som arbeider svart. All den tid det er sannsynliggjort at ansatte i bygg- og anleggsbransjen er de mest aktive, og de mest etterspurte i det svarte markedet, er det imidlertid naturlig å forvente at denne gruppen samlet representerer et høyere antall timer svart arbeid enn gjennomsnitt ellers. Sammenholder vi med beregningen i tabell 5, hvor anslaget på gjennomsnittlig antall timer per uke arbeidet svart av de som hadde arbeidet svart for Norges del var 4,23 timer per uke, ser vi at estimatet på i gjennomsnitt 6,3 timer per uke for ansatte innenfor bygg- og anleggsbransjen kan sies å være rimelig. Det er nødvendig å minne om at vi her snakker om gjennomsnittstørrelser. Det store flertallet av de som arbeider svart, arbeider klart mindre enn dette, mens enkelte er svært aktive.

Dette betyr at det ved hjelp av oversikter som viser antall ansatte i bygg- og anleggsbransjen, og ved å legge til grunn antall arbeidstimer i et år, er mulig å etablere et estimat på verdien av det svarte arbeidet i bygg- og anleggsbransjen.

I følge Statistisk Sentralbyrå var det i 2005 totalt sysselsatt 146 461

personer i bygg- og anleggsbransjen i Norge. Samlet representerte dette 114 219 årsverk som totalt leverte 198 967 651 arbeidstimer.⁹⁵ Samtidig ble i 2005 i bygg- og anleggsbransjen utbetalt 43,5 milliarder kroner (inkludert feriepengene) i lønn. Dette gir samlet sett en pris per arbeidstime, hvis man deler antall arbeidstimer på totalt utbetalt lønn, på kr 219. Korrigerer vi for feriepengene og skatt gir dette en timelønn på rundt regnet kr 150.

Legger vi estimatet på 16,8 % til grunn, ble det i 2005 arbeidet i overkant av 33,4 millioner timer svart av folk tilhørende bygg- og anleggsbransjen. Samlet utgjør dette totalt 19 200 svarte årsverk. Hvilken verdi dette representerer som andel av BNP, avhenger av hvilken pris man legger til grunn for arbeidet som utføres. All den tid det har vært vanlig å fokusere på svart arbeids andel av BNP, er det i utgangspunktet naturlig å legge gjennomsnittlig timepris til grunn, dvs. pris inkludert eventuell skatt og feriepengene. Som vist over var denne prisen i 2005 kr 219 per time. Legger vi dette til grunn, var verdien av det svarte arbeidet utført av folk innenfor bygg- og anleggsbransjen i 2005 totalt på 7,3 milliarder kroner.

I tillegg skal det etter reglene betales merverdiavgift på det arbeidet som er utført. Summerer vi dette, er det mulig å anslå verdien av svart arbeid utført av folk innenfor bygg- og anleggsbransjen til ca. 9 milliarder kroner. Forutsetter vi en skatteprosent på 28 % representerer det

95

http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=03918

et samlet skatte- og avgiftstap for staten på i underkant av 4 milliarder kroner.

Dette betyr, hvis vi legger til grunn en timepris som over korrigert for skatt og feriepenger, at personer som i løpet av 2005 utførte tjenester som naturlig faller inn under bygg- og anleggsbransjen, totalt mottok rundt 5 milliarder kroner i svarte inntekter.⁹⁶ Dette er et beløp som, selv om vi justerer prisen, ligger en del høyere enn hva Frisch-senteret antydte i sin analyse fra 2002, hvor de på bakgrunn av spørreundersøkelsen de gjennomførte i 2001, estimerte total svart inntekt for personlige skatteyttere i 2001 til 6,9 milliarder kroner.⁹⁷ Ved å ta hensyn til usikkerheten vedr. resultatet konkluderte imidlertid Frisch-senteret med at en ”...med 95 % sikkerhet [kunne] si at det sanne unndratte beløpet i den norske befolkningen i 2001 er mellom 2,9 milliarder kr og 10,9 milliarder kroner”.⁹⁸

Usikkerheten i Frisch-senterets estimat, når man tar hensyn til standardavviket, avspeiler usikkerheten i estimatene som her er blitt gjort. Dette gjelder uavhengig av metode som legges til grunn. Vi har i vår analyse valgt å ligge tett opp til den analyse som Søren Pedersen har gjort, og de tall som han har brukt. Det er viktig å være klar over at

⁹⁶ Det er her lagt til grunn en timepris på kr. 150. Utgangspunktet er kr. 219. Korrigert for feriepenger utgjør dette rundt regnet kr. 198. Ved å legge til grunn en skatteprosent på 25 % får vi kr. 150.

⁹⁷ Ognedal, T. 2002. Tabell 4.5. s. 69.

⁹⁸ Samme sted.

estimatet på omfanget av svart arbeid er avledet av tall og vurderinger som alle inneholder grader av usikkerhet. Det er for eksempel stor grad av usikkerhet både ved beregnet timelønn, antall timer arbeidet, og omfang av svart arbeid innenfor den enkelte bransje.

Når vi likevel har valgt å holde fast ved de beregninger som Søren Pedersen har brukt, så skyldes det at dette er beregninger som er blitt underkastet internasjonale vurderinger.⁹⁹

Tallene han har kommet frem for de andre landene, er også til en viss grad blitt bekreftet av analyser for de enkelte land. Konklusjonen på dette er at vi legger til grunn at Frisch-senterets estimat for omfang av svart arbeid er noe for lavt. Det er særlig to forhold som forklarer forskjellen. For det første kan det se ut som om de har lagt til grunn en lavere timepris på det svarte arbeidet, for det andre legger Pedersen til grunn noe større aktivitet.

3.5.1 Svart arbeid i bygg- og anleggsbransjen i Grenland

Med det som nå er gjennomgått er det grunnlag for å kunne gi et kvalifisert svar på spørsmål om omfanget av svart arbeid i bygg- og anleggsbransjen i Grenland. Her vil analysen også bli støttet av egne spørreundersøkelser, hvor vi har bedt ansatte og bedriftsledere i Gren-

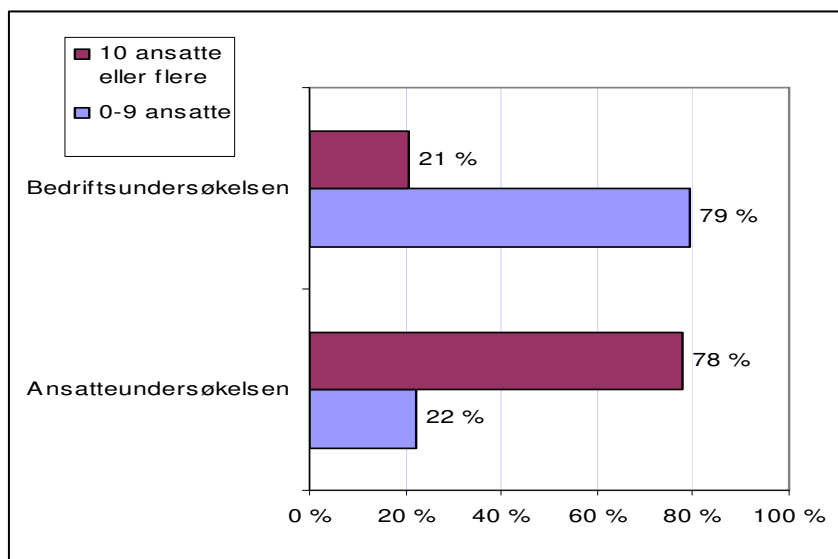
⁹⁹ Det kan vel her kort vises til EU-kommisjonens analyse fra mai 2004, Reynoy, P. 2004.

land svare på spørsmål knyttet til eksistensen av svart arbeid.

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad det er mulig å bruke det innhentede materialet og sammenholde det med de estimat som tidligere er gjort. Det er videre spørsmål om i hvilken grad svarene på våre spørsmål er representative for bransjen i Grenland som sådan.

Videre er det viktig å være oppmerksom på at strukturen innenfor bygg- og anleggsbransjen i Grenland, med hensyn til bedriftsstørrelse og fordeling av antall ansatte mellom store og små bedrifter, i hovedsak er lik den på landsbasis. Det er derfor i utgangspunktet ingen strukturelle forskjeller mellom bygg- og anleggsbransjen i Grenland og i Norge forøvrig. Representativiteten i svarene på våre spørsmål vil derfor avhenge av hvem som svarer på spørreskjemaet og i hvilken grad de som svarer er representative for hele populasjonen, og selvfølgelig om de som svarer er sannferdige i sine svar.

Som en del av spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi antallet ansatte i bedriften de var tilknyttet. Svarene fremgår av figur 3.



Figur 4. Antall ansatte i bedriftene hos respondentene som har svart på spørreundersøkelse vedr. svart arbeid

Av oversikten ser vi at vi i vårt grunnlag, dvs. de som har svart på vårt spørreskjema, har fått en overrepresentasjon av ansatte i store bedrifter i forhold til den faktiske sammensettingen av små og store bedrifter i bygg- og anleggsnæringen. Det er slikt sett en skjevhet i utvalget. Det kan ha betydning for svarene, all den tid det er grunn til å anta at omfanget av svart arbeid er noe mer utbredt i små firmaer enn i store. Skjevheten vil i så fall bestå i at omfanget av svart arbeid blir noe underreportert. Det er likevel ikke slik at skjevheten er påfallende da hele 60 % av de sysselsatte innenfor næringen arbeider i bedrifter med mer enn 10 ansatte.¹⁰⁰

For å få et begrep om omfanget av svart arbeid ble både bedriftslederne

¹⁰⁰ I følge SSB

og ansatte spurt om de kjente til firmaer innen bransjen som arbeidet svart. Av svarene går det frem at hele 36 %, det vil si mer enn en av tre av bedriftslederne, og 24 %, det vil si en av fire av de ansatte, kjenner til firmaer innen bransjen som driver svart. Svarene bekrefter slikt sett tidligere undersøkelser om at svart arbeid er utbredt innenfor bygg og anleggsbransjen.

3.6 Oppsummering

VG hevdet i en leder i desember 2001 at det i Norge blir utført svarte tjenester for over 100 milliarder av kroner hvert år, og at aktiviteten er voksende. Vår gjennomgang av aktuell forskning viser at dette anslaget er alt for høyt. Det er likevel grunn til å konkludere med at omfanget av svart arbeid er forholdsvis stort og vel kjent i store grupper av befolkningen. Med bakgrunn i en rapport gjort av den danske forskeren Søren Pedersen, antyder vi at omfanget og verdien av svart arbeid i Norge beløper seg til ca. 45 milliarder kroner. Det konkrete beløp som unndras skatt som følge av svart arbeid for 2007, anslås i denne rapporten til ca. 25 milliarder kroner.

Samlet er det grunn til å hevde at rundt regnet 15 % av befolkningen arbeider svart hvert år. Det er store forskjeller mellom hvem som arbeider svart og hvilket omfang det har, og ikke minst mellom ulike faggrupper. Noe peker seg likevel ut. Den som med størst sannsynlighet arbeider svart er mann, rundt 30 år gammel og utdannet som fagmann innen bygg- og anleggsbransjen. Dette bekreftes av spørreundersøkelser der man har spurt hvilke tjenester man kjøper svart. Det er størst etterspørsel etter tjenester som er katalogisert som bygg- og anleggstje-

nester. Dette har ligget forholdsvis stabilt gjennom 2000-tallet. Den eneste store endringen er reduksjonen i bruk av svarte dagmammaer, og den sterke veksten i bruk av svart vaskehjelp. Bygg- og anleggsbransjens plass er ikke spesiell for Norge. Søren Pedersens analyse av svart arbeid i Danmark, Sverige, Tyskland, Storbritannia og Norge viser at dette er noe som i det store og det hele er felles for alle landene i Nord-Europa.

Totalt tilsier Søren Pedersens analyse at det i Norge i 2005 ble arbeidet i overkant av 33 millioner svarte timer innenfor bygg- og anleggsbransjerelaterte tjenester. Hvis en legger til grunn gjennomsnittlig offisiell timepris for bransjen i 2005, representerer dette arbeid for over 7,3 milliarder kroner. Hvis en i tillegg tar hensyn til merverdiavgiften på 25 %, representerer verdien av det svarte arbeidet innenfor bygg- og anleggsbransjen totalt 9,1 milliarder kroner. Dette utgjør samlet rett i underkant av 0,5 % av BNP (2005).

Forutsetter man at den aktivitet som dette representerer skulle vært skattelagt på ordinær måte, indikerer dette et samlet skattetap for staten på i underkant av 4 milliarder kroner. Det er viktig å være klar over at estimatet på omfanget av svart arbeid, er avledet av tall og vurderinger som alle inneholder grader av usikkerhet. Det er for eksempel stor grad av usikkerhet både ved beregnet timelønn, antall timer arbeidet og omfang av svart arbeid innenfor den enkelte bransje.

4. Svarte konkurser

Svarte konkurser er konkurser der det har skjedd straffbare handlinger. Både personer og selskaper kan gå konkurs, og det er ikke i seg selv straffbart å gå konkurs.

Ellingsen (1995:4) definerer svarte konkurser slik:

(...) firmaer som opphører uten at det finner sted noen korrekt avvikling i forhold til loven¹⁰¹, eller (...) virksomhet som opphører under åpenbare økonomiske problemer uten at noen konkursbehandling finner sted.¹⁰²

Alle juridiske objekt, dvs. alle typer firma og enkeltpersoner som har utestående fordringer og som er insolvent¹⁰³, kan slås konkurs. Ifølge Økokrims skriftserie nr 1. (1990) er konkurs:

(...) en kollektiv gjeldsforfølging mot debitor når han er ute av stand til å gjøre opp for seg. Konkursen innebærer at debitors eiendeler blir solgt. Netto aktiva fordeles deretter mellom kredi-

¹⁰¹ St.meld. nr 23 (1991-92) s 21

¹⁰² Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, s 41

¹⁰³ Insolvent betyr i vanlig språkbruk at debitor ikke er i stand til å dekke sin gjeld etter hvert som de enkelte fordringer forfaller til betaling.

torene.

Mange konkurser vil likevel komme inn under kategorien svarte konkurser. Hvert år åpnes det ca. 4000 konkurser i Norge, og undersøkelser har vist at det avdekkes straffbare forhold i mellom halvparten og to tredjedeler av alle konkursbo.¹⁰⁴ Det er imidlertid bare mulig å følge opp et fåtall av disse. Ifølge Aftenposten har ikke bostyrene muligheter til å følge opp slike saker på grunn av pengemangel: ”Åtte av ti konkurser granskes ikke av bostyrer, fordi det mangler penger i boet”.¹⁰⁵

Hvis boet ikke har store nok verdier til å dekke utgiftene ved konkurser, skal denne ifølge lovverket avsluttes. Ifølge Ellingsen er de vanligste lovbruddene som begås av firmaene at de:

- Unnlater å føre regnskap, eller har mangelfullt førte regnskaper
- Unnlater å sende inn pliktige oppgaver til offentlig myndighet
- Tar ut penger ulovlig fra virksomheten

Andre forhold som fører til konkursbegjæring er for lite innbetalt aksjekapital, styrefratreden og revisorfratreden pga. ikke innleverte regnskaper.

Ellingsen finner i sin undersøkelse at utløsende avviklingsårsak var:

¹⁰⁴ www.okokrim.no/okonomisk/konkurs

¹⁰⁵ Aftenposten, 9. januar 2003

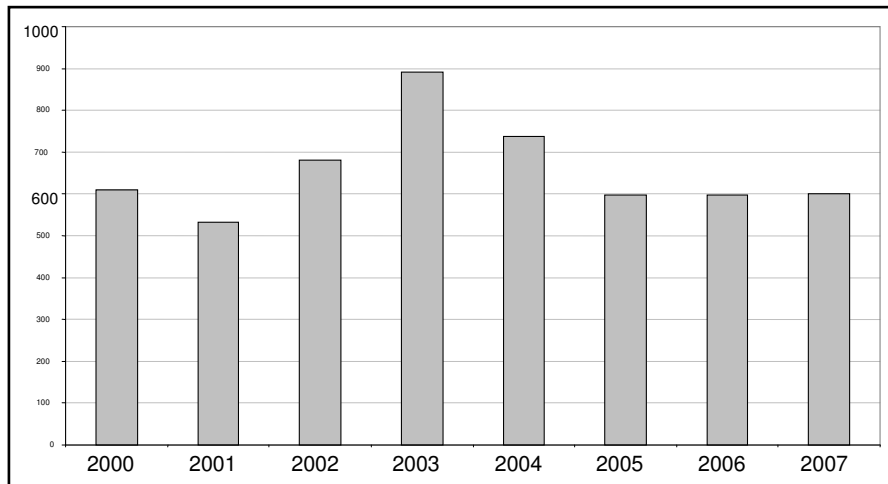
- Manglende regnskap 51 %
- Manglede revisor 38 %
- Mangler ved styret 7 %
- Ikke innbetalt aksjekapital 3 %

En rapport fra Forskningsrådet¹⁰⁶ viser at det i mange tilfeller er tale om gjengangere/konkursryttere. I utvalget på 25 konkurshistorier, viser rapporten at 34 debitorer er ansvarlig for 95 konkurser.

Svarte konkurser kan i mange tilfeller knyttes til svart arbeid og unndragelse av skatter og avgifter. I denne rapporten har vi sett nærmere på konkurser i bygg- og anleggsbransjen i Grenland, og hva som kjenner seg ut som konkurser i bygg- og anleggsbransjen generelt, med spesiell fokus på svarte konkurser.

Omfanget av konkurser følger gjerne den generelle konjunkturutviklingen i samfunnet. De siste årene har vi sett en nedgang i antall konkurser i Norge, og denne utviklingen fortsetter i 2008 med en nedgang i antall konkurser på 14 % sammenlignet med samme periode som fjor. I byggebransjen flatet denne utviklingen ut i 2007.

¹⁰⁶ Hansen 1995



Figur 5. Antall konkurser i BA-næringen, landsbasis 2000-2007. Kilde: SSB

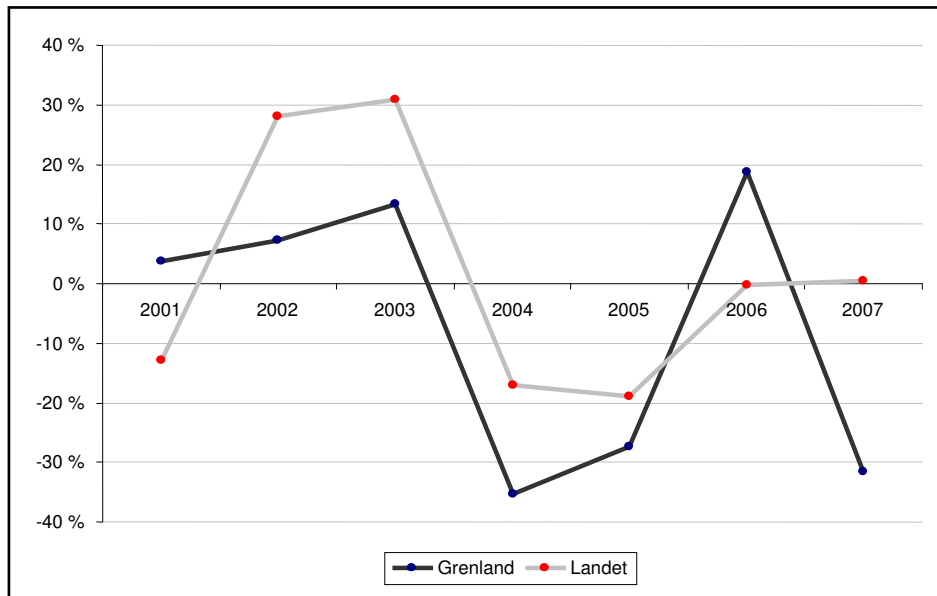
Bygg- og anleggsbransjen står for en stor andel av konkursene i Norge. I 1. kvartal 2008 utgjorde BA-bransjen 18 % av foretakskonkursene på landsbasis. Tallet på konkurser i denne næringen økte med 29 % sammenliknet med 1. kvartal i 2007. Dette får Aftenposten til å spå at 2008 blir tidens største konkursår i norsk byggenæring. Sverre A. Larssen, adm. dir. i Byggenæringens Landsforening er imidlertid ikke bekymret for denne utviklingen:

Bransjen har en del aktører som har spekulert i de gode tidene. Vi tror det er de useriøse som forsvinner først, sier Larssen, som innrømmer at bransjen er plaget av alt for mange gjengangere i skifteretten.¹⁰⁷

I Grenland har det også vært nedgang i konkurser de siste årene, fra 34

¹⁰⁷ Aftenposten, 07.04.08

konkurser i 2003 til 13 konkurser i 2007. Utviklingen følger stort sett landet for øvrig, men i 2006 var det en stor økning i antall konkurser i Grenland, etterfulgt av et større fall i 2007. 1. kvartal 2008 ble det registrert 2 konkurser i BA-bransjen i Grenland, mot 4 i 1. kvartal i 2007.



Figur 6. Prosentvis endring i antall konkurser i BA-næringen i perioden 2001-2007.
Kilde: SSB

I tabellen under viser Grenlands andel av alle konkurser i bygg- og anleggsbransjen i perioden 2000-2007.

Tabell 11. Konkurs i BA-næringen i Grenland og hele landet i perioden 2000-2007. Kilde: SSB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Sum
Grenland	27	28	30	34	22	16	19	13	189
Landet	610	532	681	891	738	598	597	600	5 247
Grenland, i %	4,4	5,3	4,4	3,8	3,0	2,7	3,2	2,2	3,6

Som vist er andelen konkurs i Grenland fallende, fra 5,3 % i 2001 til 2,2 % i 2007, i gjennomsnitt 3,6 % i denne perioden. Grenlandsbedriftene utgjorde i samme periode rundt 2 % av alle bygg- og anleggsbedrifter i landet. Det vil si at Grenland står for en noe høyere andel av konkursene enn landet ellers, men at Grenlandsbedriftene står for en stadig mindre del av konkursene i BA-næringen. I 1. kvartal 2008 var Grenlands andel av BA-konkursene 1,7 %.

4.1 Kartlegging av svarte konkurs i Grenland

Svarte konkurs har blitt fokusert på som et betydelig problem i BA-næringen. De unndragelsene og lovbruddene som skjer her har, bl.a. blitt påpekt av Fellesforbundet i ulike sammenhenger. I ”Hvitbok om svart arbeid, arbeidsleie og rolle i byggebransjen – ti eksempler fra byggeboomen i Oslo-området på 90-tallet” vises det til en rekke eksempler på lovbrudd.¹⁰⁸ Det vises også til at BA-næringen har mange gjenganger, som trolig står for en betydelig andel av den svarte økonomien i næringen.

¹⁰⁸ Mostue og Skjærvø 1998

Sentrale problemstillinger i svarte konkurser er:

- Hva kjennetegner de bedriftene som går konkurs?
- Hva er årsaken til at de går konkurs?
- Hvilke lovbrudd er begått?
- Hvilke straffereaksjoner kan man forvente ved lovbrudd?
- Er de involverte i konkursene gjengangere eller såkalte konkursryttere?

For å kartlegge nærmere fenomenet svarte konkurser har vi basert oss på ulike metodiske innfallsvinkler. Vi har både foretatt dokumentstudier og gjennomført intervjuer av sentrale aktører.

4.1.1 Metode og gjennomføring

I perioden 2002 til 2006 ble det åpnet totalt 121 konkurser i bygg- og anleggsbransjen (BA) i Grenland. Av disse har vi sett nærmere på bobestyrer rapporter i 37 tilfeller. Disse sakene fordeler seg slik mellom de ulike årene:

Tabell 12. Konkurser i BA-næringen i Grenland i perioden 2002-2006. Kilde: SSB

	2002	2003	2004	2005	2006	Sum
Grenland	30	34	22	16	19	121
Utvalg	11	4	4	9	9	37
Utvalg, i %	37	12	18	56	47	31

77 % av konkursene i bygg- og anleggsbransjen i Grenland i perioden

var i enkeltpersonsforetak, 21 % i aksjeselskap. Fordelingen er omtrent lik i det kontrollerte utvalget. Utvalget er gjort på grunnlag av data fra Brønnøysund om konkurser åpnet i den aktuelle perioden, i bransjekode 45 Bygg- og anleggsvirksomhet.

Vi har gjennomgått rapporter fra Telemark politidistrikts økoteam i perioden 2003 til 2007. Rapportene omfatter opplysninger om lovbrudd og straff for saker som er rapportert inn til økoteamet. Også opplysninger og saksbehandlingstid, foretakstype og bransje fremkommer av materialet. Økoteamet fører selv ikke noe statistikk over etterforskede saker. Vi har imidlertid fått tilgang til statistikk som en av de ansatte ved økoteamet har laget over sine saker. Vi har ikke kjennskap til at gjennomgang av saker fra en saksbehandler vil medføre skjevhet i materialet. Vi kan imidlertid ikke utelukke dette.

Vi har gjennomført personlige intervjuer med en rekke aktører og offentlige instanser. Intervjuene som er kommentert nærmere i dette avsnittet er:

- Knut Kolloen og Per Olav Hole, Økoteamet ved Telemark politidistrikt
- Tommy Tronrud, Arbeidsgiverkontrollen i Grenland
- Terje Nymoene, Revisjonsselskapet AS
- Ranveig Sem, Advokatene TGSSR (bobestyrer)
- Leif Egil Bakke og Olav Drager, fylkesskattekontoret

Alle disse har sentrale roller i forhold til selskaper som går konkurs. Fylkesskattekontoret, revisor og arbeidsgiverkontrollen har ulike kont-

rollfunksjoner ovenfor næringsdrivende, og avdekker ofte lovbrudd som kan føre til konkurs. Både fylkesskattekontoret og arbeidsgiverkontrollen gjennomfører stedlige kontroller på skatte- og avgiftsområdet. Arbeidsgiverkontrollen er rettet mot foretaket i form av å være arbeidsgiver, og kontrollerer arbeidsgiveravgift og skattetrekkplikten. Fylkesskattekontorets kontroll er i hovedsak rettet mot foretaket som et eget skatte- og avgiftssubjekt, og det er de som kontrollerer overholdelse av merverdiavgiftsbestemmelsene.¹⁰⁹

Ranveig Sem er partner i advokatfirmaet Thorkildsen, Gisholt, Sætre, Sem & Revhaug, og representerer synspunkt fra en bobestyrer. Videre har vi fått verdifull informasjon om siste ledd i rekken, nemlig påtalemakten, gjennom intervjuer med politiadvokat Knut Kolloen og nåværende leder av økoteamet Per Olav Hole i Telemark politidistrikt.

Vi har også gjennomgått bostyrer rapporter for et utvalg konkurser. En bobestyrer rapport skal inneholde opplysninger om:

- Bransje, aksjekapital mv.
- Omsetning, ansatte
- Tap og lovbrudd ved konkurser
- Konkursårsak og årsak til at selskapet ble avvirket

Mange bostyrer rapporter er knappe, og inneholder ikke alle disse opplysningene. Spesielt er det mangelfulle opplysninger omsetning og an-

¹⁰⁹ For nærmere utdyping av skatteoppkreverfunksjonen; NOU 2004:12 kap 5

satte. Dette kan være fordi bobestyrer ikke har lyktes å få tak i opplysninger om dette. På bakgrunn av de opplysningene som finnes i de bobestyrer rapportene vi har sett nærmere på, kan vi likevel trekke noen generelle konklusjoner og påpeke enkelte sentrale forhold.

4.2 Om foretakene

I 2006 var det 831 bygg- og anleggsbedrifter i Grenland. Både på landsbasis og i Telemark er det en overvekt av enkeltpersonforetak i denne bransjen. Vi har ikke statistikk på dette for Grenland, men i Telemark er rundt 70 % av bedriftene enkeltpersonforetak. Dette er en noe høyere andel enn på landsbasis. Vi kan illustrere dette med en tabell.

Tabell 13. Andel enkeltpersonforetak. Kilde SSB – BOF

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
BA -Telemark	70,8	71,8	71,9	71,9	71,7	69,7
BA - Hele landet	65,1	66,0	66,2	65,8	65,5	64,5
Alle bransjer (landet)	53,8	55,3	55,3	56,3	56,1	54,2

119 bedrifter i Grenland gikk konkurs i 2006, mens 18 eller 15 % av disse konkursene var i bygg- og anleggsbransjen. Andelen konkurser i bygg- og anleggsbransjen på landsbasis i samme periode var 9 %. I 2006 var 45 % av konkursene i Grenland i aksjeselskap, mens tilsvarende tall for bygg- og anleggsbransjen var på beskjedne 10 %. I forhold til landsbasis har Grenland flere konkurser i enkeltpersonfore-

tak.¹¹⁰

Tabell 14. Konkurs i BA i Grenland etter foretaksform. Kilde: Brønnøysundregistrene

	2002	2003	2004	2005	2006	SUM
Enkeltpersonforetak*	23	25	16	14	14	92
Aksjeselskap (AS)	7	8	6	2	2	25
Andre (eks. NUF)	0	1	0	0	3	4
Sum konkurser	30	34	22	16	19	121

*Inkl personlige konkurser

Vi kan slå fast at bransjen har en overvekt av enkeltpersonforetak, og at dette gjenspeiler seg i konkursene, ved at det også er en overvekt av enkeltpersonforetak i de foretakene som går konkurs. Enkeltpersonforetakene er ofte små, og har ingen eller få ansatte. De aller fleste bygg- og anleggsforetakene er små, både i Norge og i Grenland. Mer enn 90 % av BA-bedriftene i Grenland i 2007 hadde færre enn 10 ansatte. Dette er også tilfelle i vårt utvalg, hvor bare to av enkeltpersonforetakene opplyser å ha ansatte. Det er imidlertid mulig at flere av enkeltpersonforetakene har hatt ansatte eller innleid hjelp uten at de har opplyst om dette. Så lenge debitor ikke har levert pliktige oppgaver til myndighetene, som skattetrekkoppgave og lønns- og trekkoppgaver, er opplysninger om ansatte i stor grad basert på debitors utsagn. I utvalget er det stort sett ASene som er arbeidsgivere, men også disse er

¹¹⁰ 2006 i BA: 63 % av konkursene på landsbasis er i enkeltpersonforetak, mot 74 % i Grenland.

små. Den største arbeidsgiveren i utvalget hadde 15 ansatte. Omsetning kan også si noe om størrelse, men bobestyrerrapportene gir mangelfulle opplysninger om omsetning. En kommentar fra en bostyrer rapport kan illustrere dette: ”Bostyrer mangler opplysninger om omsetning. Det foreligger ikke ubetydelig annonsering for arbeider som blikkenslager, tømmer- og flisarbeid i aviser som Varden, TA, Tønsberg Blad, Telen m.fl. Omsetning er delvis beregnet på grunnlag av enkelt bilag”. For de selskapene hvor det foreligger opplysninger om omsetning er gjennomsnittlig omsetning på 2 mill. kr årlig, mens høyest årlige omsetning i utvalget var på 15 mill. kr.

Siden antallet små foretak er så høy i denne bransjen generelt, har vi ikke noe grunnlag for å konkludere med at små foretak går oftere konkurs enn større foretak, da dette heller gjenspeiler bransjestrukturen.

På landsbasis var en fjerdedel av foretakene som gikk konkurs i 1. kvartal 2008, etablert i 2006 eller 2007 (SSB). Dette tilsier at det er størst risiko for å gå konkurs i et foretaks første leveår. Dette er også tilfellet for vårt utvalg. 30 % av foretakene i utvalget hadde en levetid på 1-2 år, mens 16 % hadde en levetid på over 10 år. Etter vår oppfatning var dette en overraskende høy andel med lang levetid.

Kreditorenes tap fremgår av meldte fordringer i boet. Tapet varierer i stor grad fra rundt 70 000 kroner til 8,7 mill. kr. Gjennomsnittlig tap for kreditorene i utvalget ligger imidlertid på rundt 1 mill. kr. Største kreditor er ofte offentlige myndigheter. Dette kan ha sammenheng med at andre kreditorer ikke bryr seg om å melde inn tap dersom de vet at det ikke er noe å hente. Ofte er det lite midler i boet, samtidig som de offentlige kravene går foran andre krav. I noen tilfeller er kravene

svært høye sett i forhold til den beskjedne omsetningen som er beregnet eller oppgitt for foretaket. Dette kan indikere at bokføringslovbrudd/rot lønner seg. Det følger av flere bostyrer rapporter at det kun er ved påvist ikke-registrert omsetning at selskapet blir skjønnslignet og/eller idømt å betale mva.

4.3 Hvem slår debitor konkurs og hvorfor?

Hva som er den bakenforliggende årsaken til konkursen fremkommer ikke av bostyrer rapportene. Unntaksvis knytter bostyrer noen kommentarer til hva som kan være årsaken til konkursen, eksempelvis: ”Bostyrer er av den oppfatning at årsaken til konkursen synes å knytte seg til de betydelige reklamasjoner selskapet ble stilt overfor etter utført arbeid”.

Det er derfor ikke mulig på bakgrunn av bostyrer rapportene å si noe hva som er den bakenforliggende årsaken til konkursen. Dette kan for eksempel være mangel på oppdrag, manglende økonomisk styring eller som antydning ovenfor dårlig utført arbeid med tilhørende reklamasjoner. Enkelte av informantene antyder at svarte konkurser gjerne kommer av rot og manglende kontroll. En av informantene uttrykker dette slik:

*Er i et uføre, roter bort pengene, og kommer i en ond sirkel.
Får heller ikke så mange oppdrag blant seriøse aktører, til slutt har det snørt seg sammen med press fra alle kanter og skylder mye penger.*

Den utløsende årsaken til konkursen vil alltid fremkomme av rappor-

tene. I all hovedsak var det skattefogden som begjærte konkurs på grunn av skyldig mva (60 %). Ellers skyldes konkursbegjæringen i hovedsak skyldig skatt (24 %) eller at debitor selv begjærte seg konkurs (11 %). Manglende betaling av skatter og avgifter blir gjerne avdekket ved bokettersyn. Manglende rapportert omsetning kan også oppdages ved bokettersyn hos andre, som kunder av debitor, eksempelvis: ”(...) etter et bokettersyn i et annet selskap fant Telemark fylkesskattekontor bilag på utbetaling til X (debitor), hvilket førte til et inntektspåslag på kr. 4.500”. Selv om dette er et beskjedent beløp, er dette bare en enkeltutbetaling til denne debitoren, som tilfeldigvis er avdekket.

I hele 12 av de 37 undersøkte tilfellene har debitor verken levert momsoppgaver, ligningspapirer eller ført fullstendige regnskap. I opp mot halvparten av alle tilfellene var det ikke ført regnskap, eller regnskapet var mangelfullt. Man kan anta at nettopp brudd på regnskapslovgivningen vil dominere over alle andre lovbrudd, nettopp fordi brudd på regnskapslovgivningen kan fungere som kamuflasje for andre straffbare forhold. Langli (2007) påpeker også på grunnlag av kontroll av 192 konkursbo, at det er empirisk belegg for å hevde:

- Bokføringslovbrudd/-rot er en hendig mekanisme som næringsdrivende som går mot konkurs, burde benytte seg av. Årsaken er at de som bevisst eller ubevisst roter med dokumentasjon, blir mistenkt for færre straffbare forhold enn de som har (noenlunde) orden i regnskapene.
- Bokføringslovbrudd/-rot går sammen med høyere tap for konkursdebitorer. Så enten bokføringslovbruddene/-rotet er bevisst eller ubevisst gjennomført, har de klare negative konsekvenser: De påfø-

rer konkursdebitorer et mertap.

- Sett i lys av hvilke problemer bokføringslovbrudd/-rot skaper for avdekking, etterforskning og bevisføring av andre straffbare forhold enn brudd på regnskapslovgivningen, er det svært sannsynlig at det er andre former for økonomisk kriminalitet som ligger bak de økte tapene.

Vi kan illustrere dette med et eksempel fra utvalget. Debitor anslår selv sin årlige omsetning til beskjedne kr 200 000. Debitor har ikke ført regnskap og er heller ikke registrert i merverdiavgiftsmanntallet. Debitor er begjært konkurs på bakgrunn av manglende levering av mva. oppgaver. Dette ble avdekket ved bokettersyn, og omsetning ble satt til rundt kr 200 000 årlig på bakgrunn av fakturaer til 3 entreprenører. Det var ikke levert ligningspapirer for de fire siste årene, og inntekten var skjønnsmessig anslått til mellom 100 000 kr (1998) til 300 000 kr (2001). Det totale tap for kreditorene anslås å være på rundt 800 000 kr. Vi ser at det bare er de påviste inntektene som er grunnlag for krav fra det offentlige. Disse inntektene har bostyret funnet hos andre kilder enn hos debitor.

Eriksen og Kristensen (1999) skriver følgende:

(...) Eksempelvis hender det ikke sjelden at sentrale regnskapsdokumenter fjernes fysisk (kastes, brennes e.l.) når den regnskapspliktige får mistanke om at kontrollmyndighetene eller politiet kommer på kontroll. Ved å slette bevis som kan avdekke alvorlige straffbare forhold, slipper den regnskapspliktige kanskje med en bot på noen tusen kroner.

Dette er noe vi ser igjen i vårt utvalgt. Eksempelvis skriver bostyrer i et tilfelle: ”*Han har ikke noe regnskapsmateriale å fremvise da han opplyser å ha kastet dette*”.

4.4 ”Gjengangere”

Hva så med såkalte gjengangere, eller konkursryttere? Utvalget er for lite til at vi kan uttale oss med noe særlig sikkerhet på dette området. Det kan også være flere forhold som gjør at det kan være vanskelig å vite om debitor fremdeles driver næringsvirksomhet, eller har vært under konkursbehandling tidligere. Debitor kan operere mer ”i kulisserne”, slik at andre, gjerne nære familiemedlemmer fremgår som nøkkelpersoner i foretaket. Vi har også sett tilfeller i utvalget der debitor har skiftet navn opp til flere ganger.

Det skal alltid fremgå av bostyrer rapporten om debitor har vært under konkursbehandling tidligere, da dette er et vesentlig forhold for vurdering av konkursskarantene. I 30 % av de bostyrer rapportene vi gjennomgikk, hadde involverte personer tidligere vært under konkursbehandling, i noen tilfeller flere ganger. Flere av personene som har sentrale roller i de konkursrammede foretakene, er også registrert som aktive næringsdrivende i dag.

Vi vil trekke frem et eksempel som illustrerer mange av problemstillingene knyttet til svarte konkurser. Konkursen er i et enkeltpersonsforetak, som vi velger å kalle Bygg- og anlegg (BA) Konrad Rytter. I tillegg til å drive BA Konrad Rytter, er Rytter daglig leder og styreleder i et AS. Det er også åpnet konkurs i dette selskapet. Konkursen i enkelt-

personforetaket ble åpnet i august 2006, mens konkursen i aksjeselskapet først ble åpnet i januar 2007. Konkursen i enkeltpersonforetaket ble åpnet etter begjæring fra skattefuten, mens aksjeselskapet ble oppløst pga. manglende revisor.

Det er vanskelig å si noe om omfanget av virksomheten i BA Konrad Rytter. Rytter opplyser at det ikke har vært virksomhet i selskapet i 2006, men at selskapet har hatt en omsetning på ca. 50 000 kr i 2005. Han opplyser også at det ikke har vært ansatte i selskapet. Bostyrer kommenterer regnskapsførselen på denne måten: *”Debitor har opplyst at han har en islandsk regnskapsfører som han ikke husker navnet på eller får kontakt med”*. Dette synes noe underlig. Det synes også noe underlig at Rytter har mottatt lønn i kontanter fra ASet. Av bostyre-rapporten fremgår det: *”Bostyrer har imidlertid ikke lyktes med å få ASet til å gi nærmere opplysninger om inntektsforholdene utover at debitor selv har styrt lønnsutbetalingene og at dette har vært gjort ved kontantuttak fra selskapet”*. Også i andre bostyrer rapporter fremgår det at lønn til de ansatte ikke er registrert i regnskapet, og at all lønnsutbetaling har foregått kontant. Det er da heller ikke foretatt noe skatte-trekk.

