

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii w zakresie zwalczania szarej strefy oraz pracy nierejestrowanej (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 177/02)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Dnia 14 lutego 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

strategii w zakresie zwalczania szarej strefy oraz pracy nierejestrowanej

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 grudnia 2013 r.

Na 495. sesji plenarnej w dniach 21–22 stycznia 2014 r. (posiedzenie z 21 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 129 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa za konieczne przypomnienie znaczenia, jakie ma zwalczanie szarej strefy gospodarki i pracy nierejestrowanej, równoległe z pracami na ten temat i w synergii z uwagą im poświęcaną przez Komisję Europejską, wyspecjalizowane instytucje, takie jak Eurofound, i inne organizacje międzynarodowe, począwszy od Banku Światowego.

1.2 Wobec poważnego kryzysu gospodarczego, który utrzymuje się w Europie, EKES wskazuje na negatywny wpływ takich zjawisk na dynamikę wzrostu wielkości przedsiębiorstw, możliwości wprowadzania innowacji i zwiększenia kapitału ludzkiego. Przejście przedsiębiorstw i pracowników szarej strefy do strefy działalności rejestrowanej byłoby czynnikiem ożywienia gospodarczego i położyłoby podwaliny bardziej trwałego rozwoju.

1.3 Choć są to zagadnienia leżące w kompetencjach państw członkowskich, powszechnie uznaje się, że skuteczne przeciwdziałanie tym zjawiskom wymaga także systematycznej wymiany informacji, danych i ocen na poziomie europejskim, zapewniającej udział odnośnych władz i zainteresowanych partnerów społecznych oraz współpracę między nimi.

1.4 Z natury rzeczy EKES jest idealnym miejscem do tego, by wspierać i stymulować dzielenie się różnymi narzędziami, strategiami i sprawdzonymi rozwiązaniami, które umożliwiają oddziaływanie na czynniki gospodarcze bądź na kontekst kulturowy i społeczny, w ramach strategii określonej przez Unię Europejską w zakresie zwalczania nielegalnego zatrudnienia i oszustw podatkowych w oparciu o włączenie na rynku pracy zarejestrowanej.

1.5 Po pierwsze EKES uważa, że sprawą o decydującym znaczeniu jest ocena jakościowa i ilościowa tych zjawisk, znacznie różniących się w zależności od państwa członkowskiego, oraz ich negatywnych skutków społecznych i gospodarczych, które z kolei w zróżnicowany sposób wpływają na państwa członkowskie ze względu na różne warunki strukturalne i kontekst. Bez spójnych danych i informacji dotyczących poszczególnych państw członkowskich strategia przeciwdziałania ulega osłabieniu, gdyż potrzebne są jej środki służące pomiarowi skali tego problemu oraz analiza wpływu realizowanych polityk.

1.6 W związku z tym EKES proponuje rozwiązać problem metodologii oceny skali i ewolucji szarej strefy gospodarki i pracy nierejestrowanej, ze względu na to, że metoda ta jest niepełna i nie cieszy się poparciem, odwołując się do metody opartej na zbieraniu danych odnoszących się do siły roboczej w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich. Została ona opracowana przede wszystkim przez włoski urząd statystyczny, w związku z czym została wypróbowana w kraju szczególnie narażonym na te zjawiska, które znacznie się od siebie różnią w zależności od regionu.

1.7 Głównym czynnikiem takiego zróżnicowania jest skala działań szarej strefy, która w niektórych państwach członkowskich i w niektórych regionach sięga 30 % łącznej produkcji. Tak więc nie stanowi ona problemu marginalnego, lecz jest raczej nieodłącznym elementem systemu produkcyjnego. Dlatego też EKES przypomina o konieczności zastosowania zróżnicowanych środków przeciwdziałania, dostosowanych do różnych obszarów, sektorów produkcyjnych i rodzajów pracy, tak by odpowiednio zareagować na konkretne czynniki, nie tylko gospodarcze, lecz także kulturowe i społeczne, które leżą u podstaw działania szarej strefy i pracy nierejestrowanej.

