Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy

Środki mające na celu rozwiązanie problemu pracy nierejestrowanej w Unii Europejskiej

Streszczenie

Wstęp

We wszystkich 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE27) oraz Norwegii prowadzone są intensywne prace nad stworzeniem i przetestowaniem środków politycznych mających na celu rozwiązanie problemu nierejestrowanego zatrudnienia. Mimo wielokrotnych prób opisania różnorodnych środków stosowanych w poszczególnych krajach, brakuje jednego elementu, jakim jest tzw. „bank wiedzy", który pozwala w szczególności ustalić najbardziej skuteczne środki. W celu uzupełnienia tego braku wiedzy Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) przystąpiła do realizacji projektu utworzenia tego typu zasobu, zlecając badania polegające na analizie skuteczności i możliwości przenoszenia środków politycznych.

Sprawozdanie opublikowane w 2008 r. było pierwszym krokiem w kierunku utworzenia takich zasobów dzięki zleceniu badania skuteczności środków politycznych wdrożonych w pięciu krajach: Belgii, Danii, Polsce, we Włoszech i w Wielkiej Brytanii. W niniejszym sprawozdaniu poszerzono zakres poprzedniego badania, rozpatrując środki polityczne w 28 krajach (państwach członkowskich UE oraz Norwegii). Zawarto w nim także nowy rozdział poświęcony charakterowi i zasięgowi zjawiska pracy nierejestrowanej w UE27 opracowany w oparciu o wyniki ankiety Eurobarometru. Owocem tej inicjatywy jest rozbudowany w ogromnym stopniu bank wiedzy, który obejmuje przegląd co najmniej trzech środków politycznych każdego z 28 uwzględnionych krajów. Stąd też inicjatywa stanowi pierwszy istotny krok na drodze do stworzenia wszechstronnego centrum uczenia się lub banku zasobów umożliwiającego partnerom społecznym gromadzenie i wymianę wiedzy na temat rozwiązywania problemu pracy nierejestrowanej, dokonywanie przeglądu ocen inicjatyw politycznych, a także poznanie ich wykonalności i możliwości przenoszenia na inne sektory, kraje i zawody.

Kontekst polityki

Ponieważ problem pracy nierejestrowanej dotyczy wszystkich państw członkowskich UE, jest przedmiotem wspólnego zainteresowania w obszarze zatrudnienia i może mieć znaczący wpływ na finanse publiczne, zważywszy na powodowane zmniejszenie wpływów z podatków i składek na zabezpieczenie społeczne. Praca nierejestrowana ma również niekorzystny wpływ na osoby fizyczne w zakresie zabezpieczenia społecznego. Aby skutecznie radzić sobie z problemem pracy nierejestrowanej zarówno w całej UE27, jak i w poszczególnych krajach, należy zredukować bodźce finansowe zachęcające do podejmowania pracy nierejestrowanej oraz zmienić nastawienie ludzi do tego rodzaju pracy. Wydany w 2007 r. drugi komunikat Komisji Europejskiej dotyczący pracy nierejestrowanej — *Zaostrzenie walki z pracą niezgłoszoną* — zachęcał do częstszego stosowania środków polegających na „metodzie kija i marchewki". Komisja uznała, że pomimo wprowadzania środków odstraszających, uzdrawiających oraz prewencyjnych, niewiele państw decyduje się na wprowadzenie środków promujących moralność podatkową i dlatego, aby zmienić nastawienie podatników w tym względzie, zaleca bardziej intensywne zastosowanie inicjatyw, których celem jest podnoszenie świadomości.

Zważywszy na występujące od początku nowego tysiąclecia zjawisko eksperymentowania z różnorodnymi podejściami i środkami politycznymi, możliwość dzielenia się partnerów społecznych wiedzą o tym, które z nich okazały się skuteczne, a które nie, tym bardziej zyskuje na znaczeniu. Pomimo podejmowania różnych działań politycznych na terenie wszystkich państw członkowskich brakuje oceny ich skutków oraz gromadzenia wiedzy fachowej. Problem wynikający z braku skoordynowanego uczenia się od siebie nawzajem został także naświetlony w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2008 r. wzywającej państwa członkowskie do zaostrzenia walki z pracą nierejestrowaną. W rezolucji wezwano także Komisję,

aby rozważyła utworzenie bazy danych „dotyczących różnych podejść i środków wdrożonych na skalę krajową przez każde z państw członkowskich w celu oceny ich wykonalności oraz możliwości ich przeniesienia na inne sektory i obszary pracy w innych państwach członkowskich”.

