



EUROPEJSKI SEMESTR – ZESTAWIENIE INFORMACJI TEMATYCZNYCH

PRACA NIEREJESTROWANA

1. WPROWADZENIE

Chociaż nie istnieje żadna oficjalna definicja pracy nierejestrowanej, w UE rozumiana jest ona jako „wszelka działalność zarobkowa, zgodna z prawem pod względem swojej natury, lecz niezgłoszona władzom publicznym, z uwzględnieniem różnic w systemach prawnych państw członkowskich”^{1 2}.

Dostarczanie nielegalnych towarów i świadczenie nielegalnych usług (np. produkowanie narkotyków lub handel narkotykami, bronią palną lub ludźmi, lub pranie pieniędzy) jest częścią szerszej

rozumianej gospodarki przestępczej. „Szara strefa gospodarki” jest często definiowana jako obejmująca zarówno gospodarkę nierejestrowaną, jak i gospodarkę przestępczą.

Praca nierejestrowana stanowi wyzwanie polityczne z różnych powodów:

- jest to forma **oszustwa podatkowego**, które osłabia stabilność finansów publicznych oraz stabilność fiskalną³;
- ogranicza ona również perspektywę wzrostu gospodarczego poprzez **obniżenie jakości zatrudnienia** (np. uniemożliwiając pracownikom zaangażowanie się w uczenie się przez całe życie) oraz poprzez zakłócenia konkurencji wśród przedsiębiorstw, które to zakłócenia skutkują niewydajnością produkcyjną: nieformalne przedsiębiorstwa zazwyczaj unikają korzystania z formalnych usług i nie mają odpowiedniego dostępu do kredytów;
- ze społecznego punktu widzenia praca nierejestrowana charakteryzuje się:
 - złymi warunkami pracy,
 - brakami, jeżeli chodzi o wymagania w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia,

¹ Komunikat Komisji Europejskiej „Zaostrzenie walki z pracą niezgłoszoną”, s. 2 COM(2007) 628.

² Nie ma jednej definicji pracy nierejestrowanej będącej w powszechnym użyciu w całej UE. Niektóre definicje obejmują szeroki zakres typów pracy nierejestrowanej, takich jak praca wykonywana, ale niezgłoszona organom zabezpieczenia społecznego, niezapłacone składki oraz podatki, czy też niedopełnienie obowiązku przechowywania dokumentacji i w pełni nierejestrowana działalność gospodarcza; inne koncentrują się na konkretnych obowiązkach, takich jak wymóg formalnego powiadomienia właściwych organów przy rozpoczęciu umowy o pracę. Zob.: Europejskie Obserwatorium Polityki Zatrudnienia (EEPO), europejska platforma na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej, zestawienia informacji państw członkowskich i sprawozdanie podsumowujące z 2016 r.

³ Zob. również europejski semestr – zestawienie informacji tematycznych – Stabilność finansów publicznych.

- niższymi dochodami,
 - brakiem zabezpieczenia społecznego.
- Braki te skutkują dumpingiem społecznym i **słabszymi efektami społecznymi**.

Wymienione poniżej tendencje społeczno-gospodarcze zwiększają skalę pracy nierejestrowanej:

- coraz większa elastyczność stosunków umownych, zwłaszcza wzrost w zakresie samozatrudnienia, podwykonawstwa i outsourcingu;
- wzrost transgranicznej działalności gospodarczej, co wymaga skutecznej współpracy międzynarodowej między organami monitorowania a organami egzekwowania prawa;
- reorientacja gospodarki w kierunku sektorów najbardziej dotkniętych problemem pracy nierejestrowanej (usługi dla gospodarstw domowych i usługi opiekuńcze);
- wzrost niepokoju społecznych w niektórych państwach UE: niektóre osoby mogą podejmować próby zrekompensowania strat w dochodach poprzez pracę nierejestrowaną.

Pracę nierejestrowaną dzieli się na trzy podstawowe kategorie:

1. **praca nierejestrowana w formalnym otoczeniu biznesowym.** Może być całkowicie lub częściowo niezgłoszona; część wynagrodzenia może być wypłacana oficjalnie, część nieoficjalnie w formie gotówki do dyspozycji;
2. **praca nierejestrowana na własny rachunek lub samozatrudnienie,** świadczenie usług albo formalnym przedsiębiorstwom, albo innym klientom, takim jak gospodarstwa domowe;
3. **dostarczanie towarów i świadczenie usług na rzecz sąsiadów, rodziny, przyjaciół lub znajomych** (budowanie lub naprawy, czyszczenie, opieka nad

dziećmi lub osobami starszymi). Ta forma przypomina czasem wzajemną pomoc.

Wieloaspektowy charakter pracy nierejestrowanej wynika z różnic w strukturze produkcji, sile instytucjonalnej organów publicznych i ramach prawnych bądź też w zakresie państwowych systemów opieki społecznej. Należy przeanalizować zarówno skalę, jak i strukturę pracy nierejestrowanej w danym państwie; mogą być one postrzegane jako odzwierciedlające słabości formalnego rynku pracy. Oczywiście ostatecznym celem jest ogólne ograniczenie skali pracy nierejestrowanej. Głównym zadaniem jest przekształcenie jej w pracę rejestrowaną.

Niniejsze zestawienie informacji ma następującą strukturę: W sekcji 2 przyjrano się wynikom państw UE pod względem wyzwań politycznych. W sekcji 3 omówiono dowody dotyczące polityk, które mają skutecznie eliminować te wyzwania; a w sekcji 4 nakreślono dobre praktyki polityczne wśród państw UE.

2. OKREŚLENIE WYZWAŃ

Aby zidentyfikować wyzwania w zakresie pracy nierejestrowanej, można zastosować kilka wskaźników. Ponieważ praca nierejestrowana jest zmienną ukrytą, wskaźniki te są związane z różnymi czynnikami, które na nią wpływają, co omówiono poniżej.