1.8 Partnerzy społeczni mogą przyczynić się do jawności działań szarej strefy, przede wszystkim nie tyle w przypadkach, w których chodzi o różne kombinacje prowadzące do oszczędzenia na kosztach produkcji, lecz w przypadkach, w których jest ona nieodłączną częścią tkanki produkcyjnej. Polityka przeciwdziałania wymaga faktycznie stworzenia sieci podmiotów europejskich, krajowych i lokalnych świadomych tego problemu i zdolnych promować działania, które doprowadzą do tego, że działalność w szarej strefie nie będzie już korzystna. Można to osiągnąć poprzez karanie skutecznymi środkami odstraszającymi tych, którzy się jej podejmują, oraz zachęcając do legalizacji takich działań dzięki wysiłkom zapobiegawczym i naprawczym, które w obecnym kryzysie gospodarczym są prawdopodobnie bardziej przydatne.

1.9 EKES promuje na poszczególnych obszarach tworzenie centrów monitorowania działań w szarej strefie na poziomie lokalnym z udziałem przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych i właściwych władz publicznych, w celu zbadania tego problemu i rozwoju sytuacji, zidentyfikowania przeważających cech charakterystycznych, oceny najskuteczniejszych środków interwencji oraz monitorowania ich konkretnego wdrażania.

1.10 EKES wnosi o nieograniczanie walki z szarą strefą do obszaru UE, lecz także o stosowanie kryterium odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, gdy brakuje minimalnych norm godnej pracy w krajach trzecich, które są podwykonawcami w stosunku do firm w UE. Mamy tu do czynienia z działalnością nie tylko szkodliwą z punktu widzenia konkurencji między przedsiębiorstwami, lecz także z praktykami, które odwołują się do pracy nieletnich i tym samym wystawiają tych pracowników na zagrożenia dla zdrowia w chwili, gdy ignorowane są podstawowe zasady bezpieczeństwa, co miało niedawno miejsce w przypadku zawalenia się fabryki w Bangladeszu.

2. Zobowiązania Unii Europejskiej w kwestiach szarej strefy i pracy nierejestrowanej

2.1 W ramach strategii Unii Europejskiej (UE) „Europa 2020”, która ma połączyć inteligentny wzrost ze zrównoważonym rozwojem i włączeniem społecznym, wytycznym dla państw członkowskich w zakresie polityki gospodarczej towarzyszą włączone do niej wytyczne w zakresie leżącej w kompetencjach państw członkowskich⁽¹⁾ polityki na rzecz zatrudnienia, w tym w zakresie zwalczania szarej strefy i związanej z nią pracy nierejestrowanej, nielegalnej lub nieformalnej. Ogólna koncepcja szarej strefy obejmuje różne rodzaje działalności, od dozwolonej realizowanej w sposób nielegalny po niedozwoloną. Zjawiska te definiowane są jako „wszelka działalność zarobkowa, zgodna z prawem pod względem swojej natury, lecz niezgłoszona władzom publicznym, z uwzględnieniem różnic w systemach prawnych państw członkowskich”. Definicja ta (...) „obejmuje działalność różnego typu, począwszy od nieformalnych usług świadczonych w gospodarstwie domowym, a na pracy tajnej, wykonywanej przez nielegalnych rezydentów skończywszy, wykluczając jednak działalność przestępczą”⁽²⁾.

2.1.1 Działalność w szarej strefie wpływa na prawidłowe funkcjonowanie sektora wytwórczości i na jakość siły roboczej, stanowi przeszkodę dla polityki gospodarczej, społecznej i budżetowej ukierunkowanej na wzrost. Podważa też wysiłki na rzecz realizacji ambitnych celów gospodarczych i celów w zakresie zatrudnienia określonych w strategii „Europa 2020”. Ten negatywny wpływ nasila się w kontekście skutków społecznych i problemów dotyczących zatrudnienia związanych z kryzysem gospodarczym, który ogranicza możliwości znalezienia pracy oraz perspektywy odniesienia korzyści i uzyskania dochodów przez przedsiębiorstwa i pracowników.

