

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w walce z pracą nielegalną”

(2005/C 255/12)

Dnia 28 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zgodnie z artykułem 29, ustęp 2, swojego regulaminu wewnętrznego, podjął decyzję o sporządzeniu opinii z własnej inicjatywy w następującej sprawie: „Rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w walce z pracą nielegalną”

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 15 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Erik HAHR**.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, na 416. sesji plenarnej w dniach 6-7 kwietnia 2005 roku (posiedzenie w dniu 7 kwietnia 2005 r.), przyjął następującą opinię stosunkiem głosów 112 do 1, przy 2 głosach wstrzymujących się:

1. Streszczenie uchwały Rady

1.1 Rada (Zatrudnienie i polityka społeczna, zdrowie i konsumenci) przyjęła 20 października 2003 roku uchwałę dotyczącą pracy nielegalnej⁽¹⁾. W uchwale tej Rada pragnie zachęcić Państwa Członkowskie do przyjęcia strategii walki z pracą nielegalną na terytorium Unii Europejskiej. Strategia ta będzie integralną częścią europejskiej strategii zatrudnienia. Dziewięta wytyczna spośród politycznych wytycznych w sprawie zatrudnienia z roku 2003 dotyczy wyłącznie pracy nielegalnej⁽²⁾.

1.2 Rada zwraca się do Państw Członkowskich o to, by uczyniły z niniejszej uchwały ramy odniesienia, w obrębie których Państwa Członkowskie mogą opracowywać i realizować politykę w kontekście europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia przy poszanowaniu sytuacji i priorytetów każdego państwa. Uchwała inspirowana jest w dużym stopniu treścią komunikatu Komisji z 1998 roku na ten temat⁽³⁾.

1.3 Zachęca się ponadto Państwa Członkowskie do uwzględnienia w swoich przyszłych planach działania, przy sporządzaniu raportów najważniejszych środków podjętych w celu wdrożenia polityki zatrudnienia w świetle konkretnej wytycznej w dziedzinie zatrudnienia, dotyczącej nielegalnej działalności zarobkowej, środków przedstawionych w tej uchwale.

1.4 Zaleca się również współpracę w celu ustalenia, jakie cechy pracy nielegalnej w różnych Państwach Członkowskich mogłyby najlepiej posłużyć wypracowaniu wspólnego podejścia w ramach europejskiej strategii zatrudnienia. Najlepszym rozwiązaniem byłoby wspólne działanie w ramach europejskiej strategii zatrudnienia.

⁽¹⁾ Dokument Rady nr 13538/1/03.

⁽²⁾ Decyzja Rady z 22 lipca 2003 roku dotycząca wytycznych polityki zatrudnienia państw członkowskich, dziewięta wytyczna: „Państwa członkowskie powinny przygotować i prowadzić działania na szeroką skalę w celu wyeliminowania pracy nielegalnej, jednocześnie upraszczając ramy działalności zawodowej, znosząc działania odstraszające i przygotowując odpowiednie zachęty w systemach podatkowych i odszkodowawczych, oraz doskonaląc działania mające na celu przestrzeganie przepisów i stosując kary. Powinny one podjąć, na szczeblu krajowym i wspólnotowym, niezbędne działania w celu oceny zakresu problemu i postępów, jakie udało się osiągnąć na szczeblu krajowym”.

⁽³⁾ Komunikat Komisji w sprawie pracy nielegalnej, COM(98) 219.

1.5 Odnośnie działań prewencyjnych i kar mających na celu wyeliminowanie pracy nielegalnej, Rada zaleca utworzenie ram prawnych i administracyjnych zgodnych z europejską strategią zatrudnienia, które będą opierać się na środkach prewencyjnych i zachęcających wszystkich pracodawców i pracobiorców do działania w ramach gospodarki oficjalnej i legalnego zatrudnienia. Środki te, w ramach których należy uwzględnić stabilność finansów publicznych i systemów opieki socjalnej, mogą być następujące:

- stworzenie ram prawnych i administracyjnych sprzyjających zgłaszaniu działalności gospodarczej i zatrudnienia poprzez uproszczenie procedur i obniżenie kosztów oraz zniesienie ograniczeń stanowiących bariery w tworzeniu i rozwijaniu przedsiębiorstw, w szczególności filii i małych przedsiębiorstw;
- zwiększenie zachęt i znoszenie przeszkód w zgłaszaniu pracy, zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej;
- w tym celu zaleca się przegląd i, w razie potrzeby, zmianę systemu podatkowego i systemu świadczeń społecznych oraz ich wzajemnego oddziaływania w celu zredukowania wysokich granicznych stóp rzeczywistych i, w razie potrzeby, obciążeń podatkowych pracowników o niskich wynagrodzeniach;
- zaleca się również opracowanie odpowiedniej polityki zatrudnienia w stosunku do beneficjentów pomocy społecznej, która pomoże im w integracji na rynku legalnej pracy;
- zmniejszenie zgubnego wzajemnego oddziaływania systemu podatkowego i systemu świadczeń społecznych, co zredukuje ryzyko bezrobocia i pułapki ubóstwa.

1.6 Kontrola — w razie konieczności przy aktywnym wsparciu partnerów społecznych — wprowadzania w życie zapisów prawnych oraz sankcje muszą zostać wzmocnione, w szczególności wobec organizacji oraz podmiotów ciągnących korzyści z nielegalnego zatrudnienia. W celu poprawy skuteczności tych środków należy zwiększać świadomość społeczną negatywnego wpływu pracy nielegalnej na bezpieczeństwo socjalne i jej skutków w rozumieniu solidarności i sprawiedliwości. Należy podnieść poziom świadomości negatywnych skutków pracy nielegalnej.

1.7 Gdy chce się pogłębić wiedzę na temat rozmiarów nielegalnego zatrudnienia, konieczna jest ocena zasięgu szarej strefy w gospodarce i nielegalnej pracy na szczeblu krajowym. Można uczynić to na podstawie danych, którymi dysponują krajowe instytucje ubezpieczeń społecznych, urzędy podatkowe, ministerstwa i urzędy statystyczne. Jest sprawą zasadniczej wagi, aby Państwa Członkowskie podjęły działania związane z nielegalną pracą na szczeblu wspólnotowym w celu oceny postępu osiągniętego na drodze przekształcania pracy niezarejestrowanej w pracę legalną. Należy dążyć do nawiązywania współpracy pomiędzy krajowymi urzędami statystycznymi w dziedzinie metodologii i wspierania wymiany doświadczeń i wiedzy w tej dziedzinie.

1.8 Wreszcie, Rada zwraca się do partnerów społecznych na szczeblu europejskim o metodyczne rozpatrzenie zagadnienia pracy nielegalnej w ramach przyjętego przez nich wspólnie wieloletniego programu roboczego oraz o dalsze analizowanie pracy nielegalnej na poziomie sektorowym, w ramach sektorowych komisji dialogu społecznego. Na szczeblu krajowym, zachęca ich ona do wspierania zgłaszania działalności gospodarczej i zatrudniania oraz do walki ze skutkami pracy nielegalnej przez uwrażliwianie i inne działania, takie jak, w danym przypadku, zbiorowe negocjacje prowadzone zgodnie z tradycjami i praktyką krajową, zmierzające w szczególności do uproszczenia ram działalności zawodowej, zwłaszcza w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw.

2. Wprowadzenie

2.1 Skutkiem pracy nielegalnej jest pozbawienie społeczeństwa wpływów z podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Ponieważ przychody nie są księgowane w ramach działalności gospodarczej, nie podlegają one opodatkowaniu. Podatek VAT nie jest ani księgowany, ani płacony. Praca jest wykonywana nielegalnie. Pracodawcy nie są obciążani opłatami, a pracownicy otrzymują nielegalnie wynagrodzenie. Ponieważ pracownicy nie zgłaszają swoich zarobków, nie płacą oni również podatku dochodowego.

2.2 Taki system pozbawia społeczeństwo znacznych dochodów, finansujących systemy ubezpieczeń społecznych w Państwach Członkowskich. Kwoty wchodzące w grę to corocznie kilka miliardów.

2.3 Uczciwe i efektywne przedsiębiorstwa są eliminowane z rynku lub mają trudności z utrzymaniem się na nim i rozwijaniem swojej działalności, podczas gdy przedsiębiorstwa korzystające z pracy nielegalnej powstają i dobrze prosperują. Stan taki zagraża efektywności całej gospodarki. W związku z tym produkcja nie wzrasta, podczas gdy wzrost jest zasadniczym warunkiem utrzymania społeczeństwa dobrobytu.

