



Praca nierejestrowana w 27 państwach członkowskich UE oraz Norwegii

Streszczenie

Wprowadzenie

Od opublikowania poprzednich sprawozdań na temat sposobów rozwiązywania problemu pracy nierejestrowanej w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE27) oraz Norwegii (Eurofound 2008, 2009) nasiliła się trwająca recesja gospodarcza. Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie aktualnego przeglądu polityki i środków mających na celu rozwiązanie problemu pracy nierejestrowanej, które zostały wdrożone od początku recesji w 2008 r.

Kontekst polityki

Istnieją dwa przeciwstawne poglądy na temat tego, w jaki sposób kryzys ekonomiczny wpływa na skalę nierejestrowanej gospodarki. Zgodnie z jedną z tych perspektyw gospodarka nierejestrowana wzrasta w zależności od oficjalnej gospodarki. Zgodnie z tą teorią przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe szukają oszczędności i obniżają koszty, aby zrekompensować sobie coraz niższe zyski i dochody, zastępując pracę oficjalną pracą nierejestrowaną, zaś bezrobotni pracownicy są bardziej skłonni do podejmowania pracy nierejestrowanej w ramach strategii radzenia sobie z kryzysem. Odmienny pogląd głosi, że rozmiar nierejestrowanej gospodarki spada wskutek mniejszego zapotrzebowania na pracę nierejestrowaną, które wynika ze zmniejszenia się kwoty dostępnych środków. Tradycyjne sektory, w których zwykle koncentruje się praca nierejestrowana (takie jak budownictwo i gastronomia) mocniej odczuwają skutki kryzysu gospodarczego, dlatego praca nierejestrowana będzie w nich zastępowana „elastycznymi” i tańszymi formami pracy oficjalnej.

Jakie więc zmiany nastąpiły w gospodarce nierejestrowanej od początku recesji? Czy nastąpił wzrost, czy też spadek skali zjawiska? Schneider (2012) szacuje, że poza niewielkim wzrostem pomiędzy 2008 a 2009 r., który miał miejsce w większości krajów UE27,

widoczny jest ciągły i coraz większy spadek rozmiaru gospodarki nierejestrowanej z 22,3% nieoficjalnego PKB w 2003 r. do 18,4% w roku 2012 r. Ta tendencja jest widoczna we wszystkich 27 państwach członkowskich UE oraz w Norwegii.

Pomimo wspólnej trajektorii, skala nierejestrowanej gospodarki jest bardzo różna w różnych państwach członkowskich, wahając się od 7,6% PKB w Austrii do 31,9% w Bułgarii. W istocie w ramach krajów UE27 widać wyraźny podział północ-południe i wschód-zachód. Kraje, w których rozmiar zjawiska plasuje się poniżej średniej, to przede wszystkim państwa członkowskie z zachodu Europy i ze Skandynawii, natomiast kraje, w którym wielkość nierejestrowanej gospodarki przekracza średnią, mieszczą się zazwyczaj w Europie Środkowo-Wschodniej lub na południu UE.

Kogo dotyka spadek nierejestrowanej ekonomii w czasach obecnego kryzysu gospodarczego? W krajach skandynawskich najbardziej ucierpiały osoby, które są oficjalnie zatrudnione, ale wykonywały dodatkową, niezarejestrowaną pracę w celu zwiększenia swoich dochodów. Z kolei na południu Europy wspomniany spadek nierejestrowanej gospodarki najbardziej dotknął bezrobotnych. To samo zjawisko obserwuje się w Europie Zachodniej i Środkowo-Wschodniej oraz ogólnie we wszystkich krajach UE27. Nawet gdy bezrobotnej osobie uda się znaleźć nierejestrowaną pracę, jest ona gorzej płatna, a roczny dochód z takiej pracy jest niższy, niż dochód osoby oficjalnie zatrudnionej, która wykonuje taką samą pracę.

Kluczowe ustalenia

Od początku recesji we wszystkich krajach UE27 wprowadzono szeroki zakres podejść do polityki i środków mających na celu rozwiązanie problemu pracy nierejestrowanej. Chociaż dominującym

podejściem w większości państw członkowskich jest podejście „odstraszające”, którego celem jest nakłonienie do przestrzegania prawa poprzez wykrywanie i karanie przypadków łamania przepisów, od początku recesji w szerszym stopniu wykorzystuje się również podejście zorientowane na ułatwienia, które opiera się na stosowaniu pozytywnych bodźców i zachęt mających skłonić osoby fizyczne i przedsiębiorstwa do pracy w ramach oficjalnej gospodarki.