2.1.2 W ostatnich latach w ramach europejskiej strategii zatrudnienia większą uwagę poświęca się tym zjawiskom⁽³⁾. Analizuje się je zarówno bezpośrednio, jak i w kontekście rozważań bardziej ogólnych na temat konieczności przeprowadzenia reform rynku pracy bądź też w powiązaniu z kwestiami, takimi jak nielegalna imigracja do UE czy godna praca w krajach trzecich.

⁽¹⁾ „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu”, COM(2012) 173 final, pkt. 1.1; decyzja Rady 2010/707/UE w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich, wytyczna 7.

⁽²⁾ COM(2007) 628. Analogiczną definicję stosuje OECD. Natomiast Bank Światowy proponuje, by do kategorii tej zaliczyć pracowników zatrudnionych bez umowy o pracę i pracowników samozatrudnionych zatrudniających maksymalnie pięciu pracowników niewykonyjących pracy zawodowej.

⁽³⁾ — 2013 r., dokument roboczy Międzynarodowej Organizacji Pracy „Inspekcja pracy i praca nierejestrowana”.

— Baza danych i sprawozdanie Eurofound z 2013 r. „Walka z pracą na czarno w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej i Norwegii. Podejścia i środki stosowane od 2008 r.”

— Pakiet dotyczący zatrudnienia – 2012 r.: komunikat Komisji „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu”.

— Komunikaty Komisji z 2012 r. i 2013 r. „Roczna analiza wzrostu gospodarczego”.

— Zalecenia dla poszczególnych krajów w 2012 r. i 2013 r.

— Wzajemna ocena w ramach 2012 PROGRESS Mutual Learning Programme „Zwalczanie pracy nierejestrowanej jako coraz większe wyzwanie w kontekście wysokiego wskaźnika bezrobocia”.

— Komunikat Komisji z 2010 r. „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie”, COM(2010) 682 final.

— Decyzja Rady 2010/707/UE z 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich.

— Komunikat Komisji z 2007 r. „Zaostrzenie walki z pracą niezgłoszoną”, COM(2007) 628 final.

— Specjalne badanie Eurobarometru z 2007 r. dotyczące pracy nierejestrowanej.

— Komunikat Komisji: Wyniki publicznych konsultacji w sprawie zielonej księgi Komisji pt. „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku”, COM(2007) 627 final.

— Zielona księga „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku”, COM(2006) 708 final.

— 2010 r. „Wykonalność ustanowienia europejskiej platformy współpracy pomiędzy inspektoratami pracy i innymi właściwymi organami odpowiedzialnymi za monitorowanie i egzekwowanie przepisów w celu zapobiegania i zwalczania pracy nierejestrowanej” (badanie Regioplan).

2.1.3 To zwłaszcza szara strefa i praca nierejestrowana są elementami uwzględnionymi w zapowiedzianym w kwietniu 2012 r. pakiecie dotyczącym zatrudnienia, rocznej analizie wzrostu z 2012 r. i 2013 r. oraz w zaleceniach dla poszczególnych państw członkowskich dotyczących zwalczania szarej strefy i oszustw podatkowych. W programie prac Komisji Europejskiej ⁽⁴⁾ wśród inicjatyw legislacyjnych, które należy zrealizować do 2014 r., figuruje europejska platforma współpracy w zakresie walki z pracą nierejestrowaną służąca poprawie współpracy między odnośnymi organami państw członkowskich, upowszechnianiu najlepszych rozwiązań i określeniu wspólnych zasad.