Rytter har også gått konkurs før, bostyrer skriver: *”Det er tidligere åpnet konkurs mot (alias Rytter) to ganger som bostyrer er kjent med”*. Bobehandlingen ble i disse sakene avsluttet henholdsvis i 2000 og i 2005. Vi er bare kjent med avslutningen av den siste saken, og her ble boet innstilt fordi det ikke var aktiva i boet. Rytter har nå startet en nytt selskap, og driver fremdeles næringsvirksomhet. Dette selskapet er startet som et NUF-selskap. NUF er en forkortelse for Norskregistrert

Utenlandsk Foretak. Dette er ikke en egen organisasjonsform, og det vanligste er å gjøre som i dette tilfelle å organisere selskapet som et engelsk limited-selskap. NUFer kan stiftes uten noen minste aksjekapital, og de er fritatt for revisjonsplikt. Samtidig har eier begrenset risiko, slik som i aksjeselskapsformen. Bostyrer anbefaler konkurskarantene, men dette kan verken hindre Rytter i å starte et nytt enkeltpersonforetak, eller å fortsette sin eksisterende virksomhet i NUFet.

Det er vanskelig å se noen sammenheng mellom den beskjedne omsetningen på 50 000 kr som Rytter opplyser om, og tapet til kreditorene. Det er anmeldt fordringer på 2,9 mill. kr i boet. 30 % av kravene kommer fra private leverandører, mens Rytter er anmeldt til påtalemyndighetene av kemneren for ikke å ha innbetalt over 1 mill. kr i skattetrekkmidler. Om beløpet egentlig er betydelig høyere er umulig å si noe om. Også konkursboet i ASet har fått inn betydelige krav, midlertidig innberetning viser at totalt anmeldte fordringer beløper seg til 8,1 mill. kr.

I flere andre tilfeller har også bostyrer anslått ikke rapportert omsetning på grunnlag av bankutskrifter og beslaglagte fakturaer. Det er ikke vanskelig å tenke seg at det i disse tilfellene kan ha skjedd omsetning som ikke gjenfinnes på bankutskrifter eller fakturaer.

Økotemaet i Telemark bekrefter at de ser en del gjengangere, spesielt i bygg- og anleggsbransjen. Videre får vi opplyst at unndragelser av skatter og avgifter er blitt mer vanlig i løpet av de fem siste årene. Også andre av informantene mener at omfanget har økt de siste årene, samtidig som sjansen for å bli tatt er relativt liten. En av informantene uttrykker dette slik: ”...*gode tider med sprengt kapasitet bidrar til at*

mange seriøse aktører kommer på banen”.

4.5 Konsekvenser ved lovbrudd

I 60 % av tilfellene i utvalget er det avdekket straffbare forhold. Selv om det er konkludert med ingen straffbare forhold, har debitor gjerne verken levert ligning eller momsoppgave. Dersom debitor er skjønns-lignet eller avgift er fastsatt ved skjønn, vil ikke saken bli oversendt på-talemyndigheten pga. forbud mot dobbeltstraff for samme straffbare forhold. Dersom det er lite midler i boet konkluderer gjerne bostyrer raskt på ingen straffbare forhold, uten å gjøre grundige undersøkelser av dette.

40 % av sakene er oversendt politiet. Det kan også være andre grunner enn de som er nevnt ovenfor, til at saken ikke er oversendt politiet. I ett tilfelle var det omfattende konflikt mellom bostyrer og eierne av sel-skapet under bobehandlingene. Forholdet ble oversendt politiet, men henlagt etter bevisets stilling. Om dette fremkommer det i rapporten fra bostyrer: ”...som nevnt har bostyret anmeldt de forhold som kunne være straffbare. Da politiet har henlagt disse anmeldelsene, er det ikke grunn til å oversende sluttinnberetningen til politiet”.

Det er bare innstilt til konkurskarantene i et fåtall saker. Konkurska-rantene hindrer heller ikke at debitor driver virksomhet i fremtiden. Konkurskarantene innebærer at skyldneren for en periode er utelukket fra å stifte eller lede de fleste typer selskaper. Ved ileggelse av konkurs-karantene, er man imidlertid ikke utelukket fra å drive personlig virk-somhet. Som vi allerede har påpekt, er de fleste virksomhetene i bygg-

og anleggsbransjen enkeltpersonforetak. Personene kan også drive videre under andres navn. Vi kan også nevne at konkursskarantene ikke innebærer fjerning i eksisterende verv. Slik konkluderer bostyrer i en rapport: ”Kjennelsen omfatter ikke fjerning av debitor fra eksisterende verv. Debitor kan derfor lovlig drive videre foretaket ”Bygg og forskning ltd”.

Gjennomgang av rapporter fra Økoteam vil kunne gi oss noe mer svar på hva som er konsekvensene ved lovbrudd.

4.5.1 Gjennomgang av rapporter fra Økoteamet

Telemark politidistrikt er organisert med en egen faggruppe i Grenland, som arbeider med økonomiske straffesaker, Økoteam. Økoteamet hadde i perioden 2003 til 2006 645 saker og 183 dommer. Av disse sakene har vi gjennomgått saker som gjelder brudd på regnskapsloven og momsloven, i alt 95 saker. Av disse sakene var det 35 som gjaldt bygg- og anleggsbransjen, mens næringen var usikker eller ikke opplyst i 30 av sakene. Økoteamet har inntrykk av at BA er ”en grumsete bransje”, og mener å se en overrepresentasjon av bygg- og anleggsvirksomheter i de sakene de etterforsker.

Vi har sett nærmere på dommene i de 26 tilfellene som gjelder bygg- og anleggsbransjen i Grenland. Brudd på regnskapsloven vurderes vanligvis i forhold til hvor lang tid man har brutt bestemmelsen, men også omsetningen og krav i boet blir vektlagt ved straffutmåling. Manglende regnskapsføring i et halvt år er vanligvis skjæringstidspunktet for ubetinget fengselsstraff, mens under et halvt år gir betinget fengsels-

straff, eventuelt bøter. Der det er ført regnskap, men denne føringen er mangelfull, vil straffen som regel være bøter. Av de 26 sakene vi har sett nærmere på, har tiltalte i 77 % av tilfellene ikke ført regnskap for et helt år eller mer, helt opp til 3,5 år uten regnskap. I de tilfellene hvor det ikke er ført regnskap over flere år, er det i alle tilfellene også brudd på momsloven, ved at det ikke er levert momsoppgaver. Det er bare tre tilfeller hvor perioden for manglende regnskapsføring ligger under skjæringspunktet på 6 mnd, men da er det andre forhold som er straffeskjerpene. Eksempelvis ble det idømt 5 års konkursskarantene selv om det bare var unnlatt å føre regnskap i 4 mnd. Dette skyldes at dette var en gjenganger, og at gjelden i boet var stor.

Straffene varierer i stor grad, fra 24 dager betinget til 7 måneder ubetinget. Det gis også i noen tilfeller en kombinasjon av betinget og ubetinget straff. I hele 88 % av tilfellene er det idømt helt eller delvis ubetinget straff. Det kan imidlertid være vanskelig å se sammenhengen mellom straffutmålingen og selve lovbruddet. I tilfellet med 7 måneders ubetinget fengsel var det unnlatt å føre regnskap i 2,5 år, samtidig som det ikke var levert momsoppgaver. I et annet tilfellet var lovbruddet det samme, bare over 3,5 år, og her ble straffen 36 dager ubetinget fengsel, selv om det her er snakk om en person som også tidligere har vært under konkursbehandling. Årsaken til den milde straffen er sannsynligvis at både skatt og merverdiavgift er blitt skjønsmessig fastsatt.

Det er kun idømt konkursskarantene i to av tilfellene. I begge disse tilfellene er det snakk om gjengangere med stor gjeldsbyrde eller mangel på regnskap over en lengre periode.

For å få et litt bedre inntrykk av strafferammer og type lovbrudd, har

vi sett på alle sakene som økoteamet i Telemark behandlet i 2006. Teamet behandlet 134 saker totalt i 2006. En person kan gjerne ha flere saker som gjelder ulike forhold, eksempelvis én sak for brudd på regnskapslov, én for brudd på merverdiavgiftsloven og én for brudd på ligningsloven. 22 % av de 134 sakene ble henlagt etter bevisets stilling eller fordi det ikke er rimelig grunn til å iverksette etterforskning. 49 av de 134 sakene gjelder bygg- og anleggsbransjen i Telemark.¹¹¹ Hele 53 gjelder regnskap, mva og ligning/skatt. I hovedsak gjelder sakene brudd på regnskapsbestemmelser, gjerne i kombinasjon med brudd på lignings- og/eller skattebestemmelser. Andelen som ikke får noen straff er mye høyere for regnskapssakene enn for de øvrige sakene. I regnskapssakene foreligger det ikke dom i 45 % av sakene, og i 37 % av sakene er det konkludert med ikke rimelig grunn til å iverksette etterforskning. Det er i hovedsak i konkurssaker det konkluderes med ”ikke rimelig grunn til å iverksette etterforskning”.

Økoteamet i Telemark etterforsket 40 konkurser (alle bransjer) i 2006. Omtrent halvparten av sakene ble henlagt.

I perioden 2004-2006 mottok Oslo politidistrikt 1464 anmeldelser grunnet mistanke om straffbare forhold i forbindelse med konkurser. Sakene gjaldt både regnskapsovertredelser og gjeldsforhold. I samme periode ble 988 saker henlagt – det vil si en henleggelsesprosent på over

¹¹¹ Her har vi ikke tall for bare Grenland

67 %.¹¹²

Årsaker til henleggelse:

- Ressursmangel.
- Ikke rimelig grunn til å etterforske.
- Personer etterforskes i andre saker samtidig.
- Personer kan også være siktet for flere forhold, og at det registreres som en henleggelse dersom et av siktelsespunktene blir henlagt.

Dette gir oss grunn til å konkludere med at det er langt fra avdekking av mulige lovbrudd i en konkurs til straff.

4.6 Tiltak

Ved gjennomgang av rapportene fra økoteamet og bokettersyn, samt samtaler med representanter for ulike deler av kontrollsystemet (i utvidet forstand), har vi avdekket noen kjennetegn ved foretak som går konkurs. Vår kartlegging bekrefter i stor grad tidligere forskning og undersøkelser på området. Det kan også være interessant å spørre seg hvilke tiltak som bør settes i verk for å redusere antall konkurser.

¹¹² DN 2.5.2007

4.6.1 Oppdagelsesrisiko

Gjennom spørreundersøkelsene til ansatte og bedriftsledelsen ble det avdekket at de fleste mener at mer kontroll og/eller sterkere sanksjoner er det viktigste virkemiddelet for å unngå svart arbeid. Dvs. tiltak for å øke sannsynligheten for å bli oppdaget og straffet, samtidig som straffen er ”stor nok”. Andre mulige tiltak som langt færre hadde tro på er holdningsskapende arbeid og lavere skatter/avgifter.

I spørreundersøkelsen ble det avdekket at mange av bedriftslederne mente at sannsynligheten for å bli oppdaget ved lovbrudd var lav. Den påstanden bedriftsledere i størst grad sa seg enig i var: ”(...) *det finnes muligheter til unndragelser som er vanskelig å oppdage, selv ved kontroll*”¹¹³. Gjennomgangen av bostyrer rapporter viser at det er begrenset hva bostyrer kan oppdage, både pga. manglende økonomiske ressurser og på grunn av manglende kontrollspor. Dersom det ikke foreligger noe regnskap og lønn er utbetalt kontant, er det vanskelig å anslå størrelsen på skatter og avgifter som skulle vært innberettet og betalt. Intervjuene bekrefter også at de vanligste formene for unndragelser innen BA-bransjen er bruk av uregistrert arbeidskraft og kontant oppgjør uten kvittering. Kontrollinstansene påpeker at man sjelden ser svart omsetning, men som en av informantene sier: ”(...) *der det ikke er ført regnskap kan det være skjult en del svart*”. Igjen kommer vi tilbake til at manglende regnskap kan tildekke andre lovbrudd.

¹¹³ Gjennomsnitt 4,4 på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Ved gjennomgang av bostyrer rapporter så vi at det i de fleste tilfeller var offentlige myndigheter som begjærte konkurs, gjerne etter bokettersyn hos foretakene. Dette tilsier at offentlige kontrollordninger er viktige for å avdekke og få avviklet denne type virksomhet, hvor det ikke betales skatter og avgifter og risikoen for svart omsetning er stor. Fylkeskattkontoret gjennomfører såkalte målrettede kontroller, og forteller at de får et betydelig antall tips. Kontoret hadde tidligere en tipstelefon, men måtte kutte denne ut, da en del hevnendelser var useriøse og basert på hevmotiv. Også arbeidsgiverkontrollen opplyser å få mange uvesentlige tips, men at de likevel benytter tips som et viktig kriterium ved valg av foretak de skal kontrollere. Arbeidsgiverkontrollen opplyser at de også baserer sitt utvalg av kontrollobjekter på revisjonsberetninger med forbehold, eventuelt negative revisjonsberetninger.

Økoteamet fremhever at oppdagelsesrisikoen må bli enda større ved lovbrudd. Fylkeskattkontoret er økoteamets viktigste ”leverandør”, deretter følger arbeidsgiverkontrollen og bobestyrere. Både fylkeskattkontoret og arbeidsgiverkontrollen opplyser selv at de har en relativt høy terskel for å gå til anmeldelse; ”...vi skal være rimelig sikre på at det blir en strafferettslig reaksjon”.

Arbeidsgiverkontrollen legger vekt på at bokettersyn har sine klare begrensninger i denne bransjen. Regnskapet kan se helt fint ut, men det hjelper ikke når de har ansatte som er holdt helt utenom regnskapet. Dette har de ingen mulighet for å avdekke ved tradisjonelt bokettersyn. I denne bransjen har det derfor ingen hensikt med tradisjonelt bokettersyn. En av våre informanter sier:

Det er en utfordring å få tak i de som det ikke innberettes lønn

for. Da må man ut og ta på seg hjelm og verneko, og intervjuer hver enkelt.

Informanten mener at dette medfører at de som skal kontrollere bedriftene ”ser dumme ut”, og at kontroller i denne bransjen må skje gjennom større prosjekter, hvor flere etater deltar. Også flere andre informanter fremhever viktigheten av samordning mellom etatene. Som en av informantene uttrykker det:

(...) man bør kjøre et felles prosjekt over hele landet, der man setter alle kluter til mot svart økonomi – kommer seg ut i felten, i stedet for å sitte inne på hvert sitt kontor og tro at man skal finne de store pengene.

I bygg- og anleggsbransjen er det også veldig mange enkeltpersonforetak. I disse foretakene er det ikke noe revisjonsplikt, og øvrige kontrollinstansers rolle blir derfor mye viktigere enn for foretak med revisjonsplikt. I Ellingsen sin undersøkelse fra 1995 var manglende revisor avviklingsårsak i 38 % av tilfellene. I vårt utvalg er det kun ett selskap hvor manglende revisor er avviklingsårsak. Dette kan nok mest sannsynlig forklares med overvekten av enkeltpersonforetak. De øvrige kontrollinstansene fremhever viktigheten av revisjon, og flere ser med bekymring på økningen i NUF-foretak. Antallet NUF-er er mer enn seksdoblet fra 2006 til 2008. NUF-foretakene har begrenset ansvar, lav innskuddsplikt og ingen revisjonsplikt dersom omsetningen er under fem millioner i året. Det er et inntrykk blant intervjuobjektene, at innslaget av useriøse aktører er høyere i denne typen foretak enn i andre. Leder ved Skattekrim i Skatt Øst gir uttrykk for dette til tidsskriftet Revisjon og Regnskap (2008):

(...) muligheten for å begrense innsyn har gjort selskapsformen til et eldorado for useriøse aktører. Spesielt er han bekymret for at utviklingen er så tydelig innenfor bygg- og restaurantnæringen, to bransjer som allerede figurerer høyt på snusk- og konkurstatistikene.

4.6.2 Straff

Eide (2000) hevder at straffereaksjonene i mange tilfeller er så beskjedne at det rent økonomisk lønner seg å være lovbrøyer på feltet. På grunnlag av sine litteraturstudier fra ulike land hevder Eide at: ”*Selv om resultatene i de empiriske undersøkelser varierer en del, synes de klart å underbygge avskrekkingshypotesen som går ut på at både en økning i avsløringsrisikoen og sanksjonenes strenghet reduserer underreporteringen*”.

I de tilfellene hvor det avdekkes straffbare forhold, er det flere forhold som kan medføre at det likevel ikke blir noen straff for lovovertrædelsen. Vi så flere tilfeller i vårt utvalg hvor bostyrer valgte å ikke oversende sluttinnberetning til påtalemyndigheten, fordi det ikke foreligger gode nok beviser for straffbare forhold. Dette kan gjerne ha sammenheng med at det er lite midler i boet til å gjøre omfattende undersøkelser. Fylkesskattekontoret opplyser at de gjerne vurderer andre sanksjonsmuligheter, som tilleggsatt, før de går til anmeldelse. Dette virker ofte som en vel så hard straff som en anmeldelse. Dette kan også ses i sammenheng med at henleggelsesprosenten er helt oppe i 50 % for konkurser i Telemark.

Når en konkurs er anmeldt er det en stor andel som ikke får noen straff. I de tilfellene hvor det er idømt straff i vår undersøkelse var den strengeste straffen fengsel i 7 måneder, og i de aller fleste tilfellen med straff ble straffen ubetinget. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at straffene ses på som strenge nok, sammenlignet med annen type kriminalitet, som f.eks. voldskriminalitet.

5. Helse, miljø og sikkerhet

Bygg- og anleggsbransjen har alltid vært en bransje som er sterkt ulykkesbelastet og som har en stor andel av det totale skader og dødsfall sammenlignet med andre bransjer.

I et oppslag i avisa Varden i 2007, om Arbeidstilsynets landsomfattende Arbeidsinnvandringsprosjekt gjennomført i Telemark, stod det følgende:

*Sikkerheten brytes daglig. Boforholdene er ofte miserable, og man vet om timelønninger helt nede på 8,50 kroner. Og nå kommer både bulgarere og rumenere.*¹¹⁴

Det er grunn til å tro at det finnes en del useriøse aktører i bygg- og anleggsbransjen, som bidrar til å skape problemer for de seriøse som skal konkurrere med dem. For det første er det grunn til å tro at useriøse aktører ikke følger opp kravene i arbeidsmiljøloven, og for det andre at aktører som i utgangspunktet er seriøse velger bort krav som stilles i arbeidsmiljøloven, bl.a. på grunn av konkurransevridende effekter.

Bygg- og anleggsbransjen har et spesielt belastende arbeidsmiljø sam-

¹¹⁴ Varden 21.09.07 *Sikkerhetsbrudd er dagligdags*

menlignet med mange andre bransjer. Arbeidstakerne opplever oftere enn andre risiko for arbeidsulykker, belastningsskader og andre helse-skader på grunn av jobben. Dette kan blant annet skyldes dårlig eller ingen planlegging av helse-, miljø- og sikkerhetsaktiviteter i prosjekterings- og gjennomføringsfasen av bygg- og anleggsprosjekter. Bygg- og anleggsbransjen har alltid vært en bransje som er sterkt ulykkesbelastet og som har en stor andel av det totale antall skader og dødsfall sammenlignet med andre bransjer.¹¹⁵ Kort prosjekteringstid og tidspress er faktorer som bransjen ofte sliter med.

Bygg- og anleggsbransjen omfatter mange forskjellige fagfelt, og det er stor variasjon i virksomhetenes størrelse, organisering og driftsform. Bygg og anlegg omtales gjerne under ett, og selv om mange av utviklingstrekkene er like, er det også viktige ulikheter.¹¹⁶ Byggebransjen kjennetegnes av mange små virksomheter, der to av tre virksomheter er enkeltpersonforetak og 90 % av bedriftene har færre enn 10 ansatte. Anleggsbransjen er på den annen side preget av at det er fire store entreprenører med en markedsandel på til sammen rundt 50 %.¹¹⁷ Bygg- og anlegg er derfor en meget uensartet bransje, og bransjen må forholde seg til et omfattende regelverk. Ifølge Ødegård m.fl. (2007) byr det derfor på store utfordringer både for bransjen selv og offentlige myn-

¹¹⁵ Se f.eks. Johansen (2003)

¹¹⁶ I offentlige statistikker skilles det ikke mellom bygg- og anleggsbedrifter (næringskode 45).

¹¹⁷ Veidekke, NCC, Mesta og Skanska

digheter å arbeide for at bransjen etterlever regelverket.

Bygg- og anlegg er også en internasjonalsert og omskiftelig næring. Den svinger i takt med konjunktorene, og er avhengig av fleksibel arbeidskraft. Det er en næring preget av stor mobilitet, og her i landet har det for eksempel vært tradisjon for å bruke arbeidskraft fra de andre nordiske landene i perioder med stor aktivitet. Arbeidsstedet varierer fra gang til gang, noe som fører til at alle nye prosjekter og arbeidsplasser representerer nye problemer og uforutsette farer (Bosch og Philips 2003).

Utvidelsen av EU fra 1. mai 2004 førte til en ny arbeidsmarkedssituasjon i Norge, ved at arbeidskraft fra de tidligere østeuropeiske landene nå utgjør en betydelig del av arbeidskraften i enkelte bransjer.¹¹⁸ Særlig gjelder dette bygg og anlegg. En viktig forklaring er at det her er stor etterspørsel etter arbeidskraft. Mye tyder på at bygg og anlegg er den næringen som sterkest har fått merke de negative sidene ved økt arbeids- og tjenestevandring fra de nye EU-landene.

Vi vil i dette kapitlet forsøke å belyse problemstillinger knyttet til brudd på bestemmelser om helse, miljø og sikkerhet (HMS) og omfanget av ulike brudd på HMS. En sentral problemstilling er hvilken sammenheng det er mellom den svarte økonomien og HMS på bygge-

¹¹⁸ Den 1. mai 2004 ble EU – og EØS-området – utvidet med ti nye medlemsland. Blant dem var de åtte østeuropeiske landene Polen, Estland, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Ungarn. Dette innebar at de nye landene ble fullverdige medlemmer av det indre marked i EU/EØS, med fri flyt av varer, tjenester, arbeid og kapital.

plasser. Vi vil også se nærmere på om det kan påvises noen sammenheng mellom utenlandsk arbeidskraft og utenlandske firmaer, og brudd på HMS-reglene.

5.1 Regelverket på området

Før vi går nærmere inn på brudd på HMS-bestemmelser, kan det være nyttig å gi en kortfattet oversikt over de viktigste reguleringene som gjelder for HMS-arbeidet i bygg- og anleggsnæringen i Norge. I tillegg gis en kort presentasjon av regelverket som gjelder bruk av utenlandsk arbeidskraft.

5.1.1 HMS-regelverket

Helse-, miljø og sikkerhetsreglene er offentligrettslige regler. Dette betyr at de gjelder for alle som utfører arbeid i Norge, dvs. også utenlandske foretak og ansatte. Ifølge arbeidsmiljøloven er det i utgangspunktet arbeidsgiver som har ansvar for å følge opp HMS-reglene, mens arbeidstakerne plikter å medvirke ved gjennomføring og oppfølging av virksomhetens HMS-arbeid.

HMS-regelverket er regulert gjennom flere lover og forskrifter. Under presenteres den delen av regelverket som er mest aktuelt i forbindelse med dette prosjektet.

5.1.2 Arbeidsmiljøloven

I arbeidsmiljølovens § 1 heter det at loven har som formål:

- *å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet,*
- *å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet,*
- *å legge til rette for tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon,*
- *å gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet,*
- *å bidra til et inkluderende arbeidsliv*

Alle virksomheter er pålagt å arbeide systematisk med arbeidsmiljøet. Dette er spesielt presisert i forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften).

5.1.3 Internkontrollforskriften

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) gjelder alle norske virksomheter. Formål-

let er at bedriftene gjennom krav om systematisk gjennomføring av kartlegging og tiltak, skal fremme et forbedringsarbeid i virksomhetene innen områdene (§ 1):

- *arbeidsmiljø og sikkerhet*
- *forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester*

Hensikten med systemet er å sikre at problemer oppdages og tas hånd om i tide. Internkontroll skal bidra til kvalitetssikring av arbeidsmiljøet.

5.1.4 Byggherreforskriften

Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygg- og anleggsplasser (byggherreforskriften) retter seg mot byggherrer, prosjektledere og arbeidsgivere.¹¹⁹ Den gjelder for midlertidige eller skiftende bygg- og anleggsplasser; enhver arbeidsplass hvor det utføres bygg- og anleggsvirksomhet. Forskriften gjelder også for virksomheter som ikke sysselsetter arbeidstakere (enkeltpersonforetak).

Byggherreforskriftens formål er å sikre at virksomhetene utarbeider et

¹¹⁹ Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser gjennomfører EF direktiv 92/57/EØF. Deler av direktivet er imidlertid ivare tatt av andre forskrifter, eksempelvis forskrift om arbeidsplasser og arbeidslokaliteter, forskrifter om stillaser, stiger og arbeid på tak m.m.

system for helse, miljø- og sikkerhet. Forskriften definerer byggherre som enhver fysisk eller juridisk person som får utført et bygg- eller anleggsarbeid. Byggherren er gitt oppgaver og plikter for at sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal bli ivaretatt helt fra starten av prosjektet. Forskriften pålegger både byggherrer, prosjektledere, arbeidsgivere og enkeltmannsforetak plikter i alle faser av et bygg- eller anleggsarbeid.

Byggherren kan delegere nærmere angitt ansvar og oppgaver til prosjektleder gjennom skriftlig avtale. Byggherre og prosjektleder skal skriftlig avtale hvem som har ansvar for å utpeke koordinator for HMS-arbeidet og for at det utarbeides en HMS-plan som sikrer et forsvarlig arbeidsmiljø for den aktuelle byggeplassen. Byggherren skal se til at planen foreligger før arbeidet starter. Nødvendige ressurser og annet grunnlag for gjennomføring av planen, må inngå i anbud. Planen skal omfatte arbeidsplassens organisering og framdrift, fysisk tilrettelegging, sikkerhets- og miljøforhold som krever samordning (rigging, stillaser, orden og renhold osv.) og forutsetninger om kompetanse, metoder og kontroll/dokumentasjon som må være kjent ved anbud.

Arbeidsgiver er ansvarlig for at den enkelte arbeidstaker får nødvendig opplæring, og at arbeidstakerne er gjort kjent med HMS-planen på arbeidsplassen.

Hovedbedrift har, uavhengig av byggherreforskriften, plikt til å samordne de enkelte virksomhetenes verne og miljøarbeid (arbeidsmiljøloven § 2-2). Koordinator for gjennomføring har plikt til å påse at det avgjøres hvilken av virksomhetene ved prosjektet som er hovedbedrift.

Dersom ingen virksomhet regnes som hovedbedrift,¹²⁰ skal det skriftlig avtales hvem som har ansvaret for samordningen.

Byggherre eller prosjektleder skal sende forhåndsmelding til Arbeidstilsynet senest en uke før arbeidet starter. Arbeid med varighet under 30 virkedager eller samlet mindre enn 500 dagsverk, er fritatt for melding (§ 9).

Den 1. januar 2007 trådte forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge i kraft. Den nye bestemmelsen skal sikre at oppdragstakere/underentreprenører får nødvendig informasjon om at de er bundet av bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i allmenngjøringsforskriften. Med hjemmel i § 9 i allmenngjøringsforskriften har Arbeids- og inkluderingsdepartementet derfor fastsatt ny § 10 A i byggherreforskriften.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet fastsatte 30. mars 2007 en ny forskrift om identitetskort (id-kort) i bygg- og anleggsnæringen. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2008. Innføringen av id-kort for bygg- og anleggsnæringen er et tiltak som skal bidra til mer effektiv kontroll med helse, miljø og sikkerhet til personer som arbeider på bygg- og anleggsplasser. Kravet om id-kort er også ment å bidra til mer seriøsitet i bransjen.

¹²⁰ Vanligvis gjelder kravet om hovedbedrift når det er mer enn 10 ansatte på byggeplassen

5.1.5 Verneombud

Ifølge Arbeidsmiljøloven (kap. 6) har virksomheter med mer enn 10 ansatte plikt til å velge verneombud. Ved virksomhet med mindre enn 10 ansatte kan partene skriftlig avtale en annen ordning, herunder at det ikke skal være verneombud ved virksomheten. Verneombudet skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt i samsvar med bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Er det en umiddelbar fare for arbeidstakernes liv eller helse, og faren ikke kan avverges på annen måte, har verneombudet både rett og plikt til å stanse arbeidet inntil Arbeidstilsynet har tatt stilling til om arbeidet kan fortsette.¹²¹

Arbeidsgiveren skal sørge for at verneombudet får nødvendig opplæring. I utgangspunktet skal opplæringen være på minst 40 timer, men partene i den enkelte virksomhet kan på bestemte vilkår avtale kortere opplæringstid. Det kan også være aktuelt med opplæring ut over 40 timer, avhengig av forholdene i virksomheten.

5.1.6 Arbeidsmiljøutvalg

I virksomheter med mer enn 50 ansatte skal det også velges et arbeidsmiljøutvalg (AMU). I tillegg skal det være arbeidsmiljøutvalg i virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte, dersom en av partene ved

¹²¹ Se arbeidstilsynets hjemmeside: <http://www.arbeidstilsynet.no/>

virksomheten krever det, eller hvis arbeidsforholdene er slik at Arbeidstilsynet krever det. Ifølge Arbeidsmiljøloven (kap. 7) skal utvalget være representert ved arbeidsgiver, ansatte og verne- og helsepersonalet. Utvalget er partssammensatt der arbeidsgiver og ansatte skal ha like mange representanter, og hvor ledelsen skal rullere. Verne- og helsepersonalet har imidlertid ikke stemmerett. AMU skal arbeide for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Dersom AMU mener det er nødvendig for å verne liv og helse, kan det kreve at arbeidsgiveren gjennomfører konkrete tiltak for å bedre arbeidsmiljøet. AMU kan sette en frist for når tiltakene skal være gjennomført. Tiltakene må være innenfor rammen av bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og tilhørende forskrifter.

5.1.7 Regionalt verneombud

Ordningen med regionale verneombud i bygg- og anleggsnæringen ble etablert i 1981 og er et trepartssamarbeid mellom Arbeidstilsynet, arbeidsgiverorganisasjonene Byggenæringens Landsforening og Maskinentrepenørenes Forbund, og arbeidstakerorganisasjonene Fellesforbundet og Norsk Arbeidsmandsforbund.¹²² Bakgrunnen var de spesielle forholdene i bransjen. Alle virksomheter innen bransjen omfattes av ordningen. For byggevirksomhet oppnevnes de regionale verneombudene av Fellesforbundet og for anleggsvirksomhet av Norsk Ar-

¹²² Opprettet av staten ved kgl. res. av 13. februar 1981. Ordningen inngår i en privat stiftelse kalt Fondet for regionale verneombud i bygge- og anleggsbransjen.

bedsmandsforbund. Ordningen er regulert gjennom en egen forskrift til arbeidsmiljøloven¹²³ og finansieres ved at arbeidsgiver betaler en årlig avgift til Fondet for regionale verneombud.¹²⁴

De regionale verneombudenes (RVO) oppgave er å vurdere forholdene på de midlertidige arbeidsplassene og stimulere til økt egeninnsats på arbeidsmiljøområdet. Dette gjøres ved å påpeke mangler, informere om regelverket og gi tips til løsninger av arbeidsmiljøspørsmål. I de bedriftene hvor det ikke er valgt verneombud, har de regionale verneombud de samme plikter og rettigheter som et ordinært verneombud. Her kan RVO stanse arbeidet når han mener det foreligger en umiddelbar fare for arbeidstakernes liv og helse. De regionale verneombudene har tilsvarende myndighet overfor enkeltmannsforetak. Det kreves at de regionale verneombudene har minst tre års erfaring innenfor en av de faggrenene de skal fungere som verneombud for, samt at de har minst tre års erfaring som tillitsvalgt, hvorav minst to år som verneombud.

5.1.8 Internasjonale HMS-regler

Det foregår et kontinuerlig arbeid med tilpasning av regelverket innenfor EØS-området. HMS-regelverket har en felles grunnstamme innenfor EØS-området i form av direktiver. ILO-konvensjoner utgjør en an-

¹²³ FOR – 1997-09-19-1018

¹²⁴ For enkeltpersonforetak er avgiften 250 kr, mens for bedrifter med ansatte er avgiften 0,65 promille av arbeidstakernes lønn..

nen felles internasjonal grunnstamme. Både Norge og de nye EU-landene er pålagt å følge EU/EØS regelverket på arbeidsmiljøområdet. Byggherreforskriften er blant annet en implementering av et EU-direktiv.¹²⁵

På enkelte områder kan det finnes særreguleringer i de enkelte land. Dette kan skyldes ulik implementering, at man har fastsatt strengere regler enn det minimumsdirektivene eller konvensjonene krever, eller at reguleringer er gitt på andre områder enn det direktivene / konvensjonene dekker. Ulik håndhevelse og kontroll av regelverket kan også medføre ulik praksis. Ifølge Ødegård m.fl. (2007) er kravet om systematisk HMS-arbeid trolig det punktet der Norge skiller seg fra EU, med et vesentlig bedre regelverk .

Utenlandske virksomheter og arbeidstakere som kommer for å arbeide for norske og bygg- og anleggsbedrifter må derfor forventes å ha en viss kjennskap til HMS-reglene. Men ansvaret for at det norske HMS-regelverket følges opp og sikrer arbeidstakerne et forsvarlig arbeidsmiljø, ligger likevel hos arbeidsgiver.

5.1.9 Offentlig tilsyn

Arbeidstilsynet er en statlig etat, underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Etatens oppgave er å føre tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljølovens krav. Arbeidstilsynet gir også ut forskrifter

¹²⁵ 92/57/EØF

som går mer i detalj enn arbeidsmiljøloven. Brudd på forskriftene kan medføre straff. Arbeidstilsynets veiledninger forklarer regelverket og gir råd og eksempel på hvordan ulike problem kan løses. Siden veiledningene bare gir eksempler på hvordan brukeren kan tilfredsstille et funksjonskrav, er ikke veiledningene bindende juridisk slik som forskriftene er det.

I tillegg til å forvalte arbeidsmiljøloven og regelverket knyttet til denne, har Arbeidstilsynet forvaltnings-, tilsyns- og informasjonsoppgaver i forhold til enkelte andre lover, hvorav ferieloven, lønnsgarantiloven og deler av tobakkskadeloven er de viktigste. Utlendingsloven og allmenngjøringsloven gir også Arbeidstilsynet ansvar og myndighet i forhold til tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere.¹²⁶

En av Arbeidstilsynets arbeidsmetoder er landsdekkende kampanjer, der det fokuseres på spesielle tema eller bransjer. Kampanjene går normalt over 2-3 år. Tilsynet gjennomfører også egne aksjonsdager (nasjonale eller i samarbeid med de nordiske landene eller EU). Regionkontorene gjennomfører også regionale og lokale satsinger. Disse kan være begrenset til en region, eller flere regioner kan gå sammen om en bredere satsning innenfor utvalgte bransjer. Den enkelte region kan velge å satse innenfor en eller flere av disse bransjene, og en av regionene har koordineringsansvar for arbeidet. I tillegg til de regionale satsningene på tvers av flere regionkontor, kan de enkelte regionkontorene ha lokale satsninger.

¹²⁶ Se arbeidstilsynets hjemmeside: <http://www.arbeidstilsynet.no/>

Petroleumstilsynet som ble etablert i 2004, har også en viss relevans for bygg- og anleggsvirksomhet. I tillegg til sitt myndighetsansvar for sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel, er de også ansvarlig for å håndheve ”Midlertidig forskrift om sikkerhet og arbeidsmiljø for enkelte petroleumsanlegg på land”, herunder bygg- og anleggsarbeidet. Dette omfatter planlegging, prosjektering, bruk, bygging, vedlikehold og senere riving.

5.1.10 Regler for bruk av utenlandsk arbeidskraft

Regler om helse, miljø og sikkerhet gjelder for alle som jobber i Norge. Viktige bestemmelser med betydning for arbeidsforholdet gjelder også for utenlandske arbeidstakere gjennom arbeidsmiljølovens regler om utsendte arbeidstakere.

Utstasjoneringsdirektivet

For utsendte arbeidstakere gjelder EUs utstasjoneringsdirektiv (96/71/EC). Bestemmelsene i dette direktivet ble tatt inn i arbeidsmiljøloven i 2000 (§ 1-7), og er nå implementert gjennom ”forskrift for utsendte arbeidstakere”.¹²⁷

Reglene om utsendte arbeidstakere kommer til anvendelse både når en norsk virksomhet sender arbeidstakere til et annet EØS-land, og når utenlandske virksomheter sender arbeidstakere til Norge i forbindelse

¹²⁷ FOR-2005-12-16-1566

med tjenesteyting. Det er en forutsetning at arbeidstakeren er ansatt i virksomheten som sender ham/henne ut, i hele utsendingsperioden.

Det grunnleggende prinsippet i EUs utstasjoneringdirektiv er at lønns- og arbeidsvilkår i ett medlemsland også skal gjelde for de som er utstasjonert der fra andre medlemsland (vertslandsprinsippet). Vertslandet har ansvar for at direktivets grunnleggende prinsipper blir etterlevd i praksis. Ansvar for oppsyn med regelverket i Norge ligger hos Arbeidstilsynet. I ”forskrift om utsendte arbeidstakere” er det blant annet regler om at utstasjonerte/utsendte arbeidstakere skal omfattes av regler om maksimal arbeids- og hviletid, minstelønn, ferie og helse og sikkerhet og likebehandling.

Overgangsregler

Med utvidelsen av EU fra 1. mai 2004 ble det av frykt for sterk lavtlønnskurransse i en rekke ”gamle” EU/EØS-land – deriblant Norge – innført overgangsordninger for den frie flyten av arbeidskraft fra de nye medlemslandene.¹²⁸ Det ble enighet om en overgangsperiode på 7 år, med mulighet for å legge restriksjoner på arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene. De første to årene fram til 1. mai 2006 kunne landene fritt innføre nasjonale regler for innvandring fra disse landene. De neste tre årene kunne overgangsordningene videreføres, men dette måtte begrunnes ovenfor EU-kommisjonen. De siste to årene kan med-

¹²⁸ Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn. Kravet gjelder ikke for Kypros og Malta. Romania og Bulgaria ble medlemmer av EU fra 1. januar 2007. Overgangsreglene gjelder for disse landene fra 01.08.07.

lemslandene iverksette beskyttelsesmekanismer ved ”...*alvorlig ubalanse i arbeidsmarkedet innenfor en bransje eller i et distrikt eller ved fare for det*”. Overgangsordningene kan avvikles når som helst innenfor disse periodene. Etter 2011 vil fri flyt og ikke-diskriminering gjelde uten unntak.

Dagens norske ordning sikrer arbeidssøkere fra de nye EU-landene fri bevegelse i seks måneder, men stiller krav om heltidsarbeid med norske lønns- og arbeidsvilkår for å få oppholdstillatelse.¹²⁹ For den frie flyten av tjenester – f.eks. en utenlandsk entreprenør som får et oppdrag i Norge – er det ingen overgangsordning (utsendte arbeidstakere).

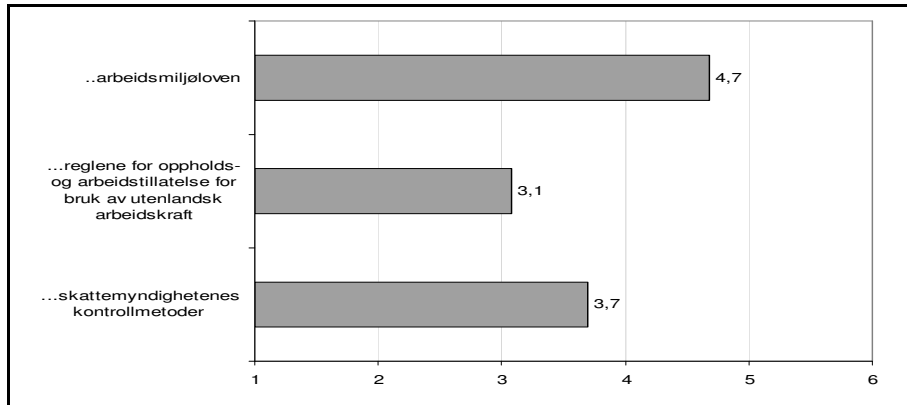
Fra 1. januar 2008 kan utenlandske arbeidstakere begynne å jobbe i Norge så fort de har levert inn en fullstendig søknad om arbeidstillatelse. Før dette tidspunktet har utenlandske arbeidssøkere måttet vente på arbeidstillatelse før de kunne begynne å jobbe i Norge.