Do roku 2010 aż 90% spośród 30 państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) łącznie ze Szwajcarią wdrożyło środki polityczne mające na celu zapobieganie angażowaniu się przez przedsiębiorstwa i osoby fizyczne w pracę nierejestrowaną, 64% krajów stosowało co najmniej jeden środek zaradczy mający na celu przeniesienie pracy nierejestrowanej do oficjalnej strefy, a 69% przyjęło środki mające na celu uzyskanie zobowiązania do stosowania zasad „moralności podatkowej”. Jednak zakres wdrożonych środków pozostał stosunkowo wąski.

Poza prostymi środkami związanymi z przestrzeganiem prawa, tylko nieliczne kraje zastosowały inne środki zaradcze. Oprócz zachęt podatkowych skierowanych bezpośrednio do uczestników rynku pracy (takich jak zwolnienie z podatku dochodowego, ulgi podatkowe i systemy subsydiów), mniej niż jedna trzecia krajów przyjęła inne środki, a poza kampaniami informacyjnymi bardzo niewiele państw podjęło inne zobowiązania. Niemniej jednak od momentu wystąpienia recesji wdrożono również wiele nowatorskich środków politycznych, które można przenieść na inne kraje. Środki te zostały włączone w poszerzony bank wiedzy obejmujący środki polityczne zgodne z dobrą praktyką, który stanowi załącznik do niniejszego sprawozdania (zob. <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>).

Wskazówki dotyczące polityki

Pierwszym istotnym wnioskiem ze sprawozdania podsumowującego jest to, że wiele środków politycznych, które są stosowane przez państwa członkowskie UE27 i Norwegię, można przenieść na inne sektory i kraje. Jeśli państwa członkowskie wykorzystają stworzony bank wiedzy w celu identyfikacji nowych możliwości w zakresie inicjatyw

dotyczących polityki, rozszerzając obecny repertuar środków, będzie to sukces na drodze do osiągnięcia istotnego celu. Raport zawiera wskazówki dotyczące środków, które mogą potencjalnie przyczynić się do wprowadzenia dobrych praktyk, a które państwa członkowskie mogą zechcieć dalej rozważyć.

Drugim ważnym wnioskiem jest zaobserwowanie, że istnieje silna korelacja pomiędzy ogólnymi środkami wdrażanymi w ramach programu oszczędnościowego przyjętego przez dane państwo a wielkością i wzrostem nierejestrowanej gospodarki. Oceniając skutki, jakie dla nierejestrowanej gospodarki będą miały neoliberalne środki oszczędnościowe, takie jak obniżanie podatków, deregulacja i ograniczanie do minimum interwencji państwa, w porównaniu do socjaldemokratycznych środków takich jak zwiększenie nakładów publicznych na rynku pracy i wydatków na opiekę społeczną, sprawozdanie pokazuje, że w przeciwieństwie do środków socjaldemokratycznych, środki neoliberalne są silnie skorelowane z większą skalą nierejestrowanej gospodarki. Nie tylko brak korelacji pomiędzy niższymi podatkami a mniejszą skalą nierejestrowanej gospodarki – w państwach, w których są wyższe nakłady na interwencje na rynku pracy, opiekę społeczną i redystrybucję, i w których występuje wyższy poziom wyrównania dochodów (mierzony współczynnikiem Giniego), poziom nierejestrowanej gospodarki jest niższy.

Takie ustalenia powinny być jednak traktowane ostrożnie. Chociaż zaobserwowane korelacje nie sugerują związku przyczynowo-skutkowego, sugerują jednak, że istnieje pewien związek pomiędzy rodzajem środków podejmowanych w ramach programów oszczędnościowych a wielkością i wzrostem rozmiaru nieoficjalnej gospodarki. Pomocne może okazać się przeprowadzenie w każdym państwie członkowskiej badań podłużnych, aby ocenić, czy istnieje podobnie silna korelacja pomiędzy nakładami na interwencje na rynku pracy i opiekę społeczną a wielkością nierejestrowanej gospodarki. Silna korelacja będzie dalszym dowodem na to, że skala nierejestrowanej gospodarki jest powiązana z szeroką polityką gospodarczą i społeczną stosowaną przez państwo. Celem niniejszego sprawozdania jest dostarczenie twórcom polityki zasobu, z którego mogą wybrać skuteczne podejście do polityki i środki do zastosowania.

Dalsze informacje

Sprawozdanie *Undeclared work in 27 European Union Member States and Norway* znajduje się na stronie <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2013/243/en/1/EF13243EN.pdf>

W celu uzyskania dokładniejszych informacji należy kontaktować się z kierownikiem działu Donaldem Storrie, pod adresem poczty elektronicznej: dst@eurofound.europa.eu