2.2 Istotnym elementem jest udział w procesie decyzyjnym organizacji pracodawców i organizacji związkowych: „Partnerzy społeczni odgrywają na poziomie krajowym istotną rolę w procesie stanowienia przepisów dotyczących rynku pracy” ⁽⁵⁾. Dlatego też Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) również podjął się rozważenia i pozytywnie odniósł się do rozwoju europejskiej polityki w zakresie zwalczania szarej strefy i pracy nierejestrowanej w dwóch opiniach, które przyjął w 1999 r. i 2005 r. ⁽⁶⁾

2.2.1 W pierwszej opinii EKES pozytywnie ocenił strategię walki opartą na integracji na pierwszym rynku pracy i na połączeniu różnych polityk, które można dostosować do różnych kontekstów normatywnych i produkcyjnych państw członkowskich. Wykazano w niej pewną dwuznaczność i niedoszacowanie: definicji pracy nierejestrowanej; rozróżnienia między tymi, którzy są zmuszeni pracować w sposób nierejestrowany, a tymi, którzy dokonali świadomego wyboru w tej kwestii; obciążenia, jakim dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz dla rzemieślników są koszty administracyjne i fiskalne; zarządzania przepływem nielegalnych imigrantów; uregulowania nowych form pracy; zróżnicowania wśród wszelkich kategorii pracowników nierejestrowanych; ewentualnej nieskuteczności niektórych z przewidzianych środków zwalczania.

2.2.2 Druga opinia została przyjęta przez EKES w 2005 r. z inicjatywy własnej ⁽⁷⁾. Ponowiono w niej krytykę już poczynioną w poprzedniej opinii i uwzględniono także nowe elementy. Znalazły się wśród nich: wzmocnienie zachęt do zalegalizowania pracy, zmniejszenie obciążeń biurokratycznych w tworzeniu nowych przedsiębiorstw, objęcie szczególną uwagą pracowników o niskich dochodach, upowszechnianie kampanii informacyjnych i edukacyjnych wśród pracowników i przedsiębiorstw, wdrożenie skutecznego systemu kontroli i kar jako środków zniechęcających, zwracanie uwagi na normy pracy w krajach trzecich, powiązania z bezrobociem.

3. Uwagi ogólne: konieczność interwencji

3.1 Szara strefa działalności wynika nie tylko z kosztów postrzeganych jako nadmierne (zwłaszcza pracy). W związku z tym nie służy jedynie nielegalnemu zmniejszeniu kosztów produkcji w wyniku oszustw podatkowych i oszustw w stosunku do zabezpieczeń społecznych. Wynika ona także z chęci nieprzestrzegania przepisów i norm pracy (minimalne wynagrodzenie, maksymalny wymiar czasu pracy, bezpieczeństwo, certyfikacje). Z rozważań tych wyłączono działalność przestępczą oraz takie działania dozwolone, które są prowadzone przez podmioty nieupoważnione, a jednocześnie włączono do nich okazjonalną pracę nieformalną wykonaną dla rodziny lub sąsiadów, które ogólnie spotykają się z większą akceptacją społeczną.

3.1.1 Zjawisko to jest tak dalece złożone, że siła robocza z nim związana przedstawia bardzo różnorodną typologię ⁽⁸⁾: osoby samozatrudnione, które podejmują decyzję o niezarejestrowaniu się, osoby zatrudnione nieobjęte zabezpieczeniami społecznymi, osoby bez umowy o pracę lub też częściowo opłacane „na lewo”, bezpłatnie pomagający członkowie rodziny, pracownicy, którzy nie deklarują drugiej czy trzeciej pracy, nielegalni imigranci, pracownicy nieobjęci minimalnymi normami godnej pracy w krajach trzecich jako podwykonawcy dla UE.