1) Czynniki strukturalno-gospodarcze:

- wysoki poziom opodatkowania oraz wysokie koszty przestrzegania przepisów (w tym koszty wynikające z przepisów dotyczących warunków zatrudnienia). Z badań Eurofound wynika jednak, że systemy pracy i opieki społecznej ukierunkowane na zmniejszenie podatków, deregulację i ograniczenie ingerencji państwa zazwyczaj nie zmniejszają skali pracy nierejestrowanej w gospodarce. Silniejszym czynnikiem sprzyjającym pracy nierejestrowanej jest postrzeganie wysokiego

opodatkowania i kosztów przestrzegania przepisów: ludzie postrzegają podatki jako czynnik wpływający na pracę nierejestrowaną niekoniecznie właśnie w państwach, w których obowiązują najwyższe stawki opodatkowania. Wybór, by nie zgłaszać pracy, może odzwierciedlać niezadowolenie z usług publicznych, jakie otrzymują za płacone przez nich podatki (zob. poniżej „czynniki społeczne”). „Biurokrację” można oszacować według rankingu państw w badaniu Banku Światowego *Doing business* [„Prowadzenie działalności gospodarczej”];

- struktura gospodarki: niektóre sektory⁴ są szczególnie narażone na pracę nierejestrowaną. Znaczenie ma również wielkość przedsiębiorstwa; istnieje większe prawdopodobieństwo, że pracownicy zależni otrzymujący „płace kopertowe” będą pracować dla mniejszych organizacji, a 56% z nich będzie pracować w przedsiębiorstwach zatrudniających mniej niż 20 pracowników.

⁴ Branża budowlana; usługi dla gospodarstw domowych, w tym domowe usługi sprzątnięcia, opieka nad dziećmi oraz nad osobami starszymi; usługi na rzecz ludności; usługi ochroniarskie; sprzątnięcie i czyszczenie obiektów; rolnictwo; oraz branża hotelarska, restauracyjna i gastronomiczna.

Tabela: Szacowana wielkość szarej strefy i pracy nierejestrowanej w UE

Kraj	Praca nierejestrowana (% w ramach nakładów pracy, szacunki dotyczące metody nakładów pracy na 2013 r.)	Szara strefa (w % PKB), 2015 ¹	Praca nierejestrowana (% PKB), 1992-2006 ²	Praca nierejestrowana, dane krajowe lub szacunki ³ (% PKB)	Praca nieformalna ⁴ (% powiększonej siły roboczej)	Popyt na pracę nierejestrowaną ⁵ (% respondentów badania Eurobarometr 2013)	Podaż pracy nierejestrowanej ⁶ (% respondentów badania Eurobarometr 2013)	Płace kopertowe ⁷ (% pracowników otrzymujących płace kopertowe – badanie Eurobarometr 2013 / odsetek wynagrodzenia brutto otrzymywanego jako płaca kopertowa)
Austria	8,7	8,2	1,5 (w 1995 r.)	Brak danych	19,7	14	5	2/10
Belgia	11,9	16,2	6–20	Brak danych	10,5	15	4	4/5
Bułgaria	17,8	30,6	22–30 (w 2002 r.)	20 (w 2011 r.)	13,2	16	5	6/30
Cypr	13,8	24,8	10 (w 2007 r.)	19,1 (w 2012 r.)	53,0	16	2	2/50
Chorwacja	14,2	27,7	Brak danych	Brak danych	Brak danych	17	7	8/35
Czechy	7,7	15,1	9–10 (w 1998 r.)	Brak danych	12,5	19	4	5//25
Dania	9,6	12,0	3 (w 2005 r.)	Brak danych	11,5	23	9	2/1
Estonia	14,8	26,2	7–8 (w 2007 r.)	8 (w 2011 r.)	9,8	12	11	5/40
Finlandia	9,3	12,4	4,2 (w 1992 r.)	Brak danych	11,2	11	3	¼
Francja	8,8	12,3	4–6,5 (w 1998 r.)	Brak danych	10,3	9	5	1/6
Niemcy	4,4	12,2	7 (w 2007 r.)	Brak danych	11,9	7	2	1/30
Grecja	12,4	22,4	24–30 (w 2007 r.)	36,3 (w 2012 r.)	46,7	30	3	7/10
Węgry	17,3	21,9	18 (w 1998 r.)	16–17 (w 2006 r.)	9,4	11	4	6/20
Irlandia	8,6	11,3	8 (w 2002 r.)	Brak danych	33,0	10	2	2/8
Włochy	12,9	20,6	6,4 (w 2006 r.)	12,1 (w 2011 r.)	22,4	12	2	2/65
Łotwa	18,3	23,6	16–18 (w 2007 r.)	Brak danych	8,0	28	11	11/50
Litwa	19,8	25,8	15–19 (w 2003 r.)	Brak danych	6,4	14	8	620
Luksemburg	5,4	8,3	Brak danych	Brak danych	Brak danych	14	5	3/11
Malta	Brak danych	24,3	25 (w 1998 r.)	Brak danych	Brak danych	23	1	Brak danych
Holandia	5,2	9,0	2 (w 1995 r.)	Brak danych	12,6	29	11	3/5
Polska	20,8	23,3	12–15 (w 2007 r.)	4,6 (w 2010 r.)	21,6	5	3	5/20
Portugalia	6,6	17,6	15–37 (w 2004 r.)		22,4	10	2	3/100
Rumunia	18,9	28,0	16–21 (w 2007 r.)	31,4	11,8	10	3	7/9
Słowacja	13,4	14,1	13–15	Brak danych	12,2	17	5	7/20
Słowenia	13,2	23,3	17 (w 2003 r.)	Brak danych	14,1	22	7	4/20
Hiszpania	8,8	18,2	12,3 (w 2006 r.)	17 (w 2011 r.)	18,8	8	5	5/100
Szwecja	7,7	13,2	5 (w 2006 r.)	Brak danych	8,2	16	7	1/5
Wielka Brytania	2,7	9,4	2 (w 2000 r.)	Brak danych	21,7	8	3	2/20