Najważniejsze ustalenia

Dotychczas przeprowadzenie świadomej dyskusji na temat metod rozwiązywania problemu pracy nierejestrowanej, zarówno w UE27, jak i poszczególnych krajach było znacznie utrudnione z uwagi na nieznajomość charakteru pracy nierejestrowanej. Z badania wynika, że praca nierejestrowana nie wszędzie ma taki sam charakter, przykładowo, praca nierejestrowana może różnić się rodzajem z uwagi na rozkład sektorowy oraz pobudki decydujące o jej podjęciu. W związku z tym środek polityczny ważny w walce z pracą nierejestrowaną w jednym kraju lub regionie gdzie indziej może się okazać mniej skuteczny. Stąd w przypadku rozwiązywania problemu pracy nierejestrowanej podejście uniwersalne jest nieskuteczne. Podejścia i środki polityczne muszą zatem zostać dopasowane do określonych okoliczności w różnych krajach i regionach.

W celu zrozumienia zakresu praktyk obecnie stosowanych w poszczególnych krajach dokonano typologicznego podziału potencjalnych podejść i dostępnych środków politycznych. Wyróżniono dwa ogólne kierunki polityki: jeden to odstraszanie, którego celem jest wykrycie i karanie za nieprzestrzeganie przepisów prawa, a drugi to pozytywne zachęcanie do przestrzegania przepisów. Ustalono przede wszystkim, że we wszystkich badanych krajach tradycyjnie wprowadzano środki odstraszające w celu podniesienia rzeczywistego lub postrzeganego prawdopodobieństwa wykrywania i karania. W ostatnich latach, zwłaszcza od czasu publikacji wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia nr 9 w 2003 r., coraz częściej stosuje się jednak łagodniejsze podejście, wprowadzając środki mające na celu ułatwianie formalizacji zatrudnienia zamiast karania nieformalnego zatrudnienia. Wśród nich znajdują się środki prewencyjne zapobiegające nieprzestrzeganiu przepisów prawnych u jego źródeł, bodźce mające zachęcić pracowników nierejestrowanych do podjęcia pracy rejestrowanej oraz środki promujące moralność podatkową. Pomimo tych środków, liczba podejmowanych działań mających na celu wpajanie moralności podatkowej jest, jak dotychczas, niewielka.

Ocena licznych podejść i środków politycznych stosowanych w UE27 i Norwegii pozwala poznać najlepsze praktyki oraz dostarcza praktycznych przykładów w tym zakresie. Podjęte inicjatywy obejmują środki odstraszające, prewencyjne, „uzdrawiające” skierowane na legalizację pracy nierejestrowanej oraz środki, których celem jest zmiana nastawienia oraz wpajanie przestrzegania obowiązku płacenia podatków. Kolejnym głównym wnioskiem jest to, że najlepsza praktyka nie sprowadza się wyłącznie do doboru środków politycznych skutecznych w walce z pracą nierejestrowaną, ale także polega na znalezieniu najskuteczniejszego sposobu zestawienia tych środków w odpowiednie kombinacje i sekwencje. Dlatego też ocena, które z kombinacji i sekwencji środków są najskuteczniejsze i możliwe do przeniesienia, powinna stanowić integralną część procesu przeglądu.

Wskazówki dotyczące polityki

- Oceny poszczególnych środków stanowią konkretną bazę dowodową umożliwiającą krajom podjęcie decyzji o przetestowaniu danej inicjatywy na własnym obszarze.
- Należy przeprowadzić więcej badań skuteczności określonych środków politycznych w eliminowaniu problemu pracy nierejestrowanej oraz możliwości ich przeniesienia.
- Należy lepiej zrozumieć, jakie kombinacje i sekwencje środków politycznych są najskuteczniejsze i najodpowiedniejsze w różnych sytuacjach.
- Z badań wynika, że uczenie się na podstawie doświadczeń innych krajów przed wprowadzeniem środków politycznych stanowi raczej wyjątek niż regułę. Dlatego, w celu wprowadzenia międzynarodowego i międzyregionalnego podejścia, należy zachęcać do prób aktywnego dzielenia się doświadczeniem oraz uczenia się od siebie nawzajem.
- Istnieje także potrzeba poszerzania wiedzy na temat środków politycznych poprzez gromadzenie danych z większej liczby krajów, z uwzględnieniem krajów Australazji, Ameryki Północnej i krajów Południa.
- W celu zmiany nastawienia, w szczególności z myślą o zachęcaniu do większej moralności podatkowej, należy szerzej stosować inicjatywy promujące podnoszenie świadomości.

Więcej informacji

Sprawozdanie – *Measures to tackle undeclared work in the European Union* – jest dostępne na stronie internetowej http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. Towarzyszący mu „bank wiedzy” zawierający studia przypadków dotyczących pracy nierejestrowanej jest także dostępny w Internecie na stronie http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radosław Owczarzak, kierownik ds. badań
row@eurofound.europa.eu