3.2 Konieczność zdecydowanego zwalczania szarej strefy gospodarki i pracy nierejestrowanej wynika z ich różnorodnych skutków dla przedsiębiorstw i pracowników, a także dla budżetu publicznego:

— konkurencja między przedsiębiorstwami jest zakłócona z powodu nieuczciwych warunków jej prowadzenia i różnic między tymi, którzy przestrzegają przepisów, a tymi, którzy tego nie robią i w ten sposób wciąż prowadzą działalność, która prawdopodobnie nie utrzymałaby się na rynku; prowadzi to ponadto do braku skuteczności dynamicznej, gdy przedsiębiorstwa nie rozwijają się, by pozostać w szarej strefie i nie mają dostępu do pożyczek;

⁽⁴⁾ COM(2012) 629 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 173 final, punkt 3.2.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 101 z 12.4.1999, ss. 30–37, odnosząca się do dokumentu COM(98) 219; Dz.U. C 255 z 14.10.2005, ss. 61–66. Temat ten został również podjęty m.in. w opiniach dotyczących ogólniej rynku pracy lub równoległych zjawisk związanych z szarą strefą: Dz.U. C 175 z 27.7.2007, ss. 65–73 i Dz.U. C 204 z 9.8.2008, ss. 70–76.

⁽⁷⁾ Na podstawie rezolucji Rady nr 13538/1/03 w sprawie pracy nielegalnej i decyzji Rady z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia.

⁽⁸⁾ Międzynarodowa Organizacja Pracy, „Labour Inspection and Undeclared Work in the EU”, dokument roboczy nr 29, Genewa 2013 r., rozdział 1.

- pracownicy poddani są warunkom urągającym zasadom bezpieczeństwa fizycznego, dochodowego i socjalnego, które przynoszą skutki nie tylko natury etycznej dla ich godności, lecz także z punktu widzenia produktywności i pozbawiają ich możliwości korzystania z kształcenia ustawicznego, doskonalenia zawodowego, przekwalifikowania się, zmiany procesów produkcyjnych i produktów;
- zasoby finansów publicznych zostają zubożone, co prowadzi do ograniczenia wpływów z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych (luka podatkowa) i do nierównomiernego rozłożenia kosztów usług publicznych i państwa opiekuńczego (niewłaściwa działalność rynkowa).

3.3 Proces globalizacji gospodarczej i zmiany społeczno-demograficzne stwarzają ponadto – przynajmniej potencjalnie – więcej miejsca dla szarej strefy i pracy nierejestrowanej. Dlatego też polityka w zakresie zwalczania tych zjawisk powinna podlegać odpowiednim przemianom, dostosowywać się do zmieniających się warunków i zajmować się nowymi zjawiskami. Chodzi tu o większe zapotrzebowanie na usługi rodzinne i opiekę, ograniczenie różnych form pracy znormalizowanej oraz zwiększenie elastyczności stosunków umownych, rozwój samozatrudnienia i outsourcingu, a także umocnienie wielonarodowych grup przedsiębiorstw. Wymaga to zwrócenia większej uwagi na definicje normatywne, instrumenty monitorowania i kontroli oraz formy koordynacji międzynarodowej.

3.4 Ze statystycznego punktu widzenia działalność szarej strefy jest nierozłączną częścią PKB i wymaga odpowiedniej metody oszacowania. Wiarygodne i porównywalne informacje dotyczące skali i struktury tej działalności trudno jest zdobyć w UE, przynajmniej z trzech powodów: i) samej natury tego zjawiska, z definicji trudno poddającego się bezpośredniej obserwacji, ii) wielości obowiązujących podejść stosowanych w państwach członkowskich, co prowadzi do zróżnicowania przepisów krajowych, iii) różnych metod obliczeniowych. Oczywiście różne podejścia wiążą się z różnymi metodami kwantyfikacji, które mogą się znacznie od siebie różnić, również w obrębie tego samego państwa (zob. tabela 1). Zazwyczaj dane publikowane przez oficjalne źródła krajowe są zaniżone w stosunku do tych, które pochodzą z opracowań naukowców i organizacji międzynarodowych.