Źródła: 1: Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A., (2017), „An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input

Method” [„Ocena skali pracy nierejestrowanej w Unii Europejskiej i jej uwarunkowania strukturalne: szacunki przy wykorzystaniu metody nakładów pracy”], LIM; 2: Schneider, F., (2015), „Size and development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments” [„Wielkość szarej strefy i jej rozwój w 31 europejskich i pięciu innych państwach OECD w latach 2003–2015”]; 3: Komisja Europejska (2004, 2007), Przegąd Europejskiego Obserwatorium Zatrudnienia, wiosna 2004 i wiosna 2007 r.; 4: Eurofound, (2012), Zestawienia informacji państw członkowskich UE i Norwegii dotyczące szacunków oraz podejść do mierzenia pracy nierejestrowanej; 5: Hazans, M., (2011), „Informal Workers across Europe: Evidence from 30 European countries” [„Pracownicy nieformalni w Europie: dowody z 30 państw europejskich”], World Bank Policy Research Working Paper nr 5912; 6: Eurobarometr 2013, Odpowiedzi na pytanie: Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy zapłacili Państwo za jakiegokolwiek towary lub usługi, co do których mieli Państwo podstawę, by stwierdzić, że obejmowały pracę nierejestrowaną (np. dlatego, że nie otrzymali Państwo za nie faktury ani rachunku)?; 7: Eurobarometr 2013, Odpowiedzi na pytanie: Czy poza regularnym zatrudnieniem w ciągu ostatnich 12 miesięcy wykonywali Państwo jakąkolwiek niezgłoszoną działalność zarobkową?; 8: Eurobarometer 2013, Odpowiedzi na pytanie: Czasem pracodawcy wolą płacić całość lub część wynagrodzenia lub wypłaty (za dodatkową pracę, godziny nadliczbowe lub część wykraczającą poza ustawową płacę minimalną) w gotówce i nie zgłaszać jej do organów podatkowych lub organów zabezpieczenia społecznego. Czy Państwa pracodawca w ciągu ostatnich 12 miesięcy wypłacał Państwu w ten sposób jakąkolwiek część Państwa dochodu? / Williams, C., Horodnic A., (2017), „Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union” [„Zaniżanie pracy rejestrowanej, fałszywe zgłaszanie pracy: zaniżenie zatrudnienia rejestrowanego w UE”].

Dodatkowe informacje na temat różnych metod: zob. załącznik „Jak oszacować pracę nierejestrowaną”.

2) Cykliczne czynniki gospodarcze.

Trudny kontekst biznesowy może być przyczyną, dla której pracodawcy podejmą próbę uniknięcia lub zmniejszenia zobowiązań podatkowych. Jeżeli chodzi o pracowników, za sprzyjające pracy nierejestrowanej uważa się ogólnie następujące czynniki:

- coraz dłuższe okresy bezrobocia⁵ oraz dużą liczbę osób zniechęconych poszukiwaniem pracy;
- sytuację słabszych grup, w tym imigrantów o nieuregulowanym statusie;
- presję na obniżkę płac.

Wyniki badań Eurobarometr z 2013 r. wskazują, że istnieje większe prawdopodobieństwo, iż osoby świadczące pracę nierejestrowaną będą bezrobotnymi młodymi osobami lub studentami.

Ramka: Płace kopertowe w zaniżanej pracy rejestrowanej

Zaniżanie zatrudnienia rejestrowanego ma miejsce, kiedy formalny pracodawca

⁵ Według analizy Komisji „Employment and Social Developments in Europe” [„Zatrudnienie i sprawy społeczne w Europie”] z 2013 r. bezrobocie długotrwałe wyrażone jako odsetek bezrobocia ogółem pokazuje nieco większy związek z pracą nierejestrowaną niż bezrobocie długotrwałe wyrażone jako odsetek ludności aktywnej zawodowo (por. tabela 12 tego sprawozdania).

płaci formalnemu pracownikowi oficjalne zgłoszone wynagrodzenie, ale uzupełnia je płacą niezgłoszoną („kopertową”), aby uniknąć pełnego ubezpieczenia społecznego i zobowiązań podatkowych. Z analizy wynika, że istnieje większe prawdopodobieństwo zgłaszania zaniżonych wynagrodzeń w gospodarkach, w których:

- PKB na mieszkańca jest niższe;
- państwowa biurokracja jest niezmodernizowana i występuje większa korupcja sektora publicznego;
- poziom pogłębionej deprivacji materialnej jest wyższy;
- występuje większa nierówność w dochodach;
- wydaje się mniej na interwencje na rynku pracy ukierunkowane na ochronę słabszych społecznie grup.

Rozwiązanie problemu zaniżania zatrudnienia rejestrowanego będzie oznaczało walkę z tymi uwarunkowaniami systemowymi. Różnice w UE są znaczące; odsetek pracowników otrzymujących płace kopertowe jest wyższy w Europie Wschodniej i Środkowej (6% pracowników) oraz w Europie Południowej (4%) niż w Europie Zachodniej (1%) i krajach nordyckich (1%)⁶.

3) Czynniki prawne, takie jak względna przejrzystość prawa lub

⁶ Williams, C., Horodnic, A., (2017), „Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union” [„Zaniżanie pracy rejestrowanej, fałszywe zgłaszanie pracy: zaniżenie zatrudnienia rejestrowanego w UE”].

dostosowanie prawa w celu uwzględnienia nowych form pracy.

4) Czynniki instytucjonalne, np. ściganie przestępstw, a w szczególności istnienie jednej organizacji lub jednostki koordynującej zwalczającej pracę nierejestrowaną. Jeśli brakuje mechanizmów kontroli lub są one niejasne bądź nieskuteczne, ludzie mogą być bardziej skłonni do unikania opodatkowania poprzez wykonywanie pracy nierejestrowanej.