Forenklingene gjør det lettere for arbeidsgivere å rekruttere utenlandske arbeidstakere, og arbeidsgivere kan i større grad dra nytte av den arbeidskraften som allerede er i landet. For EØS-borgere som er omfattet av overgangsreglene vil endringene innebære at de kan begynne å jobbe med en gang de har levert en søknad om oppholdstillatelse til politiet.

¹²⁹ Tariffnemnda har fastsatt forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler som gir utenlandske arbeidstakere innenfor forskriftenes virkeområde krav på lønns- og arbeidsvilkår som følger av forskriftene. Arbeidstilsynet har mulighet til å stanse bedrifter med uverdige arbeidsforhold for arbeidsinnvandrere.

5.1.11 Kjennskap til lover og regler

Som gjennomgangen av regelverket viser, er dette både omfattende og komplisert. I vår spørreundersøkelse ble bedriftslederne bedt om å anslå hvor god kjennskap de har til ulike lover og regler.



Figur 7. Bedriftsledernes vurdering av egen kjennskap til lover og regler¹³⁰

Svarene her viste at de fleste helte i retning av å vurdere egen kjennskap til arbeidsmiljøloven som god (i snitt 4,7 på en skala fra 1-6). Kjennskap til reglene for bruk av utenlandsk arbeidskraft og skattemyndighetenes kontrollmetoder ble i snitt vurdert til hhv. 3,1 og 3,7. Dette betyr at bedriftslederne anser egen kjennskap til arbeidsmiljøloven som relativt god, mens kjennskapen til regler for bruk av utenlandsk arbeidskraft og skattemyndighetenes kontrollmetoder anses som noe svakere.

¹³⁰ På en skala fra 1-6, der 1 er meget dårlig og 6 er meget god.

5.2 Tidligere prosjekter og erfaringer

Det finnes flere rapporter som belyser ulike typer lovbrudd i forhold til HMS-reglene. De siste årene har også arbeidsinnvandringens konsekvenser for norske bygg- og anleggsplasser kommet stadig mer i fokus.

5.2.1 HMS-utfordringer i BA-bransjen

Arbeidstilsynet gjennomførte i perioden 1999 – 2001 en landsomfattende kampanje i bygg- og anleggsbransjen. Tema var helse, miljø og sikkerhet i bygg- og anleggsprosjekter, med særlig vekt på krav i byggherreforskriften, risiko for fallulykke og kjemisk helsefare.¹³¹

Ifølge bransjens egne tall gjennomføres 80-90 % av bygg- og anleggsprosjektene i strid med byggherreforskriften. I løpet av denne kampanjen ble det gjennomført 5495 tilsynsbesøk, gitt totalt 3612 reaksjoner, derav stanset 466 tilfeller og anmeldt virksomheter 10 ganger for uforsvarlige forhold.

Samtidig med denne kampanjen, ble prosjektet ”Fallulykker – må de skje?” gjennomført. Dette var et samarbeidsprosjekt mellom regionale verneombud, Byggenæringens Landsforening (BNL) og arbeidstilsynet. Prosjektet gikk ut på å kartlegge årsakene til fallulykker som skjer innen byggenæringen. Her fant man bl.a. at 70 % av arbeidet som foregikk i høyden og på tak ikke tilfredstilte byggherreforskriftens bestem-

¹³¹ Se Johansen (2003)

melser. I denne kartleggingen kom det også fram at bare en tredel av byggeplassene hadde en HMS-plan i henhold til bestemmelsene.

I 2003 og 2004 gjennomførte Arbeidstilsynet landsomfattende aksjonsuker med fokus på fallulykker i byggebransjen. Aksjonene ble gjennomført som del av en felles kampanje innenfor EU/EØS området. Undersøkelser foretatt i EU viser at i mer enn halvparten av arbeidsulykkene på bygg- og anleggsplasser i Europa, har medvirkende årsak vært utilfredsstillende arkitektoniske og/eller organisasjonsmessige løsninger eller dårlig planlegging av arbeidene under forberedelsen av prosjektet.¹³² Kostnadene ved ulykkene er kolossale for den enkelte, for arbeidsgiver og for samfunnet. De kan utgjøre en betydelig del av byggekostnadene.

Aksjonsukene våren og høsten 2003 resulterte i at henholdsvis 20 og 27 % av de inspiserte virksomhetene ble stanset. Rundt halvparten av virksomhetene fikk pålegg om å utbedre et eller flere forhold relatert til arbeid i høyden. Resultatene fra aksjonsukene i 2004 viste at det ikke var noen særlig endring å spore, verken hos byggherrene eller hos entreprenørene. Nesten halvparten av virksomhetene hadde ikke tilfredsstillende stillaser.

I 2002 tok BNL initiativ til prosjektet ”Seriositet i byggenæringen”.¹³³ Hensikten var å samle næringen og myndighetene i et felles prosjekt for

¹³² Se Arbeidstilsynets hjemmeside: <http://www.arbeidstilsynet.no/>

¹³³ Se BNL (2003)

å effektivisere innsatsen mot useriøse aktører i næringen. I forbindelse med dette prosjektet ble det avdekket store problemer knyttet til kunnskap og holdninger hos aktørene i bransjen, og for dårlig samarbeid mellom partene og med offentlige myndigheter. I tillegg kom det fram at aktørene manglet kontroll med egne kontraktskjeder.

Prosjektet ”Hyttebygging i Hedmark og Oppland – Seriøs virksomhet” (2003) var et samarbeid mellom Fellesforbundet, Byggenæringens Landsforening og arbeidstilsynet. Bakgrunnen for prosjektet var ønsket om ryddigere forhold innenfor byggenæringen. Over 200 hytter ble undersøkt, og det ble avdekket brudd på bestemmelsene om bruk av utenlandsk arbeidskraft, sikkerhetsbestemmelsene og brakkeforskriftene. Samtidig viste det seg at forholdene bedret seg i den perioden prosjektet pågikk, noe som sannsynligvis skyldes at prosjektet ble kjent. Rapporten fra prosjektet forteller at arbeidet ble stanset i 67 tilfeller, og at det ble avdekket 23 arbeidstakere som ikke hadde arbeidstillatelse. Sikringsarbeidet var svært dårlig på de kontrollerte hyttene. Blant annet avdekket kontrollene over 80 % anmerkning på stiger og adkomst, taksikring og åpninger.

5.3 HMS-brudd

I denne delen av rapporten vil vi forsøke å belyse nærmere hvilke HMS-brudd som er mest vanlig i BA-bransjen i Grenland. For å kartlegge HMS-situasjonen i bygg- og anlegg i Grenland, har vi både foretatt dokumentstudier og gjennomført spørreskjemaundersøkelser og intervjuer av sentrale aktører. På bakgrunn av rapportering fra regionalt verneombud i byggebransjen og rapportering fra Arbeidstilsynet,

samt gjennomførte spørreundersøkelser og intervjuer av sentrale aktører i bransjen, vil vi her forsøke å se disse ulike kildene i sammenheng.

5.3.1 Verneombudets rapportering

Byggebransjen har som nevnt, et eget regionalt verneombud (RVO) for Telemark og Vestfold. RVOs oppgave er å påse at vernearbeidet fungerer, og i de tilfeller der bedriften selv ikke har verneombud trer RVO inn i stedet.

Under følger en gjennomgang av RVOs rapportering fra byggeplassbe

Tilsyn i perioden 2003-2007

I perioden 2003 til 2007 har regionalt verneombud (bygg) for Telemark og Vestfold gjennomført i alt gjennomført 1336 byggeplassbesøk. Av disse er 240 besøk avlagt ved byggeplasser i Grenland. Besøkene fordeler seg slik mellom de ulike årene:

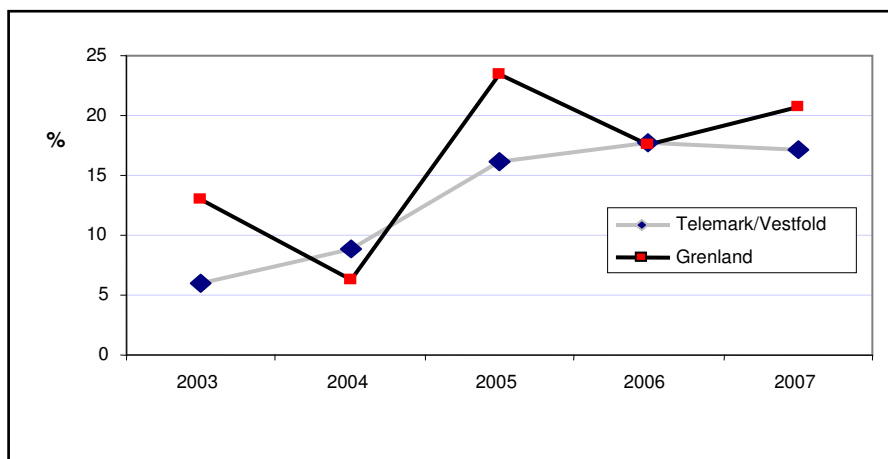
Tabell 15. RVOs besøk til byggeplasser i Grenland og Telemark/Vestfold 2003-2007. Kilde: RVO

	2003	2004	2005	2006	2007	Sum
Telemark og	282	339	217	254	244	1336
Grenland	71	48	49	43	29	240
Grenland, i %	25	14	23	17	12	18

Som tabellen viser, utgjør RVOs byggeplassbesøk i Grenland i gjennomsnitt 18 % av besøkene i denne perioden. Som andel av BA-bedriftene i Telemark og Vestfold utgjorde bedriftene i Grenland noe i overkant av 20 % i samme periode.

RVO påpeker at antall besøk i ulike deler av ansvarsområdet vil variere fra år til år. Som vist over, har andelen besøk til byggeplasser i Grenland variert fra 25 % i 2003 til 12 % i 2007.

I perioden 2003 til 2007 har RVO i alt stanset arbeidet på 169 byggeplasser i sitt ansvarsområde. Det vil si at rundt 13 % av besøkene har resultert i stans av arbeidet på byggeplassen. Av de 169 tilfellene der byggeplassen ble stanset, var det 35 tilfeller i Grenland. Grenland står dermed for 21 % av alle tilfellene der RVO har stanset byggeplassen på grunn av farlig arbeid. Dette gir en noe høyere stansfrekvens i Grenland enn resten av RVOs ansvarsområde, omkring 14,5 % for hele perioden. Figuren under viser utviklingen i andel stans for Grenland og Telemark/Vestfold fra 2003-2007.



Figur 8. Andel stans av arbeidet på byggeplasser i Grenland og Telemark/Vestfold 2003-2007. Kilde: RVO

Som vist over, økte andelen stans for Telemark/Vestfold fra rundt 6 % i 2003, til nær 18 % i 2006. I 2007 falt andelen til rundt 17 %. For Grenland har andelen stans variert fra rundt 6 % til 24 % i samme pe-

riode. I 2007 lå andelen stans i Grenland rundt 21 %. For begge områder er det en kraftig økning i antall byggestans i perioden.

Fra 2003 til 2007 har RVO gitt i overkant av halvparten av de besøkte bedriftene i Grenland anmerkninger på byggeplass, et stort flertall har fått anmerkninger på sikring, mens et fåtall har fått anmerkninger på maskiner og utstyr.

Av anmerkningene på byggeplass er det først og fremst manglende HMS-plan som skiller seg ut. Mange bedrifter har også anmerkninger på brakkeforhold, vernerunder, forhåndsmelding og stoffkartotek.

Når det gjelder sikring er det anmerkninger på rekkverk, skilting og adkomst/stiger som forekommer hyppigst. Dette bekreftes også av RVO: ”Finner få plasser der stillasene er forskriftsmessig satt opp. Spesielt gjelder dette mindre bedrifter”.

En del bedrifter har også anmerkning på fall og taksikring. Dette resulterer som regel i stans av arbeidet.

Tilsyn i 2007

I 2007 ble 29 av 244 besøk, det vil si rundt 12 %, avlagt byggeplasser i Grenland.

Av i alt 42 stans (på grunn) av farlig arbeid, ble 6 foretatt i Grenland. Det vil si at stansfrekvensen i Grenland i 2007 ligger rundt 21 %, mens den i hele området (Telemark og Vestfold) ligger omkring 17 %.

Besøkene i Grenland i 2007 resulterte at i 80 % av bedriftene fikk anmerkning på byggeplass, 86 % fikk anmerkning på sikring og 10 %

fikk anmerkning på maskiner og utstyr.

På byggeplass er det først og fremst anmerkninger på HMS-plan som utmerker seg. 72 % fikk anmerkning på dette. Videre har et mindre antall bedrifter fått anmerkning på brakkeforhold, vernerunder og på personlig verneutstyr.

Når det gjelder sikring, har 12 bedrifter (41 %) fått anmerkning på skilting, 10 på rekkverk og 8 på fall- og taksikring. Videre har 6 fått anmerkning på adkomst/stiger, 5 på dekkekanter og 3 på åpninger/utsparinger.

Oppsummert

Andelen stans er noe høyere i Grenland enn resten av Telemark og i Vestfold. Når det gjelder ulike typer brudd, har et stort flertall av de besøkte virksomhetene i Grenland fått anmerkning på sikring. I 2007 fikk hele 86 % anmerkning på sikring. Ved et stort flertall av byggeplassbesøkene er det også gitt anmerkning på byggplass. Her er det først og fremst mangler når det gjelder HMS-plan som utmerker seg.

Inntrykket hos RVO, både i bygg og anlegg, er at de store aktørene – som har et system rundt HMS-arbeidet – stort sett er flinke i forhold til HMS. RVO Geir Kaasa i byggebransjen mener dessuten å se en positiv utvikling i bransjen: ”*Bedriftene investerer i stillinger – og ser viktigheten av å ha disse tingene i orden*”.

Gjennomgang av rapporteringen fra Arbeidstilsynet vil kunne gi oss mer informasjon om situasjonen i Grenland i forhold til resten av landet.

5.3.2 Arbeidstilsynets virksomhet i BA-bransjen

Arbeidstilsynets oppgave er å føre tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljølovens krav. Tilsynet kan komme uanmeldt og skal ha uhindret tilgang til virksomhetene. Alle som er underlagt arbeidsmiljøloven, har plikt til å legge fram opplysninger når arbeidstilsynet krever det. Når tilsynets inspektører finner feil og mangler, kan de gi virksomheten pålegg om utbedringer. Manglende oppfølging av pålegg kan medføre tvangsmulkt og eventuell politianmeldelse. Arbeidstilsynet har også rett til å stanse virksomhetens aktiviteter i to situasjoner: enten dersom virksomheten ikke oppfyller pålegg innen fristen, eller ved overhengende fare.

Vi har gjennomgått rapportering fra Arbeidstilsynet i perioden 1997 til 2007. Dataene omfatter opplysninger om tilsyn og reaksjoner på virksomheter i bygg og anlegg (næring 45). Tilsynene er sortert etter hvor virksomhetene hører hjemme. Dvs. at tilsyn mot Grenlandsbedrifter kan ha vært foretatt hvor som helst i Norge. Tilsynene fordeler seg slik fra 1997 til 2007:

Tabell 16. Arbeidstilsynets tilsyn i BA-bransjen i Grenland og hele landet 1997-2007. Kilde: Arbeidstilsynet

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Sum
BA – hele landet	4140	3689	3232	3286	3853	2785	3257	3570	2625	2896	3283	36616
BA - Grenland	71	59	48	71	84	45	59	70	63	56	58	684
Grenland, i %	1,7	1,6	1,5	2,2	2,2	1,6	1,8	2,0	2,4	1,9	1,8	1,9

Som det fremgår av tabellen over, utgjør tilsyn mot Grenlandsbedrifter i gjennomsnitt 1,9 % av alle tilsyn rettet mot bygg- og anleggsbedrifter i Norge fra 1997 til 2007, noe som samsvarer bra med antall BA-bedrifter i Grenland som andel av alle landets BA-bedrifter.¹³⁴ I oppstillingen under er Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet (i alle bransjer) vist for perioden 1997-2007.

Som det fremgår av tabellen under, er antall tilsyn nær halvert fra 1997 til 2007. Samtidig ble det gitt omtrent like mange pålegg i 2007 som i 1997. Videre har antall stans økt sterkt, fra 286 i 1997 til 1 637 i 2007. I tillegg er antallet anmeldelser omtrent firedoblet fra 18 til 81 i denne perioden.

¹³⁴ Andelen BA-bedrifter i Grenland utgjorde ca 2 prosent av alle BA-bedriftene i landet i denne perioden (SSB 2007).

Tabell 17. Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet 1997-2007. Kilde: Arbeidstilsynet

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tilsynsbesøk	19 127	17 307	14 524	14 769	15 591	11 689	11 950	13 252	9 803	9 879	11 073
Pålegg	9 251	9 480	9 145	9 590	11 482	9 759	13 892	12 047	7 686	6 382	9 700
Tvangsmulkt							920	1 262	552	372	238
Stans av virksomhet etter tilsynsbesøk	286	271	312	423	656	537	950	1 370	1 641	1 496	1 637
Anmeldelse etter tilsynsbesøk	18	2	12	15	9	25	20	16	57	107	81

*Tallet for 2003 og 2005 inkluderer også varsel om pålegg. I mange tilfeller vil situasjonen da bli utbedret, slik at pålegg ikke blir nødvendig.

Den store nedgangen i antall tilsyn har, ifølge Arbeidstilsynet, sammenheng med at tilsynsformen har endret seg. Tilsynene er blitt mer komplekse og arbeidskrevende.

Ifølge Arbeidstilsynet (2006) ble det i 2006 gjennomført 2 911 tilsyn i bygg- og anleggsbransjen.¹³⁵ Disse medførte 1 112 stansinger med fare for liv og helse. Det vil si en relativ stansfrekvens på hele 38 %, mot 15 % for alle bransjer. Dette er et svært høyt tall, og etter arbeidstilsynets vurdering er den høye stansfrekvensen et klart argument for flere tilsyn i denne bransjen. Dette forstrekkes av at bransjen også dominerer dødsulykkestatistikken.¹³⁶

I 2006 var antallet politianmeldelser 107. Tilsvarende tall var 57 og 16

¹³⁵ Arbeidstilsynets årsrapport 2006

¹³⁶ Nær 30 % av de innrapporterte dødsulykkene i 2006 var relatert til bygg- og anleggsvirksomhet (Arbeidstilsynets årsrapport for 2006).

i henholdsvis 2005 og 2004. Økningen skyldes, ifølge Arbeidstilsynet, særlig flere reaksjoner i forbindelse med tilsyn innenfor bygg- og anlegg og arbeidsinnvandring. Under er Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet vist for bygg og anlegg fra 1997 til 2007.

Tabell 18. Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet for bygg og anlegg 1997-2007. Kilde: Arbeidstilsynet

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Antall tilsynsbesøk	4 140	3 689	3 232	3 286	3 853	2 785	3 257	3 570	2 625	2 896	3 283
Antall tilsyn m/ reaksjon	539	612	723	1 052	1 309	880	1 121	1 234	1 050	1 156	1 708
Antall reaksjoner	882	1 045	1 348	2 035	2 258	1 715	2 467	2 993	2 618	2 508	4 128
Pålegg	882	1 043	1 133	1 372	1 509	1 124	1 405	1 587	1 059	1 123	2 057
Antall stans	165	178	224	266	481	356	738	1 136	1 178	1 103	1 181
Antall anmeldelser	1	1	5	13	6	6	14	9	29	58	46

Også i bygg- og anlegg er antall tilsynsbesøk redusert med omtrent 20 % de siste 10 årene, (mot halvering av tilsyn totalt). Samtidig har antall tilsyn med reaksjon økt fra 13 % i 1997 til vel 54 % i 2007. Antall reaksjoner har økt fra 882 i 1997 til hele 4.128 i 2007, mens antall pålegg har økt fra 882 til 2057 i samme periode. Antall stans og anmeldelser har også økt sterkt i denne perioden. Antall stans har økt fra 165 i 1997 til 1.181 i 2007, mens antall anmeldelser har økt fra 1 i 1997 til 46 i 2007. Tabellen under viser tilsyn og reaksjoner mot virksomheter i bygg- og anlegg som hører hjemme i Grenland.

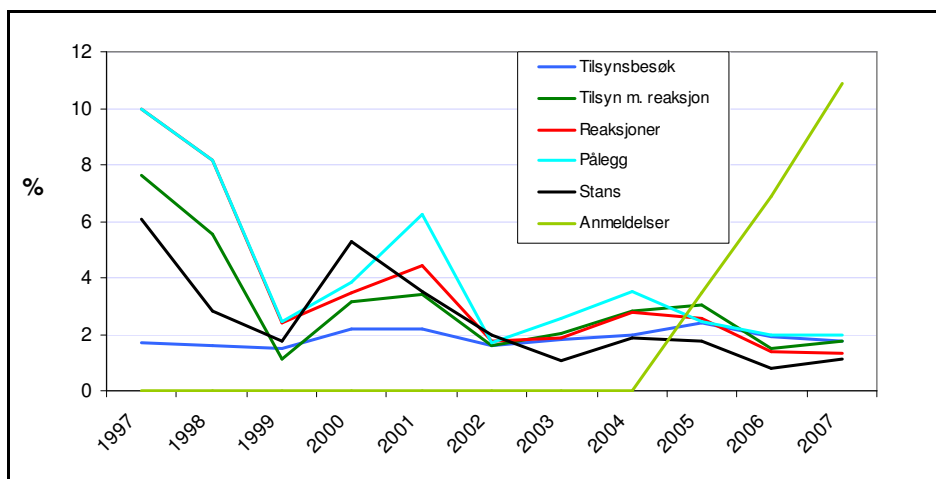
Tabell 19. Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet for bygg og anlegg i Grenland 1997-2007. Kilde: Arbeidstilsynet.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Antall tilsynsbesøk	71	59	48	71	84	45	59	70	63	56	58
Antall tilsyn m/reaksjon	41	34	8	33	45	14	23	35	32	17	30
Antall reaksjoner	88	85	32	71	100	30	46	83	67	35	56
Pålegg	88	85	28	53	94	19	36	56	26	22	41
Antall stans	10	5	4	14	17	7	8	21	21	9	13
Antall anmeldelser	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	5

For bygg- og anleggsbedrifter (BA) med adresse i Grenland er tilsynsvirksomheten, i likhet med hele landet, redusert med nærmere 20 %. Den relative reaksjonsfrekvensen for Grenlandsbedriftene har ligget stabilt høyt, rundt 50 % i hele perioden. Videre er antall reaksjoner redusert fra 88 i 1997 til 56 i 2007, mens antall pålegg er mer enn halvert, fra 88 til 41. Andelen stans (stansfrekvensen) har variert fra 8 % i 1999 til 33 % i 2005. I gjennomsnitt er stansfrekvensen i denne perioden vel 18 %. Antall anmeldelser er for årene 2005, 2006 og 2007 oppgitt til hhv. 1, 4 og 5.

Andelen BA-bedrifter med adresse i Grenland utgjør som nevnt rundt 2 % av bygg- og anleggsbedriftene i Norge. Det kan dermed være av interesse å se nærmere på Grenlandsbedriftenes andel av Arbeidstilsynets virksomhet og reaksjoner i bygg og anlegg.

Figuren under viser Arbeidstilsynets tilsyn og reaksjoner i bygg- og anlegg i Grenland, som andel av tilsyn og reaksjoner i bygg og anlegg for hele landet.



Figur 9. Tilsyn, tilsyn med reaksjon, reaksjoner, pålegg, stans og anmeldelser i BA i Grenland som andel av hele landet 1997-2007. Kilde: Arbeidstilsynet

Andelen tilsynsbesøk har i hele perioden ligget rundt, og i underkant av 2 %. Andelen tilsyn med reaksjon viser en fallende tendens fra rundt 7,5 % i 1997 til om lag 1,8 % i 2007. Videre viser grafen også en fallende kurve for andelen reaksjoner og pålegg, fra rundt 10 % i 1997 til hhv. 1,4 og 2 % i 2007. Andelen stans har falt fra om lag 6 % i 1997 til snaut 1 % i 2007. På den annen side har det ikke vært noen anmeldelser før 2005. I 2007 utgjør andelen anmeldelser nærmere 11 %.

Samlet viser dette at andelen tilsynsbesøk rettet mot Grenlandsbedriftene er stabil, mens andelen reaksjoner er fallende, med unntak av anmeldelser. Tilsynsinspektørene finner i stadig større grad at virksomhetene har HMS-dokumentasjonen i orden. Samtidig påpekes det at HMS-tilstanden i bygg- og anleggsnæringen aldri kan bli god nok.

I likhet med de regionale verneombudene (RVO), har også Arbeidstilsynet inntrykk av at det er de små og mellomstore bedriftene som ”sli-

ter mest” med HMS. Når det gjelder ulike typer HMS-brudd trekker også Arbeidstilsynet frem sikring ved arbeid i høyden, samt mangler ved HMS-plan. Mona Bondevik i Arbeidstilsynet uttrykker dette slik; ”Sikring ved arbeid i høyden er en gjenganger”. Når det gjelder mangelfull HMS-plan kommenterer Arbeidstilsynet dette slik: ”Ser ofte at HMS-planen er litt for generell. At den ikke er gjennomarbeidet godt nok. Vi ønsker at denne skal være mer detaljert”.

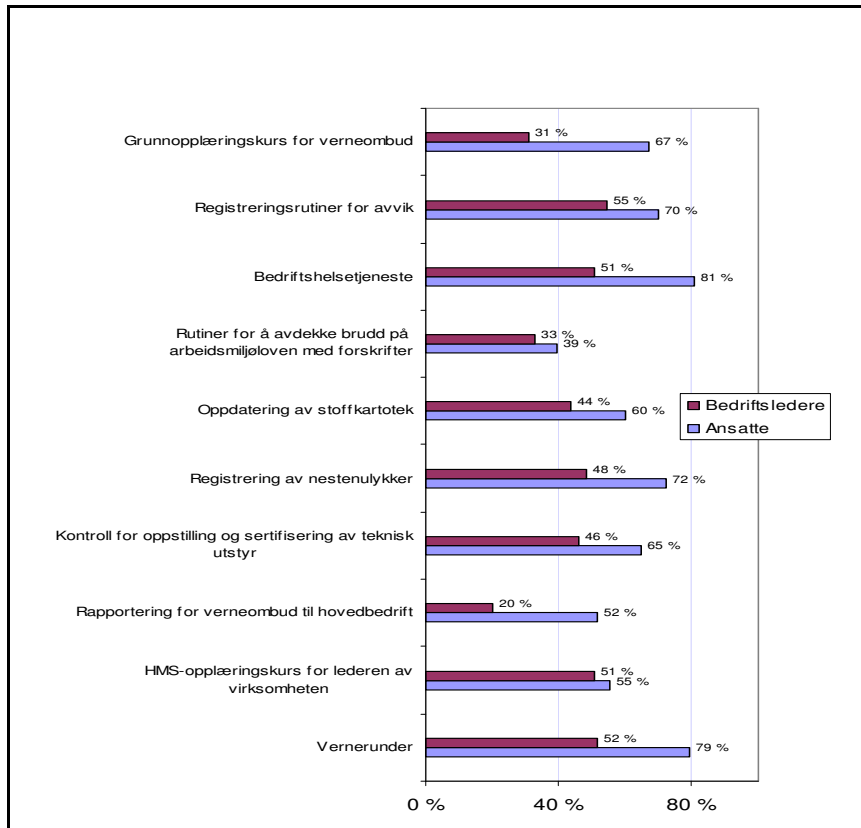
5.3.3 Spørreundersøkelse - mot bedrifter og ansatte

På bakgrunn av tilsyn med bransjen er det grunnlag for å gi et kvalifisert svar på hvor ”skoen trykker” når det gjelder HMS i bygg- og anleggsbransjen i Grenland. Men det kan være like interessant å se nærmere på hvordan bedriftsledere og ansatte i BA-bransjen selv vurderer HMS-situasjonen.

Vi har gjennomført to spørreundersøkelser rettet mot BA-bransjen i Grenland, en mot ansatte og en mot bedriftsledelsen. Materialet gav mulighet til sammenligning mellom mindre bedrifter (0-9 ansatte) og større bedrifter (10 ansatte eller flere). I bedriftsundersøkelsen var det størst andel mindre bedrifter (ca. 80 %), mens det i ansatteundersøkelsen var størst andel større bedrifter (ca. 80 %). Dette har sammenheng med strukturen i næringen. I overkant av 90 % av BA-bedriftene har 0-9 ansatte. Samtidig arbeider mer enn 60 % av de sysselsatte i næringen i bedrifter med flere enn 10 ansatte.

Tiltak og brudd

Bedriftslederne og de ansatte ble i spørreundersøkelsene spurt om de gjennomfører ulike tiltak for å følge opp HMS-arbeidet. I figuren under er det vist prosentandel svar for de ulike alternativene.

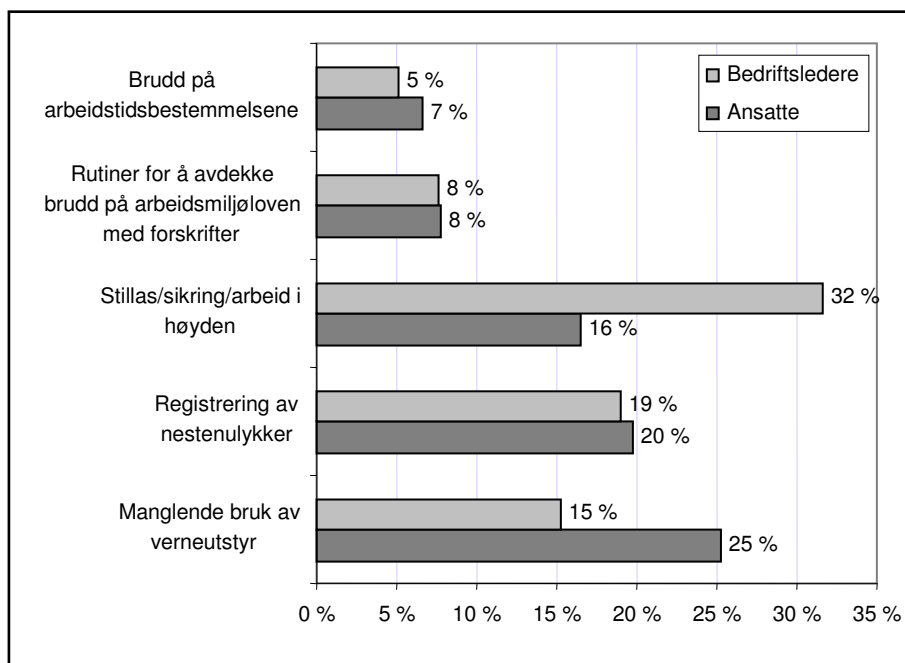


Figur 10. Andel tiltak som gjennomføres i bedriften for å følge opp HMS-arbeidet.

Som det fremgår av figuren over, varierer svarene betydelig i de to undersøkelsene. Det ser ut til at de ansatte i større grad enn bedriftslederne mener at bedriften gjennomfører ulike HMS-tiltak. Noe som kan forklares ved at andelen større bedrifter – med strengere krav til HMS

– er høyere i ansatteundersøkelsen. Tallene viser at de som kommer fra større bedrifter (10 ansatte eller flere) gjennomfører flere tiltak enn de som kommer fra de mindre bedriftene (0-9 ansatte).

Videre er det spurt om hvilke HMS-brudd bedriftslederne og de ansatte tror er vanligst innen bransjen. Under har vi ordnet svarene i noen av de kategoriene som går inn.



Figur 11. Andel svar innenfor ulike kategorier HMS-brudd bedriftsledere og ansatte mener er vanligst innen bransjen.

Den kategorien som skilte seg ut i bedriftsundersøkelsen var *stillas/sikring/arbeid i høyden*. 32 % av bedriftslederne som oppgav svar mener at manglende sikring i høyden er det vanligste HMS-bruddet i bransjen. Dette stemmer godt med inntrykket fra regionalt verneombud og Arbeidstilsynet. En annen kategori som utmerket seg i samme un-

dersøkelse var *registrering av nestenulykker*, med 19 % svar.

I ansatteundersøkelsen var den største kategorien - *manglende bruk av verneutstyr*, med 25 % svar . Nest største kategori var i likhet med bedriftsundersøkelsen, *registrering av nestenulykker*, med 20 % svar.

Holdninger til HMS-arbeid

Bedriftslederne og de ansatte ble også bedt om å ta stilling til følgende påstander om HMS-arbeid.¹³⁷

- HMS-arbeid øker effektiviteten på det arbeidet som gjøres.
- HMS-arbeid reduserer sykefraværet.
- Useriøse aktører følger ikke opp kravene som stilles i arbeidsmiljøloven.
- Aktører som i utgangspunktet er seriøse velger bort krav som stilles i arbeidsmiljøloven, blant annet på grunn av konkurransevridende effekter.

Svarene viser at respondentene helte i retning av å være enig i alle utsagnene. Bedriftslederne var i sterkere grad enig i utsagnene enn de ansatte.¹³⁸

¹³⁷ På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

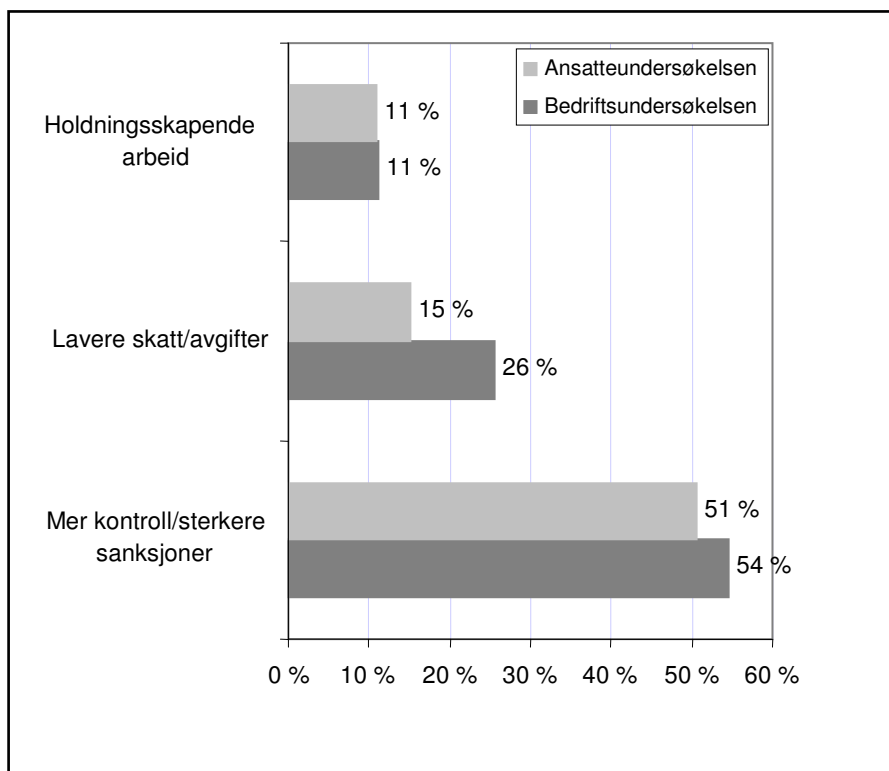
¹³⁸ Se figur 28 i vedlegg

Både bedriftsledere og ansatte var i sterke grad enig i utsagnet; ”*Useriøse aktører følger ikke opp kravene som stilles i arbeidsmiljøloven*”.

Her viste gjennomsnittet hhv. 5,3 og 5,2 på skalaen fra 1-6.

Hvilke tiltak bør iverksettes?

Bedriftslederne og de ansatte ble også bedt om å foreslå mulige tiltak mot svart arbeid og HMS-brudd. Svar som går igjen i begge undersøkelsene er flere kontroller og strengere straffer. Det er også flere som peker på lavere skatter/avgifter og holdningsskapende arbeid. Under har vi ordnet svarene i noen av kategoriene som går igjen:



Figur 12. Andel svar fordelt på ulike kategorier på mulige tiltak som kan iverksettes for å unngå svart arbeid og HMS-brudd.

Den største kategorien av disse svarene går på *mer kontroll/sterkere sanksjoner*. Av de som svarte, oppgav 54 % av bedriftslederne og 51 % av de ansatte *mer kontroll og sterkere sanksjoner* som det viktigste tiltaket mot svart arbeid og HMS-brudd. En annen kategori som gikk igjen var *lavere skatt/avgifter*, med hhv. 26 % svar i bedriftsundersøkelsen og 15 % svar i ansatteundersøkelsen. *Holdningsskapende arbeid* ble nevnt av 11 % i både bedriftsundersøkelsen og i ansatteundersøkelsen. Fra våre informanter ble det også uttrykt ønske om mer samarbeid mellom ulike etater og med bransjen. Ifølge Arbeidstilsynet har man god erfaring med dette i det pågående "Arbeidsinnvandringsprosjek-

tet”.

5.4 Utenlandsk arbeidskraft

Utvidelsen av EU fra 1. mai 2004, og den økte arbeidsinnvandringen som følge av dette, har ført til en ny arbeidsmarkedssituasjon i Norge. Ifølge Arbeidstilsynet (2007) viser anslag at det er opp mot 100 000 arbeidstakere fra de nye EØS-landene som arbeider enten for en norsk arbeidsgiver, er innleid eller på midlertidig oppdrag for utenlandsk virksomhet i Norge. En stor andel av disse arbeider i bygg- og anleggsbransjen.

Myndighetene har lagt stor vekt på å hindre sosial dumping etter utvidelsen av EU.¹³⁹ 1. mai 2006 presenterte regjeringen en handlingsplan mot sosial dumping. Handlingsplanen omfattet tiltak som Regjeringen mener kan bidra til å nå målet om ordnede lønns- og arbeidsvilkår for alle og et seriøst arbeidsmarked. Arbeidstilsynet ble gitt utvidet sanksjonsmyndighet i lov om allmenngjøring av tariffavtaler og utlendingsloven, og fikk fra 1. desember 2006 fullmakt til å bruke pålegg, tvangsmulkt og stansing, på samme måte som etaten har etter arbeidsmiljøloven. I tillegg fikk tilsynet tilført ekstra midler i arbeidet mot sosial dumping.

I løpet av 2007 gjennomførte Arbeidstilsynet rundt 2000 tilsyn på ar-

¹³⁹ Med sosial dumping menes særlig at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere.

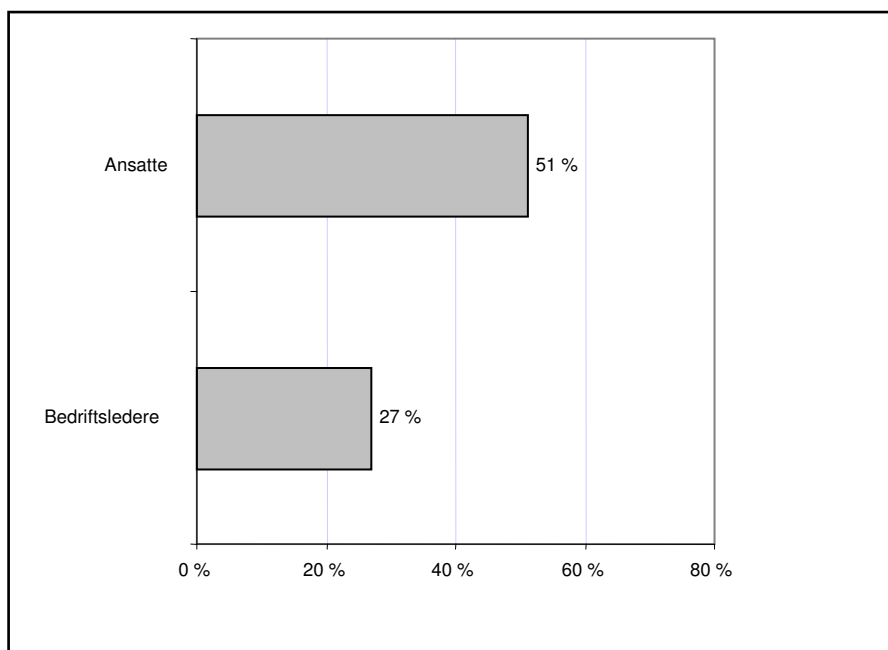
beidsplasser med arbeidsinnvandrere. I hovedsak i byggebransjen. Dette var nær dobbelt så mange som i 2006. I 3 av 10 tilsyn ble det gitt pålegg. Erfaringene viser at stansing som pressmiddel dersom dokumentasjon ikke er utlevert etter en uke, ser ut til å fungere. Dokumentasjon blir lagt frem, ulovlige forhold blir avslørt og rettet opp.¹⁴⁰

I FAFO-rapporten *Fra Øst uten sikring* (2007) ble ”østinnvandringens” konsekvenser for HMS på norske bygg- og anleggsplasser undersøkt for første gang. Tendensen som avdekkes er at østeuropeerne må gjøre de farligste jobbene, uten sikring på bygg- og anleggsplasser. Ødegård m.fl. (2007) fant at rundt en fjerdedel av bedriftene i bygg- og anleggsnæringen brukte, eller har i løpet av siste år har brukt, arbeidskraft fra de nye EU-landene. Videre fant man at én av tre bedrifter som selv bruker østeuropeiske bygningsarbeidere, mener at dette kan skape farlige situasjoner. Én av fem mener dessuten at språk- og kommunikasjonsproblemer har ført til flere ulykker.