3.4.1 Istnieją trzy rodzaje oceny skali działalności szarej strefy, które mogą być ponadto stosowane do różnych przedmiotów analizy (wartość dodana lub zatrudnienie):

- bezpośrednie badania na poziomie mikroekonomicznym (np. Eurobarometr i europejski sondaż społeczny) za pomocą okresowych lub ciągłych badań reprezentacyjnych, w których od respondentów zbiera się informacje dotyczące charakteru ich stosunku pracy⁽⁹⁾;
- pośrednie oszacowanie makroekonomiczne na podstawie innych znanych wielkości skorelowanych w sposób trwały z działalnością szarej strefy, takich jak rachunki narodowe, dynamika rynku pracy, konsumpcja i popyt walutowy;
- modele ekonometryczne, które zajmują się szarą strefą jako zmienną, której nie daje się zaobserwować, na podstawie głównych czynników, które jej sprzyjają, i wskaźników działalności nierejestrowanej.

3.5 W badaniu przeprowadzonym na poziomie europejskim zalecono, by za podstawę przydatną do uzyskania jednolitych i porównywalnych między państwami członkowskimi danych szacunkowych przyjąć metodologię pośrednią opracowaną przez włoski Krajowy Urząd Statystyczny, obejmującą szeroko dostępne i wiarygodne dane dotyczące nakładów pracy⁽¹⁰⁾. W perspektywie średnioterminowej mogłoby to stać się wspólną i powszechnie uznaną w UE podstawą analiz, porównań i ocen, która nie byłaby zależna od opracowań przygotowanych przez ośrodki badań i organizacje zewnętrzne.

3.6 W obecnej sytuacji porównywalne informacje dotyczące wszystkich państw członkowskich pochodzą z modeli ekonometrycznych szarej strefy bądź z bezpośrednich badań reprezentacyjnych dotyczących odsetka siły roboczej (najemnej i prowadzącej działalność niezależną), który jest zatrudniony nieformalnie. Na ich podstawie otrzymuje się wyniki częściowo sprzeczne, gdyż przeanalizowano różne aspekty (zob. tabela 2). Ponadto tylko nieliczne państwa członkowskie zbierają okresowo na poziomie krajowym dane dotyczące tego zjawiska.

⁽⁹⁾ Nawet jeśli związane z tym jest ryzyko niedostatecznej reprezentacji szarej strefy w nieszczerych odpowiedziach, korzystne jest uzyskanie licznych informacji dotyczących sytuacji społeczno-gospodarczej.

⁽¹⁰⁾ Ciccarone G. et al., *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, GHK & Fondazione G. Brodolini, sprawozdanie końcowe dla Komisji Europejskiej – DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, grudzień 2009 r.

3.6.1 Metoda ekonometryczna wskazuje na wartości maksymalne w niektórych państwach członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej (najwyższe wyniki przekraczające 30 % zanotowano w Bułgarii), wysokie na południu Europy, średnie w pozostałej części Europy Środkowo-Wschodniej i krajach nordyckich, a minimalne kontynentalnych i anglosaskich w państwach członkowskich⁽¹¹⁾.

3.6.2 Metoda bezpośrednia daje z kolei bardziej zróżnicowany obraz, w którym wartości maksymalne odnotowuje się na południu (zwłaszcza na Cyprze i w Grecji), lecz także w Irlandii i w Polsce. Natomiast wartości minimalne występują w niektórych państwach członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej, kontynentalnej i w krajach nordyckich⁽¹²⁾.

4. Uwagi szczegółowe: wpływ kryzysu i wskazówki strategiczne

4.1 Wpływ kryzysu i polityki oszczędności nie jest jasny a priori. Z punktu widzenia podaży recesja powinna sprzyjać zmniejszeniu, również nielegalnemu, kosztów produkcji, by zrekompensować mniejsze korzyści i dochody, ze względu na większą skłonność bezrobotnych do przyjęcia pracy nielegalnej. Z punktu widzenia popytu mniejsze są możliwości znalezienia pracy przez osoby o niskich kwalifikacjach, gdyż mniejsza jest konsumpcja i mniejsze inwestycje w takich sektorach jak budownictwo, handel, hotelarstwo, catering oraz usługi rodzinne.