2.4 Praca niezalegalizowana jest problemem ogólnospołecznym i dotyczy zarówno pracodawców, jak i pracowników. Można tutaj wyróżnić następujące trzy grupy:

2.5 Do pierwszej grupy należą przedsiębiorstwa, które systematycznie korzystają ze zorganizowanych form pracy nielegalnej — często obok innej, zgłoszonej działalności. Swoich pracowników opłacają często nielegalnie.

2.6 Drugą grupę tworzą osoby, które prowadzą dwa lub więcej rodzajów działalności, z których jedna nie jest zgłoszona. W tej grupie nierzadko znajdują się dobrze wykształceni pracownicy, którzy chcieliby zwiększyć swoje dochody z pracy legalnej poprzez pracę nielegalną.

2.7 Trzecia grupa to pracownicy nieosiągający dochodów, którzy z wielu powodów muszą pracować nielegalnie, gdyż legalny rynek pracy nie oferuje im żadnego zatrudnienia. Grupa ta jest szczególnie narażona na ryzyko. Pracownicy pracują często w złych warunkach i za niskie płace. Zwykle nie należą do systemów ubezpieczeń społecznych.

2.8 Obok tych trzech możliwych do wyróżnienia grup nielegalna praca występuje również w innych formach:

2.9 Korzystanie np. z zasiłku dla bezrobotnych lub z kasy chorych przy jednoczesnym niezgłaszaniu dochodów.

2.10 Właściciele domów i mieszkań wzywają do niewielkich prac osoby, które nie zgłaszają swoich przychodów z tego tytułu. To samo dotyczy np. przeprowadzek. Powodem występowania tego typu niezalegalizowanej pracy jest często okoliczność, że przedsiębiorstwa często nie uważają otrzymywanych zleceń za dostatecznie korzystne. Zamiast takiego rozwiązania korzystają więc z usług pracowników, którzy są skłonni wykonać daną pracę w swoim wolnym czasie w sposób nielegalny.

2.11 Sytuacja w nowych Państwach Członkowskich UE wygląda podobnie jak w krajach UE-15. W raporcie opublikowanym w maju 2004 r. zwraca się szczególnie uwagę na pewne zjawisko: pracodawcy zgłaszają władzom jedynie pewną część wynagrodzenia. Pozostałą część pracownik otrzymuje „pod stołem”⁽⁴⁾.

2.12 Pozostaje jeszcze istotne ustalenie, czy we wszystkich przypadkach mamy do czynienia z niezgłoszoną pracą, która w znacznym stopniu łączy się z unikaniem podatków i składek.

2.13 Ten podwójny brak lojalności powoduje erozję morale społecznego i poczucia odpowiedzialności — dwóch zasadniczych elementów w społeczeństwie, w którym znaczna część zasobów jest rozdzielana w formie transferów i świadczeń socjalnych. Oszustwa podatkowe na dużą skalę są również przyczyną napięć społecznych. Wiele osób płaci normalnie podatki, podczas gdy inne przyznają sobie prawo do samodecydowania o wysokości płaconych podatków i składek.

⁽⁴⁾ „Praca nielegalna w rozszerzonej Unii”, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych (2004). Raport jest dostępny jedynie w języku angielskim w wersji elektronicznej, ze streszczeniem w języku francuskim i niemieckim, pod adresem: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undecld_work_final_en.pdf.

2.14 Praca nielegalna wyrządza znaczne szkody całemu społeczeństwu. Charakter tych szkód wykracza poza zwykły aspekt finansowy. Spada zaufanie na wszystkich szczeblach. Wzrasta liczba osób, które akceptują pracę na czarno lub znajdują dla niej usprawiedliwienie — zbyt niskie zasiłki dla bezrobotnych, zbyt wysokie koszty usług remontowo-budowlanych itp.

2.15 Gdy prawa i przepisy nie są przestrzegane, dochodzi do kwestionowania podstaw prawnych, na których opiera się społeczeństwo i system zabezpieczenia socjalnego. Konieczne jest więc zajęcie się tym problemem przy zastosowaniu szeroko zakrojonych, celowych działań. Jednak wśród partnerów społecznych, polityków i w społeczeństwie wolno budzi się świadomość negatywnych skutków pracy nielegalnej i konieczności jej przekształcenia w pracę legalną.