Ifølge Ødegård m.fl. (2007) tyder resultatene fra prosjektet på at mange norske oppdragsbedrifter og arbeidsgivere betrakter østeuropeisk arbeidskraft som en fleksibel og billig reservearbeidsstyrke. Det er også fare for at mange norske bedrifter i praksis godtar at denne arbeidskraften ikke får tilstrekkelig opplæring og oppfølging når det gjelder helse, miljø og sikkerhet, har lengre arbeidstid enn sine norske kolleger, og i større grad enn norske arbeidstakere utfører belastende og risikofylte oppgaver.

¹⁴⁰ Se Arbeidstilsynet (2007)

I våre spørreundersøkelser ble det spurt om bedriftene benytter eller i løpet av siste år har benyttet utenlandsk arbeidskraft, og eventuelt hvor disse kommer fra.



Figur 13. Andel bedrifter som bruker utenlandsk arbeidskraft.

Som vist over, oppga mer enn én av fire i bedriftsundersøkelsen, og halvparten i ansatteundersøkelsen at bedriften benytter eller har benyttet utenlandsk arbeidskraft (siste 12 mnd.).

En forklaring på den store differansen mellom de to undersøkelsene, er også her at andelen store bedrifter er høyere i ansatteundersøkelsen, noe som innebærer en høyere andel utenlandske arbeidere. Hvis vi ser de to undersøkelsene under ett, oppgav 60 % fra bedrifter mer enn 10 ansatte at de bruker eller i løpet av det siste året har brukt utenlandsk arbeidskraft.

Videre ble respondentene som oppgav at bedriften benyttet utenlandske arbeidere, bedt om å oppgi hvor disse i hovedsak kom fra. Fordelingen er vist under.

Tabell 20. Hvor kommer de utenlandske arbeiderne i hovedsak fra?

	Bedrifts-undersøkelsen	Ansatteundersøkelsen
Polen	48,00 %	53 %
Baltikum (Litauen, Latvia og Estland)	29 %	21 %
Andre	23 %	22 %
Vet ikke	0 %	3,20 %

Tabellen viser at både bedriftslederne og de ansatte har oppgitt at omtrent halvparten av de utenlandske arbeiderne kommer fra *Polen*. Videre oppgis andelen fra *Baltikum* i bedriftsundersøkelsen til 29 % og i ansatteundersøkelsen til 21 %. Nær 80 % av de utenlandske arbeiderne ble i spørreundersøkelsene oppgitt å komme fra Polen og/eller Baltikum. Våre informanter bekrefter at omfanget av utenlandske arbeidere i bygg og anlegg i Grenland er betydelig. Men flere mener bruken er mer omfattende i Oslo og mer sentrale deler av landet.

FAFO gjennomførte i 2006 en spørreundersøkelse rettet mot bedriftsledere i bygg- og anleggsbedrifter med mer enn 10 ansatte. Ifølge Dølvik m.fl. (2006) oppgav 19 % av bedriftene at de benyttet østeuropeisk arbeidskraft. I en annen spørreundersøkelse gjennomført av FAFO i 2006 kalt ”HMS-undersøkelsen”, som også omfattet bedrifter med færre enn 10 ansatte, oppgav totalt 20 % at bedriften bruker eller i lø-

pet av det siste året har brukt østeuropeiske arbeidere.¹⁴¹ Undersøkelsen viser også at det er stor forskjell på små og store bedrifter. I bedrifter med mer enn 10 ansatte oppgav 27 % at de bruker eller har brukt østeuropeiske arbeidere i løpet av siste 12 måneder. Tilsvarende tall blant de små (0-9 ansatte) er bare 10 %. Det er de sentrale områdene i landet som har størst bruk av utenlandsk arbeidskraft. Oslo og Buskerud top- per, begge med 27 %. Telemark havner på femteplass med 22 %.¹⁴² Polen og de baltiske landene er de viktigste avsenderlandene for arbeidskraft fra de nye EU-landene.

Ut fra dagens registreringsrutiner er det vanskelig å kartlegge hvor stor andel arbeidskraften fra de nye EU-landene utgjør av den totale arbeidsstyrken i Norge. I likhet med mange andre land mangler det pålitelige data både når det gjelder antallet bedrifter som tar oppdrag og antallet utstasjonerte arbeidstakere som følger med disse bedriftene.

I Norge er disse arbeidstakerne unntatt fra meldeplikt til arbeidstakerregisteret, men de skal rapporteres inn til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU).¹⁴³ Rapporteringsplikten gjelder utenlandske ar-

¹⁴¹ Ødegård m.fl. (2007)

¹⁴² Undersøkelsen dokumenterer også vesentlige forskjeller mellom bygg og anlegg når det gjelder bruk av utenlandsk arbeidskraft. I bedrifter som har sin hovedvirksomhet i bygg oppgir 35 % at de bruker eller i løpet av siste år har brukt utenlandsk arbeidskraft. Tilsvarende andel for ”reine anleggsbedrifter” er 20 % (Ødegård m.fl. 2007).

¹⁴³ SFU er likningskontoret for utenlandske virksomheter og arbeidstakere uten varig tilknytning til Norge.

beidstakere som er på oppdrag her i landet, og innmeldingen skal skje senest 14 dager etter at arbeidet er begynt. Det er pr. i dag heller ikke mulig å få en fullstendig oversikt over hvor mange arbeidstakere som har kommet fra de nye medlemslandene som leiearbeidskraft, enten de er utleid fra norske eller utenlandske bemanningsselskaper. Ansatte i utenlandske utleiefirma regnes som utstasjonerte arbeidstakere. Når det gjelder de individuelle arbeidstakerne som kommer i henhold til overgangsordningene, er antallet godt dokumentert fordi det her kreves oppholdstillatelse før de kan begynne i arbeidet.

Den største utfordringen er derfor å få en oversikt over den arbeidskraften som kommer hit i form av tjenesteyting. Mer helhetlige registreringsrutiner vil være viktig for å følge utviklingen og sette inn mer treffsikre tiltak på HMS-området.¹⁴⁴

5.5 Mulig sammenheng mellom svart arbeid og HMS

En sentral problemstilling i dette prosjektet er å drøfte mulige sammenhenger mellom den svarte økonomien og HMS på bygg- og anleggsplasser. Det er vanskelig, på et forskningsmessig grunnlag, å konkludere med sammenhenger utover at bedrifter som driver svart trolig

¹⁴⁴ I forbindelse med EU-utvidelsen ble det vurdert å innføre et felles register der samtlige arbeidstakere – inkludert de utstasjonerte – skulle registrere seg innen en uke. Dette er en ordning som foreløpig ikke er satt i verk. Det har blant annet oppstått usikkerhet om det strider mot EØS-regelverket å ha en opplysningsplikt basert på nasjonalitet (Ødegård m.fl. 2007).

også er overrepresentert med hensyn til brudd på HMS-reglene. Regionalt verneombud Geir Kaasa uttrykker det slik: ”HMS blir neppe prioritert høyest der det blir arbeidet svart”.

En undersøkelse som ble gjennomført i Norges Forskningsråds program ”Forskning om økonomisk kriminalitet”¹⁴⁵, viser at de aktørene som begikk lovbrudd ofte hadde mange typer lovbrudd på samvittigheten. En av våre informanter uttrykte følgende:

Der det er useriøsitet, er det direkte sammenheng mellom HMS-brudd og svart økonomi.

På dette området er det trolig tale om to hovedtyper av sammenhenger. For det første er det grunn til å tro at useriøse aktører ikke følger opp kravene som stilles i arbeidsmiljøloven, og for det andre at aktører som i utgangspunktet er seriøse velger bort krav som stilles i arbeidsmiljøloven bl.a. på grunn av konkurransevridende effekter. Slike forhold er av interesse å belyse også i forhold til at et godt vernearbeid trolig reduserer sykefraværet, og øker effektiviteten og kvaliteten på det arbeidet som gjøres.

Bygg og anlegg er en bransje med høy ulykkesrisiko, og det er grunn til å tro at useriøse aktører fører til dårligere sikkerhet på arbeidsplassen. Innenfor BA-næringen er HMS-tiltak av særlig stor viktighet for å sikre arbeidstakernes liv og helse. Det å følge opp nødvendige HMS-tiltak koster penger. I 2005 gjennomførte Rambøll Management en undersøkelse

¹⁴⁵ Hansen (1995)

kelse av de administrative kostnader knyttet til overholdelse av regelverket for helse, miljø og sikkerhet (HMS). Her fant Rambøll at de samlede, administrative kostnader for næringslivet sett under ett, var 2,9 milliarder kroner. Av dette utgjorde internkontrollforskriften (forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter) alene 1,0 milliard kroner, mens arbeidsmiljøloven (lov om arbeidervern og arbeidsmiljø mv.) utgjorde 0,5 milliarder kroner. Det var store forskjeller i de administrative kostnader mellom bedriftene, avhengig av blant annet bransjetilknytning og størrelse.¹⁴⁶

Mona Bondevik, hos Arbeidstilsynet sier:

Blant de useriøse ser man ofte at tidsbesparelse og økonomisk profitt er årsak til at HMS-arbeidet ikke tas alvorlig.

Utover rent økonomiske konsekvenser ved skatte- og avgiftsunndragelser har den svarte økonomien også andre negative, samfunnsmessige konsekvenser. Konkurransesvridende effekter, ved at de som ikke opptrer i tråd med lovverket og unnlater å betale skatter og avgifter, vil kunne legge inn anbud til atskillig lavere pris enn de som opptrer hederlig. Det er ikke urimelig å tenke seg at hvis relativt mange aktører opptrer uhederlig, vil dette skape ringvirkninger ved at de seriøse trekker seg ut og/eller også at de som i utgangspunktet ønsker å oppføre hederlig, finner det nødvendig å oppføre uhederlig for å klare seg.

Samtidig som brudd på HMS-reglene er kostnadsbesparende på en del

¹⁴⁶ Rambøll Management (2005).

måter, er det trolig også betydelige besparelser både for bedriftene og samfunnet ved at HMS-regelverket følges. Et godt HMS-arbeid gir godt arbeidsmiljø som igjen påvirker arbeidseffektivitet, og reduserte kostnader knyttet til skader og sykefravær. Dette er et felt som en vet relativt lite om, og i sluttrapporten fra Arbeidstilsynets kampanje i BA-næringen 1999-2001 heter det:

Et sentralt problem generelt, men også i forhold til denne kampanjen, er lite fullstendige data om helseeffekter og endring av risikoforhold som følge av innsatsen fra Arbeidstilsynet.¹⁴⁷

5.6 Oppsummering

Gjennom analyse av rapporteringen fra Regionalt verneombud (bygg) og Arbeidstilsynet, samt spørreundersøkelser og intervju av aktører i næringen, har vi forsøkt å belyse HMS-situasjonen i bygg og anlegg i Grenland.

Bygg og anleggsbransjen har gjennom en årrekke, som vist, hatt store HMS-utfordringer, uavhengig av arbeids- og tjenestevandringen fra nye EU-land. Tross omfattende arbeid gjennom flere år, er det fremdeles store HMS-utfordringer i bransjen.

Korte tidsfrister, stort arbeidspress og manglende sikkerhetstiltak kan medføre manglende planlegging og dårlig koordinering, og er særlige

¹⁴⁷ Se Johansen 2003: 22

utfordringer i næringen. Ifølge Ødegård m.fl. (2007) forsterkes problemene gjerne ved lange og uoversiktlige kontraktskjeder.

Prosjektet ”Seriositet i byggenæringen” fra 2002, avdekket store problemer knyttet til kunnskap og holdninger hos aktører i bransjen, og for dårlig samarbeid mellom partene og offentlige myndigheter. I tillegg kom det fram at entreprenørene manglet kontroll med egne kontraktskjeder.¹⁴⁸

Noen HMS-utfordringer viser seg vanskeligere å få bukt med enn andre. Mangelfull sikring ved arbeid i høyden er en gjenganger i byggebransjen. I anleggsbransjen er det sikring ved arbeid i grøfter og ved sprengning som har vist seg å være de store problemområdene.¹⁴⁹ I vår kartlegging av forholdene i Grenland kom det også klart frem at sikring ved arbeid i høyden, av bedriftslederne ble oppfattet å være det vanligste HMS-bruddet i bransjen, mens de ansatte mente manglende bruk av personlig verneutstyr var mest utbredt.

En av de aller viktigste HMS-utfordringene er likevel dårlige holdninger, og at man ikke ser betydningen av et systematisk HMS-arbeid. Dette ser ut til å gjøres seg gjeldende både hos bedriftsledelse og ansatte. En av våre informanter fra Arbeidstilsynet uttrykte det slik:

En ser forskjell på små og store bedrifter (...) og individuelle

¹⁴⁸ Dølvik, Eldring og Ødegård (2005)

¹⁴⁹ Ødegård m.fl. (2007)

forskjeller på store bedrifter. Det vil si at det er personavhengig, der hvor man har prosjektledere som ser viktigheten av å ta HMS-arbeidet på alvor, gjøres det en veldig god jobb.

Det er store forskjeller mellom små og store bedrifter. Erfaringene viser at mens det gjøres mye godt HMS-arbeid i større bedrifter, er det dårligere i de små bedriftene. HMS oppfattes i mange tilfeller som en ren kostnad. En del av utfordringene for de små bedriftene henger antakelig sammen med de formelle kravene til HMS, med mye papirarbeid og skjemaer knyttet til kontrollfunksjoner. Mange behersker denne siden av arbeidet dårlig, da det tar mye tid og det er lett å gjøre feil.¹⁵⁰ De større bedriftene har ofte egne ansatte som jobber med HMS. Verneombudene og bedriftsledelsen er gjerne de viktigste pådriverne i HMS-arbeidet.¹⁵¹ Eget verneombud i bedriften kan derfor ha stor betydning for HMS-standarden. Bedrifter med mer enn 10 ansatte er pålagt å ha eget verneombud, mens mindre bedrifter kan avtale seg bort fra denne ordningen. Et gjennomgående trekk at jo mindre bedriften er, jo dårligere er HMS-arbeidet.

Hvilke tiltak kan iverksettes for å unngå brudd på HMS-regelverket? I en undersøkelse fra 2003 sa 9 av 10 bedriftsledere (fra bygg og verkstedindustri) at myndighetene ikke gjør nok for å kontrollere og bekjempe useriøse aktører.¹⁵² I prosjektet ”Seriositet i byggenæringen”,

¹⁵⁰ Frøyland m.fl. (2004)

¹⁵¹ Torvatn og Molden (2001)

¹⁵² Dølvik, Eldring og Ødegård (2005)

var det tre tiltak som ble blinket ut:

- Skjerping av kontrollrutiner og kontrollbestemmelser
- Bedre kommunikasjon mellom bedrift og tillitsvalgt
- Strengere sanksjoner ved bruk av ulovlig arbeidskraft

I vår kartlegging av forholdene i Grenland var det mange som foreslo flere kontroller og strengere straffer. Det var også flere som pekte på holdningsskapende arbeid. Økt tilsyn, raskere reaksjoner og større bøtter mot dem som ødelegger for seriøsiteten, samt mer holdningsskapende arbeid, er viktige tiltak.

På tross av de mange problemene i næringen tyder mye på at forholdene for helse-, miljø og sikkerhet totalt sett har bedret seg de siste årene.¹⁵³ Nye metoder og verktøy har redusert risikoen for ulykker og skader. Generelt opplever også Arbeidstilsynet og de regionale verneombudene at det har skjedd en positiv utvikling i BA-bransjen med hensyn til HMS.

Målet med denne rapporten har vært å si noe om HMS-situasjonen i Grenland sammenlignet med resten av landet. På bakgrunn av våre data kan vi konkludere med at HMS-situasjonen i Grenland, sammenlignet med resten av landet, viser en relativt positiv utvikling.

Rapporteringen fra Arbeidstilsynet viser at mens antall reaksjoner ret-

¹⁵³ Ødegård m.fl. (2007)

tet mot BA-bedrifter i hele landet har økt, går utviklingen delvis i motsatt retning for bedrifter som hører hjemme i Grenland. Mens Grenlandsbedriftene, som utgjør rundt 2 % av alle BA-bedrifter i Norge, stod for rundt 10 % av påleggene og 7,5 % av antall tilsyn med reaksjon i 1997, var tilsvarende andel hhv. 1,8 og 2,0 % i 2007. Signalene fra våre informanter tyder også på en positiv utvikling i BA-bransjen i Grenland. Som en leder i et stort entreprenørfirma uttrykte det:

*Forholdene i Grenland er bedre enn i andre deler av landet (...)
kanskje best i landet (...) – mye takket være Arne Hagen (..) har
gjort mye bra for bransjen.*

På den annen side stod Grenlandsbedriftene i 2007 for hele 5 av 46, eller nær 11 % av arbeidstilsynets anmeldelser i bygg- og anlegg i hele landet. Rapporteringen fra regionalt verneombud for byggebransjen i perioden 2003-2007 viser også at stansfrekvensen i Grenland, dvs. andelen tilsyn som resulterte i stans, ligger noe høyere i Grenland enn Telemark/Vestfold.

6. Motiver for svart arbeid

Skatteunndragelser vil, uansett tiltak og ressursbruk, alltid finne sted i en eller annen form. Ambisjonen bør derfor være at omfanget av svart arbeid skal være lavest mulig.

Et viktig formål med rapporten er å diskutere ulike tiltak for å redusere omfanget av svart arbeid. Et viktig spørsmål i den sammenheng er hvorfor folk arbeider svart, eller kjøper svarte tjenester. Svarene på disse spørsmålene vil måtte ha betydning for tiltakene. Dette gjelder både for tilbyder- og etterspørselssiden. Skal tiltakene ha effekt, i den forstand at de skal endre folks atferd, må de være forholdsvis presise. Det er likevel en grense for hvor presise det er mulig å være, eller hvor store ressurser som skal avsettes for å oppnå målsettingen om reduksjon i omfanget av svart arbeid. På ett eller annet nivå vil det ikke lenger være samsvar mellom ressursbruk og resultat. Hvor denne grensen går, vil ikke være tema i denne rapporten.

Et viktig utgangspunkt for å diskutere ulike tiltak mot skatteunndragelse og svart arbeid, er å erkjenne at skatteunndragelser har funnet sted så lenge skatter har eksistert, og at det vil være umulig å redusere omfanget til null. Skatteunndragelser vil, uansett tiltak og ressursbruk, i en eller annen form alltid finne sted. Ambisjonen bør derfor være at omfanget av svart arbeid skal være lavest mulig.

Det vil i dette kapitlet bli gitt en oppsummering av hvilke årsaker og forklaringer folk gir til at man enten kjøper eller selger svart arbeid. Det vil i tillegg bli gitt en nærmere beskrivelse av mulige årsaker til hvorfor bygg- og anleggssektoren gjennomgående ser ut til å være overrepresentert med hensyn til omfang av svart arbeid. Videre vil vi gi en gjennomgang av teorier på hvordan folk forholder seg til ulike lover og regler og hvilken betydning ulike teorier har for utforming av tiltak.

6.1 Hvorfor arbeider man svart?

Selv om det er blitt gjennomført en rekke undersøkelser hvor man har forsøkt å kartlegge omfanget av svart arbeid, er det gjort få undersøkelser hvor man konkret har spurt folk som arbeider svart hvorfor de gjør det. Nå kan det enkelt sies at man arbeider svart fordi noen er villig til å betale for det. Det er likevel ikke hele forklaringen all den tid det er noen som ikke arbeider svart, selv om muligheten er der.

EU-kommisjonen fikk våren 2007 gjennomført en større undersøkelse hvor man spurte i underkant av 27 000 mennesker, bosatt i EUs 27 land i alderen 15 år og eldre, hvordan de på ulike måter forholdt seg til svart arbeid.¹⁵⁴ Et av spørsmålene handlet om hva man tror er årsaken til at det blir arbeidet svart. Dette spørsmålet ble stilt til hele utvalget. I tillegg spurte man de som bekreftet at de hadde arbeidet svart, hvorfor man hadde arbeidet svart. Selv om Norge ikke inngår i grunnlagsmate-

¹⁵⁴ EU-kommisjonen, *Undeclared Work in The European Union*. Spesial Eurobarometer 284/Wave 67,3 – TNS Opinion & Social. Oktober 2007.

rialet, er materialet av stor interesse. Det er liten grunn til å tro at nordmenn, selv om undersøkelsen viser at det forskjeller mellom landene, ville svart vesentlig annerledes enn for eksempel representanter fra Sverige og Danmark.

Tabell 21. Fordeling av svar på spørsmålet; Hva tror du er hovedårsaken til at det blir arbeidet svart? Blant et utvalg EU-land.¹⁵⁵

Land/antall respondenter	EU27	Danmark	Tyskland	Finland	Sverige	UK
	-26659	-1007	-1510	-1026	-1001	-1313
Byråkratiet gjør det vanskelig å drive regulær økonomisk aktivitet	8 %	5 %	8 %	20 %	7 %	6 %
Manglende kontroll fra myndighetene	12 %	11 %	7 %	11 %	8 %	11 %
Sanksjonene er for svake	5 %	4 %	3 %	6 %	4 %	9 %
Det er i visse sektorer/regioner ingen reelle alternativer	8 %	2 %	7 %	4 %	3 %	3 %
Lønnsnivået i den regulære virksomheten er for lav	26 %	11 %	32 %	21 %	17 %	37 %
Mangel på regulære jobber i det ordinære arbeidsmarkedet	10 %	1 %	14 %	7 %	10 %	5 %
Staten gjør ingenting for meg – hvor betale skatta?	3 %	1 %	3 %	2 %	1 %	3 %
Ingen vil betale normalpris for disse varene/tjenestene i et ordinært marked	2 %	15 %	4 %	4 %	10 %	1 %
Skatt og/eller de sosiale utgiftene er for høye	17 %	39 %	18 %	20 %	32 %	11 %
Annet	9 %	11 %	4 %	5 %	8 %	14 %

¹⁵⁵ EU-kommisjonen, 2007, Vedlegg, QB7a, What are in your opinion the reasons for doing undeclared work? Firstly?

Som en ser av tabell 1 er det forholdsvis store forskjeller mellom landene på hvorfor folk tror det blir arbeidet svart. Ser vi hele EU (EU27) under ett, er det særlig to forhold folk antar har betydning. 26 % oppgir som forklaring at lønnsnivået i den regulære virksomheten er for lav, mens 17 % hevder at årsaken er at skattenivået eller de sosiale utgiftene er for høye. Det er nesten ingen, kun tre prosent, som oppgir liten tiltro til myndighetene som forklaring på hvorfor det arbeides svart. Videre merker vi oss at 12 % oppgir at hovedårsaken er manglende kontroll fra myndighetenes side.

Det mest interessante er kanskje forskjellene mellom landene, og særlig forskjellen mellom Danmark og Sverige og resten av EU-landene. Som vi ser så oppgir hele 39 % av de spurte i Sverige og 39 % av de spurte i Danmark at nivået på skatter og sosiale kostnader er den viktigste årsaken til at det arbeides svart. Gjennomsnittet for EU27 var som nevnt 17 %. Videre er det i Danmark og Sverige kun 17 og 11 % som oppgir lønnsnivået i ordinær virksomhet som forklaring på omfanget av svart arbeid. Det er ellers grunn til å merke seg at 20 % av finnene oppga byråkratiske hindringer som hovedårsak til omfanget av svart arbeid. Samlet gir dette en indikasjon på at det kan være nasjonale strukturelle forklaringer på omfanget av svart arbeid i hvert enkelt land.

Det er nødvendig å se nærmere hvilken betydning skatte- og avgiftsnivået i det enkelte land har for omfanget av svart arbeid. Skattenivået og statlig inngripen i økonomien generelt blir brukt som hovedforklaring på fremveksten av svart økonomi innenfor tradisjonell nyklassisk, øko-

nomisk teori.¹⁵⁶ Det sentrale premisset i denne teorien er at jo flere og større økonomiske reguleringer det er i økonomien jo større vil innslaget av svart økonomi og svart arbeid være.

Det er ikke vanskelig å være uenig i dette som et hovedpremiss. Det er nok av erfaringer til å kunne hevde at det er grenser for hvor høyt skatteinivået kan være, før det har betydning for omfanget av svart arbeid eller arbeidstilbudet generelt. Det er likevel ting som tyder på at dette nivået er ulikt mellom land, avhengig av det enkelte lands historie. Sentrale parametre vil her være grader av tillit mellom aktørene innenfor landets grenser og tilliten til statlige myndigheter.¹⁵⁷ Det er derfor ikke mulig å utlede en generell forståelse eller teori av forholdet mellom skatteinivå og omfanget av svart arbeid/økonomi.¹⁵⁸ Dette er også et sentralt poeng i Søren Pedersens analyse fra 2003, *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia*, hvor han viser at det ikke er noen klar sammenheng mellom skatteinivå i det enkelte land

¹⁵⁶ Se for eksempel Friedrich Schneider og Dominik H. Enste, *The Shadow Economy – An International Survey*, Cambridge University Press, 2002/2007, s. 106.

¹⁵⁷ Se Neil J. Smelser & Richard Swedberg (red.). *The Handbook of Economic Sociology*. Russell Sage Foundation, New York 1994 for en bred drøfting av forholdet tillit, kultur og økonomisk atferd.

¹⁵⁸ Se for eksempel Schneider, F et.al (2002) som (side 110) skriver følgende etter at å gjennomført en regresjonsanalyse på dette temaet: *The result implies that, for the countries examined, increasing the tax burden by ten percentage points will lead to an increase in the shadow economy of more than three percentage points.*

og omfanget av svart arbeid.¹⁵⁹ I stedet for å ha som ambisjon å utlede generelle forklaringer på hvorfor det arbeides svart, er det derfor behov for mer empirisk orienterte analyser hvor man går mer konkret til verks på nasjonalt nivå.

Men det betyr likevel ikke at nivået på skatt og sosiale kostnader ikke har betydning for folks generelle forståelse av hvorfor det blir arbeidet svart. EU-kommisjonens oversikt over skatt på arbeidsinntekt og sosiale kostnader viser at det er stor forskjell mellom landene og at Danmark og Sverige er de landene hvor nivåene er blant de høyeste. Oversikten viser at Danmark og Sverige i 2006 hadde en gjennomsnittlig marginalsatt på arbeid på over 55 %, mens gjennomsnittet for EU27 var 38,7 %.¹⁶⁰ Skattesatsene kan slikt sett ha betydning for folks holdning til om det er legitimt å arbeide svart eller ikke. Men det betyr likevel ikke at det er grunnlag for å hevde at nivået på skatt og sosiale utgifter i seg selv forklarer omfanget av svart arbeid.

Denne spenningen kommer klart til uttrykk, når man spør de som har bekreftet at de har arbeidet svart hva de mener er hovedårsaken til at det arbeides svart. Som vi ser av tabellen under, så er det også på dette spørsmålet forskjeller mellom landene, selv om noen årsaker peker seg ut som felles. Men det kan være grunn til å merke seg at kun rundt én

¹⁵⁹ Søren Pedersen, *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia – A measurement based on questionnaire surveys*. Study no. 10. The Rockwool Foundation Research Unit. København 2003, s. 113-115.

¹⁶⁰ EU-kommisjonen, 2007b, *Taxation trends in the European Union – Main results*. Figur nr. 2. s. 8 og Tabell D, s. 26.

av ti av de som bekreftet at de hadde arbeidet svart mente at høye skatter eller sosiale kostnader var hovedårsaken. Det betyr, som nevnt tidligere, at dette ikke er en viktig årsak, men at sammenhengen trolig er mer implisitt.

Tabell 22. Fordeling av svar på spørsmål til aktører som har bekreftet at de har arbeidet svart; Blant følgende, hva er årsaken til at arbeidet ble gjort svart? Flere svar mulig.¹⁶¹

	EU27	Danmark	Tyskland	Finland	Sverige	UK
Kjøperen insiterte på svart arbeid	12 %	12 %	9 %	4 %	14 %	13 %
Byråkratiet gjør det vanskelig å drive regulær økonomisk aktivitet	8 %	12 %	3 %	32 %	9 %	-
Kunne ikke finne en ordinær jobb	16 %	2 %	6 %	7 %	9 %	-
Du fikk anledning til å ta bedre betalt for	5 %	16 %	2 %	-	8 %	-
Begge parter tjente på det	47 %	72 %	41 %	48 %	62 %	69 %
Skatt og/eller sosiale kostnader er for høye	13 %	13 %	9 %	2 %	10 %	6 %
Det er kun sesongarbeide og derfor ikke verd å rapportere	23 %	12 %	17 %	30 %	15 %	14 %
Svart arbeid er så vanlig i regionen/sektoren at det ikke er noe reelt alternativ	16 %	8 %	16 %	6 %	5 %	11 %
Staten gjør ingenting for meg – hvorfor betale skatt?	5 %	2 %	6 %	2 %	-	7 %
Annet	15 %	13 %	28 %	10 %	14 %	18 %

Den mest dominerende årsaken til hvorfor arbeid blir utført svart, er at

¹⁶¹ EU-kommisjonen, 2007a, Vedlegg, QB30, *Among the following, what were the reasons for doing this activity undeclared?*

begge partene, dvs. kjøper og selger, tjener på det. Hele 47 % av respondentene innenfor EU27 oppgir dette som den viktigste årsaken. For Danmark og Sverige oppgis henholdsvis 72 % og 62 % dette som den viktigste årsaken. Heller ikke her gis det uttrykk for en generell mistillit til myndighetene som årsak til svart arbeid.

Det er ellers grunn til å merke seg at 32 % av finnene, som bekreftet at de hadde arbeidet svart, hevder at byråkratiseringen har betydning for omfanget av svart arbeid i Finland. Tilsvarende tall for EU27, Danmark og Sverige var kun 8, 12 og 9 %. Videre viser undersøkelsen at det er store variasjoner mellom landene med hensyn til å peke på at arbeidet kun var sesongarbeid, og at man av den grunn ikke fant grunn til å rapportere arbeidet.

Men hva betyr det at flerparten oppgir at hovedårsaken til at det blir arbeidet svart er at begge parter tjener på at arbeidet blir utført svart? Svaret er klart et uttrykk for at både kjøper og selger av tjenesten mener å ha fordeler av at transaksjonen skjer uten at den blir rapportert. En årsak til dette kan være en tilpassning til det man mener er for høye skatter og sosiale kostnader, eller annen form for regulering knyttet til arbeidet. Svaret kan slikt sett være et uttrykk for problemstillinger knyttet til strukturelle forhold i arbeidsmarkedet. Det er likevel grunn til anta at økonomiske motiver står helt sentralt som motiv hos dem som velger å kjøpe eller selge svart arbeid. Skal kjøper av tjenesten ha fordel av at det blir gjort svart, blir arbeidet enten gjort billigere enn hva det ellers ville ha kostet, eller gjort raskere enn hva som ellers ville vært. For selgers del er fordelene ved å arbeide svart i hovedsak knyttet til muligheten for å skaffe seg en merinntekt utover hva han/hun ellers

ville kunne skaffet seg.

Det er to forhold som har interesse når man diskuterer tilbudssiden innenfor svart arbeid. For det første, hvordan skapes det kontakt mellom selger og kjøper i en situasjon hvor det er små muligheter for offentlig annonsering? Hvordan og gjennom hvilke kanaler finner de hverandre? For det andre, hvor og innenfor hvilke sektorer arbeider man svart? Skal man ha som ambisjon å utvikle treffsikre metoder for å motarbeide svart arbeid er dette sentral kunnskap.

I den store undersøkelsen gjennomført på vegne av EU-kommisjonen våren/sommeren 2007, ble de som hadde bekreftet at de hadde arbeidet svart spurt for hvem de hadde arbeidet svart. Svarene følger av tabellen under.

Tabell 23. Fordeling av svar på spørsmålet; Blant følgende, kan du indikere for hvem du arbeidet svart?¹⁶²

	EU27	Danmark	Tyskland	Finland	Sverige	UK
Venner, kollegaer og bekjentskap	39 %	50 %	47 %	45 %	51 %	38 %
Slektninger	9 %	12 %	-	30 %	8 %	18 %
Naboer	7 %	6 %	12 %	14 %	9 %	-
Andre private personer eller hus holdninger	20 %	13 %	13 %	2 %	16 %	11 %
Firma/næring	20 %	16 %	21 %	9 %	14 %	28 %
Annet	5 %	3 %	8 %	-	2 %	5 %

Det kan være grunn til å merke seg at de som arbeider svart, i all ho-

¹⁶² EU-kommisjonen, 2007, Vedlegg, QB29, *Among the following, would you please indicate for whom did you carry out this activity?*

vedsak gjør det for folk som de på en eller annen måte kjenner. Innenfor EU27, selv om det forholdsvis store forskjeller mellom landene, svarer totalt 55 %, det vil si mer enn halvparten, at det svarte arbeidet er blitt gjort for venner, kollegaer, slektninger eller naboer. Kun 20 % oppgir at de har arbeidet svart for et firma i næringsssammenheng. Svart arbeid er slikt sett en aktivitet som i hovedsak gjøres for folk som er en del av eget nettverk. Dette kommer enda klarere frem når vi ser på Danmark og Sverige, hvor mer enn to av tre, dvs. 68 %, svarer at det svarte arbeidet er blitt gjort for venner og bekjente. Det er kun henholdsvis 16 og 14 % av de danske og svenske respondentene som oppgir at de har arbeidet svart for firmaer.

En foreløpig konklusjon på dette materialet er at svart arbeid er noe som primært skjer innenfor husholdningssfæren. Innenfor EU27 oppgir hele 80 %, dvs. fire av fem av de som har bekreftet at de har arbeidet svart, at det svarte arbeidet er blitt gjort for folk innenfor egen sosiale krets eller for andre private husholdninger. Kun én av fem bekrefter at de har arbeidet svart for et firma eller i næringsssammenheng. Det er grunn til å forvente at en del av disse firmaene også har levert svarte tjenester til husholdninger. For Norges del er det grunn til å merke seg at de svenske og danske respondentene oppgir tilsvarende tall. Det er liten grunn til å tro at situasjonen i Norge er vesenlig annerledes enn gjennomsnittet av EU27, eller mer spesielt Danmark og Sverige. Det betyr videre at det i arbeidet med å utlede tiltak mot svart arbeid, hvis formålet er å redusere antallet aktører som arbeider svart, vil være nødvendig å fokusere på det svarte arbeidet innenfor husholdningene. Men det er spørsmål om man på dette området bør konsentrere tiltakene mot kjøper eller selgersiden. Det er videre spørsmål om man ana-

lytisk og på tiltakssiden bør skille mellom svart arbeid innenfor bedriftsmarkedet og svart arbeid innenfor husholdningsmarkedet. Det er forhold på etterspørselssiden som tyder på at dette muligens er to ulike markeder, og at tiltakene derfor må tilpasses dette.

6.2 Hvorfor kjøper man svart?

Mens man i liten grad har gjort undersøkelser hvor man har analysert hvilke beveggrunner den enkelte har for å arbeide svart, eksisterer det en rekke undersøkelser og analyser, også norske, av hvilke motiver den enkelte har for å kjøpe svart. Det betyr at det innenfor dette området er bedre grunnlag for å sammenligne norske og utenlandske svar på spørsmålet hvorfor man kjøper svarte tjenester.

Vi har tidligere hevdet at folks begrunnelse for å kjøpe svarte tjenester i hovedsak er økonomisk motivert, med særlig fokus på at tjenesten blir billigere enn hva den ellers ville blitt, samt at tjenesten blir raskere utført enn hva den ellers blitt gjort. Å kjøpe svart arbeid er slikt sett også en mulighet for å snike i køen. Dette er vurderinger som i all hovedsak blir bekreftet i EU-kommisjonens store undersøkelse, hvor de har spurt hvorfor man valgte å kjøpe svart fremfor å handle i det regulære markedet.

Tabell 24. Fordeling av svar på spørsmålet; Av følgende, hva gjorde at du kjøpte tjenesten svart i stedet for å kjøpe den i det regulære markedet? Flere svar mulig.¹⁶³

	EU27	Danmark	Tyskland	Finland	Sverige	UK
Lavere pris	66 %	72 %	75 %	47 %	60 %	64 %
Raskere service	21 %	30 %	31 %	28 %	28 %	12 %
Bedre kvalitet	8 %	12 %	7 %	9 %	6 %	5 %
For å hjelpe noen som trengte penger	11 %	13 %	14 %	12 %	6 %	8 %
Det var en tjeneste mellom venner/kolleger/slektinger	14 %	22 %	23 %	10 %	16 %	5 %
Tjenesten er vanskelig tilgjengelig i det regulære markedet	10 %	13 %	6 %	14 %	12 %	6 %
Annet	11 %	7 %	2 %	16 %	11 %	14 %

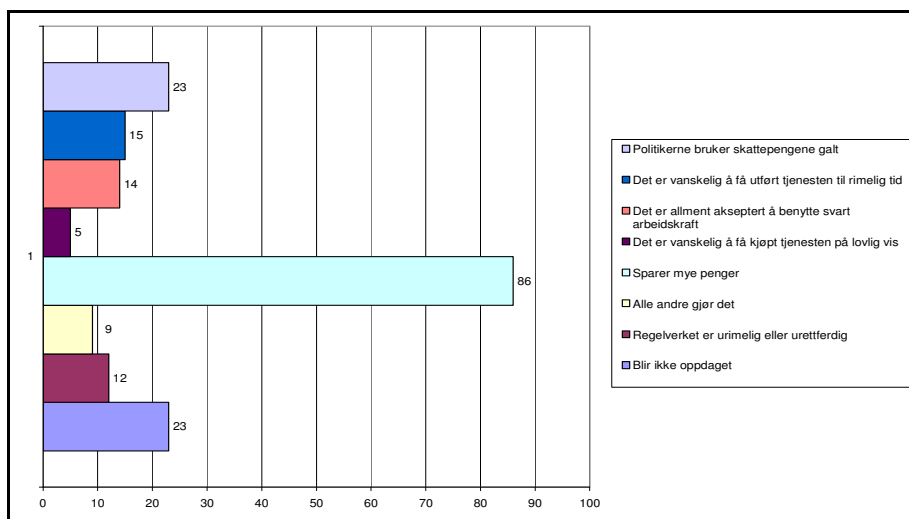
Som vi ser av svarfordelingen blant de som har bekreftet at de har kjøpt svart, så er lavere pris og raskere service oppgitt som de klart viktigste årsakene til hvorfor man kjøper svart arbeid. Hele 66 % av respondentene innefor EU 27, dvs. to av tre, oppgir lavere pris som den viktigste årsaken til at de kjøper svart. For Danmark og Sverige er tallene henholdsvis 72 % og 60 %. At pris er oppgitt som viktigste årsak er ikke overraskende. Selv om det heller ikke er overraskende at raskere service blir oppgitt som viktig årsak til at det blir kjøpt svarte tjenester, er det grunn til å hevde at andelen som fører opp dette som en viktig

¹⁶³ EU-kommisjonen, 2007a, QB13, *From the following, what made you buy it undeclared instead of buying it on the regular marked?*

årsak er noe høyere enn hva man kanskje i utgangspunktet skulle forvente. Som vi ser så oppgir rundt 30 % av respondentene i Danmark, Finland og Sverige dette som en viktig årsak. Dette gir en indikasjon på at etterspørselssiden ikke alltid opplever tilbudssiden som tilstrekkelig fleksibelt, og at man derfor søker andre kanaler enn det regulære markedet.