5) Czynniki społeczne, przy wspólnym rozumieniu ogólnych ram instytucjonalnych, podatkowych i społecznych oraz ich postrzeganej sprawiedliwości i przejrzystości, wspierające przestrzeganie przepisów prawa podatkowego. Nie ma na przykład silnej negatywnej korelacji między pracą nierejestrowaną a wydatkami na ochronę socjalną (z wyłączeniem emerytur). Jak wynika z analiz, im wyższy wskaźnik postrzegania korupcji (ranking wskaźnika postrzegania korupcji Transparency International), tj. im niższy postrzegany poziom korupcji, tym mniejsze jest prawdopodobieństwo, że część wynagrodzeń pracowników będzie płacona gotówką do dyspozycji. Jest to przekonujący dowód na to, że istnienie sektora publicznego, któremu obywatele mogą ufać, zniechęca do pracy nierejestrowanej.

3. IDENTYFIKACJA NARZĘDZI POLITYCZNYCH POZWALAJĄCYCH SPROSTAĆ WYZWANIAM

Przeciwdziałanie pracy nierejestrowanej i zniechęcanie do jej wykonywania stanowią zadania, które należą przede wszystkim do rządów krajowych. Jak zauważono powyżej, praca nierejestrowana jest wieloaspektowym problemem, który wymaga odpowiedniej i całościowej reakcji.

Przeciwdziałanie pracy nierejestrowanej przy równoczesnym uatrakcyjnianiu pracy formalnej wymaga odpowiedniego połączenia środków z zakresu polityki. Podejście powinno być dostosowane do cech instytucjonalnych poszczególnych krajów (organizacja administracyjna, sektorowa struktura gospodarki, rodzaje zatrudnienia), aby rozwiązać konkretne kwestie, które sprzyjają pracy nierejestrowanej.

Europejska platforma współpracy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej, ustanowiona na mocy decyzji (UE) 2016/344 z dnia 9 marca 2016 r.⁷, skupia organy i organizacje zwalczające pracę nierejestrowaną w ramach działań służących skuteczniejszemu i efektywniejszemu przeciwdziałaniu temu zjawisku. Platforma:

⁷ Dz.U. L 65 z 11.3.2016.

- pomaga krajom UE skuteczniej radzić sobie z różnymi formami pracy nierejestrowanej;
- jest motorem zmian na poziomie krajowym;
- oraz wspiera lepsze warunki pracy i zatrudnienie formalne.

Platforma jest zaangażowana w proces wzajemnego uczenia się i proces wymiany informacji⁸. W przyszłości może ona pracować na wiarygodnych narzędziach pomiaru, promować analizy porównawcze i odpowiednie metody oraz opracowywać analizy skuteczności różnych środków polityki.

Ostatnie prace Platformy⁹ pozwoliły określić znaczący związek między pracą nierejestrowaną i:

- **PKB na mieszkańca w standardzie siły nabywczej** (im wyższy poziom PKB w standardzie siły nabywczej, tym mniejsza przewaga pracy nierejestrowanej) – zob. wykres 1;
- **jakością rządzenia** (na podstawie europejskiego wskaźnika jakości rządzenia): im wyższa jakość rządzenia, tym mniejsza

przewaga pracy nierejestrowanej – zob. wykres 2.

Umiarkowany znaczący związek występuje w odniesieniu do:

- wskaźnika postrzegania korupcji Transparency International (w ramach którego szereguje się państwa według postrzegania korupcji w sektorze publicznym);
- wskaźnika „zaufania do organów” na podstawie wskaźników Światowego Forum Ekonomicznego;
- wpływu transferów socjalnych na ograniczenie ubóstwa;
- wydatków publicznych na interwencje na rynku pracy, aby chronić słabsze grupy;
- salda migracji;
- ze współczynnika Giniego i nierówności dochodowych.

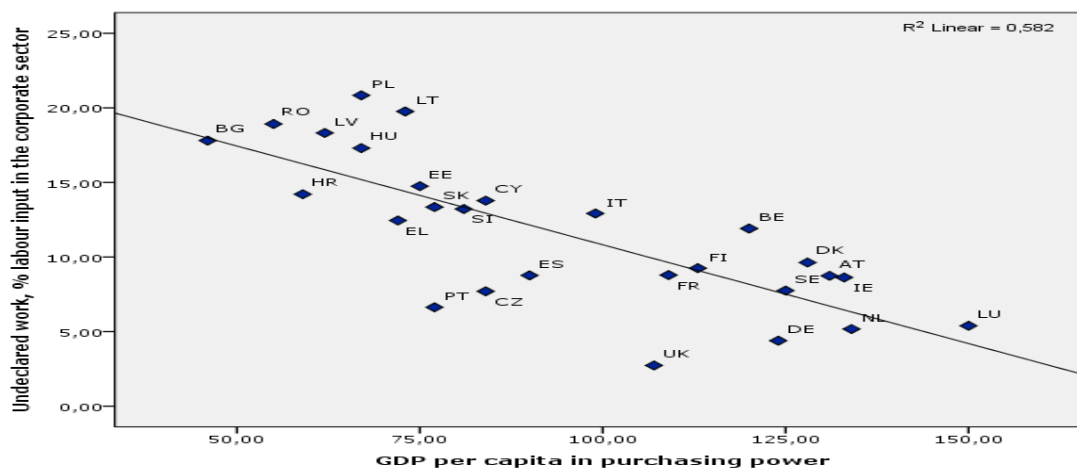
Ogólnie im wyższy postrzegany poziom korupcji, tym niższy poziom zaufania do organów publicznych; im wyższy postrzegany poziom nierówności, tym wyższy poziom pracy nierejestrowanej.