3. Uwagi ogólne

3.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wypowiedział się obszernie w 1999 roku na temat komunikatu Komisji w tej sprawie⁽⁵⁾. Celem tego komunikatu było wówczas podjęcie szerokiej dyskusji zarówno w UE, jak i w Państwach Członkowskich. Po dyskusji doszło do badania przeprowadzonego z inicjatywy Komisji⁽⁶⁾.

3.2 Komitet jest zadowolony z inicjatywy Rady dotyczącej ponownego uczynienia tego zagadnienia tematem dyskusji, za pośrednictwem swojej uchwały.

3.3 Jednocześnie Komitet stwierdza, że Komisja w 2003 roku przeprowadziła pogłębione badanie dotyczące pracy nielegalnej w rozszerzonej Europie. Wyniki tego badania, opublikowane w maju 2004 r.⁽⁷⁾, stanowią, zdaniem Komitetu, niezwykle cenny wkład w rozpoznanie rozmiarów pracy nielegalnej i sposobów walki z tym zjawiskiem. Badanie dostarczyło rządowi i władzom publicznym Państw Członkowskich podstaw do rozważań dotyczących metod walki z pracą nielegalną.

3.4 Element strategii na rzecz zatrudnienia

3.4.1 Zdaniem Rady, walka z pracą nielegalną powinna stanowić integralną część europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia, której celem jest tworzenie większej liczby miejsc pracy lepszej jakości. Komisja podziela również te ambicje, w lipcu 2003 r., na nieformalnym spotkaniu w Varese, ministrowie pracy i spraw socjalnych Państw Członkowskich Unii Europejskiej wypowiedzieli się w tym duchu. Stwierdzili oni, że przekształcenie pracy nielegalnej w pracę legalną przyczyniłoby się do osiągnięcia pełnego zatrudnienia, poprawy jakości i wydajności pracy, wzmocnienia spójności społecznej i integracji społecznej oraz do wyeliminowania pułapki ubóstwa i ograniczenia zniekształceń rynku.

⁽⁵⁾ COM(1998) 219 końcowy, opinia Komitetu Dz. U. 101 z 12 kwietnia 1999 s. 30-37; sprawozdawca: Daniel GIRON.

⁽⁶⁾ Regioplan Research Advice and Information (Mateman, Sander & Renooy, Piet): „Praca nielegalna w Europie – w kierunku zintegrowanego podejścia do walki z nielegalnym zatrudnieniem” (w języku angielskim ze streszczeniem w jęz. francuskim i niemieckim). Amsterdam, 2001.

⁽⁷⁾ Patrz przypis 4.

3.4.2 W swojej opinii w sprawie komunikatu Komisji z 1998 r. Komitet przyłączył się do podejścia polegającego na zajęciu się problemem pracy nielegalnej z perspektywy zatrudnienia. Komitet podtrzymuje swoje stanowisko w tym względzie.

3.4.3 Cel zamienienia niezgłoszonej pracy w pracę zgłoszoną, względnie pracy nielegalnej w legalną w sensie prawnym, wymaga szeroko zakrojonych środków.

3.4.4 Po pierwsze konieczny jest podział, który umożliwi rozróżnienie między osobami, które powinny być zatrudnione na rynku legalnym a tymi, które umyślnie nie zgłaszają swojej działalności.

3.4.5 Ponadto musi istnieć jasność co do tego, jakie rodzaje działalności uprawianej w szarej strefie mogą zostać przekształcone w sektor legalny.

3.4.6 Należy założyć, że na rynku legalnym nie ma popytu na pewne rodzaje działalności wykonywane nielegalnie. Zdaniem Komitetu sytuacji tej należy poświęcić szczególną uwagę, gdyż być może również taką działalność da się przekształcić w sektor oficjalny za pomocą środków pomocowych.

3.4.7 Warunkiem koniecznym realizacji strategii lizbońskiej jest między innymi umożliwienie pojawiania się w Unii nowych, konkurencyjnych przedsiębiorstw, które będą się rozwijać, zwiększając przez to liczbę miejsc pracy.

3.4.8 Droga od pomysłu na działalność gospodarczą do funkcjonującego i produkującego zakładu ze stałą załogą to bardzo długi i skomplikowany proces.

3.4.9 Z tego względu utworzenie ram sprzyjających wzrostowi i rozwojowi, które zapewnią odpowiednie warunki nowo założonym przedsiębiorstwom jest nieodzowne.