Prisargumentet er også sentralt som motiv for å kjøpe svart i de norske undersøkelsene. I Sentio sin undersøkelse gjennomført våren 2006, hvor man spurte et representativt utvalg i Vestfold fylke mellom 18 og 75 år ulike spørsmål knyttet til svart arbeid, mente hele 86 % at viktigste årsak til å kjøpe svart var å ”spare mye penger”.¹⁶⁴ Det ble også svart at muligheten for å få gjennomført arbeidet raskere var av betydning, men ikke i så stor grad som EU-kommisjonens undersøkelse tydet på. Kun 15 % av vestfoldingene svarte at dette ville kunne være en motiverende faktor. Undersøkelsen viste også protestelementet hadde større betydning for vestfoldingene enn EU-borgerne ved at hele 23 % hevdet at en del av motivasjonen for å kjøpe svart arbeid var at politikerne brukte skattepengene galt.

¹⁶⁴ Sentio, *Svart arbeid i Vestfold*, Publisert oktober 2006. Se Skatteetatens hjemmeside:
http://www.skatteetaten.no/upload/Svart%20arbeid%20i%20Vestfold_mai2006.pdf

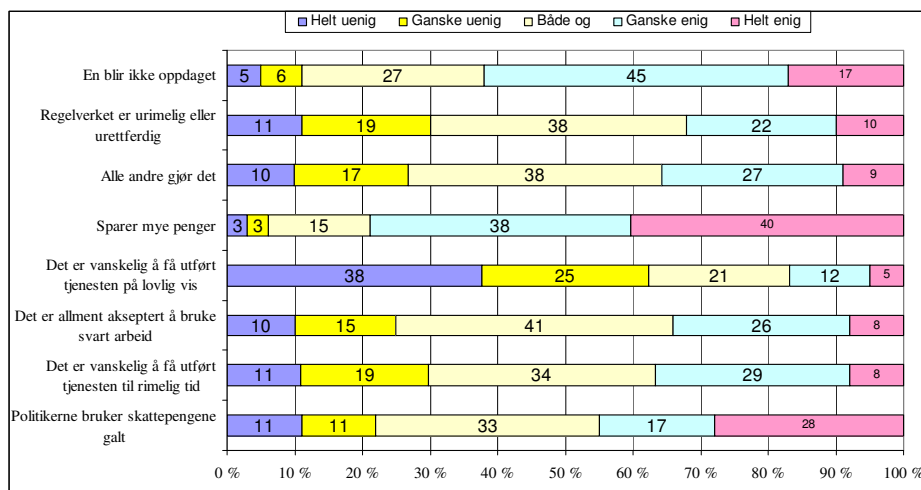


Figur 14. Spørreundersøkelse i Vestfold, motivasjonsfaktorer for å benytte svart arbeid. Prosent. Flere svar mulig.

Skatteetaten valgte på grunn av svarene å få utdypet enkelte spørsmål i en ny undersøkelse tre måneder senere. Ved siden av å gjennomføre en ny spørreundersøkelse, fulgte man i denne undersøkelsen også opp respondentene fra den tidligere undersøkelsen. Mens man i den tidligere undersøkelsen hadde bedt respondentene forholde seg til ulike årsaker til hvorfor det arbeides svart, ble respondentene denne gang bedt om å forholde seg til årsakene som påstander hvor man skulle svare i hvilken grad man var enig eller uenig i ulike påstander som årsak til at det kjøpes svart arbeid. Svarene gir, ved siden av å utdype enkelte temaer, også indirekte uttrykk for synspunkter/holdninger knyttet til eksistensen av svart arbeid.

Ikke overraskende var påstanden om at man sparer mye penger på å benytte svart arbeid den påstanden som flest var enig i. Hele 78 % sier seg helt eller ganske enig i denne påstanden. Det er ellers grunn til å

merke seg at 37 % er helt eller ganske enig i påstanden om at en viktig årsak til svart arbeid er at det er vanskelig å få utført tjenesten til rimelig tid. Videre oppgir en av tre (32 %) at de er ganske eller helt enig i påstanden om at urimelig eller urettferdig regelverk kan være årsak til svart arbeid.

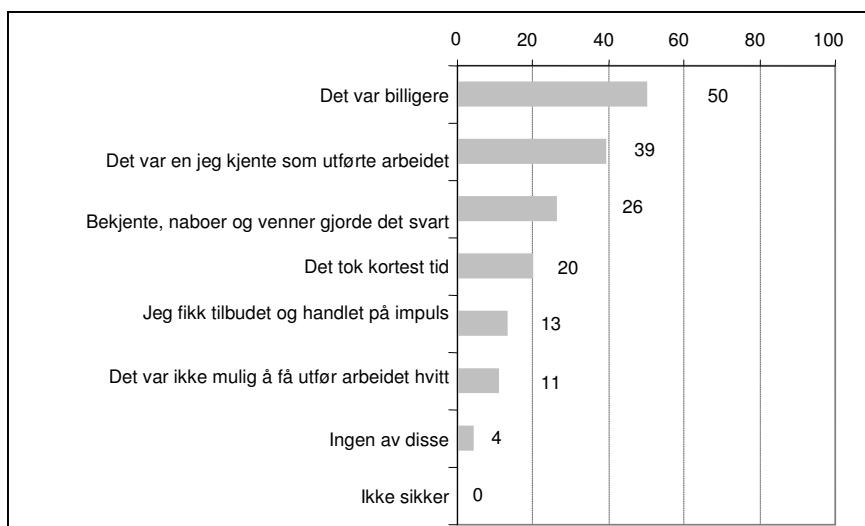


Figur 15. Spørreundersøkelse i Vestfold, Motivasjonsfaktorer for å benytte svart arbeid – fordeling svarkategorier, Prosent.

Fra et myndighetsperspektiv er det viktig å merke seg at hele 45 % er ganske eller helt enig i påstanden om at myndighetens pengebruk er en viktig årsak til svart arbeid. Ved siden av påstanden om at man sparer mye penger ved å benytte svart arbeid, er dette den påstand som flest sa seg *helt enig* i, hele 28 %. Dette er et svar som avviker vesentlig fra EU-kommisjonens undersøkelse, hvor andelen som mente at myndighetenes politikk hadde betydning for omfanget av svart arbeid var nærmest ikke-eksisterende. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvorfor folk i Vestfold har svart som de har gjort på denne påstanden. Er svaret et uttrykk for at man rent faktisk mener at politikernes pengebruk er en

viktig årsak til omfanget av svart arbeid, eller er svaret uttrykk for en mer generell misnøye med politikernes pengebruk? Andre undersøkelser tyder på det siste.

Bakgrunnen for den siste påstanden er svarene som meningsmålingsinstituttet Opinion fikk, da de på vegne av Skattedirektoratet og Samarbeidsforum for svart økonomi gjennomførte en landsdekkende spørreundersøkelse høsten 2006, hvor temaet var privates kjøp av svart arbeid. Nå kan det innvendes at det er vanskelig å sammenligne svarene, siden svaralternativene var noe annerledes enn i Vestfoldundersøkelsen. Men det er likevel slik at svarene gir grunnlag for å hevde at misnøye med statlig pengebruk ikke ligger langt fremme i bevisstheten som årsak til svart arbeid hos de som bekreftet at de hadde kjøpt svart. Som en ser av figuren under er det kun fire prosent som oppgir andre årsaken enn de alternativene som er gitt.



Figur 16 . Fordeling av svar på spørsmålet. Hvilken av følgende begrunnelse vil du si var hovedgrunnen til at du valgte å kjøpe svart? Flere svar mulig. Prosent.¹⁶⁵

Som en ser av figuren er priselementet også i denne undersøkelsen (selv om oppslutningen om denne årsaken er noe lavere enn i andre undersøkelser), ført opp som den mest dominerende årsak til at man velger å kjøpe svarte tjenester. 50 % oppgir som en selvstendig årsak at arbeidet var billigere enn hvis man skulle kjøpe tjenesten hvitt. Det er videre grunn til å merke seg at 39 % oppgir at det var en man kjente som gjorde arbeidet, og at 26 % svarer at det var en bekjent, nabo eller venn som gjorde arbeidet svart. Hvis man legger til grunn at den som har svart har hatt en klar forståelse av det er forskjell på ”en vi kjenner” og ”bekjent, nabo og venn”, så er dette videre igjen en klar be-

¹⁶⁵ Gunhild Rui m.fl. *Privates kjøp av svart arbeid – En befolkningsundersøkelse gjennomført av Skattedirektoratet i samarbeid med Samarbeidsforum for svart økonomi*. Opinion, november 2006, s. 22.

kreftelse på at nettverk er en helt sentral del av det svarte arbeidsmarkedet. Det er videre grunn til å tro at priselementet, det vil si at man får arbeidet billigere enn å kjøpe det hvitt, ligger implisitt som et helt sentralt premiss for å sette bort arbeid til folk man på en eller annen måte kjenner. Det er ellers grunn til å merke seg at 20 % svarer at man kjøper svart arbeid for å få gjort arbeidet noe raskere enn hva man ellers ville fått til.

Siden priselementet står så sentralt som forklaring på hvorfor folk kjøper svart tjenester, er det grunn til å spørre om folk har noen formening om hva man har spart ved å kjøpe svart. Da viser det seg overraskende nok at folk i liten grad har gjort prisundersøkelser. De vet dermed lite om hva man i realiteten har spart av penger på å kjøpe svart. På spørsmål om man sjekket prisen på tilsvarende arbeid sist gang man kjøpte svart arbeid, svarte hele 67 % nei. 32 % svarte ja.¹⁶⁶ Disse tallene bekrefter langt på vei svarene som Per Arne Tufte fikk da han i 1994 gjorde en større undersøkelse hvor han så på forbrukeratferd i det svarte markedet. I hans undersøkelse bekreftet 39 % at de på forhånd hadde undersøkt hva arbeidet ville kostet i det hvite markedet. Men også i hans undersøkelse bekreftet et flertall av de spurte at de hadde kjøpt svart arbeid uten å vite hva den ordinære (hvite) prisen på tjenesten ville være.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Rui, Gunhild, 2006, s. 23.

¹⁶⁷ Per Arne Tufte, *Svart arbeid – Forbrukeratferd og –erfaringer i det svarte markedet*. SIFO, rapport nr.12-1994, s. 93-96.

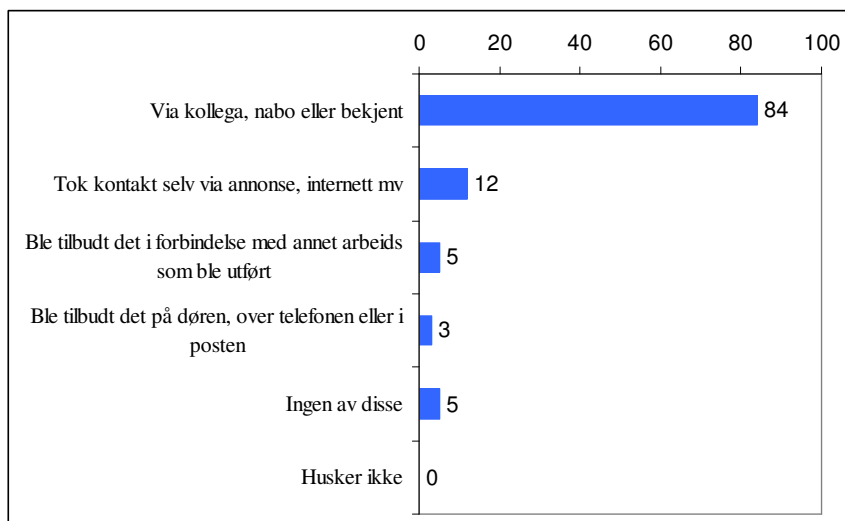
Hvordan skal man så forstå dette? For det første oppgir flerparten av de som har bekreftet at de har kjøpt svart, at priselementet er den viktigste årsaken til at de kjøper svart. For det andre bekrefter flertallet at man ikke har gjort noen selvstendige undersøkelser av hva arbeidet eventuelt ville kostet hvis det hadde blitt utført hvitt. Dermed kan det se ut som over halvparten av de som har bekreftet at de har kjøpt svart for å spare penger ikke har noen klar formening om hvor mye man har spart. Det kan derfor se ut som om det ute blant folk eksisterer en forestilling om at svart arbeid *uansett* er billigere enn hvitt arbeid.

Hvordan henger så dette sammen? Generelt er det grunn til å tro at når folk oppgir priselementet som den viktigste årsaken til at man kjøper svart, så er dette en realitet. Preiselementet er den viktigste årsaken. Men hvordan forklarer man da det forhold at kun et mindretall undersøker hva man eventuelt sparer ved å kjøpe svart? Skal man forstå dette, er det nødvendig å fokusere på hvordan det svarte markedet konkret fungerer, og ikke minst hvordan kontakter formidles. Det er igjen nødvendig å minne om at kjøp og salg av svart arbeid er ulovlig virksomhet, og det er grunn til å tro at flertallet av de som kjøper og selger svart arbeid er klar over dette. I og med at dette normalt ikke er aktivitet og transaksjoner man ønsker å vise åpent frem for offentligheten, er det viktig å ha klart for seg hvordan formidlingen skjer.

Den landsdekkende undersøkelsen som Opinion gjennomførte for Skattevesenet og Samarbeidsforum mot svart arbeid sommeren 2006, viste at flere (jf. figur 3) oppga som årsak til at man kjøpte svart arbeid at arbeidet ble utført av venner og bekjente. Dette kom også tydelig frem i EU-kommisjonens undersøkelse, jf. tabell 3. Svarene antyder dermed,

som nevnt tidligere, den enkeltes sosiale nettverk som en viktig arena for kjøp og salg av svart arbeid.

Dette blir ytterligere bekreftet i Opinions undersøkelse, hvor man spurte de som hadde bekreftet at de hadde kjøpt svart hvordan de kom i kontakt med dem som tilbød svart arbeid.



Figur 17. Fordeling av svar på spørsmålet: På hvilken måte kom du i kontakt med dem som tilbød svart arbeid? Prosent.¹⁶⁸

Som vi ser av figuren over oppga hele 84 % at kontakten ble etablert gjennom kollegaer, naboer og bekjente. Det er derfor grunn til å konkludere, slik også Per Arne Tufte gjorde i sin analyse fra 1994, at bekjentskap er en svært viktig kanal for formidling og utføring av svarte

¹⁶⁸ Rui, G. 2006, s. 30.

tjenester.¹⁶⁹ Skal man klare å komme i inngrep med disse nettverkene, som gjerne er basert på gjensidig tillit og en klar forståelse av at begge vil tjene på den svarte transaksjonen, vil det, ved siden av holdnings- skapende arbeid, være vanskelig å unngå å ansvarliggjøre den ene parten i langt større grad enn hva i dag er tilfelle. En slik ansvarliggjøring vil trolig ikke ha den store effekten uten at risikoen for oppdagelse øker. En viktig årsak til dette er at aktørene som kjøper svart er forholdsvis klare på at det er knyttet store fordeler til det å kjøpe svart. Skal tiltakene ha en funksjon må de justeres i forhold til dette.

Som en ser av tabell 6 sier hele 88 % av gruppen bevisste svartkjøpere, dvs. gruppen som vet at de har kjøpt svart arbeid og sannsynligvis vil gjøre det igjen, at de er enig i påstanden om at det er billigere å kjøpe svart arbeid. Av gruppen ubevisste, dvs. de som erkjenner at de har kjøpt svart arbeid etter å ha fått definisjonen, svarer 86 % at de er enig i påstanden at det er billigere å kjøpe svart arbeid. Ellers merker vi oss at 67 % av gruppen bevisste og 45 % av gruppen ubevisste er enig i påstanden om at arbeidet som gjøres er like godt uansett om det er svart eller hvitt.

¹⁶⁹ Tufte, P. A. 1994, s. 90-93.

Tabell 25. Fordeling av svar på andelen som er enig i ulike påstander knyttet til kjøp av svart arbeid.¹⁷⁰

Påstand	Bevisste	Ubevisste	Usikre	Prinsipielle
Det er billigere å kjøpe svart arbeid	88 %	86 %	76 %	62 %
Det er like god kvalitet på arbeidet uansett om det gjøres svart eller ikke	67 %	45 %	36 %	26 %
Det er helt vanlig å kjøpe svart i min bekjentskaps krets	48 %	38 %	18 %	8 %
Vi har tidligere negative erfaringer med kjøp av svart arbeid	12 %	14 %	10 %	6 %
Kjøper man svart arbeid får man utført arbeidet raskere	69 %	38 %	38 %	27 %

¹⁷⁰ Rui, G. 2006, s. 35.

De **bevisste** har kjøpt svart arbeid og vil sannsynligvis gjøre det igjen

De **ubevisste** har kjøpt svart arbeid (etter å ha fått definisjonen) og vil sannsynligvis kjøpe igjen eller er usikker om det

De **prinsipielle** har ikke vurdert å kjøpe svart arbeid og vil heller ikke gjøre det i fremtiden

De **usikre** er alle andre mulige kombinasjoner som ikke har kjøpt eller sagt at de ikke vil vurdere det i fremtiden

6.3 Spesielle forhold ved bygg- og anleggsbransjen

Det er i flere undersøkelser dokumentert at det er stort omfang av svart arbeid innenfor bygg- og anleggssektoren. Dette gjelder både innenfor det private husholdningsmarkedet og innenfor det mer profesjonelle næringsmarkedet. Det kan se ut som om det blant de ansatte innenfor bygg- og anleggssektoren eksisterer en form for ukultur som gjør at man som ansatt lettere kommer i kontakt med denne form for aktivitet. Vi har her ikke glemt etterspørselssiden, siden aktiviteten tyder på at de ansatte innenfor bygg- og anleggsbransjen sitter med kunnskap og kompetanse det er stor etterspørsel etter.

Det er likevel slik at det innenfor bygg- og anleggsbransjen ser ut til å være ulike holdninger til svart arbeid avhengig av fagutdanning og tilknytning til fagtradisjoner. Det kan for eksempel se ut som om det er mindre innslag av svart arbeid blant rørleggere enn blant snekkere. Spørsmålet er, hvorfor det er slik? Er det knyttet til etterspørselssiden i den forstand at det er mindre etterspørsel etter denne type tjenester ute i markedet, eller har rørleggerne en intern kultur på at man ikke skal arbeide svart?

I tillegg er bygg- og anleggsbransjen en av de bransjene hvor man etter hvert har dokumentert at det eksisterer en form for organisert omsetning av svart arbeidskraft. Hva er årsaken til dette, og i hvilken grad er dette med på å etablere en kultur?

Utgangspunktet for denne diskusjonen er en rapport som det svenske kriminalitetsforebyggende rådet, Brå (Brottsförebyggande rådet), publiserte i 2007, *Fina Fasader med Fixade Fakturor – Kriminella entrepre-*

*nader i byggbranchen.*¹⁷¹ Ambisjonen med den svenske rapporten er å skape et grunnlag for å forstå hvordan bygg- og anleggsmarkedet fungerer, og hvilke strukturelle forhold som kan forklare hvorfor det er såpass stor omsetning av svart arbeid innenfor bransjen. Fokuset er næringsmarkedet mer enn forbrukermarkedet. I tillegg gir den en beskrivelse av ulike måter selskaper går frem for å maskere de svarte pengestrømmene som følger av en mer organisert bruk av svart arbeidskraft.

I rapporten pekes det på tre såkalte bransjevilkår som samlet bidrar til at svart arbeid og omsetning av svart arbeidskraft inngår som en *ordinær og systematisk del* av aktiviteten innenfor bygg- og anlegg, mer enn at denne aktiviteten kan forstås som tilfeldige hendelser. Disse vilkårene er prosjektform, konjunktur og kultur.

6.3.1 Prosjektformen

Byggebransjen er preget av en svært enkel logikk; når et bygg står ferdig bygd eller renoveret, er arbeidet på bygget over. Da må folk ta med seg utstyret sitt og bevege seg over til et nytt oppdrag. Byggebransjen er slikt sett helt og holdent basert på prosjekter, hvor hvert oppdrag eller arbeid har en start og en slutt. Hvert prosjekt er til en viss grad unikt og krever derfor en individuelt tilpasset plan for gjennomføring.

¹⁷¹ Brå, *Fina Fasader med Fixade Fakturor – Kriminella entreprenader i byggbranchen*. Rapport 2007:18. Stockholm.

Samlet representerer dette visse utfordringer når det gjelder beregning av behovet for arbeidskraft, tidsbruk og kostnader. Samtidig må man som hoved- eller underentreprenør ofte forholde seg til en klart definert deadline, hvor eventuelle forsinkelser kan ha stor betydning både for fremdrift og økonomien i prosjektet. Dette medfører igjen krav om dagbøter overfor hoved- og/eller underentreprenør. En av kildene for den svenske rapporten, omtalt som arbeidsgiverrepresentanten Kjell, oppsummerer utfordringen på følgende måte:

Om jag som platschef börjar få tidsbrist då vet jag att vitena börjar rulla, flera hundra tusen i veckan. Det är bara för mig att ha bygget klart. Det är bara att lösa den frågan.¹⁷²

Dermed har man ofte en situasjon hvor det kan være svært fristende for en entreprenør, for å slippe eventuelle forsinkelser, å ta inn svart arbeidskraft, særlig hvis kostnaden ved en eventuell forsinkelse er større enn eventuelle bøter en kan bli pålagt ved en eventuell avsløring av at en bruker svart arbeid.

Et annet viktig aspekt ved prosjektformen, ved siden av at prosjektformen i seg selv forutsetter stor grad av mobilitet blant arbeiderne, er at den preger de sosiale relasjonene internt i bransjen. Kjennskap til ulike personer med ulik kompetanse og kontakter med ulike nettverk er sentrale forutsetninger for å kunne klare å gjennomføre prosjektene til avtalt tid og innenfor avtalt ramme. Siden prosjektformen, med fokus på leveranse til avtalt tid og mulige dagbøter, i seg selv gjør at man i en-

¹⁷² Brå, 2007, s, 14.

kelte tilfeller kan fristes til kjøp av svart arbeid, etableres et marked for kjøp og salg av svart arbeid i mer organiserte former. I følge det svenske kriminalitetsforebyggende rådet, Brå, kan man ha en situasjon hvor ”...*de informella dragen i byggbranschen underlättar den svarte ekonomien som i sin tur stöder den vita.*”¹⁷³

6.3.2 Konjunktorene

Et annet vilkår som har betydning for svart arbeid innenfor bygg- og anleggsbransjen er konjunktorene. Aktiviteten i bygg- og anleggsbransjen er generelt sett svært konjunkturfølsom. Grovt sett kan sies at aktiviteten er preget av en kontinuerlig veksling mellom økonomisk høykonjunktur og økonomisk lavkonjunktur.

Mens man under en økonomisk høykonjunktur kan ha akutt behov for arbeidskraft for å få prosjektene ferdig, blir det viktig å holde kostnadene nede under en økonomisk lavkonjunktur. Begge situasjonene gjør det fristende å bruke svart arbeidskraft. Det er likevel slik at markedet for organisert omsetning av svart arbeidskraft trolig er noe større under en økonomisk høykonjunktur da den enkelte entreprenør i noen tilfeller sitter i en skvis mellom akutt behov for arbeidskraft for å få prosjektene ferdig og trusselen om store dagbøter ved eventuelle forsinkelser. Dette trykket er ikke like klart tilstede under en økonomisk lavkonjunktur da det i disse situasjonene er et overskudd av ledig arbeidskraft.

¹⁷³ Brå, 2007, s. 16.

6.3.3 Kultur

Alle sosiale relasjoner hvor mennesker inngår, er i ulik grad preget av eller annen form for kultur eller ukultur. Bygg- og anleggsbransjen er også preget av ulike kulturer. Denne kulturen kommer som regel til uttrykk gjennom praksis og holdninger til ulike spørsmål. Enkelte av disse kulturene kan være faglig begrunnet knyttet til utdanning og historisk organisering (laug osv.). Innenfor bygg- og anleggsbransjen, på et generelt grunnlag, er det mulig å snakke om en ”snekkerkultur” og en ”elektrikerkultur”.

På bakgrunn av enkelte intervjuer og forundersøkelser hevder det svenske kriminalitetsforebyggende rådet at det innenfor den svenske bygg- og anleggsbransjen eksisterer et sett dominerende holdninger og praksiser.¹⁷⁴ Det er liten grunn til å tro at dette avviker vesentlig fra norske forhold. Det er særlig to forhold som i følge undersøkelsen er viktig, lojalitet internt til fordel for bransjen og moral og yrkesstolthet, i betydning av at man skal gjøre et skikkelig arbeid.¹⁷⁵ Det første forholdet går på at man stiller opp når en bekjent henvender seg, uansett om henvendelsen gjelder svart eller hvitt arbeid. Det andre går på at man uansett om man jobber svart eller hvitt skal gjøre skikkelig arbeid.

Når det gjelder spørsmålet om ansattes og arbeidsformenns holdninger til svart arbeid så er det grunn til å forvente at holdningene hos den

¹⁷⁴ Brå, 2007, s. 18.

¹⁷⁵ Brå 2007, s. 17-22.

enkelte er preget av hvilket nettverk og faggruppe man inngår i. Kulturer er noe man som regel skaper i fellesskap sammen med andre. Det betyr videre at det ikke er mulig å snakke om at det eksisterer en felles holdning til svart arbeid innenfor bygg- og anleggsbransjen.

I intervjuene med representantene for bygg- og anleggsbransjen fremgår det av den svenske rapporten at det er de arbeidsområdene som krever minst kompetanse og erfaring, hvor omfanget av svart arbeid er størst og best organisert. Dette gjelder særlig rydding, stillasbygging og rivning.¹⁷⁶ Det er samtidig de områdene innenfor bygg- og anleggssektoren som er mest konjunkturutsatt. Dermed er det grunn til å tro at det innenfor denne gruppen av arbeidsoppgaver blant de ansatte er en større toleranse for svart arbeid. En av kildene i den svenske rapporten, en arbeidsgiver, sier det på denne måten:

*Om man tar rivning – det är en soppa av dess like. Där är det inga yrkesbevis, ingen teknisk kompetens, man tar in vilket pucko som helst – om man uttrycker sig på det viset. Det är ju såklart en supersvart, svår bransch.*¹⁷⁷

Som en kontrast til dette nevner rapporten yrkesgrupper med særskilt høye krav til yrkeskunnskap, som f.eks. elektrikerbransjen og til en viss grad VVS-bransjen. I følge kildene for den svenske rapporten er for eksempel el-installasjon en bransje som nærmest er fri for svart arbei-

¹⁷⁶ Brå, 2007, s. 27.

¹⁷⁷ Brå, 2007, s. 27.

de.¹⁷⁸ Dette betyr likevel ikke at denne type tjenester ikke inngår som en del av det organiserte svarte arbeidet. I følge den svenske rapporten tilbyr entreprenørene som driver med organisert omsetning av svart arbeid alle typer tjenester, også elektrisketjenester.

6.4 Oppsummering

Det er kjent at bygg- og anleggsbransjen er særlig utsatt med hensyn til omfang av svart arbeid. Dette gjelder både for husholdningsmarkedet og for næringsmarkedet. Den svenske undersøkelsen viser at bygg- og anleggsbransjen er preget av en intern logikk som samlet gjør det fristende for aktørene i perioder å ty til svart arbeid. Sentrale vilkår er her måten man organiserer arbeidet på, dvs. prosjektformens betydning, og det forhold at bransjen er svært konjunkturfølsom. Dette skaper samlet sett en kultur hvor det blant de ansatte er større toleranse for å arbeide svart. Dette påvirker tilbudssiden og har derfor betydning for omfanget av svart arbeid både innenfor det profesjonelle næringsmarkedet og husholdningsmarkedet.

Den viktigste forklaringen på omfanget av svart arbeid innenfor bygg- og anleggsbransjen ligger likevel på etterspørselssiden. Den svenske rapporten peker på strukturelle forhold innenfor bygg- og anleggsbransjen som samlet bidrar til å forklare omfanget av svart arbeid innenfor næringsmarkedet. Prosjektformen og konjunktorenes betydning

¹⁷⁸ Brå, 2007, s. 27.

legger forholdene til rette for etablering av et organisert marked for svart arbeidskraft, men særlig rettet mot næringsmarkedet. Men dette representerer kun en liten del av det totale omfanget av svart arbeid innenfor bygg- og anleggsbransjen. Som vi så av tabell 3 (s. 62) var det kun 20 % av de som innenfor EU27 bekreftet at de hadde arbeidet svart, som hadde arbeidet svart for et firma. Det er derfor grunn til å hevde at hovedparten av det svarte arbeidet som utføres av ansatte innenfor bygg- og anleggsbransjen eller av folk med ulik tilknytning til bygg- og anleggsbransjen (utdanning, erfaring etc.) gjøres for husholdningsmarkedet. Det er derfor viktig at man under vurderingene av hvilke tiltak som bør iverksettes, tar hensyn til dette. Videre bør en vurdere om en på tiltakssiden bør skille mellom svart arbeid innenfor husholdningsmarkedet og svart arbeid innenfor næringsmarkedet. Årsaken til det er at nærings- og husholdningsmarkedet, selv om tjenestene til en viss grad er de samme, ser ut til å være underlagt ulik markedsmessig logikk. Markedene er slikt sett ikke direkte sammenlignbare.

7. Tiltak mot svart arbeid

Et viktig utgangspunkt for å diskutere ulike tiltak mot skatteunndragelse og svart arbeid er å erkjenne at skatteunndragelser har funnet sted så lenge skatter har eksistert.

Formålet med en diskusjon om tiltak mot svart arbeid må være å diskutere tiltak som medfører at folk endrer atferd. Tiltakene skal slik sett medføre redusert omfang av svart arbeid. Dette er et komplisert tema som myndigheter i ulike land har arbeidet med i flere tiår. Som vist tidligere er det forholdsvis store ulikheter mellom landene når det gjelder omfang av svart arbeid, og innenfor hvilke sektorer svart arbeid må kunne sies å være en utfordring. Det betyr videre at det ikke eksisterer noen "quick fix".

7.1 Teorier om tiltak mot svart arbeid

For å kunne gi et kvalifisert svar på hvilke tiltak som vil kunne ha effekt, er det nødvendig med kunnskap om temaet. Og ved siden av kunnskap om hvorfor folk kjøper eller selger svart arbeid, er det nødvendig å ha kunnskap om hvordan folk forholder seg til lover og regler. Erfaring viser at det å vedta en regel ikke alltid er tilstrekkelig til å endre folks atferd. Tiltakene som iverksettes og reglene som regulerer området skal i tillegg oppfattes som legitime. Å styre på tvers av folkeme-

ningen har erfaringsmessig vist seg å være vanskelig.¹⁷⁹

Det er derfor, ifølge Tom R. Tyler, forfatteren av boken *Why people obey the law* fra 1990, viktig at folk oppfatter reglene som rimelige og riktige. Først da blir reglene og tiltakene effektive. Det er ifølge Tyler en rekke eksempler på at folk følger lover, selv om risikoen for å bli tatt er opplevd som svært liten. På den annen siden finnes det en rekke eksempler på at folk velger å bryte loven, selv om risikoen for å bli tatt er stor. Et eksempel på det første er ifølge Tyler det forhold at folk faktisk velger å betale sin skatt. Selv om risikoen for å bli tatt for ikke å rapportere mottatt inntekt er svært lav, er andelen som holder tilbake informasjon om mottatt inntekt etter Tylers mening relativt liten. Folk flest er slikt sett forholdsvis lojale til systemet. De norske økonomene Erling Barth og Tone Ognedal er i rapporten *Markeder med svart arbeid* inne på problemstilling i det de skriver det ikke er ”...overraskende at skatteunndragelser er relativt utbredt blant de som har muligheten, slik selvstendig næringsdrivende ofte har. Spørsmålet er hvorfor skatteunndragelse ikke er et ennå større problem”.¹⁸⁰ Tyler skriver i sin bok:

In the public policy area the economic perspective has directed study toward behaviour that appears paradoxical or problem-

¹⁷⁹ Se Tom R. Tyler. *Why people obey the law*. Princeton University Press 2006 (1990).

¹⁸⁰ Erling Barth & Ognedal, Tone. *Markeder med svart arbeid*. Frisch-senteret, Rapport 9/2004, s. 4.

atic when viewed from an economic perspective. One such area is the problem of non-compliance with laws that place on citizens such burdens as taxes. The probability of being severely punished for avoiding taxes is low, making equally low the negative utility to inhibit nonreporting of income. From an instrumental perspective people should frequently avoid paying their taxes. In reality, the rate of nonreporting of income is relatively low. This has been called the “free rider” problem, and it appears particularly likely to be a serious social problem if citizens are viewed as motivated solely by personal gain.¹⁸¹

Vektlegging av samarbeid og tillit står sentralt i en rekke lands strategier for bekjempelse av svart økonomi. For eksempel skriver det svenske skatteverket, i en rapport fra 2005 hvor en går igjennom ulike forskninger og strategier for motarbeidelse av svart arbeid, at det beste for skattevesenet er ”...att det är rätt från början, det vil säga en i grunden virkelig frivillig medverkan.”¹⁸² Dette blir også bekreftet i en gjennomgang av ulike lands praksis rettet mot svart arbeid, som det internasjonale konsulentfirmaet RAND gjennomførte for den britiske riksrevisjonen våren 2008. Denne viser at satsing på frivillighet og samarbeid inngår som en av fire overordnede tilnærminger til bekjempelse av svart arbeid

¹⁸¹ Tyler, T.R. 2006, s22.

¹⁸² Skatteverket, *Rätt från början*. Rapport 2005:1, s. 10.

blant sentrale vestlige land.¹⁸³

Det er en tilnærming som ser ut til å stå noe i motsetning til de norske myndigheters tilnærming til tema. På spørsmål fra Senterpartiet, i anledning behandlingen av statsbudsjettet for 2002, om hvilke kontrolltiltak som ville kreves for å halvere omfanget av svart økonomi, la Finansdepartementet i sitt svar, ved siden av betydningen av å arbeide med næringslivets og befolkningens holdning til kjøp og salg av svart arbeid, størst vekt på betydningen av å ”...øke oppdagelsesrisikoen og følelsen av at den er der”.¹⁸⁴

Kontrollelementet står videre helt sentralt i det mandatet som Stoltenberg-regjeringen la til grunn da man sommeren 2007 opprettet et offentlig utvalg mot skatteunndragelser hvor oppgaven var å

”...gjennomgå regler og muligheter for opplysninger og kontroll i skatte- og avgiftssystemet, og komme med forslag til regelendringer og andre tiltak på disse områdene for å styrke innsatsen mot skatteunndragelser”.¹⁸⁵

¹⁸³ National Audit Office, *Comparing how some tax authorities tackle the hidden economy*. London april 2008, s. 20. Landene som er gjennomgått er Australia, Belgia, Canada, Sverige og USA.

¹⁸⁴ Finansdepartementet, saksnr. 01/4344, daterte 31.10.2001. Svar på spørsmål nr. 29 fra Senterpartiets stortingsgruppe datert 21.10.2001.

¹⁸⁵ Finansdepartementet, *Mandat for et offentlig utvalg mot skatteunndragelser*. Publisert 01.06.2007.

Formålet med kontroll og opplysningspliktene var i følge regjeringen ”...både avdekking og avskrekking, dvs. både å avdekke mest mulig av de faktiske unndragelser, og å skape en så høy oppdagelsesrisiko at flest mulig ikke tar sjansen på å forsøke seg på unndragelser”. Et synlig regime med reell fare for å bli oppdaget vil i følge regjeringen bidra til at ”...folk utvikler holdninger om at det er galt å forsøke seg”.

Det er i denne sammenheng interessant å merke seg regjeringens tilnærming til eksistensen av skatteunndragelse og svart arbeid, omtalen av de personer som gjør dette, og hvilke motiver de måtte ha for å gjøre det. I følge regjeringen måtte utvalget gå grundig inn i potensialet for skatteunndragelser, både ”...det trusselbilde som kan skisseres i dag, og det forventede, fremtidige trusselbilde som følge av antatt samfunnsutvikling”. Ved å bruke begreper som trusselbilde kan det hevdes at perspektivet er noe negativt, i den forstand at det er en forholdsvis stor andel av vanlige folkets ulike handlinger som her utgjør det som omtales som en trussel.

Når det gjelder hvilket motiv den enkelte måtte ha for å unndra skatt, la regjeringen til grunn at de ”...fleste unndragelser vil ha et økonomisk vinningsmotiv som bakgrunn...”, men at det selvfølgelig også kunne være andre faktorer som kunne ha betydning, som ”...uforstand, liten regelrespekt, systemprotest, økonomiske vanskeligheter, lav opplevd eller antatt oppdagelsesrisiko, stor risikovilje, kynisk kost-/nyttekalkulasjon m.v.”.

Det interessante i dette perspektivet er at man i stor grad knytter omfanget av skatteunndragelse og svart arbeid til individuelle forhold. Gjennom økt satsing på flere kontroller og dermed høyere oppdagelses-

risiko skal den enkeltes holdning til svart arbeid endres. Tilnærmingen er slikt sett noe annerledes enn hva det svenske skatteverket legger til grunn i sin store utredning fra 2005.

Som den svenske utredningen peker på, så vil det alltid være lønnsomt å arbeide svart eller på annen måte unndra skatt hvis gevinsten er større enn kostnaden. En forståelse av mulig gevinst vil i en slik sammenheng være avhengig av risikoen for å bli avslørt, og hvilke økonomiske kostnader en slik avsløring vil medføre.

Dette kan for eksempelets skyld illustreres på følgende måte: En kan anta at gevinsten ved å unndra skatt er kr 1000. Hvis en samtidig antar at skattetillegget er 40 % (den skatt man skulle betalt pluss mulig straffeskatt) vil kostnaden ved å bli avslørt være kr 1400. Det er videre ikke sikkert at man vil bli avslørt, så det er i tillegg nødvendig å se mulig kostnad i relasjon til eventuell risiko for å bli avslørt. Legger vi dette eksempelet til grunn må risikoen for å bli avslørt være på minst 71 % ($1000/1400$) for at gevinst skal være lik mulig kostnad. Etersom den reelle risikoen for å bli avslørt blir oppfattet som langt lavere enn dette, innebærer dette at langt flere, om ikke alle, burde ha unndratt skatt. Men så er ikke tilfelle. Undersøkelser viser som nevnt tidligere at enkelte lar være å unndra skatt selv om risikoen for å bli avslørt nærmest er ikke-eksisterende.¹⁸⁶

Når der gjelder risiko for å bli avslørt og mulig straff, bør det teoretisk sett ikke være noen forskjell på om man øker risikoen for å bli avslørt,

¹⁸⁶ Skatteverket, 2005. s. 12

eller om man hever straffnivået. Begge tiltakene bør i prinsippet medføre økt medvirkning. Det viser seg likevel gjennom en rekke undersøkelser/eksempler at økt risiko for avsløring har større effekt enn økt straff.¹⁸⁷ Risiko for ikke å bli avslørt er det viktigste tiltaket.

Selv om det i følge den svenske undersøkelsen, som også gir en oppsummering av internasjonale erfaringer og forskning på dette feltet, er en sammenheng mellom risiko for å bli oppdaget, sanksjoner og grad av skatteunndragelse, så viser forskning at den enkeltes dårlig samvittighet og risikoen for sosial stigmatisering har en betydelig større betydning for atferden.¹⁸⁸ Tiltak som bidrar til å øke skattemoralen ute blant folk har slikt sett størst effekt.

7.2 Generelt om mulige tiltak mot svart arbeid

Før vi går mer direkte inn på mulige tiltak for å redusere omfanget av svart økonomi innenfor bygg- og anleggsbransjen, er det viktig å merke seg at den forskning som her er referert har vært av generell karakter. Som antydnet tidligere er vi, pga. store forskjeller mellom hvilke sektorer hvor det arbeides svart, av den mening at tiltakene må være presise om de skal ha den effekt man ønsker. En helt sentral betingelse for å kunne være presis, er at man har kunnskap om folks atferd, vurderinger og hvordan markedet innenfor den enkelte sektor fungerer.

¹⁸⁷ Skatteverket, 2005, s. 12.

¹⁸⁸ Skatteverket, 2005, s. 13.