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

⁹ Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A., (2017), „An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)” [„Ocena skali pracy nierejestrowanej w Unii Europejskiej i jej uwarunkowań strukturalnych: szacunki przy wykorzystaniu metody nakładów pracy”].

Na wykresie 1 przedstawiono zróżnicowanie między państwami, jeżeli chodzi o wymiar gospodarki nierejestrowanej (przy wykorzystaniu szacunków metody nakładów pracy dotyczących pracy nierejestrowanej jako odsetka całkowitego nakładu pracy w sektorze prywatnym) oraz jeżeli chodzi o PKB na mieszkańca w standardzie siły nabywczej. Im wyższy poziom PKB na mieszkańca w standardzie siły nabywczej, tym mniejsza przewaga pracy nierejestrowanej.

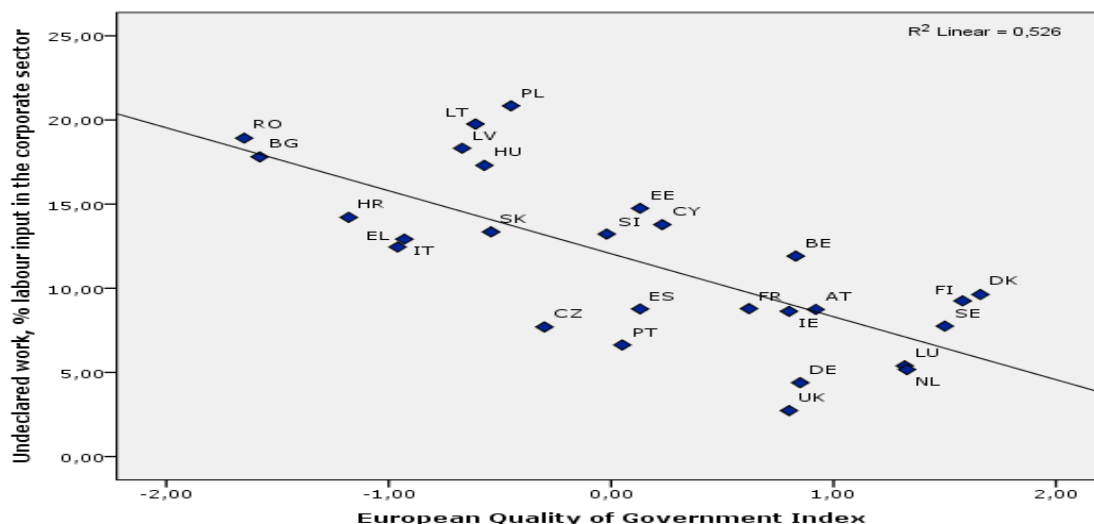
Wykres 1. Związek między pracą nierejestrowaną a PKB na mieszkańca, 2013 r.¹⁰



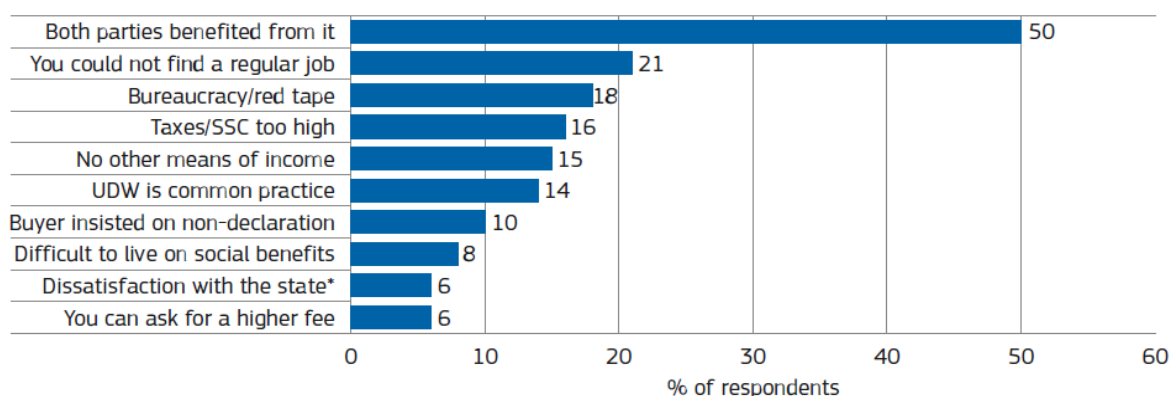
¹⁰ Aby uniknąć nadmiernego wpływu, w przedstawianej tutaj analizie PKB Luksemburga ograniczono do 150. Należy zauważyć, że przy zastosowaniu pierwotnej wartości 262 współczynnik korelacji jest taki sam.

Z wykresu 2 wynika, że im wyższa jakość rządzenia, mierzona przez europejski wskaźnik jakości rządzenia (EQI¹¹), tym mniej powszechne jest zjawisko pracy nierejestrowanej. Państwa takie jak Bułgaria i Rumunia, nisko klasyfikowane, jeżeli chodzi o jakość rządzenia, mają wyższy poziom pracy nierejestrowanej. Państwa takie jak Dania, Finlandia i Szwecja, które osiągnęły wyższe wyniki EQI, mają stosunkowo niższy poziom pracy nierejestrowanej.

Wykres 2. Związek między pracą nierejestrowaną a europejskim wskaźnikiem jakości rządzenia, 2013 r.



Wykres 3. Przyczyny występowania zjawiska pracy nierejestrowanej w państwach UE-27



Source: Eurobarometer 2013 (1).

(1) Based on question 17, 'Among the following, what were the reasons for doing these activities undeclared? (MULTIPLE ANSWERS POSSIBLE)'. * The exact wording is 'The state does not do anything for you, so why should you pay taxes'.

¹¹ Charron, N., Dijkstra, L. i Lapuente, V., (2015), „Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions” [„Mapowanie podziału regionalnego w Europie: środek służący ocenie jakości rządzenia w 206 regionach europejskich”], *Social Indicators Research* t. 122(2), s. 315–346.

Polityka w coraz większym stopniu przesuwa nacisk z wysiłków mających na celu zwalczanie szarej strefy gospodarki w kierunku zamiany pracy nierejestrowanej w gospodarkę rejestrowaną. W konsekwencji podejście polityczne, które obecnie dominuje na poziomie ogólnoeuropejskim – mechanizm zniechęcania w oparciu o zwiększanie ryzyka wykrycia oraz kar – jest coraz częściej uzupełnianie o szerszy zakres środków, w tym o podejście umożliwiająca zachowania zgodności z przepisami i podejście zaangażowania. Całościowe podejście polityczne do zwalczania zjawiska szarej strefy gospodarki wykorzystuje w strategiczny i skoordynowany sposób pełen zakres podejść opartych na mechanizmie zniechęcania, umożliwianiu zapewniania zgodności i zaangażowaniu:

- po „stronie kosztów” równania niezbędne podejście oparte na mechanizmie zniechęcania ma na celu podwyższenie postrzegania ryzyka poprzez inspekcje w miejscach pracy, sankcje administracyjne i karne dla przedsiębiorstw i pracowników, rejestrowanie pracowników przed rozpoczęciem pracy lub pierwszego dnia pracy, certyfikację działalności gospodarczej, poświadczanie płatności składek na ubezpieczenia społeczne i podatków, obowiązkowy identyfikator w miejscu pracy oraz koordynację udostępniania danych i operacji w całej administracji rządowej. Wykazano, że zwiększenie prawdopodobieństwa wykrycia zmniejsza udział w gospodarce nierejestrowanej;
- coraz powszechniej uznaje się, że stosunek kosztów do korzyści może być też różnicowany poprzez zmianę „strony korzyści” tego równania. Podejście dotyczące umożliwiania zapewniania zgodności, które niedawno zyskało

na znaczeniu¹², ma na celu ułatwienie zgodności z obowiązującymi przepisami albo poprzez zapobieganie angażowaniu się przedsiębiorstw i osób w pracę nierejestrowaną, albo poprzez zachęcanie ich do przeniesienia takiej pracy do oficjalnej gospodarki i umożliwianie im tego. Podejście to obejmuje środki zapobiegawcze i działania naprawcze, uwzględniając jednak w niektórych przypadkach rozwiązania kompromisowe, takie jak przepisy obejmujące nowe formy pracy (zapewnianie, aby prawo uwzględniało nowe modele pracy), które mogą czasem przekładać się na dalszą segmentację rynków pracy. Warto zauważyć, że amnestie udzielane czasem albo powszechnie, albo indywidualnie tym, którzy porządkują swoje interesy, mogą zachęcać do unikania opodatkowania w przyszłości, jeśli będą nadużywane lub źle opracowane;

- podejście oparte na zaangażowaniu oznacza środki mające promować bardziej etyczne nastawienie do opodatkowania oraz kulturę zaangażowania, na przykład poprzez kampanie informacyjne dotyczące indywidualnych i zbiorowych konsekwencji pracy nierejestrowanej, a także poprzez zwiększanie poczucia uczciwości podatkowej oraz sprawiedliwości proceduralnej i redystrybucyjnej.

W rezolucji Rady w sprawie przekształcania pracy niezgłoszonej w legalne zatrudnienie¹³ zaproponowano

¹² Choć w większości państw UE przeważa podejście oparte na mechanizmie zniechęcania, od początku recesji coraz częściej przyjmuje się podejście umożliwiania zapewniania zgodności. (Eurofound, (2013), *Tackling undeclared work in 27 EU Member States and Norway: Approaches and measures since 2008*, [„Zwalczanie pracy niezarejestrowanej w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej i w Norwegii: podejścia i środki przyjmowane od 2008 r.”]).

¹³ (2003/C 260/01).

ramy odniesienia, w których państwa UE mogą opracowywać i wdrażać polityki w kontekście europejskiej strategii zatrudnienia.

4. ANALIZA PORÓWNAWCZA OBECNEJ SYTUACJI W ZAKRESIE POLITYK

Różne państwa podjęły różnego rodzaju środki z zakresu polityki, aby zwalczać pracę nierejestrowaną¹⁴.

Włochy powołały nowy organ krajowy – Krajowy Inspektorat Inspekcji Pracy (NLI). Łączy on trzy zainteresowane strony: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Krajowy Instytut Zabezpieczeń Społecznych (INPS) oraz Krajowy Instytut Ubezpieczeń. W 2012 r. francuskie Ministerstwo Pracy, Zatrudnienia, Szkoleń Zawodowych i Dialogu Społecznego rozpoczęło reformę Inspektoratu Pracy i powołało jednostki regionalne, aby wspierały i monitorowały środki, których celem jest zwalczanie pracy nierejestrowanej. Reformę tę opracowano, aby poprawić koordynację na różnych poziomach.

Proces wykrywania można ulepszyć poprzez wzajemną kontrolę. Na przykład w Holandii w 2012 r. inspektorat Ministerstwa Spraw Społecznych uruchomił infolinię do celów zgłaszania nielegalnych lub nieuczciwych agencji pracy tymczasowej.

Korzystne z perspektywy tego procesu byłoby również pogłębienie współpracy między organami publicznymi (wspólne inspekcje i wymiana danych) oraz lepsza współpraca z organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi. Na przykład Finlandia stworzyła Dział ds. Informacji o Szarej Strefie Gospodarki, aby zbierać informacje i prowadzić dochodzenia. W Niemczech Federalne Ministerstwo Finansów oraz obie strony

sektora ustanowiły sojusz na rzecz działań przeciwko pracy nierejestrowanej i nielegalnemu zatrudnieniu. Dania opracowała program działań wspólnych inspekcji poprzez zaangażowanie organu podatkowego, urzędu inspekcji pracy oraz policji.

Pełne wykorzystanie zautomatyzowanych narzędzi i technik zarządzania ryzykiem pozwala ograniczonym zasobom ludzkim i budżetowym na skoncentrowanie się na dochodzeniu i innowacyjnych zadaniach o dużej wartości dodanej.

Współpraca transgraniczna poprzez sformalizowane porozumienia, takie jak porozumienie między portugalskim inspektoratem pracy a hiszpańskim inspektoratem pracy i zabezpieczenia społecznego, może poprawić wymianę informacji.

Proces wykrywania można również poprawić poprzez kalibrację wartości odniesienia dotyczących kosztów pracy odpowiednio według sektorów, kategorii przedsiębiorstw i regionów oraz poprzez uzgodnienie tych wartości z organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi.

Środki zapobiegawcze mają wiele aspektów:

- wykorzystanie innowacji technologicznych do lepszego monitorowania, takich jak certyfikowane kasy w Szwecji od 2010 r.;
- zmiany w ramach prawnych w celu uwzględnienia nowych kategorii pracy, aby nie zostały niewłaściwie zastosowane, ale zapewniały przedsiębiorstwom i pracownikom możliwość pogodzenia ich potrzeb;
- środki upraszczające i środki administracji elektronicznej ukierunkowane na samozatrudnienie lub zakładanie nowych przedsiębiorstw. Jednym z przykładów jest portugalski program Simplex umożliwiający założenie przedsiębiorstwa w jednym urzędzie w ciągu jednego dnia;
- minimalne wynagrodzenie oraz wsparcie dochodu również mogą przyczynić się do obniżenia odsetka

¹⁴ Zob. dobre praktyki określone przez europejską platformę na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej, wskazane pod adresem <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en> oraz analizy przykładów Eurofound na stronie: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>

niezarejestrowanych wynagrodzeń, odpowiednio dzięki powstrzymaniu pracodawców przed wypłacaniem oficjalnych wynagrodzeń niższych niż płaca progowa¹⁵ lub dzięki sprawieniu, że praca nierejestrowana jest mniej atrakcyjna dla pracowników. Jednym z przedstawionych argumentów za podniesieniem minimalnego wynagrodzenia w Estonii była na przykład konieczność ograniczenia odsetka niezarejestrowanych wynagrodzeń¹⁶.

Działania naprawcze obejmują działania mające zachęcać kupujących do nabywania zarejestrowanych towarów lub usług poprzez ukierunkowane ulgi podatkowe lub obniżenia podatku, dotacje lub bony na usługi. Jako przykład można wymienić Danię, która w 2011 r. wprowadziła możliwość pomniejszenia nawet o 2000 EUR kosztów zatrudnienia pomocy domowych w ramach projektu „Home-Job Plan”; Austrię, z dotacjami dla prywatnych pielęgniarek geriatrycznych; oraz Francję i Belgię, z systemami bonów.

Kampanie informacyjne, które przeprowadzono w Portugalii, Słowenii, na Łotwie, Litwie i w Estonii, obejmowały bardzo konkretne przykłady usług publicznych w codziennym życiu (opieka zdrowotna, policja, kształcenie itp.).

Data: 10.11.2017

ZAŁĄCZNIK: JAK SZACOWAĆ PRACĘ NIEREJESTROWANĄ

Na poziomie UE nie istnieją żadne wiarygodne i zharmonizowane dane zagregowane dotyczące pracy nierejestrowanej. Istnieją jednak różne metody pozwalające oszacować zakres pracy nierejestrowanej oraz szarej strefy gospodarki. Oszacowanie zakresu pracy nierejestrowanej jest ważne – po pierwsze, aby zrozumieć charakter pracy nierejestrowanej i jej tendencje, a po

¹⁵ Poziom wynagrodzenia, przy którym ludzie są gotowi do podjęcia pracy.

¹⁶ Kolejne przykłady – zob. Eurofound, 2013.

drugie, aby podkreślić postępy w jej zwalczaniu.

Metody pośrednie opierają się często na porównaniu agregatów makroekonomicznych (rachunki narodowe, zużycie energii elektrycznej, transakcje o charakterze gotówkowym). Metody te zmierzają do uchwycenia szerszych aspektów „gospodarki nieobserwowalnej”, ponieważ wykraczają poza standardową definicję pracy nierejestrowanej, uwzględniając działalność nielegalną lub produkcję domową na własny użytek. W związku z tym skala pracy nierejestrowanej jest często przeszacowana. Często wykorzystywane w takich międzynarodowych porównaniach podejście jest oparte na modelu **MIMIC (Multiple Indicators Multiple Causes)**, w ramach którego ocenia się związek między nieobserwowalną szarą strefą gospodarki a obserwowalnymi zmiennymi makroekonomicznymi. Metoda ta jest jednak ostro krytykowana. Dwie rzekome nieprawidłowości dotyczą tendencji do zawyżania poziomu pracy nierejestrowanej oraz trudności związanych z porównywaniem państw. Międzysekretariatowa grupa robocza ds. rachunków narodowych (ISWGNA)¹⁷ przestrzegła w 2006 r. przed używaniem wskaźnika metod „modelu makroekonomicznego”.

Bezpośrednie metody opierają się na badaniach statystycznych, zapewniając tym samym większą szczegółowość i porównywalność, mimo że praca nierejestrowana jest w nich zazwyczaj niedoszacowana; metody te skupiają się zazwyczaj na pracy nierejestrowanej poszczególnych osób, która jest często zgłaszana w niedostatecznym stopniu, oraz nie pozwalają na ujęcie wielu

¹⁷ Oświadczenie ISWGNA, (2006), *Estimates of the unrecorded economy and national accounts*, [„Szacunki dotyczące gospodarki niezarejestrowanej i rachunków narodowych”]. ISWGNA skupia przedstawicieli pięciu organizacji międzynarodowych (Komisja Europejska, MFW, OECD, ONZ, Bank Światowy), które podpisały międzynarodowy podręcznik „System Rachunków Narodowych” z 1993 r.

niezgłoszonych działalności prowadzonych przez przedsiębiorstwa, takich jak podwykonawstwo. Takie ogólnoeuropejskie badanie przeprowadzono po raz pierwszy w 2007 r. (specjalne badanie Eurobarometr nr 284) oraz powtórzono w 2013 r. (specjalne badanie Eurobarometr nr 402), natomiast Europejskie Obserwatorium Polityki Zatrudnienia (EEPO) zbierało dane krajowe na temat skali pracy nierejestrowanej w 2004 r. i w 2007 r. (ponieważ odpowiednie wartości uzyskano w oparciu o połączenie metod bezpośrednich i pośrednich są one znacznie niższe niż wartości otrzymane w ramach podejścia MIMIC). Na poziomie światowym w badaniu Banku Światowego dotyczącym pracowników nieformalnych uwzględniono pracę bez umowy, nieformalne samozatrudnienie oraz nieopłacaną pracę członków rodziny. Pomiar ten może być jednak mniej odpowiedni dla zaawansowanych gospodarek niż dla gospodarek wschodzących.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zalecił przyjęcie wspólnej pośredniej metody w celu zmierzenia skali, wpływu i rozwoju pracy nierejestrowanej. Metoda ta, opracowana przez włoski instytut statystyczny, opiera się na nakładzie pracy: porównanie rzeczywistych deklaracji zabezpieczenia społecznego z deklaracjami przypisanymi umownie na podstawie europejskiego badania aktywności ekonomicznej ludności¹⁸. Metoda nakładów pracy (zob. wykres 1, kolumna 1) wykorzystuje dane makroekonomiczne w celu zmierzenia rozbieżności między zgłoszoną podażą nakładów pracy (z badania aktywności ekonomicznej ludności) a danymi dotyczącymi popytu na temat zgłoszonego popytu na pracę (np. z

¹⁸ Ciccarone, G. i in., (2009), *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU* [„Badanie dotyczące pośrednich metod pomiaru w odniesieniu do pracy nierejestrowanej w UE”], GHK & Fondazione G. Brodolini, sprawozdanie końcowe dla Komisji Europejskiej – DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

badań przedsiębiorstw, deklaracji złożonych przez przedsiębiorstwa przed organami podatkowymi lub zakładem ubezpieczeń społecznych, lub z krajowych urzędów statystycznych). Rozbieżność między tymi dwoma elementami stanowi oszacowanie pracy nierejestrowanej.

Na ogół wartości publikowane przez oficjalne źródła krajowe są niższe niż te, które pojawiają się w badaniach przeprowadzonych przez ekspertów i organizacje międzynarodowe. Dokładna definicja, z której skorzystano, niesie ze sobą istotne skutki¹⁹.

¹⁹ Aby zapoznać się z oficjalnymi szacunkami statystycznymi, zob. Gyomai, G. i van de Ven, P., (2014), *The non-observed economy in the system of national accounts* [„Gospodarka nieobserwowalna w systemie rachunków narodowych”], OECD Stat. Brief, 18, 2014 oraz Eurostat, (2013), *Essential SNA: Building the Basics* [„Kluczowe SNA: tworzenie podstaw”], Eurostat, Luksemburg.

5. PRZYDATNE ŹRÓDŁA:

Dokumenty Komisji

2014, „Employment and Social Developments in Europe 2013”, rozdział IV: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=pl&pubId=7684>

2013, specjalne badanie Eurobarometr nr 402 „Undeclared work in the European Union”: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf

2012, Pakiet dotyczący zatrudnienia: komunikat Komisji „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7619&langId=pl>

2012, Wzajemna ocena w ramach Progress Multi Learning Programme „Zwalczanie pracy nierejestrowanej jako coraz większe wyzwanie w kontekście wysokiego wskaźnika bezrobocia”:

http://www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=PeerReviews,cntnt01,detail,0&cntnt01template=display_by_year&cntnt01year=2012&cntnt01orderby=start_date%20DESC&cntnt01returnid=59&cntnt01item_id=96&cntnt01returnid=59

2007, Komunikat Komisji „Zaostrzenie walki z pracą nierejestrowaną” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:PL:HTML>

2007, Specjalne badanie Eurobarometr na temat pracy nierejestrowanej: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf

Badania

2017, europejska platforma na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej, badania, dobre praktyki itp.: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2017, Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A., (2017), „An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM) estimates using the Labour Input Method (LIM)”, wkrótce opublikowane pod adresem: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=pl>

2017, Williams, C., Horodnic, A., „Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union”, wkrótce opublikowane pod adresem: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=pl>

2016, Europejskie Obserwatorium Polityki Zatrudnienia (EEPO), europejska platforma na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej, zestawienia informacji państw członkowskich i sprawozdanie podsumowujące: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&intPageId=2983&langId=en>

2013, „Labour Inspection and Undeclared Work in the EU” (wspólny projekt Międzynarodowej Organizacji Pracy i Komisji): http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_220021/lang--en/index.htm

2013, „Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway”, Eurofound: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-27-eu-member-states-and-norway-approaches-and-measures-since-2008>

2013, „Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries”, Eurofound: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-croatia-and-four-eu-candidate-countries>

2012, sprawozdanie Banku Światowego: „In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor”

2012, badanie prof. F. Schneidera, „Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: some new facts“:
<http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2012/ShadEcEurope31.pdf>

2008, sprawozdanie Eurofound „Tackling undeclared work in the European Union“:
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

2010, „Feasibility of establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies with the aim of preventing and fighting undeclared work“ (Regioplan study):
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6676&langId=en>

2010, „Indirect measurements methods for undeclared work in EU“:
ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en