3.4.10 Pracownicy muszą wymagać, aby pracodawcy znali i stosowali obowiązujące przepisy prawne i podatkowe.

3.4.11 Między tymi wymogami należy znaleźć równowagę. W przeciwnym wypadku zachodzi niebezpieczeństwo, że wiele przedsiębiorstw w ogóle nie będzie założonych, a wiele dobrych pomysłów nie doczeka się urzeczywistnienia.

3.4.12 Podejście zaprezentowane w deklaracji ministrów pracy i spraw społecznych w Varese, w lipcu 2003 r. może łatwo spowodować sprowadzenie zagadnienia zamiany pracy niezgłoszonej w legalny stosunek pracy do problemu wyłącznie z dziedziny polityki zatrudnienia. Jednak praca nielegalna, zwłaszcza gdy ma miejsce systematycznie i w formie zorganizowanej, jest często związana z innymi formami przestępczości gospodarczej. Ten rodzaj przestępczości wymaga szczególnych działań społecznych i musi być ścigany tak jak inne rodzaje.

3.5 Definicja pracy nielegalnej

3.5.1 W celu dokonania rozróżnienia pomiędzy pracą nielegalną i innymi typami przestępczości gospodarczej Rada posługuje się definicją zaproponowaną przez Komisję w jej komunikacie z 1998 r. Natomiast Komitet ze swej strony (opinia EKES 1240/98) uważa za pracę nielegalną „wszelką działalność za wynagrodzeniem o charakterze legalnym, ale nie zgłoszoną władzom publicznym”, które to sformułowanie uważa on za dopuszczalne przy uwzględnieniu konieczności przyjęcia wspólnej definicji we wszystkich Państwach Członkowskich. Komitet podtrzymuje swoje stanowisko w tym względzie.

3.6 Nielegalna imigracja a praca nielegalna

3.6.1 Komitet wypowiedział się kilkakrotnie nt. występowania i przyczyn nielegalnej imigracji; zajął się również sprawą związku między nielegalną imigracją a pracą nielegalną. Ponieważ rynek „legalnej” pracy i ubezpieczenie społeczne są niedostępne dla nielegalnych imigrantów, zainteresowani wybierają inne rozwiązania, aby zarobić na życie, co w większości przypadków kieruje ich na rynek pracy nielegalnej. Sytuacja taka występuje przede wszystkim w budownictwie, rolnictwie i ogrodnictwie. Wynikają z tego w wielu wypadkach sytuacje niezgłoszonego zatrudnienia, które są wykorzystywane przez nieuczciwych pracodawców.

3.6.2 Byłoby dobrze, aby Państwa Członkowskie Unii Europejskiej podjęły działania mające na celu walkę z nielegalną imigracją w ramach wspólnej polityki w dziedzinie imigracji⁽⁸⁾. Można by odwołać się do kilku różnych strategii, w zależności od Państwa Członkowskiego. Jedną z takich strategii byłoby oczywiście odsyłanie nielegalnych imigrantów do kraju ich pochodzenia; inna polegałaby na zaostrzeniu kontroli na granicach.

3.6.3 Należy jednak uwzględnić fakt, że osoba gotowa opuścić swój kraj, aby zacząć nowe życie w innym, ma w sobie energię, której trudno jest się przeciwstawić.

3.6.4 Należy wziąć pod uwagę istnienie osób, którym odbiera się lub kradnie dokumenty w celu przymuszenia ich do spłacenia kosztu „przerzutu” do kraju docelowego. Osiągane w ten sposób zniewolenie umożliwia szajkom przemytu ludzi zmuszanie swych ofiar do spłacania zaciągniętego „długu”. Dotyczyć to może zarówno zatrudnionych w usługach dla osób fizycznych (służba domowa itp.), jak również przy pracach budowlano-montażowych (np. na budowach czy w stoczniach), w rolnictwie, gastronomii itp. Przeraża świadomość faktu, że na naszych oczach przestępcza działalność organizuje się w łonie naszego społeczeństwa, korzystając ze współdziałania na wielu jego szczeblach. Należy pamiętać o tym zjawisku i uznać jego istnienie, aby móc je zwalczać, a jednocześnie chronić wszystkie ofiary, przyznając im należne prawa i egzekwując ich przestrzeganie.

⁽⁸⁾ Patrz również „Zielona księga w sprawie koncepcji UE dotyczącej zarządzania migracją na tle ekonomicznym”, COM (2004) 811 końcowy.