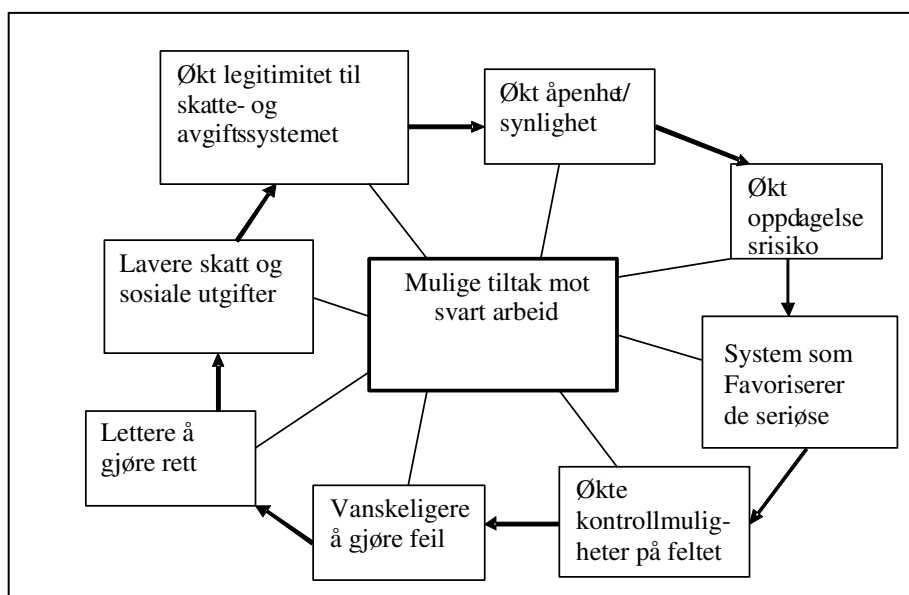
Samtidig viser en rekke erfaringer at det på dette området ikke eksisterer noen ”quick fix”. Det er av den grunn viktig å ha en realistisk ambisjon om hva som er mulig. Uansett tiltak vil man, innenfor for et fritt, åpent og demokratisk samfunn, aldri være i stand til helt å kunne avskaffe svart arbeid. Videre er det, som det svenske skatteverket skriver i en rapport fra 2007 ”...en illusjon att tro at svartarbetet kan ”kontrolleras bort” genom större resursinsatser och/eller ökade befogenheter i skattekontrollen. Ökad kontroll är inte tillräckligt för att väsentligt minska svartarbetet. Det behövs andra åtgärder och en helhetssyn på åtgärder av olika slag”.¹⁸⁹

Når man tenker tiltak mot svart arbeid er det nødvendig å tenke bredt. Ett enkelt tiltak er ikke nok. En må, som antydnet i figuren under, utforme ”pakker” av tiltak tilpasset den enkelte sektor som samlet preger atferden til aktørene.

Vi vil tro at det i hovedsak, på tvers av de politiske skillelinjene, er enighet om de tiltakene som her er vist, muligens med unntak av spørsmålet om lavere skatt/sosiale utgifter. Det er viktig å merke seg at det i denne sammenheng primært er spørsmål om muligheten for å føre fradrag for enkelte typer arbeid, og ikke et spørsmål om det generelle skatte-/avgiftsnivået.

Det er som en del av den overordnede strategidiskusjonen viktig å stille spørsmål om hvilken funksjon tiltakene skal ha.

¹⁸⁹ Skatteverket, 2007, s. 28.



Figur 18. Illustrasjon, kombinasjon av mulige tiltak mot svart arbeid ¹⁹⁰

Grovt sett har man i arbeidet mot svart arbeid skilt mellom tiltak som er negative, i betydning økt risiko for ”straff” ved avdekking av svart arbeid, og tiltak som er positive, i betydning at man gjennom informasjon og tiltak av mer administrativ eller finansiell karakter, ”lokker” folk fra å kjøpe svart arbeid til i stedet å kjøpe hvitt arbeid. Det som her spesielt tenkes på, er forenkling av regelverk og mulighet for å få fradrag på skatten ved kjøp av visse tjenester.

Det ble innledningsvis i denne delen, gjennom å vise til det svenske skattevesenets utredning fra 2005, vist til at forskning viser at man i spørsmålet om skatteunndragelser kommer lengst ved å skape en følel-

¹⁹⁰ Skatteverket, 2007, s. 29.

se av økt risiko for sosial stigmatisering ved å bli avslørt som kjøper av svart arbeid, og ved å appellere til den enkeltes sosiale samvittighet. Det viktigste er derfor å få på plass et system og en kombinasjon av tiltak som samlet øker folks skattemoral.

Men spørsmålet om skattemoral er komplisert. Årsaken er at dette berører mange ulike temaer. De sentrale spørsmålene er i hvilken grad man har tillit til de sentrale og lokale myndigheter, om man opplever skattesystemet som rettferdig og/eller om man har tillit til at skattevesenet opptrer ryddig og redelig.¹⁹¹

I det siste ligger en forståelse av at skattevesenet, ved siden av å ha ansvaret for skatteinnkrevingen, også er en serviceinstitusjon. En viktig del av servicen, særlig overfor de som er lovlidige og følger reglene, er at etaten aktivt arbeider for å redusere omfanget av svart arbeid. På den måten opprettholdes også skattemoralen blant de lovlidige.

Et viktig tiltak vil derfor være at myndighetene blir mer synlige som tilsyns- og kontrollorgan overfor husholdningene. Husholdningene som kjøper svart arbeid må oppleve at risikoen ved å gjøre det øker. Skal opplevelsen av økt risiko økes, må det utføres kontroller hvor svart arbeid blir avslørt. Enkelte av disse avsløringene, uten at man direkte opplyser hvem som har kjøpt svart arbeid, må gjøres kjent for allmennheten. Uten at dette skjer, har vi vanskelig for å se at man skal kunne klare å skape en økt forståelse av at det er risiko forbundet med å kjøpe svart arbeid. Å basere seg på det forhold at man som kjøper av

¹⁹¹ Skatteverket 2005

svart arbeid har reduserte muligheter for å reklamere på kvaliteten på arbeidet er ikke tilstrekkelig, da store deler av det svarte arbeidet gjøres av venner og bekjente. Det er grunn til å anta at dette medfører at problemet knyttet til manglende reklamasjon er mindre enn man kanskje skulle tro.

Det må videre vurderes hvilke økonomiske konsekvenser en eventuell avsløring av at man har kjøpt svart arbeid skal få. Av hensyn til de som ikke kjøper svart, og derfor heller ikke unndrar skatt fra fellesskapet, vil det være nødvendig at de som kjøper svart – når de blir avslørt – ved siden av den sosiale stigmatiseringen, også får en ekstraregning som i hvert fall annullerer den eventuelle gevinst man måtte hatt ved å kjøpe svart.

Ved siden av tiltak av mer negativ karakter, er det også nødvendig å diskutere såkalte positive tiltak. Målsettingen med de positive tiltakene må være at de virker oppmuntrende og medfører endring av atferd, og i dette tilfelle redusert etterspørsel etter svart arbeid.

Det vil i det følgende bli trukket opp et skille mellom svart arbeid i husholdningsmarkedet og svart arbeid i næringsmarkedet. Som antydning tidligere kan det se ut som om næringsmarkedet er preget av en annen form for markedsmessig logikk enn husholdningsmarkedet. Det vil ha betydning for tiltakene.

7.3 Tiltak rettet mot svart arbeid i privatmarkedet

Utgangspunktet for en diskusjon om mulige tiltak mot svart arbeid in-

nenfor privat- eller husholdningsmarkedet, bør etter vårt skjønn være basert på tre sentrale forhold:

1. Kjøp av svart arbeid er utbredt og nærmest vanlig.

Undersøkelsen som Skatteetaten og Samarbeidsforum mot svart økonomi (SMSØ) gjennomførte i 2006, viste at minst 13 % av alle nordmenn over 18 år hadde kjøpt svart arbeid siste to år.¹⁹² 13 % av den totale norske befolkningen mellom 18 og 74 år utgjør i overkant av 400 000 mennesker. Samtidig oppga 45 % i samme aldersgruppe at de kjente til andre som hadde kjøpt svart arbeid. Dette betyr at i overkant av 1, 4 millioner mennesker i Norge mellom 18 og 74 år kjenner noen eller vet om noen som har kjøpt svarte tjenester. Finansminister Kristin Halvorsen har slikt sett et godt poeng når hun hevder at undersøkelsene samlet ”...illustrerer at en stor andel av befolkningen ser ut til å akseptere lovbrudd på dette området”.¹⁹³

2. Oppfatning om store fordeler ved å kjøpe svart.

Det er blant folk er en klar oppfatning at det å kjøpe svart arbeid er billigere enn å kjøpe hvitt, og at det er små forskjeller i kvaliteten på

¹⁹² Gunhild Rui, *Privates kjøp av svart arbeid – En befolkningsundersøkelse gjennomført for Skattedirektoratet i samarbeid med Samarbeidsforum mot svart økonomi*. Opinion. November 2006.

¹⁹³ Finansminister Kristin Halvorsen, *Svart arbeid - de viktigste utfordringene*. Tale ved Holdningskonferansen 2007, Handelshøyskolen BI.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dep/Finansministeren/taler_artikler/2007/Svart-arbeid---de-viktigste-utfordringen.html?id=489855

hvitt og svart arbeid. Samtidig opplever folk risikoen for å bli avslørt som svært liten. Som vi så av figur 2 så var det kun 11 % av de som ble spurt i undersøkelsen i Vestfold som var helt eller delvis uenig i påstanden om at en ikke blir avslørt. Det betyr at det blant store deler av husholdningene eksisterer en oppfatning om at det er knyttet store fordeler til det å kjøpe svart arbeid.

3. "Skjult" omsetning.

Store deler av det svarte arbeidet gjort i husholdningene, formidles eller utføres av folk man i utgangspunktet stoler på eller gjøres av venner og bekjente. Omsetningen foregår slikt sett innenfor et lukket miljø hvor transaksjonen er basert på gjensidig tillit og en felles forståelse av at transaksjonen er lønnsom for begge parter. Det bør ikke overraske at enkelte i en slik situasjon velger å kjøpe svart arbeid.

Samlet medfører dette at en står overfor store utfordringer med hensyn til å utforme tiltak som gjør det mulig å komme i inngrep med disse prosessene, som igjen medfører at omsetningen av svart arbeid reduseres.

Vi vil i det følgende fokusere på fire tiltak som vi mener bør overveies for å få redusert omfanget av svart arbeid innenfor husholdningene. Tiltakene er særlig rettet mot etterspørselssiden, og er en kombinasjon av pisk og gulrot.

7.3.1 Bedre informasjon om kostnader ved å kjøpe hvitt

For det første er det nødvendig å øke folks kunnskap om hva det koster å få utført arbeid hvitt. Undersøkelsene referert tidligere, viser at det blant befolkningen eksisterer en oppfatning om at det *uansett* er billigere å kjøpe svart enn hvitt. Men i tillegg er det kun et fåtall som har gjort selvstendige prisundersøkelser, og derfor har en viss oversikt over hva man eventuelt har spart ved at man kjøpte svart arbeid fremfor hvitt arbeid. Her har de ulike bransjene innenfor bygg- og anleggsbransjen en utfordring. Uten å være for konkret vil vi anbefale at enkelte bransjer etablerer en form for oversikt over hvor lang tid enkelte arbeidsoppgaver normalt vil ta. Det kan også være noe å hente på at bransjen selv blir bedre til å orientere eventuelle kunder om hvilke fordeler man har ved å kjøpe hvitt arbeid. Vi tenker her særlig på mulighetene for å gjennomføre reklamasjoner hvis det i ettertid oppstår problemer knyttet til arbeidet.

7.3.2 Øke risikoen for å bli tatt

Videre er det helt nødvendig å øke husholdningenes risiko for å bli avslørt hvis man kjøper svart arbeid. I begynnelsen av september i år kunne NRK melde at politiet ikke prioriterte denne type saker overhodet.¹⁹⁴ Leder av finansseksjonen i Oslopolitiet kunne i oppslaget fortelle

¹⁹⁴ <http://www.nrk.no/nyheter/okonomi/1.6202325>

at hun ikke hadde kjennskap til at dette noensinne var gjort i Oslo, og at det var liten sjanse for at man ville straffeforfølge privatpersoner for å ha kjøpt svart arbeid. En ringerunde til seks andre politidistrikter bekreftet det samme, å kjøpe svart arbeid er risikofritt rent strafferettslig.

Samlet er dette svært problematisk, all den tid undersøkelser viser at de som kjøper svart arbeid eller vurderer å kjøpe svart arbeid, opplever at fordelene ved å kjøpe svart arbeid er forholdsvis store. Skal man ha et håp om å dempe disse oppfatningene, og gjennom det endre folks atferd er det nødvendig å etablere en form for bakside hvor den som vurderer å kjøpe svart arbeid opplever at en eventuell avsløring vil ha konsekvenser, både rettslig og økonomisk.

Vi er oppmerksom på at en slik prioritering vil kunne ha ressursmessige konsekvenser, men mener at dette kan håndteres ved at det vurderes innført ulike standardiserte straffegebyr etter modell av fartsbøter eller bruk av avgiftsfri diesel. Det er helt sentralt at de økonomiske konsekvensene av å kjøpe svart er av en slik størrelse at de som vurderer å kjøpe svart står i en reell diskusjon med seg selv om mulige fordeler og kostnader. Etter vårt skjønn kan dette gjennomføres i form av stikkkontroller, og etter tips fra eller i samarbeid med representanter fra de regionale verneombudene.

7.3.3 Øke fritaksgrensen

Et tiltak som etter vårt skjønn bør diskuteres hvis man ønsker å redusere omfanget av svart arbeid, er å øke størrelsen på beløpet som en husholdning kan betale skattefritt til en enkelt person som gjennom et år

utfører arbeid i hjemmet, og hvor arbeidet ikke er en del av næringsvirksomhet. I år er dette beløpet satt til kr 2 000. I det øyeblikk beløpet som en person har mottatt gjennom et helt år overstiger kr 2 000, blir den samlede betalingen skattepliktig for lønnstager, og skal derfor innrapporteres som lønn. Så lenge det samlede beløpet som en husholdning bruker i løpet av ett år til denne type arbeid og godtgjøring er under kr 60 000, slipper husholdningen å betale arbeidsgiveravgift.

En beløpsgrense på kr 60 000 før det oppstår krav om å betale arbeidsgiveravgift, er etter hva vi kan se en rimelig grense. Årsaken til dette er at kr 60 000 er et forholdsvis stort beløp med tanke på å gjennomføre ett eller flere arbeid i hjemmet. Vi har derimot større problemer med å forstå en begrensning på kr 2 000 til en enkelt person gjennom et helt år. Årsaken er at vi anser beløpet som lite, og at man her fort vekk bidrar til å skape et byråkrati som i seg selv kan bidra til kjøp av svart arbeid, for å slippe papirarbeidet. Årsaken til disse vurderingene er at man er pliktig til å levere oppgjørsblanketten til arbeidstaker for hver utbetaling, mens en selv velger om man ønsker å oversende den til skatteoppkreveren når beløpet er under 2 000 kr. Skatteoppkreverens eksemplar må man likevel alltid ta vare på. Hvis lønn til samme arbeidstaker i løpet av året overstiger grensen på 2 000 kr, skal alle de utfylte oppgjørsblankettene sendes til skatteoppkreveren.

Siden mye av det svarte arbeidet som gjøres i hjemmet er av en slik art at det ofte gjøres av folk man kjenner eller er formidlet gjennom folk man kjenner, vil vi anta at mye av dette arbeidet vil kunne endres fra svart til hvitt hvis beløpsgrensen økes. Her er det muligens behov for ytterligere undersøkelser, men vi vil vise til at undersøkelser antyder at

storparten av det svarte arbeidet innenfor husets fire vegger dreier seg om små beløp. Vi vil anta at det vil kunne være et effektivt grep å øke frigrensen til kr 10 000.

7.3.4 Vurdere skattefritak ved kjøp av hvite tjenester

Dette forslaget kan sees i sammenheng med forslaget om å øke frigrensen, og/eller som et alternativ til dette. Bakgrunnen for denne diskusjonen er forslaget fra partiet Høyre om å gi skattefritak for kjøp av hjelp i hjemmet. Det ble fra partiets side i den anledning vist til erfaringene i Finland og Sverige hvor man mener å ha gode erfaringer med lignende forslag.¹⁹⁵ Da Sverige innførte ordningen, regnet Skatteverket at den svarte delen av markedet utgjorde tre milliarder kroner. Den hvite utgjorde 150 millioner, altså rundt fem prosent. I Sverige kan halvparten av utgiftene til hjemmetjenester trekkes fra på skatten, med et tak på 50 000 kroner per person i året. Skattefradraget gjelder også for den som kjøper tjenester til foreldres bolig.¹⁹⁶

I Sverige har man i to perioder på 1990-tallet og deler av årene 2004 og 2005, også åpnet for såkalt ROT-fradrag. Dette var en fradragsordning hvor man ga hus og leilighetseiere anledning til å føre opp inntil 30 % av dokumenterte kostnader knyttet til innkjøpte bygg- og hånd-

¹⁹⁵ <http://www.hoyre.no/artikler/2008/3/1206948774.02>

¹⁹⁶ <http://www.bt.no/meninger/kommentar/eilertsen/article536339.ece>

verkertjenester som fradrag på skatten.¹⁹⁷

I følge en beregning gjort av organisasjonen Industrifakta, på vegne av Byggbranchen i samverkan, en organisasjon bestående av alle de sentrale arbeidsgiverorganisasjonene innenfor bygg- og anlegg i Sverige, viste det seg at innføringen av skattefradrag førte til en betydelig overføring av svart arbeid til hvitt arbeid, og at det var sterk interesse for å kjøpe hvite tjenester, særlig hvis dette kunne kombineres med mulighet for skattefradrag.¹⁹⁸ Selv om det erkjennes at det ikke er mulig å beregne hvilke endringer i atferd en slik fradragmulighet konkret gir, anslår Industrifakta at muligheten til å føre fradrag førte til at ca. 30 % av det svarte ble hvitt. Muligheten til å føre fradrag for deler av summen medførte slikt sett at staten påvirket størrelsen på den svarte økonomien innenfor bygg- og anleggssektoren i Sverige. Uten å ta stilling til de fordelingsmessige virkningene av et slikt forslag, er det grunn til å anta at en slik løsning også ville ha tilsvarende effekt i Norge.

7.4 Tiltak rettet mot svart arbeid i næringsmarkedet

Det er noe mer krevende å diskutere mulige tiltak mot svart arbeid in-

¹⁹⁷ Se Industrifakta, *Effekter av ROT-avdrag 1993-1994, 1996-1999 och 2004 – en historisk översikt*. Byggbranchen i samverkan, Helsingborg, september 2005.

¹⁹⁸ Industrifakta, sept. 2005.

nenfor den profesjonelle delen av bygg- og anleggssektoren, enn innenfor husholdningsmarkedet. Årsaken til dette er, som nevnt tidligere, at måten sektoren fungerer på skaper en rekke incitament for å bruke svart arbeid. Vi tenker her særlig på prosjektformen, prosjektenes størrelse og bruken av dagsbøter ved forsinkelser. Det forhold at man har med profesjonelle parter å gjøre, medfører videre at man skal være oppmerksom på at aktørene som vurderer å bruke svart arbeid, i visse tilfeller trolig gjør beregninger hvor man veier eventuelle kostnader ved å bli tatt opp mot mulig gevinst ved å bruke svart arbeid.

7.4.1 Øke risikoen for å bli avslørt

Det betyr at det er viktig å skape en forståelse blant aktørene for at det eksisterer en form for risiko ved å bruke svart arbeidskraft. Denne forståelsen må oppleves som en realitet. Det betyr videre at det er nødvendig å føre en aktiv kontrollvirksomhet, både fra Skatteetatens side og fra Arbeidstilsynets side.

Som en del av kontrollen vil det være nødvendig å utrede muligheter for å ansvarliggjøre byggherren hvis det innenfor prosjektet avsløres at det er brukt svart arbeidskraft. En slik ansvarliggjøring vil presse frem en større aktpågivenhet med hensyn til å føre egenkontroll fra byggherrens side, og dermed få på plass systemer for kontroll med underleverandører (jf. pkt 6.6.2).

Men det er viktig at kontrollene og resultatene hvor det avdekkes at det er brukt svart arbeid, blir fulgt opp fra påtalemyndighetenes side.

Kampen mot svart arbeid må prioriteres. Skal man fra myndighetenes

side klare å dempe incitamentene innenfor den profesjonelle bygg- og anleggssektoren i retning av å bruke svart arbeid, er det nødvendig at det etableres konsekvenser, både økonomiske og strafferettslige, som vil kunne prege beslutningene hos de bestemmende aktørene.

7.4.2 Øke gjennomsiktigheten i bransjen

Et viktig tiltak som vil kunne redusere muligheten og interessen for å bruke svart arbeid, er å øke gjennomsiktigheten i bransjen. Denne gjennomsiktigheten retter seg to veier, utover mot offentligheten og innover mot den enkelte ansatte. Hovedmålet må være å redusere aktørenes mulighet for å "gjemme seg".

Et tiltak som allerede er innført, er kravet om synlig legitimasjon (ID-brikke) på arbeidstakere på byggeplasser. Reglene gir dekning for å kunne straffe både arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker hvis kortet ikke brukes på forskriftsmessig måte. ID-brikken knyttet til kortet kan inneholde viktig informasjon om ansettelsesforhold, selskapets økonomiske status og momsregnskapet overfor det offentlige. Samlet gjør dette det lettere for tilsynsmyndighetene å få/ha kunnskap om selskapet og den ansatte.

Et annet tiltak som bør vurderes, er kontrollmyndighetenes holdning til den informasjonen de sitter på om ulike selskaper og ansatte, og hvem som bør få innsyn i denne informasjonen. Vi tenker her særlig på den kunnskap som skattevesenet eller Arbeidstilsynet har knyttet til manglende innbetalt skatt/mva, eller historie knyttet til brudd på HMS-reglementet. Det er liten tvil om at det blant de seriøse aktørene innen-

for bygg- og anleggsbransjen og oppdragsgivere er interesse for denne type informasjon. Tilgang på slik informasjon vil også kunne lette hovedentreprenørers kontroll med underleverandører nedover i verdikjeden. Store selskaper som for eksempel Skanska har erkjent at de per dato ikke har kunnskap om statusen på alle selskapene og underentreprenørene som er inne i produksjonen på ulike nivåer.¹⁹⁹ Skal de få denne type kunnskap, må det vurderes om ikke selskaper og oppdragsgivere skal gis mulighet til å hente ut nødvendig informasjon hos de sentrale myndigheter. Dette spørsmålet som bør kunne reguleres ved hjelp av avtaler mellom oppdragsgiver og utfører.

Det er naturlig å se denne type informasjon i sammenheng med næringens eget arbeid med å få på plass systemer som gjør det lettere å ha kontroll og oversikt over ulike aktører i bransjen. Vi tenker her særlig på initiativet bak etableringen av StartBank, et felles leverandørregister for bygg- og anleggsbransjen.²⁰⁰

En helt sentral tanke bak etableringen av dette registeret er å bidra til at aktørene i bygg- og anleggsnæringen konkurrerer på såkalte like vilkår. Gjennom etableringen av registeret forsøker man å etablere et system som gjør det lettere å skille mellom seriøse og useriøse leverandører. I tillegg vil man gjennom ordningen oppnå en effektiv og ressursparende informasjonsdeling av felles opplysninger.

¹⁹⁹ http://www.samarbeidsforum.no/Artikler/Arskonferansen/Arskonferansen_2008/ID-brikke%20i%20byggenaeringen.pdf

²⁰⁰ <http://info.startbank.no/NR/rdonlyres/B5D0CA9C-7932-4775-AAAF-D65BDD2E9555/0/Produktblad.pdf>

For å bli godkjent som leverandør i StartBank må man tilfredsstille følgende krav:

- Være à jour med betaling av skatter og avgifter
- Foreta salg i eget navn
- Oppgi finansielle nøkkeltall
- Ha oppfylt lovpålagte krav om rapportering til offentlige registre
- Tilby produkter/tjenester som inngår som en del av ordningen på registreringstidspunktet
- Ikke være konkurs eller i gjeldsforhandlinger
- Ha levert komplett registreringsunderlag bestående av StartBank spørreskjema, samt standardisert egenerklæring
- Ha sendt inn kopi av selskapets firmaattest, og
- Ha betalt inn den årlige abonnementsavgiften

Leverandørene i StartBank blir slikt sett vurdert på grunnlag av på forhånd fastlagte objektive godkjenningskriterier. Dette gjør det enklere for næringens aktører å sikre at kontrakter inngås med seriøse bedrifter.

7.4.3 Endringer i skattesystemet

Det å bevege seg inn i skattesystemet og komme med forslag til endringer, er alltid risikofylt. Årsaken er at systemet har en egen logikk som gjør at ting henger sammen. Siden vi ikke har den fulle og hele oversikt over skattesystemets ulike kroker og kroker, bør man se innspillene vi her kommer med som utgangspunkt for en videre diskusjon om tiltak mot svart arbeid.

Vi har, etter å ha hentet inspirasjon fra Sverige, to forslag til tiltak som bør vurderes hvis formålet er å redusere omfanget av svart økonomi:

- 1) Individuell skattedeclarasjon
- 2) Kjøper av tjenesten betaler merverdiavgiften

Det bør vurderes innført såkalt individuell skattedeclarasjon. Videre bør man innenfor bygg- og anleggsbransjen vurdere å endre reglene for hvem som skal ha ansvaret for å betale merverdiavgiften, fra selger av tjenesten til kjøper av tjenesten. Ved å pålegge kjøper av tjenesten/varen ansvaret for å betale merverdiavgiften reduserer man de useriøse selskaperes mulighet til å unndra mva, og dermed disse selskaperes spekulering i skatteetatens manglende kontroll og oppfølging av dette spørsmålet.

Individuell skattedeclarasjon innebærer at selskapet hver måned innbetaler og redegjør for inntektsskatt og sosiale utgifter for hver enkelt ansatt i bedriften. Dermed gis skatteetaten bedre oversikt over mulig omsetning, antall ansatte i bedriften og hvilken lønn som gis. Dette er informasjon som også Arbeidstilsynet vil kunne ha nytte av i sitt arbeid

for å avdekke svart arbeid og brudd på HMS-reglementet. Dette er et system som allerede er i bruk i Danmark, og det vurderes innført i de andre nordiske landene.²⁰¹

7.5 Oppsummering

Et viktig utgangspunkt for å diskutere ulike tiltak mot skatteunndragelse og svart arbeid, er å erkjenne at skatteunndragelser har funnet sted så lenge skatter har eksistert, og at det vil være umulig å redusere omfanget til null. Skatteunndragelser vil, uansett tiltak og ressursbruk, i en eller annen form alltid finne sted. Ambisjonen bør derfor være at omfanget av svart arbeid skal være lavest mulig.

Tiltak mot svart arbeid er et komplisert tema som myndigheter i ulike land har arbeidet med i flere tiår. Undersøkelser har vist at det er forholdsvis store ulikheter mellom landene når det gjelder omfang av svart arbeid, og innenfor hvilke sektorer svart arbeid må kunne sies å være en utfordring. Det betyr videre at det ikke eksisterer noen ”quick fix” av generell art. Politikken mot svart arbeid må slikt sett ta utgangspunkt i hvert enkelt lands særtrekk.

Vektlegging av samarbeid og tillit står sentralt i en rekke lands strategier for bekjempelse av svart økonomi. For eksempel skriver det svenske skatteverket, i en rapport fra 2005 hvor en går igjennom ulik forskning

²⁰¹ Se www.byggbranschenisamverkan.se/files/press/080401%20Individuell%20skattedekl.

og strategier for motarbeidelse av svart arbeid, at det beste for skattevesenet er ”...att det är rätt från början, det vil säga en i grunden virkelig frivillig medverkan.” Dette blir også bekreftet i en gjennomgang av ulike lands praksis rettet mot svart arbeid, som det internasjonale konsulentfirmaet RAND gjennomførte for den britiske riksrevisjonen våren 2008. Denne viser at satsing på frivillighet og samarbeid inngår som en av fire overordnede tilnærminger til bekjempelse av svart arbeid blant sentrale vestlige land.

Dette er en tilnærming som ser ut til å stå noe i motsetning til de norske myndigheters tilnærming til tema. På spørsmål fra Senterpartiet, i anledning behandlingen av statsbudsjettet for 2002, om hvilke kontrolltiltak som ville kreves for å halvere omfanget av svart økonomi, la Finansdepartementet i sitt svar, ved siden av betydningen av å arbeide med næringslivets og befolkningens holdning til kjøp og salg av svart arbeid, størst vekt på betydningen av å ”...øke oppdagelsesrisikoen og følelsen av at den er der”.

Når man tenker tiltak mot svart arbeid er det etter vår mening nødvendig å tenke bredt. Ett enkelt tiltak er ikke nok. En må etter vårt skjønn utforme ”pakker” av tiltak tilpasset den enkelte sektor, som samlet preger atferden til aktørene.

Vi vil tro at det i hovedsak, på tvers av de politiske skillelinjene, er enighet om de tiltakene som her er diskutert, muligens med unntak av spørsmålet om lavere skatt/sosiale utgifter. Det er viktig å merke seg at det i denne sammenheng primært er spørsmål om muligheten for å føre fradrag for enkelte typer arbeid, og ikke et spørsmål om det generelle skatte-/avgiftsnivået.

Det bør etter vår mening være en viktig del av den overordnede strategidiskusjonen å stille spørsmål om hvilken funksjon tiltakene skal ha. Vi mener at tiltakene primært bør utformes på en slik måte at de endrer folks atferd, dvs. at aktørene som følger av tiltakene i stedet for å kjøpe svarte tjenester kjøper hvite tjenester. Alternativet er å utforme tiltak som gjør at tidligere svart aktivitet blir hvit uten at den enkeltes atferd er endret. Dette er naturlig nok noe mer kontroversielt, men må diskuteres da et underliggende premiss for å kjøpe eller selge svarte tjenester kan være at man opplever gjeldende regler som vanskelig og lite oversiktlig og at dette avspeiler en generell holdning. Det kan slik sett, for å skape økt oppslutning for reglene, være nødvendig å justere systemet. Dette kan bidra til å redusere befolkningens ”forståelse” for kjøp av svart arbeid, og øke risikoen for sosial stigmatisering ved eventuell avsløring ved kjøp av svart arbeid. En indirekte virkning av en slik tilpassing kan være at folk endrer holding og atferd – og det bør vel være hovedsaken.

8. Litteraturliste

- Aftenposten (2003): *Pengemangel redder konkursryttere*, Aftenposten 09.01.03
- Aftenposten (2008): *Konkursras i byggebransjen*, Aftenposten 07.04.08
- Arbeidstilsynet og de regionale verneombud (2001): *Fallulykker – må de skje?* Prosjektnotat
- Arbeidstilsynet (2006): Arbeidstilsynets årsrapport 2006
- Arbeidstilsynet (2007): Arbeidstilsynets årsrapport 2007
- Becker, G. (1968): *Crime and Punishment: An Economic Approach*, Journal of Political Economy, Vol. 76 No. 2
- Brå, Fina Fasader med Fixade Fakturor – Kriminella entreprenader i byggbranchen. Rapport 2007:18. Stockholm.
- Bosch, G og Phillips, P (2003): *Building Chaos. An international comparison of deregulation in the construction industry*. Routledge Research Studies in Business Organization
- Byggenæringens Landsforening (2002): *Seriøsitet i byggenæringen*
- Byrkjeland, N. (2008): *De nye NUF-ene*, Kommentar i Revisjon og Regnskap nr 3/2008

- Dagens Næringsliv (2007): *Fritt frem for konkurskrim*, Dagens Næringsliv 02.05.07
- Dahl, Øyvind Johan. *Arbeidsledighet og svart arbeid. En empirisk analyse 1980-2003*. Arbeidsnotat 2/2004. Frischsenteret. Oslo.
- Dølvik, J.E, Eldring L. og Ødegård, A.M (2005): *Lavtlønnskorrupsjon og sosial dumping. Utfordring for det seriøse arbeidslivet*. Oslo: FAFO-rapport 485
- Dølvik m.fl. (2006): *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen*. OSLO: FAFO-rapport 548
- Eide E. (2000): *Oversikt over litteratur om svart arbeid og skatteunndragelser*. Rapport 6/2000. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Eide, Erling. En enkel dynamisk modell for skatteunndragelse med normer og rasjonell adferd, Frisch-senteret, Rapport 1/2003,
- Ellingsen, D. (1995): *Svarte konkurser*. Forskning om økonomisk kriminalitet. Rapport nr 31. Norges forskningsråd
- Eriksen, M. og Kristensen, R. (1999): *Bokføringsfeil og uriktige vurderinger i forbindelse med årsoppgjøret*. I M. Eriksen (red.). Økonomisk kriminalitet. Utvalgte emner innen spesiallovgivningen. Bind 1, Universitetsforlaget

- Erling Barth & Tone Ognedal. *Markeder med svart arbeid*. Frischsen-teret, rapport 9/2004
- EU-kommisjonen. *Meddelelse fra kommisjonen om sort arbejde*. COM (98)-219, Brussel 1998
- EU-kommisjonen. *Taxation trends in the European Union – Main results* Brussel 2007.
- Feige, Edgar L. *The underground economies- Tax evasion and information distortion*, Cambridge University Press, 1989.
- Fellesforbundet (2003): *Hyttebygging i Hedmark og Oppland – Serios virksomhet?*
- Finansdepartementet, *Mandat for et offentlig utvalg mot skatteunndragelser*. Publisert 01.06.2007.
- Finansdepartementet, Finansminister Kristin Halvorsen, *Svart arbeid - de viktigste utfordringene*. Tale ved Holdningskonferansen 2007, Handelshøyskolen BI.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dep/Finansministeren/tale_r_artikler/2007/Svart-arbeid---de-viktigste-utfordringen.html?id=489855
- Frøyland m.fl. (2004): *Frafall og utstøting i bygge- og anleggsbransjen*, Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), r2/04
- Gjengedal, A., Jahre, H.P. og Nilsen, L.E. (1990): *Etterforskning av konkurssaker*. Økokrims skriftserie nr. 1, Oslo

- Hansen, H. (1995): *Konkursryttere. Gjengangere i dobbel forstand*.
Forskning om økonomisk kriminalitet. Rapport nr 25. Norges
forskningsråd
- Haugen, Arne. *På ære og samvittighet. Skatteetatens historie etter
1892*. Bergen 2005
- Hoffman, Philip R. *Illicit artisan work as a political problem and as an
epiphenomenon of economic crises in early-modern German
towns*. Paper presentert for XIV International Economic His-
tory Congress, Helsinki, August 2006.
- Industrifakta, *Effekter av ROT-avdrag 1993-1994, 1996-1999 och
2004 – en historisk översikt*. Byggbranchen i samverkan, Hel-
singborg, september 2005.
- Isachsen, Arne Jon og Steinar Strøm. *The hidden economy in Norway
with special emphasis on the hidden labour market* i Edgar L.
Feige (red). *The underground economy. Tax evasion and in-
formation distortion*. Cambridge University Press, 2006.
- Johansen, K.A. (2003): *Arbeidstilsynets kampanje i bygg- og anleggs-
bransjen 1999-2001*. Sluttrapport. Direktoratet for arbeidstil-
synet
- Justis- og Politidepartementet og Finansdepartementet. *Handlingsplan
mot økonomisk kriminalitet*. 2004
- Langli J.C. (2007): *Konsekvenser av bevisst og ubevisst rot med bokfø-
ringen i fortid og fremtid*, Magma nr. 6/2007

- Mogensen, Gunnar Viby. *Skattesnyteriets historie. Utviklingen i underdeklarationens historie i Danmark i 1990-tallet*. Odense 2003
- Mostue, T. og Skjærvø, K. (1998): *Hvitbok om svart arbeid, arbeidsleie og rølp i byggebransjen – ti eksempler fra byggeboomen i Oslo-området på 90-tallet*, Fellesforbundet Region Oslo
- National Audit Office, *Comparing how some tax authorities tackle the hidden economy*. London april 2008
- NOU 2004:12: Bedre skatteoppkreving
- NSD-nytt (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste), *Hver fjerde nordmann kjøper svart*. Nr. 1/2006.
- Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhet. *Hva er sort arbejde*. April 2006
- OECD, *Measuring the Non-Observed Economy – A Handbook*, Paris, 2002
- Ognedal, Tone m. fl. *Svart arbeid frå 1980 til 2001*, Frisch-senteret, Oslo, Rapport 3/2002
- Ognedal, Tone, m.fl. *Arbeidstilbudet når svart arbeid er en mulighet*, Frisch-senteret, Rapport 2/2004

- Opinion. *Privates kjøp av svart arbeid*. 2006. Undersøkelsen ligger på Skatteetatens hjemmeside:
<http://www.skatteetaten.no/Templates/Pressemelding.aspx?id=46394&epslanguage=NO>
- Pedersen, Søren. *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia*. The Rockwool Foundation Research Unit. Copenhagen, 2003
- Rambøll Management (2005), *Basismåling av virksomhetenes administrative kostnader knyttet til virksomhetens ivaretagelse av Helse-, Miljø og Sikkerhet*, rapport utarbeidet for fra Nærings- og handelsdepartementet, august 2005
- Renoy, P. m.fl. *Undeclared work in an enlarged union. An analysis of undeclared work An In-depth study of Specific Items*. Directorate-General for Employment and Social Affairs. Brussel Mai 2004.
- Riedmann, Arnold & Gabriele Fisher, TNS Opinion & Social. *Special Eurobarometer 284, Undeclared work in the European Union*. Publisert oktober 2007.
- Schneider, Friedrich & Dominik H. Enste. *The Shadow Economy, An International Survey*. Cambridge University Press (2002), New York 2007
- Schneider, Friedrich. *Size and Development of the Shadow Economy in Germany and Austria: some preliminary findings*. Crema Working Paper No. 2007-15, Basel

Schneider, Friedrich. *Shadow Economics and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries*. Economics No. 2007-9, July 24, 2007. www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles

Sentio, *Svart arbeid i Vestfold*. 2006. Undersøkelsen ligger på Skatteetatens hjemmeside:
<http://www.skatteetaten.no/Templates/Artikkel.aspx?id=46324&epslanguage=NO>

Skatteverket, *Rätt från början*. Rapport 2005:1. Stockholm

Skatteverket, *Svartkøp och svartjobb i Sverige*. Del 1. Undersøkningsresultat, Rapport 2006:4.

Smelser, Neil J. & Richard Swedberg (red.). *The Handbook of Economic Sociology*. Russel Sage Foundation, New York 1994

St.meld. nr 23 (1991-92): Om bekjempelse av kriminalitet

Torvatn og Molden (2001): *HMS-tilstanden i Norge i år 2001*. SINTEF Teknologi ledelse

Tyler, Tom R. *Why people obey the law*. Princeton University Press 2006 (1990).

Varden (2007): *Sikkerhetsbrudd er dagligdags*, Varden 21.09.07

VG, *Svart arbeid og skattesnusk*, leder 2. desember 2001.

Wedervang, Ingvar. *Nasjonalinntekten i Norge*, Statsøkonomisk Tidsskrift. 1926.

Ødegård m.fl. (2007): *Fra Øst uten sikring*, Oslo: FAFO-rapport 2007:3

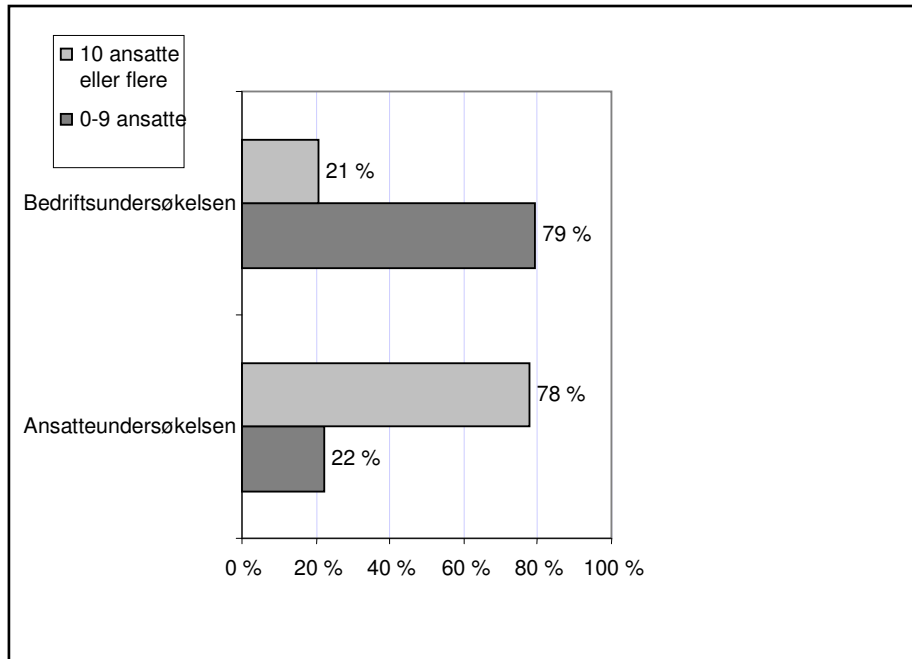
Økokrim. *Tendrapport – Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet*. Oslo 2007. s. 5.