4.1.1 W sumie dane empiryczne nie prowadzą do jednoznacznych wniosków⁽¹³⁾. Niedawny rozwój sytuacji wskazuje na jednolitą tendencję zniżkową w zależności od modelu ekonometrycznego, z nieznacznym wzrostem w 2009 r. w pełni kryzysu, lecz następnie w latach 2010–2012 (zob. tabela 3) nastąpił szybki powrót do sytuacji wcześniejszej. Z badań bezpośrednich wyłania się z kolei obraz bardziej zróżnicowany: niektóre państwa członkowskie wykazują spadek zatrudnienia nieformalnego wśród pracowników najemnych, podczas gdy w innych obserwuje się częstsze unikanie opodatkowania wśród samozatrudnionych.

4.2 Poza skalą także struktura działalności w szarej strefie i pracy nierejestrowanej różni się między państwami członkowskimi ze względu na różnice między strukturami produkcyjnymi, jak i państwowymi systemami opieki społecznej⁽¹⁴⁾. Kategorie pracowników, które są głównie związane z tymi zjawiskami i które już w normalnych warunkach znajdują się w gorszej sytuacji ekonomicznej niż średnia krajowa, w okresie recesji są tym bardziej narażone na pogorszenie sytuacji, a ich możliwości uzyskania dochodów jeszcze bardziej maleją⁽¹⁵⁾.

4.3 Wynika z tego, że dynamika szarej strefy i pracy nierejestrowanej, zwłaszcza w wyniku kryzysu, nie wpływa na siłę roboczą w sposób jednolity ani w różnych państwach członkowskich, ani w obrębie poszczególnych gospodarek. W pracach nad polityką zwalczania szarej strefy i we wdrażaniu antycyklicznej polityki społecznej trzeba uwzględnić te zróżnicowane skutki.

4.4 Wobec złożoności i wielowymiarowości szarej strefy i pracy nierejestrowanej, wszyscy zgadzają się co do konieczności zastosowania zróżnicowanych instrumentów zwalczania tych zjawisk, od zniechęcania poprzez kontrole i kary, po zachęty do przestrzegania przepisów. EKES stwierdza narastające w ostatnich latach znaczenie działań zapobiegawczych i naprawczych mających zapobiec pojawieniu się czynników sprzyjających szarej strefie i zachęcić do legalizacji działalności. Działania te są prawdopodobnie bardziej przydatne z punktu widzenia ich wkładu w przezwyciężenie kryzysu gospodarczego⁽¹⁶⁾ (zob. tabela 4).

⁽¹¹⁾ Schneider F., *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?*, IZA dokument do dyskusji, n. 6423, marzec 2012 r.; Schneider F., *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts*, dokument roboczy, 2012 r.

⁽¹²⁾ Hazans M., *Informal Workers across Europe. Evidence from 30 European Countries*, Policy Research Working Paper, n. 5912, Bank Światowy, grudzień 2011; Packard T. – Koettl J. – Montenegro C.E., *In From the Shadow. Integrating Europe's Informal Labor*, Bank Światowy, 2012 r., rozdział 1.

⁽¹³⁾ Schneider F., cit.; Hazans M., cit.; Packard T. – Koettl J. – Montenegro C.E., op. cit.

⁽¹⁴⁾ W krajach nordyckich, w których większe są wydatki na politykę rynku pracy, ochronę socjalną i redystrybucję, a w związku z tym charakteryzujących się wyższym poziomem wyrównania dochodów, obserwuje się także mniej wypadków pracy nierejestrowanej, która odnosi się w większości do drugiej pracy podjętej, by wesprzeć dochody. W Europie Południowej natomiast, wobec ograniczenia aktywnej polityki pracy i opieki społecznej, szara strefa odgrywa rolę zastępczą, w związku z czym zjawisko to jest szczególnie rozpowszechnione wśród bezrobotnych i osób pozostających na marginesie rynku pracy formalnej. Zob. Eurofound, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008*, czerwiec 2013 r., rozdział 1 i 4.