3.6.5 W dziedzinie nielegalnej imigracji na ogół nie jest możliwe, z powodów humanitarnych, prawnych lub praktycznych, odesłanie zainteresowanego do jego kraju pochodzenia. W takim przypadku należy próbować zintegrować go ze społeczeństwem za pośrednictwem różnych działań.

3.6.6 W planowanej ocenie rozwiązań przejściowych w zakresie „swobody przepływu pracowników” — czy raczej braku tej swobody — dla obywateli państw, które przystąpiły do UE z dniem 1 maja 2004 r., należy zdać sprawę z trudności, z którymi borykali się pracodawcy i pracownicy, uwzględniając kształtowanie się kwalifikacji, zmiany demograficzne i kulturalne oraz zmiany w zapotrzebowaniu na przemieszczanie się osób.

3.6.7 W przeciwnym wypadku istnieje ryzyko, że z grupy tej powstanie rezerwa siły roboczej do pracy na czarno, z negatywnymi skutkami dla rynku pracy i samych pracowników.

3.6.8 Komitet, w swojej opinii zatytułowanej „Imigracja, integracja i rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego” (opinia EKES 365/2002), wymienia ważny element uzupełniający walkę z nielegalną pracą: włączenie imigrantów w szereg działań mających na celu integrację ze społeczeństwem obywatelskim i nabycie obywatelstwa⁽⁹⁾.

3.6.9 Władze mają obowiązek wyraźnie poinformować imigranta o jego prawach i obowiązkach oraz zapewnić mu dostęp do legalnego rynku pracy, edukacji i szkoleń. Imigrant powinien mieć możliwość korzystania z systemu opieki zdrowotnej i innych świadczeń socjalnych na równi z mieszkańcami kraju przyjmującego. Należy również walczyć z tworzeniem się gett w środowisku miejskim.

3.7 Działania prewencyjne

3.7.1 W swojej uchwale Rada zwraca się w szczególności do Państw Członkowskich o tworzenie ram prawnych i administracyjnych sprzyjających zgłaszaniu działalności gospodarczej i zatrudnieniu. Zasadniczo chodzi o pozbawienie pracy nielegalnej jej rzekomej atrakcyjności.

3.7.2 Komitet chciałby przedstawić kilka możliwych rozwiązań, które stosowane oddzielnie lub razem mogą pomóc w osiągnięciu celu.

3.7.3 Badania porównawcze powinny pomóc w ustaleniu, w wypadku jakich podstaw opodatkowania występuje największe ryzyko pracy nielegalnej i jakie istnieją sposoby przeciwdziałania temu zjawisku.

3.7.4 W celu wykrycia, oskarżenia i ukarania osób zajmujących się pracą nielegalną Państwa Członkowskie potrzebują dobrze funkcjonującego systemu prawnego. Jest to istotne szczególnie wtedy, gdy w grę wchodzi systematycznie wykonywana praca nielegalna, względnie, gdy zachodzi wykorzystywanie pracowników.

⁽⁹⁾ Dz. U. C 125 z 27 maja 2002, str. 112 – 122, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, współsprawozdawca: Vitor MELICIAS

3.7.5 Należy podjąć szeroko zakrojone wysiłki w dziedzinie informacji i kształcenia, mające na celu wskazanie szkodliwych oddziaływań niezgłoszonej pracy zarówno na społeczeństwo, jak i na pojedynczych obywateli.

3.8 Aspekty polityki podatkowej

3.8.1 W badaniach dotyczących pracy na czarno wychodzi się na ogół z założenia, że zjawisko to stanowi problem, gdy pociąga za sobą straty wpływów podatkowych.

3.8.2 W badaniach dotyczących rozmiarów pracy na czarno w różnych krajach nic nie potwierdza jednak założenia, zgodnie z którym miałyby istnieć statystyczny związek między rozmiarem tego zjawiska a ogólnym poziomem opodatkowania.

3.8.3 Związek między pracą nielegalną a obciążeniem podatkowym jest złożony. Zdaniem Komitetu nie jest oczywiste, że obniżenie podatków prowadzi automatycznie do spadku liczby oszustw podatkowych. Nawet w krajach, w których stawki podatkowe i składki na ubezpieczenia są niskie, występuje praca nielegalna.

3.8.4 Komitet opowiada się za przeprowadzeniem pogłębionych badań, które wskażą relacje między podatkami i składkami oraz występowaniem pracy nielegalnej.