Vedlegg

Vedlegg 1: Spørreundersøkelse til bedriftsledere og ansatte

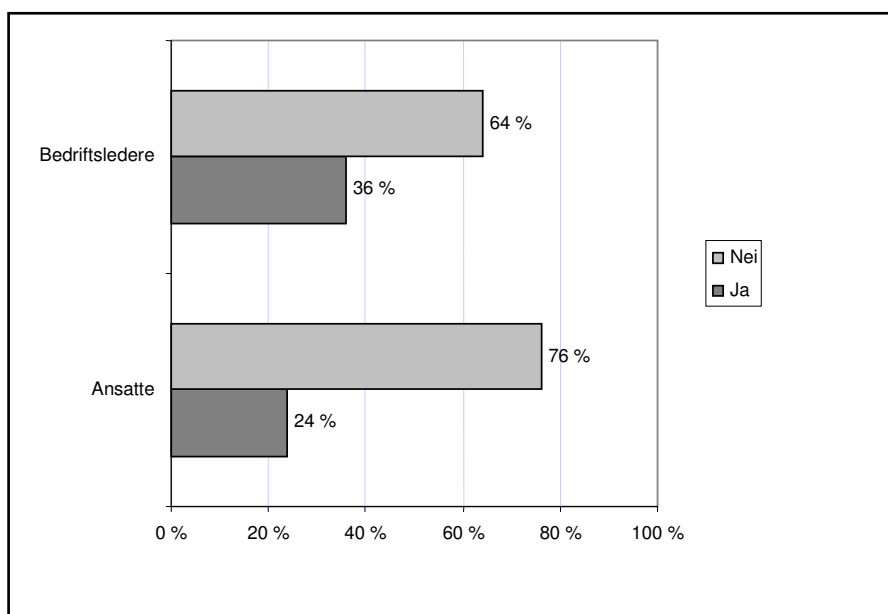
Det er gjennomført to spørreskjemaundersøkelser – rettet mot bedriftsledere og ansatte i bygge- og anleggsbransjen i Grenland.

Hvem har svart på undersøkelsene?

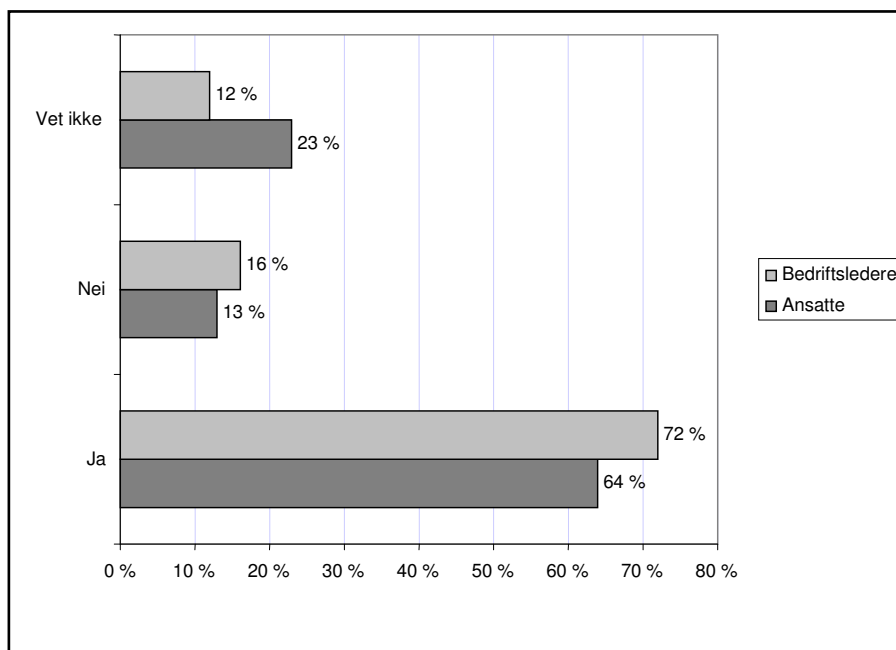


Figur 19. Antall ansatte i bedriften.

Hvor stort er omfanget av svart arbeid?



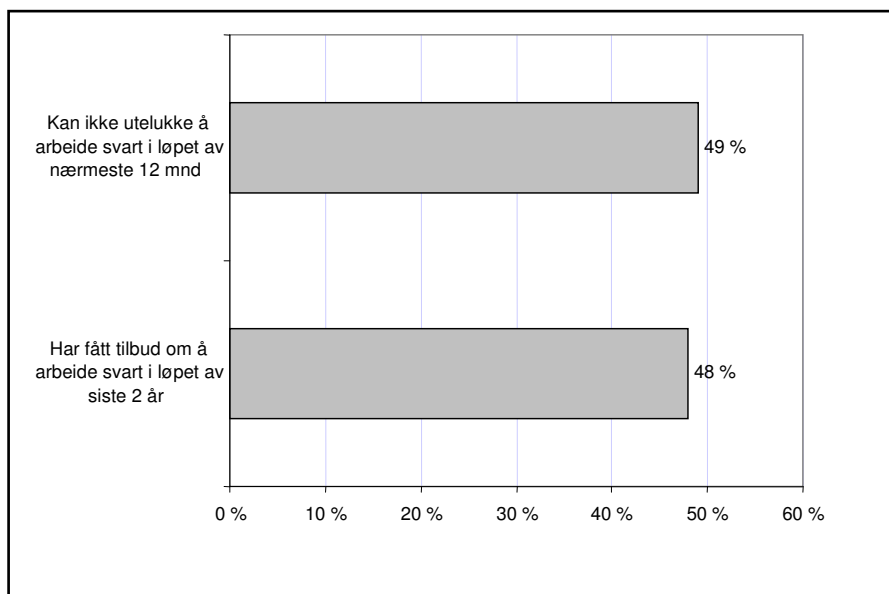
Figur 20 . Kjennskap til bedrifter som har unndratt skatter/avgifter.



Figur 21. Kan med sikkerhet utelukke unndragelser i egen virksomhet siste 2 år

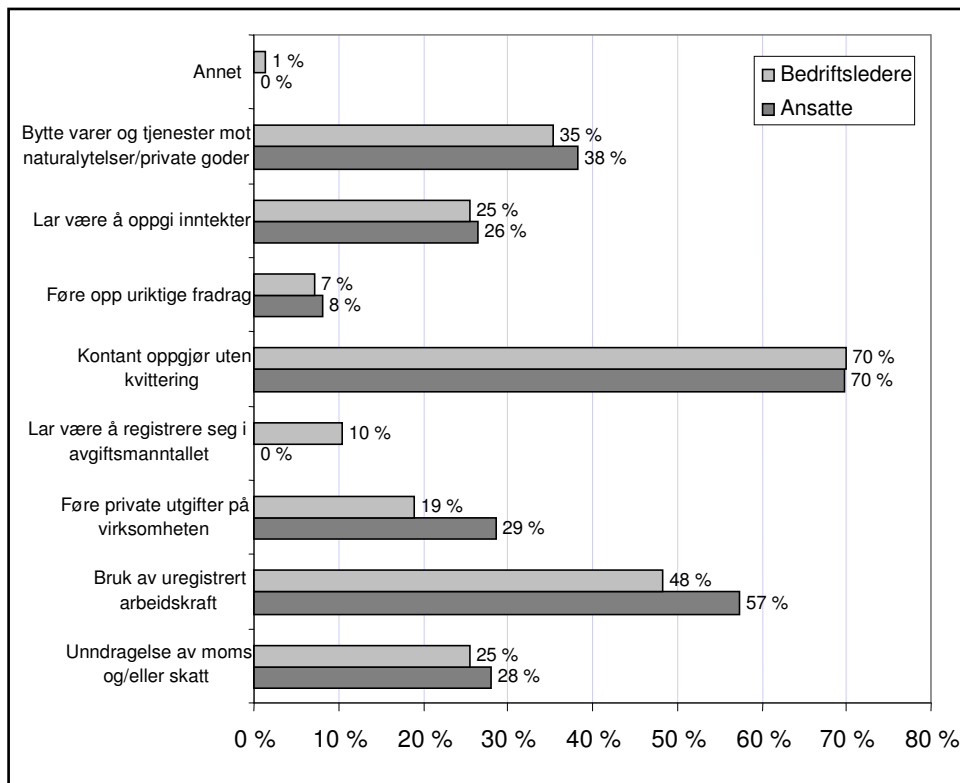
De ansatte fikk også to tilleggsspørsmål:

- *Har du i løpet av de siste 2 årene fått tilbud om å arbeide svart?*
- *Hvor sannsynlig er det at du vil arbeide svart dersom du får tilbud om det i løpet av det nærmeste året?*



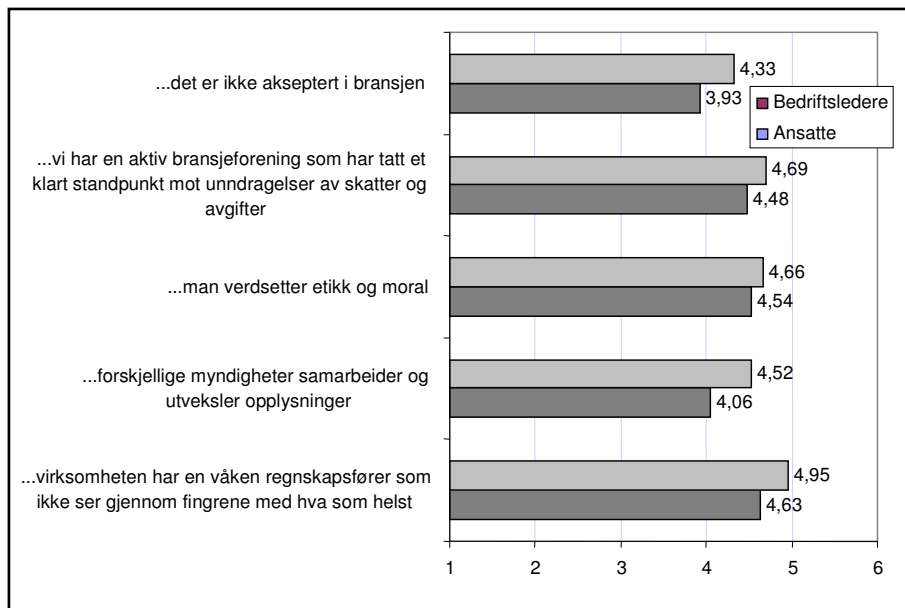
Figur 22. Andel som har fått tilbud om å arbeide svart (siste 2 år) og som ikke kan utelukke at de vil arbeide svart (nærmeste 12 mnd).

Vanligste former for unndragelser av skatter og avgifter

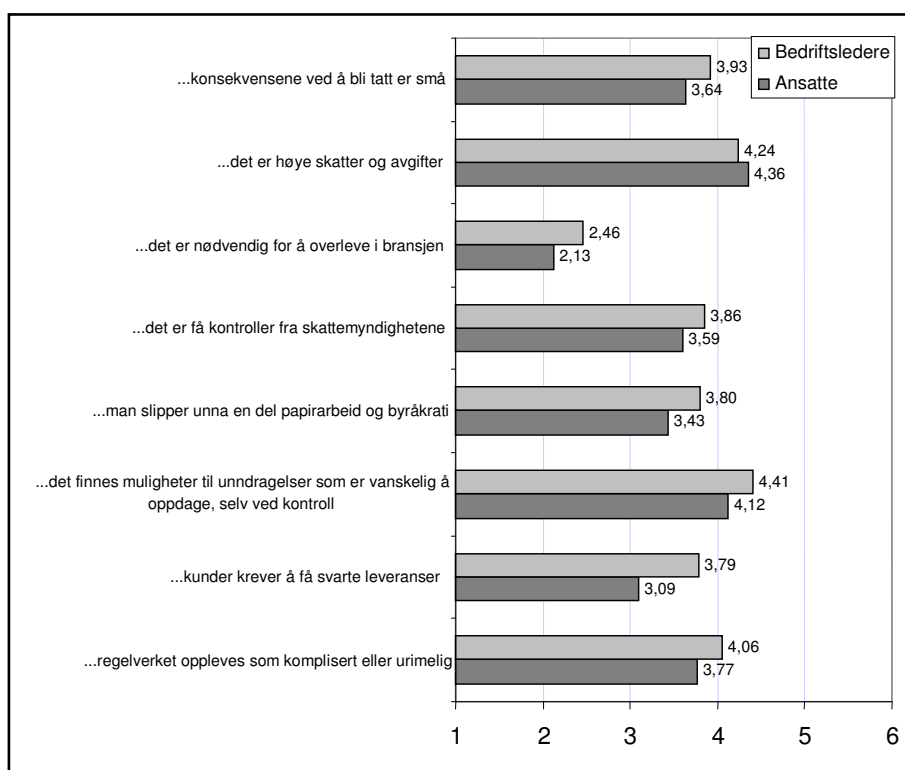


Figur 23. Vanligste former for unndragelser. Flere svar mulig.

Holdninger til svart arbeid

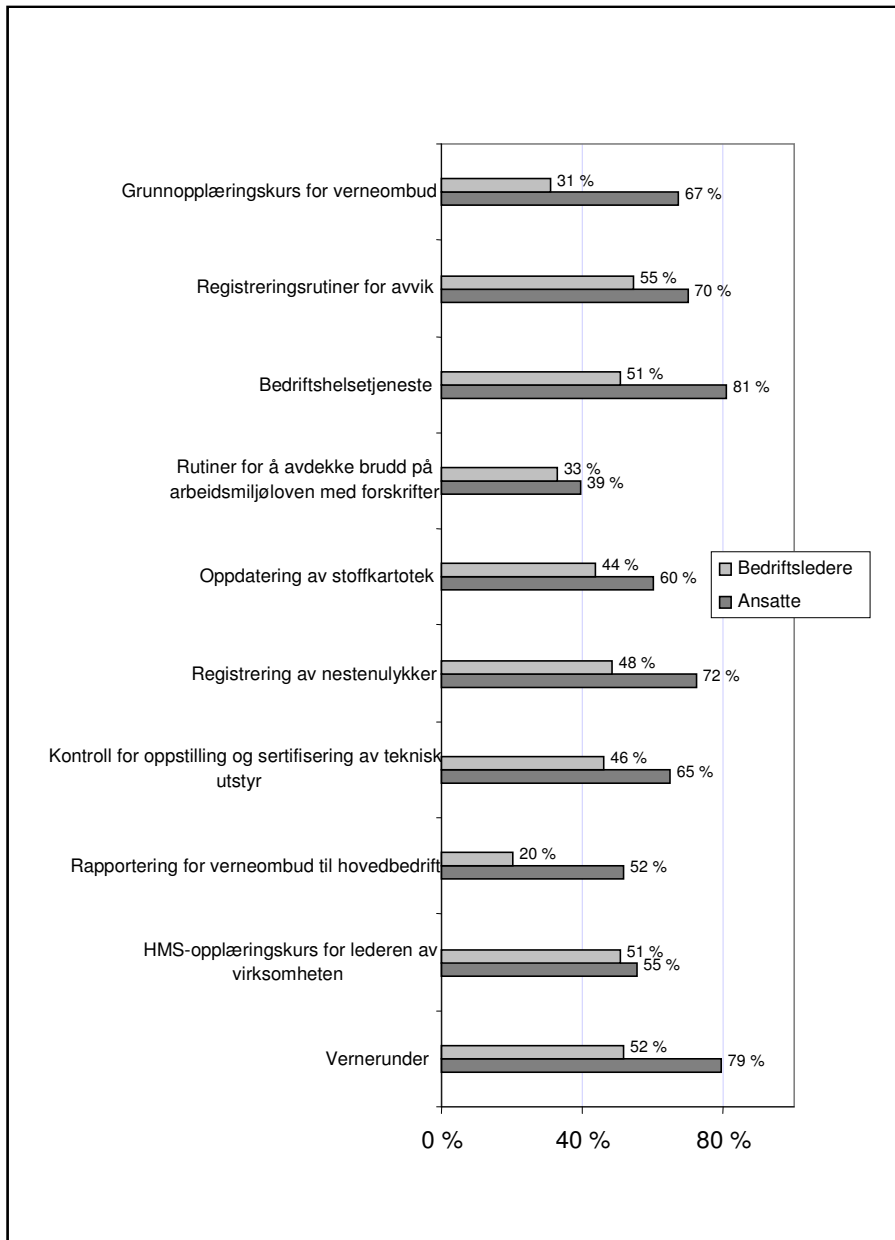


Figur 24. Mulige barrierer mot svart arbeid. På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

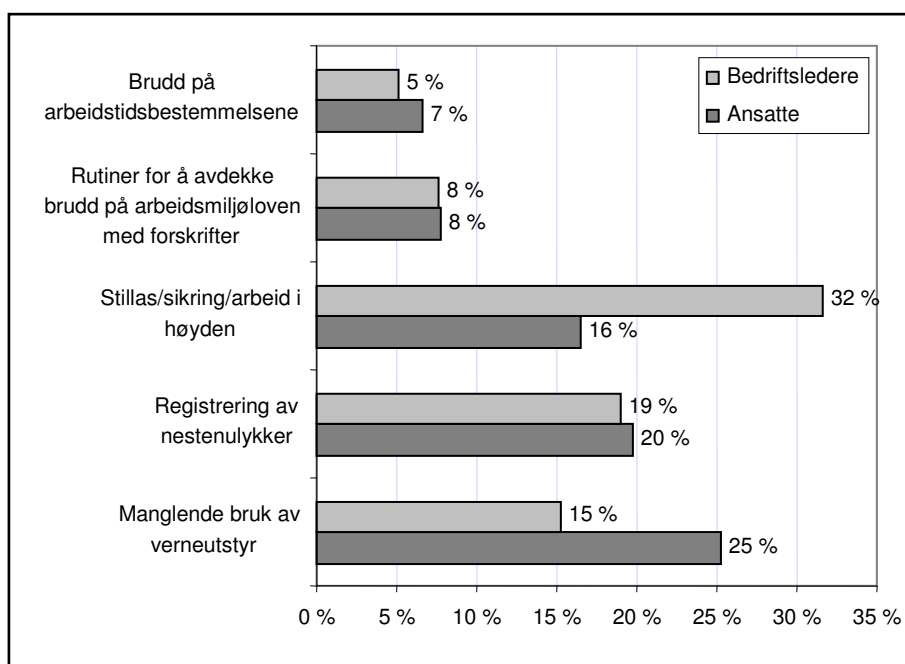


Figur 25. Mulige fristelser til unndragelser av skatter og avgifter. På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

HMS-tiltak som gjennomføres, og vanligste brudd

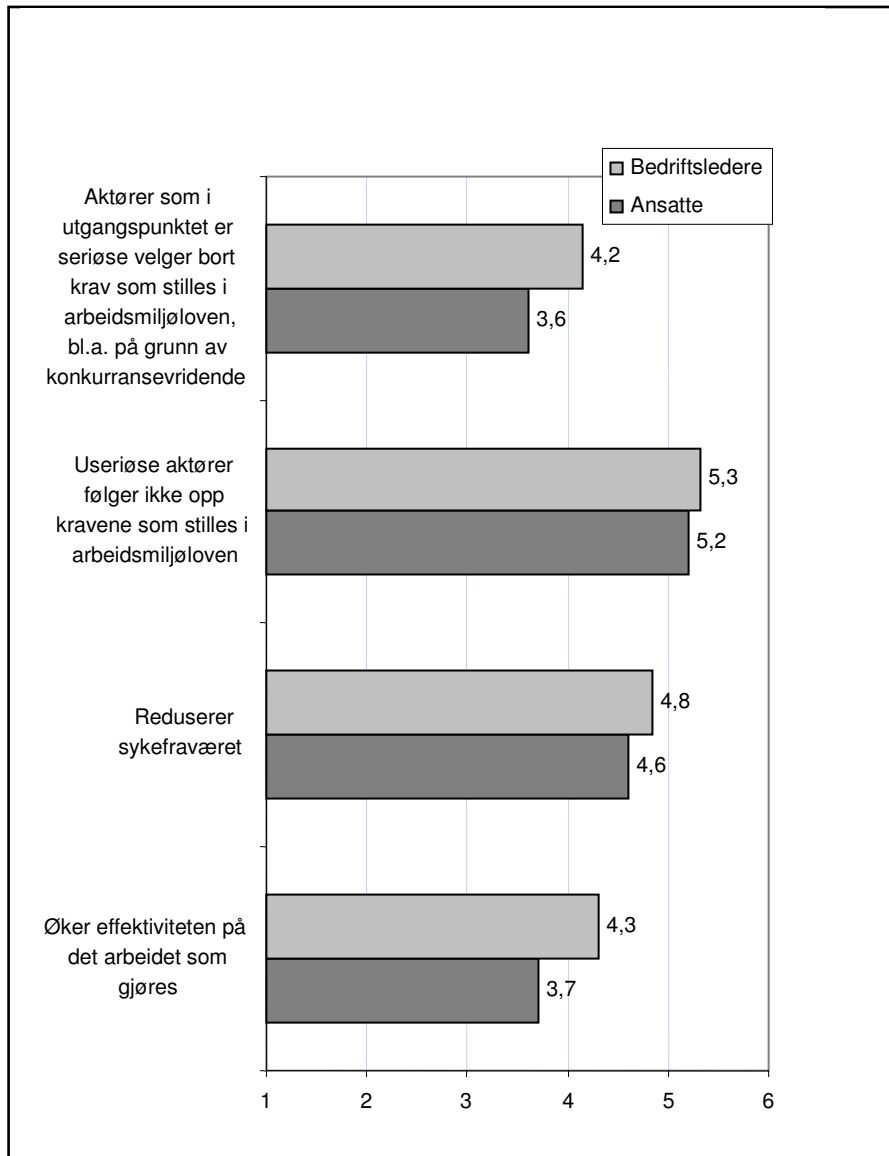


Figur 26. Tiltak som gjennomføres i bedriften for å følge opp HMS-arbeidet. Flere svar mulig.



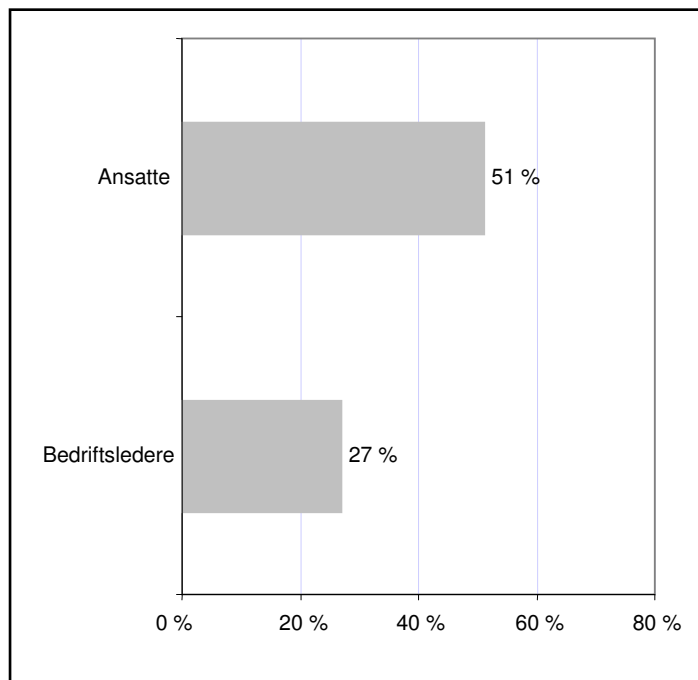
Figur 27. Andel svar innenfor ulike kategorier HMS-brudd bedriftsledere og ansatte mener er vanligst. Åpent spørsmål.

Holdninger til HMS-arbeid



Figur 28. Holdninger til HMS arbeid. På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

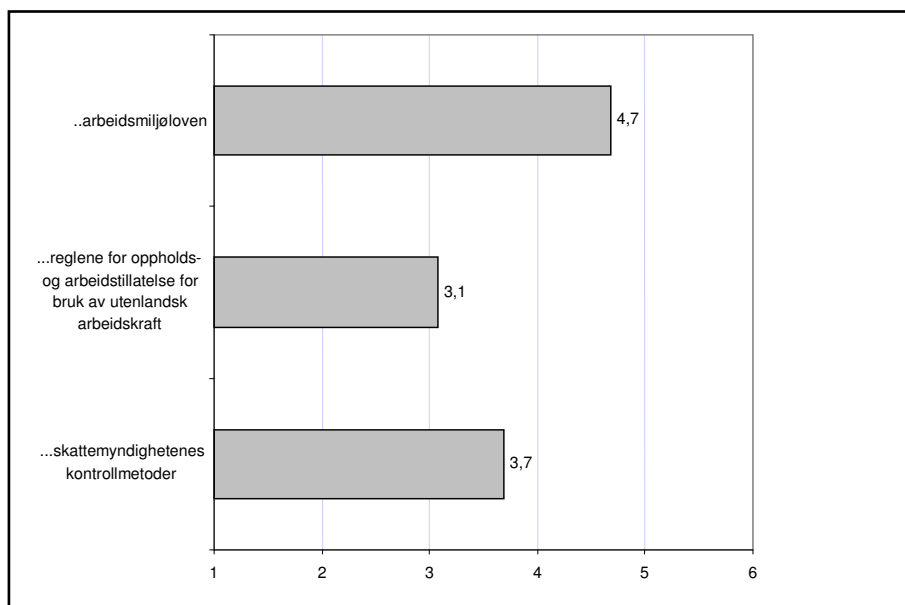
Utenlandsk arbeidskraft



Figur 29. Andel bedrifter som bruker utenlandsk arbeidskraft.

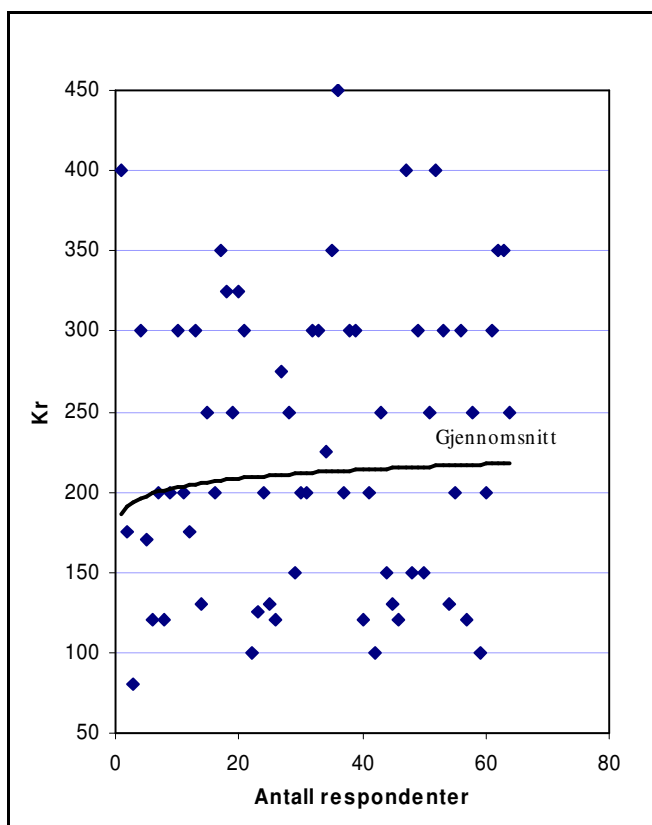
Tabell 26. Hvor kommer de utenlandske arbeiderne i hovedsak fra?

	Bedrifts-undersøkelsen	Ansatte-undersøkelsen
Polen	48 %	53 %
Baltikum (Litauen, Latvia og Estland)	29 %	21 %
Andre	23 %	22 %
Vet ikke	0 %	3,20 %

Bedriftsledernes vurdering av egen kjennskap til lover og regler

Figur 30. Bedriftsledernes vurdering av egen kjennskap til lover og regler. På en skala fra 1-6, der 1 er meget dårlig og 6 er meget god.

Timeprisen på svart arbeid i bygg og anlegg i Grenland



Figur 31. Anslått timepris på svart arbeid i BA i Grenland. Åpent spørsmål.

Mulige tiltak som kan iverksettes for å unngå svart arbeid og brudd på HMS-reglene. Åpent spørsmål.

Bedriftslederne

strengere straffer
momsfritak for private og mindre papirarbeid (f.eks. ferdige utarbeidede maler for små bedrifter).
Forhindre at "billig" og ufaglært utenlandsk arbeidskraft bringer prisnivået på kjøp av tjenester ned til et nivå som tvinger norske firmaer og privatpersoner til å påta seg "svart" arbeid for å kunne konkurrere mot useriøse aktører.
Kontroll og etikk/moralpåvirkning
Gjøre tiltakshaver mer ansvarlig.
Bedre kontroll fra myndigheter og arbeidsgiver
* Strengere straffer og hyppig kontroll
* Belønne "angivere"
Mer kontroll på byggeplassene
Innføre identitetskontroll daglig
Lavere skatter/avgifter
Flere kontroller ute på byggeplasser hvor småting utføres. På store byggeplasser er stort sett alt i orden. Det må fokuseres mer på mindre byggeprosjekter. Der er det alltid mindre kontroll av tilsynsmyndighetene.
Jobbe sammen med seriøse firmaer
Strengere kontroll/oppfølging av useriøse foretak
La private slippe å betale Mva.
HMS bedre intern kontroll.
ID-kort. Kontroll av byggeplasser. Brudd på lover og regler må få konsekvenser for begge parter. M.A.O. heleren er ikke bedre enn stjeleren.
Kontroll på byggeplasser. Strengere oppfølging av lovpålagte krav mht. HMS.
Bedre kontroll
Kontroll og informasjonstiltak
Mer kontroll på arb.stedene
-Endre plan og bygningsloven og arbeidsmiljøloven og endre egenkontrollen av HMS.
Bedre kontrollen ved å benytte egne, gjerne offentlige kontrollenheter.
-Lette byråkratiske kontrollplikter og "skjemajungel" for bedriftene, særlig mindre firma.
Økte kontroller på arbeidsplasser, der egne byggherrer er drivere.
Flere kontroller
Større personlige konsekvenser
Strengere straffer
Holdningsskapende arbeid. Bedre rutiner innenfor byggfag. Rør. Enklere melderutiner for mistanke om svart arbeid.
Arbeidstaker sparkes ved utførelse av svart arbeid.

Kontroller på byggeplassene
Bedre kontroller med foretak i bedriftene.
Større konsekvenser ved brudd.
Enklere regler
Opplysning direkte til fagarbeiderne. Det er de som jobber svart.
1 kutte ut moms på arbeid.
2 hms: må ha eksterne kontroller fra offentlig organ med f eks anonyme spørreundersøkelser blant de ansatte.
Gjøre tiltak mot utenlandsk arbeidskraft. De forstår ikke norske krav, om svart arbeid og HMS. Sjekke de som
avetterer etter arbeid i avisene.
Holdningsendringer blant forbrukere, fokus på kvalitet og risiko for dårlig håndverk.
Fjerne unødvendig skjemavelde.
Bedre kontroll
Skattefradrag for å bruke penger på håndverker.
Strengere straffer, flere kontroller, flat skatt for alle.
mer kontroll
Mer kontroll
Strengere straffer
Atskillig lenger karantene
Hyppigere kontroll
Reduser skatt på arbeidsinntekt
Desentraliser kontrollen stillaser osv.
Bort med "flisespikkeri"
Bedre styring og kontroll fra myndighetene
Innføring av ID kort
Sterkere krav til både offentlige og private byggherrer (ikke bare vurdering av pris)
Prekvalifisering av entreprenører i fht. HMS og KS
stem Frp
Mer kontroll som stiller større krav til utøvende håndverker i form av kompetanse og økonomi.
Mer kontroll
Økt kontroll fra skattemyndigheter og arbeidstilsynet
Senke avgifter, og lette papirarbeidet
Åpne for fradrag for vedlikehold/private
Kontroll på arbeidsplassen
Opplysning
Kontroll
Sanksjonsmuligheter
Kampanjer f.eks. gjennom mesterforbundet
Kamp mot ureg. arbeidstakere og bakmenn
At lover og regler blir enklere
Lavere/ingen arbeidsgiveravgift.
HMS - er en byråkratisk vits for firmaer med under 10 ansatte.
Svart arbeid er det lett å gjøre noe med - det er bare å la ethvert byggeprosjekt levere regnskap til ligningskontoret.
- Senke skatter og avgifter på lønn. Ta bort arbeidsgiveravgiften helt.
- Gratis kursing i HMS-arbeid og regler som er relevant i bransjen du jobber i.
Måltrettet arbeid i bransjeorganisasjonene og kontrollvirksomhet i næringen

vet ikke
Vet ikke
- Rollefigur - avstå fra å benytte svart arbeidskraft selv.
- Jobbe med å danne en kultur som avstår fra svart arbeid.
Mer kontroll av firmaer ute på anleggssted
Redusere skatt/avgift
Forenkle "papirarbeidet"
Mer kontroll
Mer kontroll på byggeplasser
- Senke skatter og avgifter
- Sette opp flere kurs, hvor det poengteres hvor viktig HMS er
- Straffetiltak mot brudd av HMS-reglene
Fjerne egenkontroll for entreprenører.
Innføre en strengere offentlig kontroll
Dagens kontrollsystem fungerer ikke.
Større krav til bokføring som i handel hvor det er krav om kasseapparat for alle.
Sett ned arbeidsgiveravgift
Ikke ha så mange kompliserte regler for evt. oppstart av virksomhet og når det gjelder ansettelser.
Kontroll og opplysninger
Holdningsarbeid
Bevisstjøring av ledere
-Vi sier alltid nei til svart arbeid
Fokusere på kvalitet, samt gi større ansvar på kunder som utnytter rimelige arbeidere.
Fokusere på norske byggetradisjoner og garantiordninger
Lavere skatt på overtid
Hyppigere kontroller og holdningsskapende arbeid..
Mindre papirarbeid
Enklere og mer forståelig
Mindre skattet og lavere moms. Halv moms for private.
Det skal vel fortsatt lønne seg å jobbe.
Hyppigere kontroll!
Må jo bli dødsstraff det da, fordi man klarer aldri å få bukt med svart arbeid.
Senke momsen - så det ikke blir så interessant for kunder å slippe MVA.
Bør kunne trekke fra noe på selvangivelsen - 12 % fratrukk.
Flere kontroller.
Kontroller
Hyppigere kontroller fra myndighetene.
Dette er en oppgave for ledelsen. Man skal ikke tolerere at medarbeidere jobber svart.
Dette ødelegger eget marked
Hyppigere kontroller fra myndighetene
Minske moms og avgifter
Mindre skatter og avgift til små virksomheter
Kontrollmetodene til skattemyndighetene har vi liten kunnskap om. Kontroller Må ikke bli for strenge.
Strengere kontroll og straff for useriøse bedrifter. Hvem som helst uten bakgrunn kan jo ansette og utføre arbeid.

Hytte markedet er beviset.
Forsikringsbransjen må sterkere på banen og la både kunde og arbeider svi for dårlig HMS!
Fjerne moms
Ingen formening
Oppfølging og kontroll
Hyppigere kontroller, Strengere straff, inndragelse av godkjenninger
Flere kontroller
Lavere skatt - moms på sluttbruker
Tydelige svart arbeid-fokuserte annonser i avis og TV.
Bransjenes laug og forbund må være aktive og tydelige overfor medlemmene.
Gjøre det vanskeligere å drive enkeltmannsforetak innenfor håndverkeryrkene.
Senke avgiftsnivået og hyppigere kontroller

Ansatte

følge de lover og regler som gjeldende
strengere straffer
redusere skatt på vanlig arbeid
mer omfattende sanksjoner mot bedrifter som flere ganger blir tatt for brudd på hms-reglene i forbindelse med utdeling av kontrakter
oppøkende kontroller på byggeplasser, spes små byggeplasser. større entreprenører har stort sett orden på hms,
svart arb tror vi ikke forekommer på større prosj
senk skatter og avgifter, la det bli lettere å få disp for mer overtid, ikke straff arb med å ta halve lønningene
i skatt. dette vil gjøre arb.situasjonen sunnere og mindre svart arb
mer kontroll fra myndigheter
lengre byggetider innføre kompetanse bevis i hvert enkelt yrke
mye strengere reaksjoner ved overtredelse lag spill mellom myndigheter og den enkelte bedrift det nytter ikke å kommunisere på toppledernivå da dette sjeldent har virkning nedover i bedr.struktur
senket tidspresset betraktelig da det er en soleklar sammenheng mellom dårlig tid og ulykker
lik lønn for likt arbeid
bedre kontroll over sånna firmaer de som er seriøse bedrifter må stå sammen de må passe store oppdragsgivere som bla(stat,kommune) til å la seriøse bedrifter få anbud. ikke bare ta det billigste anbudet eks. hovedanbudet på skien fritidspark
fjerne moms for private, ikke ta anbud som bruker utenlandsk arbkraft
hyppigere kontroller
kun arb med seriøse firmaer
lavere skatter og avgifter

i forhold til bedrifter som bruker svart arbeidskraft
 mindre byråkrati, mindre avgifter og lengre frister til å sette opp, ferdigstille et bygg
 ,oppdrag
 flat skatt på ca. 20-23% for alle som er i arbeid gjøre hvis enklere i forhold til skjemaer
 og byråkrati
 informasjon om konsekvenser
 strengere krav til sertifisering av utførte jobber, blitt betydelig mindre svart arb
 sterkere vektlegging av å bruke seriøse aktører i offentl.e utbygginger
 bedre lønn lavere skatter
 flere sjekkordrer ute på anleggene/byggeplassene
 kontroller på arb.plassene
 strengere oppfølging av mindre firmaer hvor det er lettere og begå brudd på hmsregler
 og svart arb
 høyere lønn til arbeidere, når en bedrift tar sine ruter
 svart arbeid kunder må informeres om konsekvensene av svart arbeid i forhold til ga-
 ranti og økonomi
 mer kontroll med aktørene i bransjen la det svi på pungen å bryte regler
 opprette egen hms avd på hver arb.plass
 oftere kontroll. spesialt utkantstrøk der det bygges hytter
 strengere saksjoner ved brudd svart arbeid kan aldri unngås, da det er så god økonomi
 utbytte av dette.husk
 amn slipper å betale høye skatter og avgifter
 enklere lover og regler
 enklere, klarere og rimeligere lover og regler, mer kontroll
 redusere skatter og avg,veil og oppfølging ved brudd på regler
 flere kontroller av byggeplasser,bøter fo regelbrudd
 forenkle regelverket,spesielt for mindre bedrifter
 bedre oppfølging fra kontrollmyndighetene
 faggodkjente bedr for hvert aarbområde
 bedre kontroller .flere fontroller
 sørge for at folk kan leve av denne lønna man har hindre hurtige renteøkninger nøy
 oppfølging av utlandsk
 arbeidskraft og deres oppdrag som virker
 avgifter på nødvendige sikkerhetsutstyr blir lavere og giveravgifter må ned
 bruk mer tid på info, vise hvilke fordeler arb.takere vil ha av hmsarbeidet som gjøres
 hyppigere kontroller strengere straffer hms
 følge opp gjeldende krav+hyppigere kontroll av 1 og 2 mannsforetak
 flere kontroller
 vi tror svart arbeid foregår i mindre bedrifter(enkelmansforetak) hms reglene bør kont-
 rolleres strengere fra
 oppdragsgivere (her er det økonomi som råder)
 flat skatt i norge på 10% for alle
 skattelette informasjon-kursing-kontroll
 sjekke byggherrens bankkonto i byggeperioden
 unngå utenlandsk arbeidskraft skattefradrag på verktøy

og gjennomføre kontroll på alle byggnings byggeplasser slik det var før da vil de useriøse bli tvunget til å følge spillereglene eller avlutte deres virksomhet

kontroll av underlev, hyppigere vernerunder

det kommer vi aldri utenom

strengere straffer

regelmessig kontroll

at frister og lønninger står i forhold til arbeid

hyppigere kontroll fra skatteetaten, arbeids tilsynet og reg verneombud dersom det avslører grove brudd bør

de som står ansvarlige for prosjektet miste sin lokale/sentrale ansvarsrett, eventuell misette retten til å drive

næringsvirksomhet slik at ikke seriøse bedrifter mister opplag til cowboy bedr

som arbeidstaker kan vi si nei til arbeide som bryter m/ arbeidsmiljøloven hms reglene

og prøve å få

arbeidsgiver til å forstå hvorfor

kontroller

økte og grundigere kontroll på byggeplassene .fjerne enkeltmannsforetak

klarere regler for byggherre om bløtlegging

flinkere til å samarbeide

untresant har vært pensjonist i 12 år

anonym rapporteringstlf, oftere storkontroller, strengere straff for lovbrudd, tettere samarbeid med nav

opplyse om konsekvenser pålegge bedrifter til å ha verneutstyr til alle ansatte jevnlig

kontroller på

eat bedrifter følger hms-regelen

mer kontroll kommune krav mer sertifisering bank/butikker

hyppigere kontroll

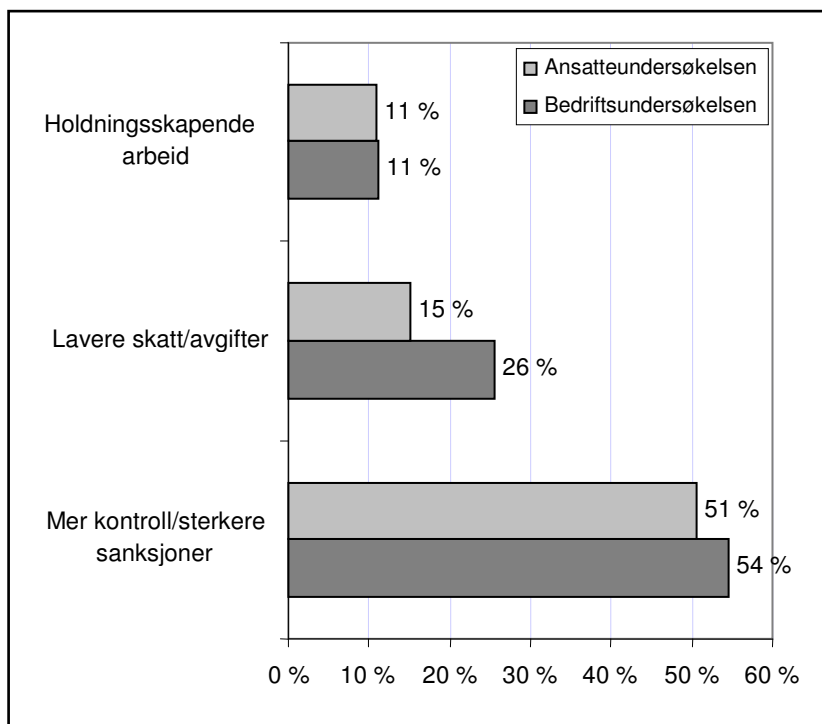
hyppige kontroll, hms-info

mer kontroll fra off myndigheter

mer kontroll av selskaper som har dårlige rutiner innen regnskap bruk mer ressurser der enn på selskaper som har gode rutiner

fleire kontroll for å luke vekk de useriøse firmaene

lavere skatt og renter,senk momsen på mat



Figur 32. Andel svar fordelt på ulike kategorier på foreslåtte tiltak.