⁽¹⁵⁾ Hazans M., ss. 22–39.

⁽¹⁶⁾ Zob. Eurofound rozdział 2 i 3.

4.5 Zazwyczaj proponuje się różne środki, które oddziałują na różnorodne aspekty tego zjawiska. Są to m.in. działania mające:

- ułatwić przedsiębiorstwom przestrzeganie przepisów i zmniejszyć koszty z tym związane poprzez zmianę i uproszczenie procedur administracyjnych i podatkowych;
- zwiększyć prawdopodobieństwo wykrycia tego procederu poprzez nasilenie kontroli, zwłaszcza w ramach inspekcji trójstronnych z udziałem przedstawicieli właściwych władz publicznych⁽¹⁷⁾, pracodawców i związków zawodowych, oraz zwiększając efektywność i skuteczność istniejących już kar;
- być zachętą dla małych i średnich przedsiębiorstw do wzrostu i uruchomienia polityki przemysłowej, by stworzyć korzystne warunki dla sektorów produkcyjnych o dużym zapotrzebowaniu na wykwalifikowaną siłę roboczą;
- zmniejszyć atrakcyjność pracy nierejestrowanej w oczach pracowników, poprzez wsparcie dla dochodów i wyraźniejsze powiązanie między składkami na ubezpieczenia społeczne i świadczeniami społecznymi;
- wprowadzić uregulowania dotyczące nowych form pracy, tak by nie były one przedmiotem nadużyć, lecz pozwalały na pogodzenie potrzeb przedsiębiorstw i pracowników;
- monitorować prawidłowość opłacania składek za pośrednictwem wskaźników spójności między kosztami pracy siły roboczej⁽¹⁸⁾ (w zależności od sektora, kategorii przedsiębiorstwa i obszaru), uzgodnionych z partnerami społecznymi;
- zmniejszyć poziom akceptacji społecznej dla szarej strefy i rozpropagować etykę podatkową poprzez oddziaływanie na świadomość opinii publicznej, dążenie do bardziej sprawiedliwego rozłożenia obciążeń fiskalnych i zwiększania poziomu zaufania do administracji publicznej i polityki;
- umożliwić opracowywanie okresowych sprawozdań z monitorowania, ocenę dynamiki zachodzących przemian oraz skuteczności przeprowadzanych działań;
- zacieśnić współpracę między państwami członkowskimi w odniesieniu do przedsiębiorstw wielonarodowych, także za pośrednictwem odpowiednich agencji lub struktur instytucjonalnych⁽¹⁹⁾.

4.6 Wszystkim tym działaniom przyświeca jednak wspólny cel: sprawić, by koszty, które firmy ponoszą z tytułu sankcji ekonomicznych i z powodu negatywnego wpływu na opinię społeczną, przewyższały potencjalne korzyści płynące z oszustwa lub nieprawidłowości, a w rezultacie zmniejszyć atrakcyjność podejmowanego ryzyka. Z kolei z punktu widzenia pracownika, sprawić, by praca rejestrowana była bardziej opłacalna od nierejestrowanej pod względem miesięcznych zarobków i perspektyw zawodowych. Oczywiście wymaga to różnorodnych form wsparcia w procesie przejścia od pracy nierejestrowanej na zatrudnienie oficjalne.

Bruksela, 21 stycznia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁷⁾ Międzynarodowa Organizacja Pracy, op. cit., rozdział 3.

⁽¹⁸⁾ Pozwalają one na wykrycie ewentualnego zatrudnienia siły roboczej w szarej strefie, jeśli z audytów wynika, że koszty pracy (płace plus składki na ubezpieczenia społeczne) są niższe od szacunkowych minimalnych wartości progowych. Zostały wymienione jako dobre rozwiązania w COM(2007) 628 final.

⁽¹⁹⁾ Dekker H. et al., *Joining up the fight against undeclared work in Europe*, Regioplan, sprawozdanie końcowe dla Komisji Europejskiej – DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, grudzień 2010 r., rozdział 5.