3.8.5 Doświadczenie wykazuje, że praca nielegalna dotyczy bardzo małych przedsiębiorstw dysponujących ograniczonymi środkami administracyjnymi; należy więc zastanowić się, czy wynika to z nieznaności obowiązujących zasad, ich skomplikowanego charakteru, czy też praca nielegalna jest działaniem świadomym mającym na celu uzyskanie większej konkurencyjności.

3.8.6 W naszym społeczeństwie występuje duża potrzeba sprawiedliwości. Dlatego mamy tak szczegółowe przepisy. System podatkowy jest dobrą ilustracją tej sytuacji. Wysoki poziom wymagań w dziedzinie sprawiedliwości zakłada zatrudnienie wielu osób, szczególnie w organach odpowiedzialnych za przestrzeganie obowiązujących przepisów.

3.8.7 Gdy w danej branży gospodarczej wielu szefów przedsiębiorstw i pracowników nie deklaruje swoich dochodów i wynagrodzeń system podatkowy nie może być uznawany za sprawiedliwy przez uczciwych pracodawców, którzy bywają niekiedy zmuszani do zamykania działalności z powodu nieuczciwej konkurencji.

3.8.8 Istnieje potrzeba wykształcenia nowych postaw w celu uproszczenia systemów zarówno dla obywateli, jak i władz. Możliwości manipulowania systemem będą wówczas o wiele mniejsze. Jednocześnie władze powinny przeznaczyć większe środki na walkę z poważną przestępczością gospodarczą.

3.9 Nadzór i kontrola

3.9.1 Jedną z zasadniczych tez przedstawionych w uchwale Rady w kontekście zmieniania działalności w szarej strefie w legalną działalność gospodarczą jest teza o konieczności wzmocnienia nadzoru i sankcjonowania. Co do tej kwestii,

Komitet uważa również, że większa liczba przepisów i kontrola społeczeństwa jest rzeczywiście sposobem walki z pracą nielegalną. Niezgłaszanie pracy zarobkowej nie może być postrzegane jako nieistotne wykroczenie. Jak stanowią obowiązujące wytyczne w sprawie polityki zatrudnienia, należy zwiększyć możliwości organów ścigania i połączyć je ze skutecznymi sankcjami, tak aby praca nielegalna nie była opłacalna. Środki zwalczania pracy nielegalnej muszą się zawsze opierać na dwóch filarach: na sankcjonowaniu i zapobieganiu. Te dwa rodzaje działań nie wykluczają się wzajemnie, lecz powinny się uzupełniać. Ta podwójna strategia środków kontroli i mechanizmów motywacyjnych znajduje również odzwierciedlenie w decyzji Rady i w aktualnych wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia. Komitet podziela to stanowisko.

3.9.2 Szefowie przedsiębiorstw odbierają często przepisy i kontrolę jako duże obciążenie. Świadomość obywatelska i poczucie moralności nie biorą się jedynie z większej liczby przepisów ustanawianych przez władze. Aktualnie mamy do czynienia, w kilku sektorach gospodarki, z tendencją do podejmowania własnej inicjatywy, a zagadnienia etyczne nabierają coraz większego znaczenia w różnych organizacjach. Takie dobrowolne środki zmierzające do zwalczania pracy nielegalnej należy popierać, nie mogą one jednak zastąpić kontroli przez właściwe organy.

3.10 Potrzeba informacji i szkolenia

3.10.1 W przypadku pracownika, zatrudnienie nielegalne jest często równoznaczne z zatrudnieniem niepewnym i na krótki okres, bez możliwości zrobienia kariery. Przedsiębiorstwa korzystające z pracy nielegalnej nie mogą się tak naprawdę rozwijać z uwagi na obawę wykrycia ich oszustw. Pracownik, który podejmuje pracę nielegalną traci wszelkie szanse na zrobienie kariery. Zyskom płacowym nie towarzyszą zyski, jakie zapewnia legalny rynek pracy. Nie ma świadczeń społecznych (ubezpieczenie chorobowe, emerytura).

3.10.2 Celem osób, które organizują bądź uprawiają pracę nielegalną jest zwykle unikanie płacenia podatków i składek na ubezpieczenie. Z tego względu należy wyraźniej wskazywać związek między unikaniem płacenia składek na ubezpieczenie społeczne i przyszłymi świadczeniami.