Vedlegg 2: Dokumentasjonsrapport - ansatteundersøkelsen

Bakgrunn og formål

Telemarksforskning-Bø gjennomfører, på vegne av flere parter i bygg- og anleggsbransjen og offentlige organ, et forskningsprosjekt for å kartlegge omfanget av svart økonomi og brudd på helse, miljø og sikkerhetsbestemmelsene i bygg- og anleggsbransjen i Grenland. Denne undersøkelsen, hvor Statistisk sentralbyrå (SSB) har stått for datainnsamlingen på oppdrag fra Telemarksforskning-Bø, er en del av dette forskningsprosjektet.

Svart økonomi skaper uheldig konkurransevridning i næringslivet og har negative konsekvenser for seriøse bedrifter. Skatte- og avgiftsunndragelser fører til tapte inntekter for det offentlige. Når store verdier unndras, berøres hver og en av oss av disse lovbruddene.

Målsettingen med undersøkelsen er å få kartlagt og analysert forholdene i bransjen med sikte på å få rettferdige betingelser å jobbe under for aktørene og at HMS-arbeidet kan styrkes. I tillegg er det viktig å få kartlagt former for og omfang av svart arbeid, og i hvilken grad dette påvirker konkurranse.

Utvalg

Totalt 500 personer ble trukket ut til å være med i undersøkelsen. Utvalget ble trukket fra Arbeidstakerregisteret og trekkegrunlaget var ansatte i bygg og anlegg (næringskode 45) i Grenlandskommunene: Skien (0806), Porsgrunn (0805) og Stathelle (0814). Utvalget ble trukket ustratifisert.

Utvalget ble trukket på arbeidsstedsadresse, noe som innebar at en del arbeidstakere i utvalget hadde bostedsadresse andre steder enn i Grenland.

Tabell 27. Ansatte i bygg- og anleggsbransjen fordelt på bostedskommune. Brutto-utvalg

	Antall ansatte	Antall ansatte. Prosent
Totalt	500	100,0
Porsgrunn	130	26,0
Skien	230	46,0
Stathelle	64	12,8
Andre kommuner	76	15,2

Datainnsamling

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden oktober til november 2007. I månedsskiftet september/oktober ble det sendt ut et 4-siders skjema med 14 spørsmål som alle i utvalget skulle svare på. Sammen med skjemaet ble det sendt ut et informasjonsbrev fra SSB og et informasjonsbrev fra Telemarksforskning-Bø. Svarfristen ble i utgangspunktet satt til 16. oktober.

Omlag to uker etter svarfristen, ble det sendt ut en påminnelse med nytt skjema til de 410 personene som ikke hadde svart. Svarfristen etter påminning ble satt til 9. november 2007.

Etter påminning kom det inn 50 skjema. Totalt antall innkomne skjema ble dermed 140. Av disse 140 skjemaene var tre så mangelfullt utfylte at de ikke kunne benyttes. Den endelige svarprosenten ble dermed 27,4.

Frafallsanalyse

En kan ikke forvente å få svar fra alle som er trukket ut til å delta i en undersøkelse. Det vil alltid være noen som av ulike årsaker ikke deltar, enten fordi de ikke ønsker å delta, eller fordi de av en eller annen grunn er forhindret fra å delta.

I denne undersøkelsen utgjorde frafallet hele 363 personer, eller 72,6 % av bruttoutvalget. Konsekvensene av et så høyt frafall blir både høy utvalgsskjevhet og høy utvalgsvarians (se kapittel 4.1 og 4.2), noe som er spesielt kritisk i denne undersøkelsen hvor bruttoutvalget i utgangspunktet er lite. En av årsakene til det høye frafallet, er liten oppfølging av utvalget underveis. I intervjuundersøkelser er det vanlig å sende ut både en påminnelse og en purring til de som ikke svarer. Ofte purres det også på telefon. På grunn av økonomiske begrensninger ble det i denne undersøkelsen kun sendt ut en påminning.

Da dette er en ren postal undersøkelse, vet en ikke så mye om hvorfor folk ikke deltar. Av de som ikke svarte, har det kommet 12 returer fra posten pga. manglende adresseopplysninger. I tillegg har én person gitt

beskjed om at han ikke lenger er ansatt i næringen. Det er også tatt hensyn til at tre skjema var så dårlig utfylt at de i realiteten må anses som frafall.

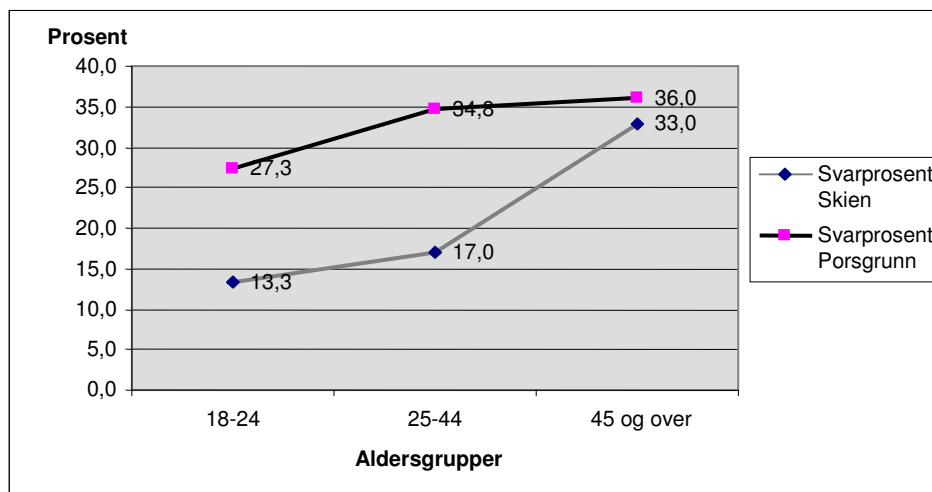
Tabell 28 viser hvordan svarprosent og frafall fordeler seg etter kjønn, alder og bostedskommune for personene i utvalget. En ser helt klart at frafallet er høyest i de yngste aldersgruppene, og da spesielt i gruppen under 25 år. Blant de under 25 år er det hele 84,1 % som ikke har deltatt, mens andelen som ikke har deltatt i gruppen over 44 år er på 63,7 %. Kvinner har deltatt i noe større grad enn menn.

En ser også klart at det blant bosatte i Skien er større frafall enn blant bosatte i de andre kommunene i utvalget. I Skien har bare 22,6 % deltatt, mens 33,8 % av dem som bor i Porsgrunn har deltatt.

Tabell 28. Svarprosent og frafall etter kjønn, alder og bostedskommune. Prosent av bruttoutvalget

	I alt	Svarprosent	Frafall	Antall
Totalt	100	27,4	72,6	500
Kjønn				
Menn	100	26,7	73,3	469
Kvinner	100	38,7	61,3	31
Alder				
18-24	100	15,9	84,1	63
25-44	100	23,5	76,5	247
45 og over	100	36,3	63,7	190
Kommune				
Porsgrunn	100	33,8	66,2	130
Skien	100	22,6	77,4	230
Stathelle	100	28,1	71,9	64
Andre	100	30,3	69,7	76

Figur 33 viser hvordan svarprosenten i ulike aldersgrupper varierer mellom de to største bostedskommunene i utvalget, Skien og Porsgrunn. Andelen som har svart i aldersgruppen fra 45 år og oppover er forholdsvis lik i begge kommunene, mens det er en betydelig lavere svarprosent i Skien enn i Porsgrunn for de to andre aldersgruppene.



Figur 33. Svarprosent i Skien og Porsgrunn etter aldersgrupper

Utvalgsskjevhet

I en utvalgsundersøkelse kan utvalgsskjevhet introduseres på flere måter.

For det første kan utvalgsskjevhet oppstå i utvalgstrekkningen, hvor tilfeldigheter kan føre til at fordelingen av enkelte kjennemerker i utvalget ikke er helt lik fordelingen i populasjonen (utvalgsvarians). Avvikene mellom bruttoutvalg og populasjon skyldes da tilfeldig utvalgsvarians, og en kan forvente at de personene som trekkes ut i hver befolkningsgruppe ikke skiller seg systematisk fra de som ikke trekkes ut.

Dersom en ønsker å presentere data for et tverrsnitt av befolkningen, vil grupper som er underrepresentert i bruttoutvalget veie for lite i de samlede resultatene. Innenfor hver gruppe vil personene som er trukket ut være representative for sin gruppe. Slike tilfeldige skjevheter er erfaringsmessig små og vil ikke bli vurdert nærmere her.

Frafall kan også føre til utvalgsskjevhet når fordelingen av et bestemt kjennemerke er annerledes blant dem som svarte (nettutvalget), enn blant dem som er trukket ut til undersøkelsen (bruttoutvalget). Utvalgsskjevhet i forhold til ett kjennemerke medfører ikke nødvendigvis at nettoutvalget er skjevt i forhold til andre kjennemerker. På den annen side gir godt samsvar mellom fordelingen i netto- og bruttoutvalget for ett eller flere kjennemerker, ingen garanti for at utvalget ikke er skjevt på andre kjennemerker. Det er spesielt vanskelig å oppdage slike skjevheter dersom en ikke kjenner den faktiske fordelingen av kjennemerket i bruttoutvalget, noe som ofte vil være tilfelle. I denne undersøkelsen er frafallet på over 72 %, noe som gir større sannsynlighet for skjevheter enn dersom frafallet hadde vært lavere.

I vurderingen av utvalgsskjevhet bør en analysere avvikene mellom netto- og bruttoutvalget. Hvis temaet en studerer har en særlig sterk sammenheng med kjennetegn som er skjevt fordelt i utvalget, kan en vurdere å vekte datamaterialet for å minske effekten av skjevhetene. I de fleste tilfeller vil skjevhetene være for små til at dette ha noen hensikt.

I tabellen under har en tatt for seg kjennemerkene kjønn, alder og bostedskommune for de uttrukne personene, og sett på fordelingen i brutto- og nettoutvalget for å se om det er skjevheter.

Det er en del avvik i brutto- og nettoutvalget for enkelte av kjennemerkene. Menn er noe underrepresentert i forhold til kvinner i nettoutvalget. De to mest markante avvikene er likevel at personer under 45 år er underrepresentert i nettoutvalget, og at bosatte i Skien er underrepresentert i forhold til bosatte i Porsgrunn.

Disse skjevhetene kan ha hatt innvirkning på resultatene. Det er f.eks. sannsynlig at unge har ett annet syn på svart arbeid enn eldre. Bosted har trolig mindre betydning for resultatene.

Tabell 29. Bruttoutvalg og nettoutvalg fordelt på kjønn, alder og bostedskommune. Prosent

	Bruttoutvalg	Nettoutvalg	Netto-Brutto
Totalt	100,0	100,0	100,0
Kjønn			
Menn	93,8	91,2	-2,6
Kvinner	6,2	8,8	2,6
Alder			
18-24	12,6	7,9	-4,7
25-44	49,4	42,1	-7,3
45 og over	38,0	50,0	12,0
Kommune			
Porsgrunn	26,0	32,1	6,1
Skien	46,0	38,0	-8,0
Stathelle	12,8	13,1	0,3
Andre	15,2	16,8	1,6

Utvalgsvarians

Resultater som bygger på opplysninger om et utvalg av befolkningen som den enkelte undersøkelse dekker, vil alltid ha en viss usikkerhet knyttet til seg. Denne usikkerheten kalles utvalgsvarians. Når utvalget blir trukket etter reglene for tilfeldig utvalg, er det mulig å beregne hvor stor utvalgsvariansen kan forventes å bli.

Et hyppig brukt mål på usikkerheten i resultatet for et kjennemerke, er standardavviket til den observerte verdien for dette kjennemerket. Størrelsen på standardavviket avhenger av tallet på observasjoner i utval-

get, måten utvalget er trukket på og fordelingen til det aktuelle kjennemerket i befolkningen. Fordelingen i befolkningen kjenner man vanligvis ikke, men det er mulig å anslå standardavviket i utvalgsfordelingen ved hjelp av observasjonene i utvalget.

Tabell 30 viser størrelsen på standardavviket for observerte prosentandeler ved ulike utvalgsstørrelser. En ser at usikkerheten øker når antall observasjoner minker og når prosenttallet nærmer seg 50 %.

Tabell 30. Forventet standardavvik for observerte prosentandeler ved ulike utvalgsstørrelser

Antall observasjoner	05/95	10/90	15/85	20/80	24,3/75,7	25/75	30/70	35/65	40/60	50/50
25	4,4	6,1	7,3	8,1	8,7	8,8	9,3	9,7	10,0	10,2
50	3,1	4,3	5,1	5,7	6,1	6,1	6,5	6,8	6,9	7,1
100	2,2	3,0	3,5	4,0	4,2	4,3	4,5	4,7	4,9	5,0
137	1,8	2,5	3,0	3,4	3,6	3,6	3,9	4,0	4,1	4,2
200	1,5	2,1	2,5	2,8	3,0	3,0	3,2	3,3	3,4	3,4
250	1,3	1,8	2,2	2,4	2,6	2,6	2,8	2,9	3,0	3,1
300	1,2	1,7	2,0	2,2	2,4	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8
500	0,9	1,2	1,5	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0	2,0	2,1
1000	0,6	0,8	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
1200	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2
1500	0,4	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
2000	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
2500	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
3000	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
3500	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

N=3500

Ved hjelp av standardavviket er det mulig å beregne et intervall som med en bestemt sannsynlighet inneholder den sanne verdi av en beregnet tallstørrelse (den verdien en ville ha fått dersom en hadde foretatt en totaltelling i stedet for en utvalgsundersøkelse). Slike intervaller kalles konfidensintervaller hvis de er konstruert på en bestemt måte: La M

være den beregnede størrelsen og S være et anslag for standardavviket til M . Konfidensintervallet med grensene $(M-2S)$ og $(M+2S)$, vil med omtrent 95 prosent sannsynlighet inneholde den sanne verdien.

Konfidensintervall kan konstrueres for ulike sikkerhetsnivå. Et konfidensintervall med grensene $(M+S)$ og $(M-S)$ vil med 68 % sannsynlighet inneholde populasjonens sanne verdi. Et konfidensintervall med grensene $(M+2,6S)$ og $(M-2,6S)$ vil med 99 % sannsynlighet inneholde populasjonens sanne verdi.

Ofte er det ønskelig å sammenlikne prosenttall for flere grupper. Når to usikre tall sammenliknes, vil usikkerheten på forskjellen mellom dem vanligvis bli større enn usikkerheten knyttet til hvert enkelt tall. Standardavviket til forskjeller mellom to prosenttall er lik kvadratroten av summen variansen til enkelttallene. Når en har anslag for standardavviket til slike forskjeller, kan en konstruere konfidensintervall for den sanne verdi på samme måte som beskrevet ovenfor.

Følgende eksempel illustrerer hvordan en kan bruke tabell 4 for å finne konfidensintervaller:

Av de 137 som svarte på spørsmål 1 i denne undersøkelsen, har en andel på 24,3 % svart ja. Anslaget på standardavviket til dette observerte prosenttallet på 24,3, er 3,6 når antall observasjoner er 137. Konfidensintervallet for den sanne verdi på andel ja i spørsmål 1 får da grensen $24,3 \pm 2 \times 3,6$. Det vil si at intervallet som strekker seg fra 17,1 til 31,5 % med 95 % sannsynlighet vil inneholde den tallstørrelsen en ville fått dersom hele populasjonen hadde vært med i undersøkelsen. Dette viser at det er forholdsvis stor usikkerhet i estimatene i denne

undersøkelsen.

Dersom antall observasjoner øker til 250 (50 % svar i denne undersøkelsen) og den observerte prosentandelen fortsatt er 24,3, vil den sanne verdi for andel ja på spørsmål 1 med 95 % sannsynlighet ligge i intervallet 19,1 til 29,5. Usikkerheten vil fortsatt være stor, noe som skyldes at en i utgangspunktet opererer med et lite utvalg.

Dersom antall observasjoner øker til 1 000 eller mer, blir usikkerhetene i estimatene vesentlig mindre. Ved mindre enn 25 observasjoner blir standardavviket (og dermed konfidensintervallet) så stort at det ikke lenger vil være forsvarlig å offentliggjøre prosentberegninger. Det vil si at resultater for grupper med mindre enn 25 observasjoner ikke bør offentliggjøres.

Innsamlings- og bearbeidingsfeil

Innsamlingsfeil

Når en bruker selvutfyllingsskjema har en liten kontroll med selve utfyllingen. En vet ikke hvem som krysser av, hvem som er til stede eller hvilke vurderinger som blir gjort. En vet for eksempel ikke om ubesvarte spørsmål ikke er besvart fordi den som fyller ut ikke vet svaret, eller fordi vedkommende ikke vil svare. Frafallet på enkeltspørsmål ser imidlertid ut til å være lavt i denne undersøkelsen. I de få tilfellene der svaret er blankt, har en latt det være blankt.

I skjemaet er det et spørsmål der oppgavegivere blir bedt om å oppgi inntil tre svaralternativer. Enkelte har fylt ut for mange alternativer

her. Det er ikke gjort noe for å rette opp i dette.

Bearbeidingsfeil

De innkomne spørreskjemaene ble lest optisk. Generelt vet en at det ved optisk lesing vil kunne oppstå feil fordi maskinen leser feil – på samme måte som det er mulig å registrere feil ved manuell registrering. Kvaliteten av optisk lesing avhenger av at skjemaet er godt tilpasset, har riktig layout, og at intervjuobjektene har krysset av på en bestemt måte. Skjemaet ble testet og godkjent for optisk lesing før det ble sendt ut.

Skjemaet inneholder for en stor del avkrysningsbokser. Skjemaet er derfor vanskelig å kontrollere etter at det er lest inn. Det er derfor ikke gjort vesentlige kontroller av svarene i etterkant. Det ble imidlertid gjort en test av noen skjema før en startet den endelige lesingen. Denne testen viste ingen feil.

Når en har rettet opp feil så langt det er mulig, er erfaringen at de statistiske resultatene i de fleste tilfeller påvirkes forholdsvis lite av både innsamlingsfeil og bearbeidingsfeil. Virkningen av feil kan likevel være av betydning i noen tilfeller, og det er klart at ikke alle feil oppdages. Dette er imidlertid en usikkerhet en må leve med.

Vedlegg 3: Spørreskjema

Svart økonomi og HMS i BA-bransjen i Grenland

Svart arbeid

1) Kjenner du til firma innen bransje som bevisst har unndratt skatter og/eller avgifter?

Ja

Nei

2) Nevn inntil 3 former for unndragelser som du tror er vanligst innen din bransje?

Bruk av uregistrert arbeidskraft (norsk utenlandsk – svart arbeid)

Føre opp uriktige fradrag

Kontant oppgjør uten kvittering

Bytte varer og tjenester mot naturalytelser/private goder

Lar være å registrere seg i avgiftsmanntallet

Lar være å oppgi inntekter

Unndragelser av moms og/eller skatt

Føre private utgifter på virksomheten

Annet, spesifiser her

3) Vil du med sikkerhet kunne si at det i den virksomheten du er tilknyttet, ikke er gjort bevisst forsøk på å unndra skatter og avgifter, i løpet av de siste 2 årene?

- Ja
 Nei
 Vet ikke

4) Har du i løpet av de siste 2 årene fått tilbud om å arbeide svart?

- Ja
 Nei

På en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

5) Mange avstår fra unndragelser fordi....

1	2	3	4	5	6	Ingen formening
---	---	---	---	---	---	--------------------

...virksomheten har en våken regnskapsfører/revisor som ikke ser gjennom fingrene med hva som helst

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

...forskjellige myndigheter samarbeider og utveksler opplysninger

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

...man verdsetter etikk og moral

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

...vi har en aktiv bransjeforening som har tatt et klart standpunkt mot unndragelser av skatter og avgifter

...det er ikke akseptert i bransjen

På en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig

6) Mange fristes til unndragelser fordi....

1	2	3	4	5	6	Ingen formening
---	---	---	---	---	---	--------------------

...regelverket oppleves som komplisert eller urimelig

...kunder krever å få svart leveranser

...det finnes muligheter til unndragelser som er vanskelig å oppdage, selv ved kontroll

...man slipper unna en del papirarbeid og byråkrati

...det er få kontroller fra skattemyndighetene

...det er nødvendig for å overleve i bransjen

...det er høye skatter og avgifter

...konsekvensene ved å bli tatt er små

7) Hvor sannsynlig er det at du vil arbeide svart dersom du får tilbud om det i løpet av det nærmeste året?

- Ingen sannsynlighet
- Lite sannsynlig
- Noe sannsynlig
- Meget sannsynlig

Helse, miljø og sikkerhet

8) Gjennomfører din bedrift ett eller flere av følgende tiltak for å følge opp HMS-arbeidet? (flere svar mulig)

- Rapportering for verneombud til hovedbedrift
- Kontroll for oppstilling og sertifisering av teknisk utstyr
- Registrering av nestenulykker
- Grunnopplæringskurs for verneombud
- Bedriftshelsetjeneste
- HMS-opplæringskurs for lederen av virksomheten
- Registreringsrutiner for avvik

- Vernerunder
- Rutiner for å avdekke brudd på arbeidsmiljøloven med forskrifter
- Oppdatering av stoffkartotek

9) Hvilke(t) HMS-brudd tror du er vanligst innen din bransje?

På en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

10) Hvordan vil du vurdere følgende utsagn relatert til HMS-arbeid?

1	2	3	4	5	6	Ingen formening
---	---	---	---	---	---	--------------------

Øker effektiviteten på det arbeidet som gjøres.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Reduserer sykefraværet.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Useriøse aktører følger ikke opp kravene som stilles i arbeidsmiljøloven.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Aktører som i utgangspunktet er seriøse velger bort krav som stilles i arbeidsmiljøloven, bl.a. på grunn av konkurransevridende effekter.

11) Bruker din bedrift utenlandsk arbeidskraft? (Med arbeidskraft mener vi her både egne ansatte, ansatte hos underentreprenører og innleide arbeidstakere)

Ja

Nei

Vet ikke

12) Hvis ja på spørsmål 11. Hvilke(t) land kommer denne arbeidskraften i hovedsak fra?

Polen

Baltikum (Litauen, Latvia og Estland)

Andre

Vet ikke

13) Hvor mange ansatte har bedriften (totalt)?

0-9 ansatte

10 ansatte eller flere

14) Hvilke tiltak kan iverksettes for å unngå svart arbeid og brudd på HMS-reglene?



Vedlegg 4: Informasjonsbrev fra SSB

Undersøkelse om svart økonomi og HMS arbeid i bygge- og anleggsnæringen i Grenland

Statistisk sentralbyrå (SSB) bistår Telemarksforsking-Bø med gjennomføringen av denne undersøkelsen. Du er en av 500 personer som er trukket ut til å være med. Utvalget er trukket fra Arbeidstakerregisteret, og gjelder de som har registrert arbeidssted i Grenland. Det er frivillig å delta i undersøkelsen, men for at undersøkelsen skal gi så gode resultater som mulig, er det viktig at alle som er trukket ut blir med. Du kan ellers trekke deg fra deltagelse helt fram til identifikasjonsnøkkel er slettet.

På baksiden finner du brev fra Telemarksforsking-Bø der kan du lese mer om undersøkelsen.

Det er SSB som skal samle inn og registrere skjemaene. Alle som arbeider i SSB har taushetsplikt. Undersøkelsen gjennomføres etter lovpålagte regler og SSB har utnevnt eget personvernombud godkjent av Datatilsynet. Oppdragsgiver har ikke tilgang til hvem som er trukket ut til å være med på undersøkelsen. Det er bare svarene som vil bli overført til oppdragsgiver, og dataene blir overført anonymt, dvs. at det ikke er mulig å identifisere individene i datamaterialet. Løpenummeret på skjemaet er et internt nummer som vil bli benyttet i forbindelse med utsending av eventuelle påminnelser.

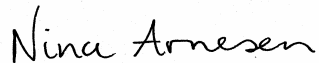
Vi ber deg svare på spørsmålene i skjemaet og returnere det til Statistisk sentralbyrå i vedlagte frankerte svarkonvolutt innen 16. oktober 2007.

Spørsmål om skjemaet og selve undersøkelsen kan du få gjennom å kontakte Telemarksforskning ved Terje Kili, kili@tmforskbo.no , telefon 35 06 15 04.

Har du spørsmål om den praktiske gjennomføringen av undersøkelsen, kan du kontakte SSB på telefon 62 88 55 55, eller sende en e-post til nina.arnesen@ssb.no . Oppgi hvilken undersøkelse det dreier seg om.

Generelle spørsmål vedrørende personvern i SSB kan rettes til SSBs personvernombud, tlf. 62 88 55 61 eller e-post personvernombud@ssb.no .

Med vennlig hilsen



Dagfinn Sve
seksjonssjef

Nina Arnesen
seniorrådgiver

Vedlegg: Skjema og frankert svarkonvolutt

Vedlegg 5: Informasjonsbrev fra Telemarksforsking

Spørreundersøkelse om svart økonomi og helse, miljø og sikkerhet (HMS) i bygge- og anleggsbransjen (BA) i Grenland.

Telemarksforsking-Bø gjennomfører på vegne av flere parter i BA-bransjen og offentlige organ et forskningsprosjekt for å kartlegge omfanget av svart økonomi og brudd på helse, miljø og sikkerhetsbestemmelsene i bygge- og anleggsbransjen i Grenland.

Svart økonomi skaper uheldig konkurransevridning i næringslivet og har negative konsekvenser for seriøse bedrifter. Skatte- og avgiftsunndragelser fører til tapte inntekter for det offentlige. Når store verdier unndras, berøres hver og en av oss av disse lovbruddene.

Flere aktører står sammen om denne undersøkelsen som er kommet i stand ved et ”spleiselag” mellom bransjen og offentlige myndigheter. Vi håper du vil avsette tid til å besvare spørsmålene, og dermed være med på å bidra til kartlegging av svart økonomi og brudd på HMS-regelverket.

Målsettingen er å få kartlagt og analysert forholdene i bransjen, med sikte på å få rettferdige betingelser å jobbe under for aktørene og at HMS-arbeidet kan styrkes. I tillegg er det viktig å få kartlagt former for og omfang av svart arbeid, og i hvilken grad dette påvirker konkurranse.

Ditt svar vil være anonymt. Det betyr at informasjonen fra spørreskjemaene fortrinnsvis blir samlet i tabeller og grafer for analyse. Det vil

ikke være mulig å identifisere enkeltpersoner i resultater som publiseres.

Skjemaet kan sendes i vedlagte, ferdig frankerte svarkonvolutt. Det vil ta ca. 5 minutter å svare på undersøkelsen.

Alle som svarer er med på trekningen av tre gavekort à kr. 1 000.

Vi er svært takknemlige for tilbakemeldinger og håper på god respons. Har du spørsmål eller synspunkter, kan du rette dem til Terje Kili på telefon 35 06 15 04 eller på e-post: kili@tmforskbo.no

På forhånd takk for svar.

Med hilsen



Terje Kili, prosjektleder

Vedlegg 6: Dokumentasjon – firmaundersøkelsen

Spørreundersøkelsen rettet mot bedrifter i bygg- og anleggsbransjen i Grenland ble sendt ut til 890 bedrifter. Av disse ble 125 returnert på grunn av flytting eller ukjent adressat. Av de 765 gjenværende bedriftene, var det 153 som svarte, altså en svarprosent på 20 % blant de som fikk spørreskjemaet. Spørreundersøkelsen var anonym, og det eneste vi vet både om den delen av utvalget svarte og de som ikke svarte, er om bedriften har flere enn 9 ansatte eller ikke. Tabell 1 viser at det var en større andel som svarte.

Tabell 1. Svarfordeling. Antall og prosent

	Liten	Stor	Sum	Andel store
Svarte	124	29	153	19,00 %
Alle	697	68	765	8,90 %
Andel svar	17,80 %	42,60 %	20,00 %	

Informasjonen om de spørreskjemaene vi fikk i retur på grunn av manglende mottaker, vil ikke fortelle oss noe særlig direkte i tilknytning spørreskjemaundersøkelsen. Det vil derimot kunne indikere noe om hvilke firmaer som har falt fra den siste tiden.

Tabell. Foretaksform. Netto- og bruttoutvalg

Foretaksform	Returnert skjema		Mottatt skjema	
	Antall	Andel	Antall	Andel
ANS	12	9,60 %	37	4,80 %
AS	16	12,80 %	365	47,70 %
BA	1	0,80 %	1	0,10 %
DA	5	4,00 %	31	4,10 %
ENK	87	69,60 %	305	39,90 %
NUF	4	3,20 %	25	3,30 %
STI	0	0 %	1	0,10 %
Sum	125	100	765	100

Det er stort sett enkeltmannsforetak og andre små bedrifter vi ikke har nådd frem til på den registrerte adressen. Alle bedrifter med mer enn 7 ansatte av de vi sendte ut til, mottok spørreskjemaet.

Tabell. Driftsinntekter, antall ansatte og inntekt pr ansatt. Netto og bruttoutvalg.

Mottatt Skjema	Antall	Variabel	Gjennomsnitt	Min	Maks	Antall med registrerte variabel
Ja	765	Driftsinntekter	12299	0	240178	332
		Antall ansatte	3,8	0	123	765
		Inntekt pr ansatt	1718	4	102487	248
Nei	125	Driftsinntekter	1377	0	5649	16
		Antall ansatte	0,2	0	7	125
		Inntekt pr ansatt	1080	261	2809	7

Vedlegg 7: Følgebrev



Spørreundersøkelse om svart økonomi og HMS i bygge- og anleggsbransjen (BA) i Grenland.

Telemarksforskning-Bø gjennomfører på vegne av flere parter i BA-bransjen og offentlige organ et forskningsprosjekt for å kartlegge omfanget av svart økonomi og brudd på helse, miljø og sikkerhetsbestemmelsene i bygge- og anleggsbransjen i Grenland.

Målsettingen er å få kartlagt og analysert forholdene i bransjen, med sikte på å få rettferdige betingelser å jobbe under for aktørene, og at HMS-arbeidet kan styrkes. I tillegg er det viktig å få kartlagt former for og omfang av svart arbeid, og i hvilken grad dette påvirker konkurranse.

Flere aktører står sammen om denne undersøkelsen som er kommet i stand ved et ”spleiselag” mellom bransjen og offentlige myndigheter. Vi håper din bedrift vil avsette tid til å besvare spørsmålene og dermed være med på å bidra til felles innsats mot svart økonomi og brudd på HMS-regelverket.

Ditt svar vil være anonymt. Det betyr at svarene fra spørreskjemaene ikke vil bli koblet mot foretak eller enkeltpersoner. Informasjonen blir fortrinnsvis samlet i tabeller og grafer for analyse.

Undersøkelsen kan enten gjennomføres på internett eller sendes som ordinær post i vedlagte, ferdig frankerte svarkonvolutt. Det vil ta ca. 5 minutter å svare på undersøkelsen. Du svarer elektronisk ved å bruke denne internettadressen:

<http://response.questback.com/telemarksforskingb/ba/>

Hvis du fyller ut skjemaet manuelt, returnerer du det i vedlagte konvolutt.

Vi håper sterkt at flest mulig finner det aktuelt og interessant å gi til kjenne sitt syn på de spørsmålene som stilles. Svar imøteses så snart som råd og senest i løpet av onsdag 10. oktober. På forhånd mange takk for respons! Har du spørsmål eller synspunkter, kan du rette dem til undertegnede på telefon 35 06 15 04 eller på e-post:

kili@tmforskbo.no

Med hilsen



Terje Kili, prosjektleder

Vedlegg 8: Spørreskjema

Svart økonomi og HMS i BA-bransjen i Grenland

Hei og takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen.

Svart arbeid

1) Kjenner du til firma innen din bransje som bevisst har unndratt skatter og/eller avgifter?

Ja

Nei

2) Nevn inntil 3 former for unndragelser som du tror er vanligst innen din bransje?

Bruk av uregistrert arbeidskraft (norsk utenlandsk – svart arbeid)

Føre opp uriktige fradrag

Kontant oppgjør uten kvittering

Bytte varer og tjenester mot naturalytelser/private goder

Lar være å registrere seg i avgiftsmanntallet

Lar være å oppgi inntekter

Unndragelser av moms og/eller skatt

Føre private utgifter på virksomheten

Annet, spesifiser her

På en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

3) Mange avstår fra unndragelser fordi....

	1	2	3	4	5	6	Ingen for- mening
...virksomheten har en våken regnskapsfører som ikke ser gjennom fingrene med hva som helst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...forskjellige myndigheter samarbeider og utveksler opplysninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...man verdsetter etikk og moral	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...vi har en aktiv bransjeforening som har tatt et klart standpunkt mot unndragelser av skatter og avgifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...det er ikke akseptert i bransjen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

På en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

4) Mange fristes til unndragelser fordi....

	1	2	3	4	5	6	Ingen formening
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

... regelverket oppleves som komplisert eller urimelig

... kunder krever å få svart leveranser

... det finnes muligheter til unndragelser som er vanskelig å oppdage, selv ved kontroll

... man slipper unna en del papirarbeid og byråkrati

... det er få kontroller fra skattemyndighetene

... det er nødvendig for å overleve i bransjen

... det er høye skatter og avgifter

... konsekvensene ved å bli tatt er små

5) Vil du med sikkerhet kunne si at det i den virksomheten du er tilknyttet, ikke er gjort bevisst forsøk på å unndra skatter og avgifter, i løpet av de siste 2 årene?

Ja

Nei

Vet ikke

Helse, miljø og sikkerhet

6) Gjennomfører din bedrift ett eller flere av følgende tiltak for å følge opp HMS-arbeidet? (flere svar mulig)

- Rapportering for verneombud til hovedbedrift
 - Kontroll for oppstilling og sertifisering av teknisk utstyr
 - Registrering av nestenulykker
 - Grunnopplæringskurs for verneombud
 - Bedriftshelsetjeneste
 - HMS-opplæringskurs for lederen av virksomheten
 - Registreringsrutiner for avvik
 - Vernerunder
 - Rutiner for å avdekke brudd på arbeidsmiljøloven med forskrifter
 - Oppdatering av stoffkartotek
-

7) Hvilke(t) HMS-brudd tror du er vanligst innen din bransje?

På en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

8) Hvordan vil du vurdere følgende utsagn om HMS-arbeid?

1	2	3	4	5	6	Ingen for- mening
---	---	---	---	---	---	----------------------

Øker effektiviteten på det arbeidet som gjøres

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Reduserer sykefraværet

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Useriøse aktører følger ikke opp kravene som stilles i arbeidsmiljøloven

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Aktører som i utgangspunktet er seriøse velger bort krav som stilles i arbeidsmiljøloven, bl.a. på grunn av konkurransevridende effekter

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

9) Bruker din bedrift utenlandsk arbeidskraft? (Med arbeidskraft menes vi her både egne ansatte, ansatte hos underentreprenører og innleide arbeidstakere)

Ja

Nei

Vet ikke

10) Hvis ja på spørsmål 9. Hvilke(t) land kommer denne arbeidskraften i hovedsak fra?

- Polen
- Baltikum (Litauen, Latvia og Estland)
- Andre
- Vet ikke

På en skala fra 1 til 6, der 1 er meget liten og 6 er meget god.

11) Hvordan er din kjennskap til....

	1	2	3	4	5	6	Ingen for- mening
... skattemyndighetenes kontrollmetoder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... reglene for oppholds- og arbeidstillatelse for bruk av utenlandsk arbeidskraft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... arbeidsmiljøloven	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bakgrunnsspørsmål

12) Hva er din stilling i virksomheten?

- Daglig leder/adm. dir.
- Eier/innehaver
- Annen lederfunksjon
- Regnskaps-/økonomiansvarlig

Annet, spesifiser her.....

13) Innenfor hvilket område har din bedrift sin hovedvirksomhet?

Bygg

Anlegg

Likt fordelt mellom bygg og anlegg

Annet, spesifiser her.....

14) Hvor mange ansatte har bedriften?

0-9 ansatte

10 ansatte eller flere

Eventuelle sluttkommentarer

Undersøkelser om svart arbeid, viser at mange kjøper svart fordi de tror det er billig. Likevel er det få som har sjekket prisen på tilsvarende hvitt arbeid.

15) Kan du anslå en timepris på svart arbeid i BA i Grenland?

16) Hvilke tiltak mener du kan iverksettes for å unngå svart arbeid og brudd på HMS-reglene?

Vedlegg 9: Intervjuguide

Fire bolker:

- ✓ Svart økonomi
- ✓ HMS
- ✓ Bruk av utenlandsk arbeidskraft
- ✓ Tiltak for å redusere svart økonomi og HMS-brudd

1) Hvor stort er omfanget av den svarte økonomien, og hvilke typer svart økonomi er det tale om? (F.eks. kontant oppgjør uten kvittering)

2) Hvor stort er omfanget av brudd på HMS-reglene, hvilke typer brudd er det tale om og hvem er det som bryter reglene?

3) Hvilket omfang har utenlandsk arbeidskraft og utenlandske firma i bygg- og anleggsvirksomheten i Grenland, i hvilken grad er det disse aktørene som står for lovbruddene og i hvilken grad foregår det sosial dumping? (Med sosial dumping menes særlig at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere).

4) Hvilke tiltak kan bidra til å redusere den svarte økonomien og brudd på HMS-reglene?