3.10.3 Te dwa przykłady wskazują, zdaniem Komitetu, na potrzebę informacji i szkolenia. W tym celu należy wskazywać negatywne skutki pracy nielegalnej dla jednostki i dla społeczeństwa, zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej.

3.10.4 Partnerzy społeczni, ale również związki przedsiębiorców, mają tu do odegrania pierwszoplanową rolę. Kontrolowanie właściwego stosowania porozumień płacowych i płatności składek na ubezpieczenie społeczne przez organizacje związkowe może przyczynić się do likwidacji warunków sprzyjających pracy nielegalnej. Organizacje pracodawców i organizacje związkowe mogą domagać się od swoich członków przestrzegania zasad postępowania i orzekania kar w przypadku nieprzestrzegania tych zasad.

3.10.5 Nie należy jednak umieszczać poprzeczki zbyt wysoko, gdyż może to doprowadzić do błyskawicznego rozpowszechnienia się pracy nielegalnej. W niektórych sektorach gospodarki praca nielegalna występuje częściej niż w innych. Jednocześnie występuje naturalne ryzyko, że niektóre sektory mogą być napiętnowane w sposób stereotypowy z tego prostego powodu, że praca nielegalna jest w nich łatwiejsza do wykrycia niż w innych rodzajach działalności.

3.10.6 Wreszcie, to do każdego człowieka należy wybór moralny, etyczny i prawny.

4. Podsumowanie i wnioski

4.1 Z pracą nielegalną mamy do czynienia we wszystkich grupach społecznych. Jest jednak bardzo trudno ocenić dokładnie jej zakres, nawet jeśli szacunki wskazują, że może ona stanowić od 7 do 16 % PKB Unii Europejskiej. Widać więc, że jest dużo do zrobienia w celu wyeliminowania pracy nielegalnej i jej przyczyn.

4.2 Komitet pragnie zwrócić tu uwagę na pewną liczbę dziedzin, którym należy przyjrzeć się z bliska w celu znalezienia właściwego podejścia do tego problemu:

- Konieczność większych zachęt do zgłaszania pracy.
- Bardzo często to przede wszystkim kobiety są nielegalnie zatrudniane i źle wynagradzane. Chodzi więc o dokładniejsze określenie ich sytuacji, aby móc podjąć odpowiednie działania.
- Przepisy dotyczące przedsiębiorstw powinny ulec zmianie w celu zmniejszenia biurokratycznych ograniczeń, szczególnie w przypadku tworzenia nowych przedsiębiorstw. Właściciele nowych firm powinni dysponować podstawo-

wymi umiejętnościami w dziedzinie gospodarki przedsiębiorstw. W ich skład wchodzi m.in. znajomość prawa pracy i uregulowań prawa socjalnego, do których pracodawca ma obowiązek się stosować.

- Należy informować producentów i konsumentów o negatywnym wpływie pracy nielegalnej na przychody Państwa, systemy ubezpieczeń społecznych i inne świadczenia socjalne oraz o negatywnym wpływie tego zjawiska na solidarność i poczucie sprawiedliwości.
- Skuteczna kontrola musi zostać osiągnięta m.in. również na drodze zwiększania możliwości organów ścigania, jak i współpracy z odpowiedzialnymi władzami, zarówno na szczeblu krajowym, międzynarodowym, jak i transgranicznym.
- Praca nielegalna nie może być postrzegana jako nieistotne wykroczenie. Sankcje muszą więc być opracowane na tyle skutecznie, aby praca nielegalna nie była opłacalna.
- Wreszcie Komitet zwraca uwagę na fakt, że niektóre państwa trzecie nie przestrzegają ogólnie przyjętych standardów socjalnych i zaleca przedsiębiorstwom z Państw Członkowskich Unii Europejskiej, prowadzącym działalność w takich krajach, branie pod uwagę tego faktu.

4.3 Komitet pragnie na końcu zauważyć, że przywiązuje wielką wagę do jak największego ograniczenia wysokiego bezrobocia w Państwach Członkowskich — które w dużej części odpowiada za napływ nielegalnych pracowników. Jest więc ważne, aby europejska strategia zatrudnienia rzeczywiście była wprowadzana w życie za pomocą krajowych planów działania. Dobrze funkcjonujący rynek pracy, na którym panuje pełne zatrudnienie i są wysokiej jakości miejsca pracy, jest najlepszym sposobem walki z nielegalnym zatrudnieniem.

Bruksela, 7 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND