

**Przyczyny pracy nierejestrowanej,
jej skala, charakter i skutki społeczne**

W okresie od lutego do listopada 2007 r., na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w ramach projektu *Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne* były prowadzone równocześnie i niezależnie od siebie dwa projekty badawcze. Realizatorem pierwszego z nich był Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS) oraz Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). Wykonawcą drugiego projektu było CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych oraz Millward-Brown SMG/KRC. Oba konsorcja wykonujące badania, działając niezależnie od siebie, w podobny sposób zbudowały logikę badań. Uznano, że są trzy perspektywy, które muszą znaleźć odzwierciedlenie w analizach – osób zatrudnionych w sposób nierejestrowany, osób i firm zatrudniających w sposób nierejestrowany oraz instytucji publicznych, których zadaniem jest, między innymi, ograniczenie „szarej strefy”. Każda perspektywa jest inna, bo inne są cele zaangażowanych podmiotów. Dopiero złożenie tych opinii daje pełen obraz „szarej strefy”.

Raport z realizacji tych projektów, stanowiący podsumowanie pełnych sprawozdań, złożonych przez oba konsorcja, został opublikowany i jest dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej www.mpips.gov.pl. Poniżej zostały przedstawione, w bardzo syntetycznej formie, jedynie wybrane informacje o przeprowadzonych badaniach i uzyskanych wynikach. Dla uzyskania pełnej wiedzy o zrealizowanym projekcie konieczna jest lektura wspomnianego raportu.

Najważniejsze wnioski z badań

- W ramach realizowanego projektu badawczego podjęto próbę szacowania skali zjawiska gospodarki nieformalnej w Polsce, przy zastosowaniu metod pośrednich (metody ekonometryczne, metoda transakcyjna, analiza zużycia energii, metoda rozbieżności, metoda partycypacyjna). Za najbardziej wiarygodne należy uznać metody ekonometryczne, z których dwie wykorzystano w przeprowadzonych badaniach – metodę opartą na energii elektrycznej oraz na popycie na pieniądze. Uzyskane wyniki obrazują poniższe tabele (nr 1 i 2).

Tabela 1

Szacunek stosunku nieoficjalnego PKB do oficjalnego w latach 1999–2006 metodą badania popytu na energię elektryczną, w %

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
$\frac{\text{nieoficjalny PKB}}{\text{oficjalny PKB}}$	24,5	24,5	24,5	25,8	25,8	22,2	22,3	22,1

Źródło: wyniki badań IPiSS.

Tabela 2

**Szacunek stosunku nieoficjalnego PKB do oficjalnego
w latach 1999–2006 metodą badania popytu na pieniądź, w %**

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
$\frac{\text{nieoficjalny PKB}}{\text{oficjalny PKB}}$	33,2	29,9	26,7	25,3	24,8	22,6	22,0	22,8

Źródło: wyniki badań IPiSS.

Wartościowa jest również metoda oparta na badaniu popytu na pieniądź. Zakłada się, że podmioty działające w sektorze nieformalnym unikają korzystania z systemu bankowego, by nie pozostawiać śladów transakcji. A zatem trudny do wyjaśnienia wzrost popytu na gotówkę wyjaśnia się wzrostem „szarej strefy”. Warto zauważyć, że obie metody są bardziej wrażliwe na inne rodzaje działań nieformalnych, w szczególności pierwsza lepiej oddaje zmiany w sektorze wytwórczym zaś słabiej w usługach, gdzie zużycie energii jest małe (korepetycje). Stąd, między innymi różnicę w wynikach.

Za bardziej zbliżone do prawdy należy uznać podejście bazujące na produkcji energii elektrycznej, ze względu na bardziej prawdopodobny rozkład oszacowanych wielkości w poszczególnych kwartałach – ze stosunkiem nieoficjalnego PKB do oficjalnego w drugich i trzecich kwartałach wyższym niż w pierwszych i czwartych. Szacunki dokonane za pomocą modelu ekonometrycznego bazującego na produkcji energii elektrycznej sugerują, iż w latach 1999–2003 stosunek nieoficjalnego PKB do oficjalnego wahał się na poziomie około 25%, a następnie (od roku wstąpienia Polski do Unii Europejskiej) obniżył się i jedynie nieznacznie przekraczał 22%.

- Rozpoznanie „szarej strefy” w gospodarce jest możliwe głównie dzięki badaniom empirycznym). Badania te są metodologicznie bardzo trudne. Działalność w „szarej strefie” jest najczęściej niezgodna z prawem i respondenci, informując badaczy o swojej aktywności, często wprost nie chcą przyznać się do jego łamania. Z tego powodu wyniki takich badań zawsze obarczone są ryzykiem błędu. Mimo tego przeprowadzone badania dostarczają istotnej wiedzy na temat skali badanego zjawiska (tabele 3 i 4).

Tabela 3

**Udział osób deklarujących wykonywanie jakiegokolwiek pracy nierejestrowanej
w okresie ostatnich 12 miesięcy**

	Tak	Nie	Ogółem
Osoby w wieku 15 lat i więcej			
Liczebność	432	8606	9038
%	4,8	95,2	100,0
Osoby w wieku produkcyjnym*			

Liczebność	412	6797	7209
%	5,7	94,3	100,0

* kobiety w wieku 18–60 lat i mężczyźni w wieku 18–65 lat.

Źródło: wyniki badań IPiSS.

Tabela 4

**Udział szarej strefy w ogólnej liczbie pracujących
według typu zatrudnienia nierejestrowanego***

Nr	Wyszczególnienie	Udział danego typu zatrudnienia nierejestrowanego w liczbie pracujących ogółem	Udział danego typu zatrudnienia nierejestrowanego w szarej strefie ogółem
1	Suma w pracy głównej i dodatkowej	9,3%	100,0%
2	Pracujący w szarej strefie w pracy głównej	8,5%	91,6%
3	– Pracownicy najemni w sumie	5,3%	57,2%
4	• Pracownicy najemni bez umowy pisemnej	2,8%	29,8%
5	• Pracownicy najemni z umową pisemną ale nie opłacający podatków i składek	0,8%	8,2%
6	• Pracownicy najemni z umową pisemną opłacający częściowo podatki i składki społeczne	1,8%	19,2%
7	Samozatrudnieni w sumie	3,2%	34,3%
8	– Samozatrudnieni niezarejestrowani	1,2%	12,4%
9	– Samozatrudnieni ukrywający część przychodów	2,0%	21,9%
10	Pracujący w szarej strefie w pracy dodatkowej	0,9%	10,0%
11	– Pracownicy najemni w sumie	0,6%	6,0%
12	• Pracownicy najemni bez umowy pisemnej	0,4%	4,4%
13	• Pracownicy najemni z umową pisemną, ale nie opłacający podatków i składek	0,1%	1,5%
14	• Pracownicy najemni z umową pisemną, opłacający częściowo podatki i składki społeczne	0,1%	0,1%
15	– Samozatrudnieni w sumie	0,4%	4,0%
16	• Samozatrudnieni niezarejestrowani	0,3%	3,4%
17	• Samozatrudnieni ukrywający część przychodów	0,1%	0,6%

Źródło: Wyniki badań CASE.

*Wszystkie wiersze z szarym tłem dotyczą pracy głównej (2–9), wiersze 10–17 dotyczą pracy dodatkowej, wiersz 1 dotyczy sumarycznego zatrudnienia w szarej strefie: w pracy głównej i/lub dodatkowej.

Najistotniejsze różnice pomiędzy tabelą 3 i 4 wynikają z odmiennego określenia definicji pracy nierejestrowanej dla potrzeb badań prowadzonych przez oba konsorcja (tabela 3 nie uwzględnia osób prowadzących działalność gospodarczą, które ukrywają część swoich dochodów, określonych w tabeli 4 w poz. 9 i 17) oraz z odmiennego określenia grup, do których porównuje się liczbę osób wykonujących pracę nierejestrowaną (w tabeli 3 są to bądź wszystkie osoby w wieku powyżej 15 lat bądź osoby w wieku produkcyjnym, natomiast w tabeli 4 porównanie jest dokonywane w odniesieniu do liczby wszystkich zatrudnionych osób).

Biorąc pod uwagę powyższe wyniki jak również fakt, że część respondentów nie przyznała się do pracy nierejestrowanej, można szacować że w 2007r. zatrudnienie nierejestrowane w Polsce wynosiło około 10% wszystkich pracujących.

- Największa część pracowników nierejestrowanych jest zatrudniana w gospodarstwach domowych (tabela 5) – dominują tu prace porządkowe (sprzątanie) i opiekuńcze (dzieci, osoby starsze), a także korepetycje. Zatrudnienie w firmach dotyczy głównie budownictwa, gastronomii, hotelarstwa. Specyficzny, a istotny z tej perspektywy obszar zatrudnienia, to gospodarstwa rolne. Niektóre, szczególnie wyniki badań uzyskanych w tym zakresie zostały przedstawione poniżej, w tabeli nr 6 i w wykresie nr 1.

Tabela 5

Kto był pracodawcą, dla którego wykonywał(a) Pan(i) najważniejszą (tj. tę która przyniosła największy dochód) pracę nierejestrowaną w okresie ostatnich 12 miesięcy?

Pracodawcy	Liczebność	%
Osoba prywatna (gospodarstwo domowe)	172	39,9
Firma prywatna lub spółdzielnia w innym systemie niż chałupniczy (nakładczy)	83	19,3
Gospodarstwo rolne/ogrodnicze	43	9,9
Firma prywatna lub spółdzielnia w systemie pracy chałupniczej (nakładczej)	25	5,9
Pracowałem na własny rachunek	23	5,4
Firma państwowa	1	0,2
Brak danych	85	19,5
Ogółem	432	100,0

Źródło: wyniki badań IPiSS.

Tabela 6

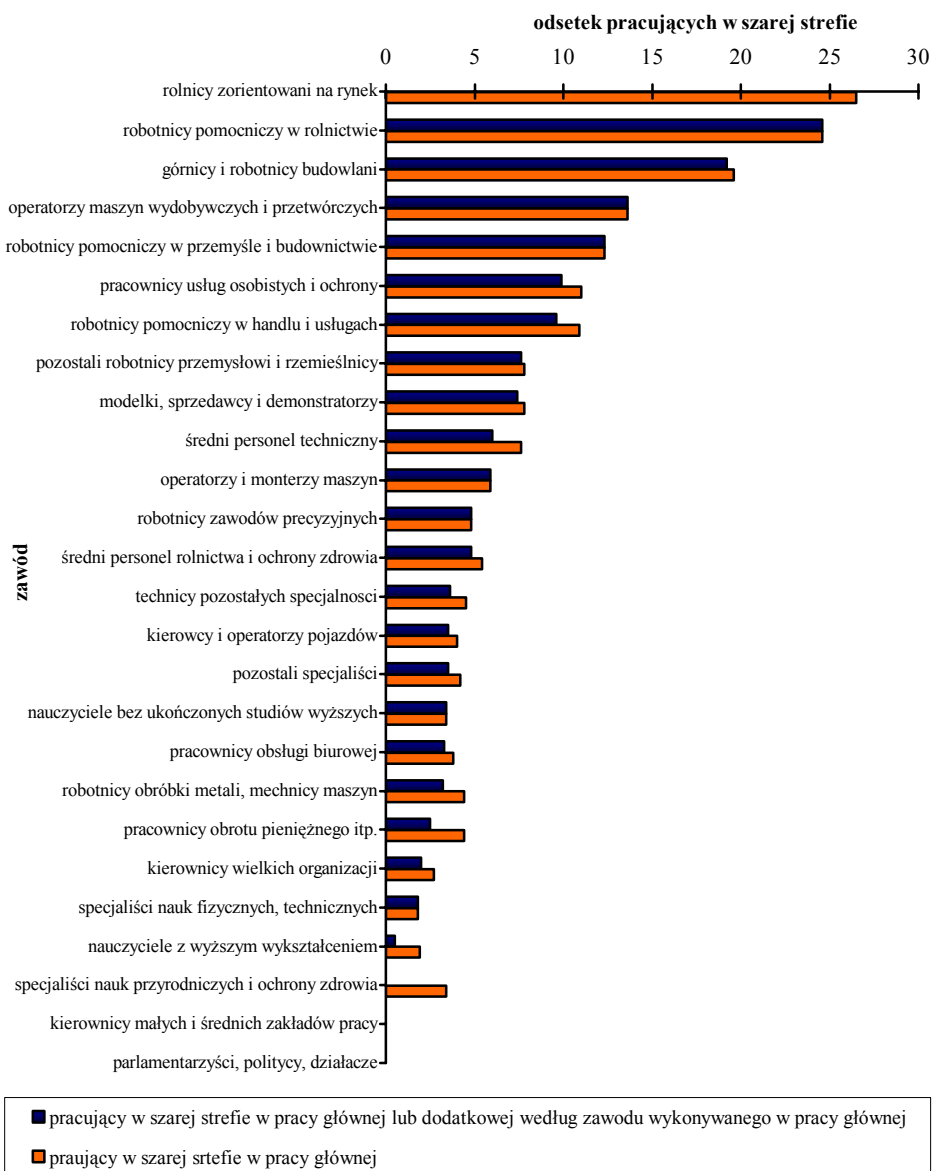
**Rodzaje prac wykonywanych przez pracowników nierejestrowanych
w okresie ostatnich 12 miesięcy (prace regularne
– co najmniej 3 dni w tygodniu)**

Rodzaje prac	Liczebność	%
Usługi budowlane i instalacyjne	106	24,5
Prace ogrodniczo-rolne	48	11,1
Handel	35	8,1
Działalność produkcyjna	28	6,5
Opieka nad dzieckiem lub starszą osobą	22	5,1
Usługi gastronomiczne	20	4,7
Usługi transportowe – przewozy	16	3,7
Prace domowe (np. sprząatanie)	16	3,7
Przeglądy i naprawy samochodów oraz innych maszyn	8	1,8
Usługi krawieckie	6	1,4
Usługi transportowe – przeprowadzki	5	1,3
Ochrona i pilnowanie mienia	4	1,0
Usługi fryzjerskie i kosmetyczne	3	0,7
Korepetycje	3	0,7
Naprawa sprzętu elektrotechnicznego	2	0,4
Usługi lekarskie i pielęgniarские	2	0,4
Usługi księgowе	2	0,4
Usługi turystyczne i hotelarskie	1	0,2
Inne prace	30	6,9

Źródło: wyniki badań IPiSS.

Wykres 1

Odsetek pracujących w szarej strefie w pracy głównej oraz w pracy głównej i/lub dodatkowej, według zawodów wykonywanych w głównym miejscu pracy

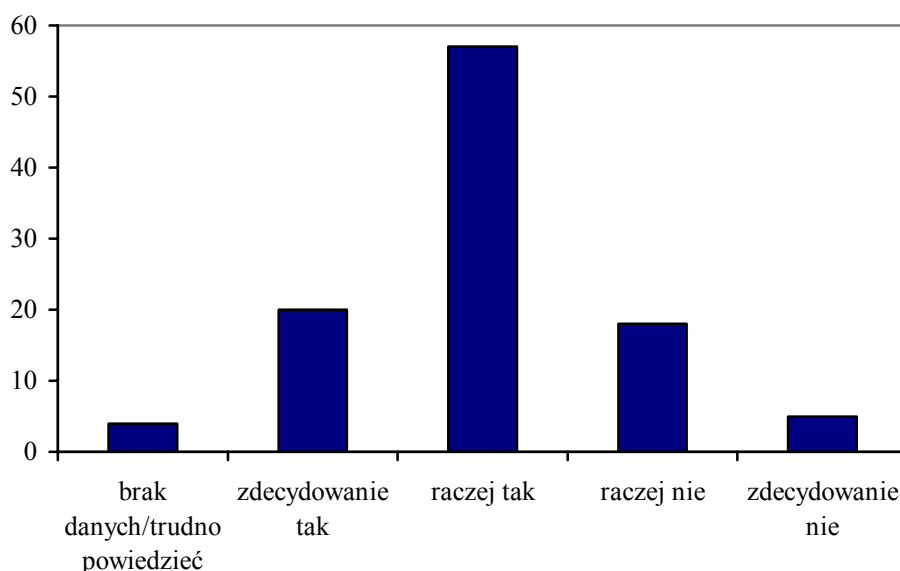


Źródło: wyniki badań CASE.

• Przyczyny wchodzenia w „szarą strefę” są bardzo złożone. Występuje tu spłot czynników czysto ekonomicznych jak i socjologicznych. Wpływ czynników socjologicznych jest znaczący. Przeprowadzone badania wskazują bowiem, że duża część badanych wybrałaby pracę nierejestrowaną nawet, gdyby także miała możliwość wyboru pracy rejestrowanej. Wolą żyć w sferze więzi nieformalnych niż sformalizowanych. Przekonanie o dużo większej skuteczności działań opartych na więzach nieformalnych niż na przestrzeganiu zapisanych norm jest w społeczeństwie polskim powszechne. Ilustruje to wykres 2.

Wykres 2

Czy – ogólnie rzecz biorąc – zgadza się Pan(i) z tym, że załatwianie rozmaitych spraw częściej kończy się pomyślnie wtedy, kiedy pomagają nam krewni lub znajomi, niż wtedy, kiedy trzymamy się ogólnie obowiązujących zasad postępowania?, w %



Źródło: wyniki badań IPISS.

W przypadku czynników ekonomicznych najważniejszym powodem jest brak możliwości znalezienia pracy rejestrowanej, spełniającej oczekiwania zatrudnionego. Częściowo jest to spowodowane ograniczoną mobilnością osób zainteresowanych podjęciem pracy. Inne czynniki, najczęściej wymieniane przez badanych, zwiększające dochód netto osób wykonujących pracę nierejestrowaną to niewystarczające dochody z zasiłków oraz możliwość uzyskania wyższego wynagrodzenia bez rejestracji. Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż 17% badanych wska-

zało, jako powód podjęcia pracy nierejestrowanej, sytuację życiową, która nie pozwalała na podjęcie regularnego i sformalizowanego zatrudnienia (tabela 7).

Tabela 7

**Jakie były przyczyny podejmowania przez Pana (Panią) pracy nierejestrowanej w okresie ostatnich 12 miesięcy?
(Proszę wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi)**

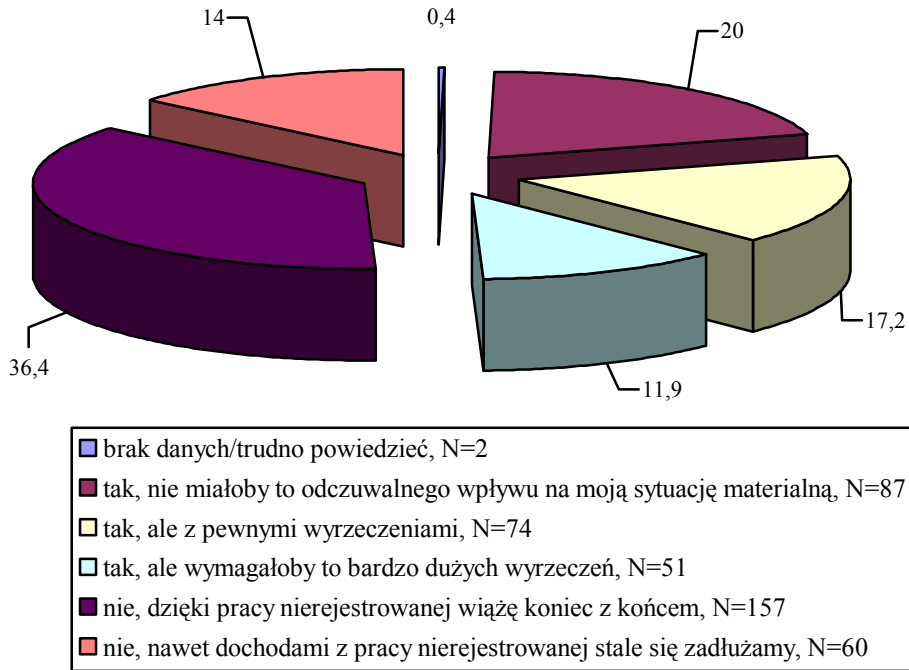
Przyczyny podejmowania pracy nierejestrowanej z perspektywy zatrudnionego	Multi Respons	
	Liczebność	%
Brak możliwości znalezienia pracy rejestrowanej	230	53,2
Niewystarczające dochody z zasiłków	118	27,4
Pracodawca proponował wyższe wynagrodzenie bez rejestrowania umowy o pracę	93	21,5
Sytuacja rodzinna bądź życiowa nie pozwala na podjęcie regularnej pracy na podstawie sformalizowanej umowy	73	17,0
Poziom podatków płaconych przez pracownika zniechęca do rejestrowania dochodów	49	11,5
Brak kwalifikacji do pracy rejestrowanej	46	10,6
Poziom składki na ubezpieczenie społeczne (ZUS) potrącaniej z wynagrodzenia pracownika zniechęca do rejestracji dochodów	43	9,9
Możliwość porzucenia pracy z dnia na dzień, bez negatywnych konsekwencji	40	9,4
Niechęć wiązania się na stałe z miejscem pracy	35	8,0
Możliwość utraty niektórych świadczeń społecznych przy podjęciu pracy rejestrowanej	14	3,2
Inne	100	23,1
Ogółem	432	100,0

Źródło: wyniki badań IPiSS.

Wiele gospodarstw domowych nie byłoby w stanie utrzymać się bez dochodów z pracy nierejestrowanej. Ponad 1/3 badanych uznała że dzięki takiej pracy „wiąże koniec z końcem” a dla kolejnych 14% nawet podjęcie takiej pracy nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich bieżących potrzeb gospodarstwa domowego (wykres 3).

Wykres 3

Czy Pana (i) gospodarstwo domowe byłoby w stanie utrzymać się bez dodatkowych dochodów z pracy nierejestrowanej?, w %

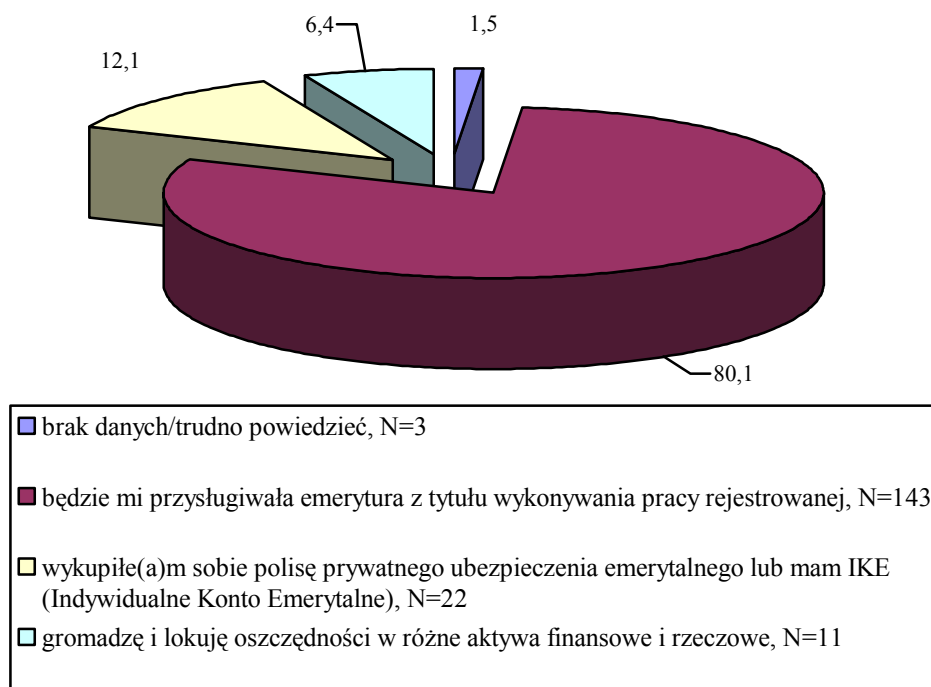


Źródło: wyniki badań IPiSS

• Badania wskazują też, że korzyści z rejestracji zatrudnienia – świadczenia socjalne, ochrona pracy, wysokość przyszłej emerytury są odsunięte w czasie i przez to dla zatrudniających się w „szarej strefie” mniej istotne. Co więcej, wielu w ogóle nie postrzega potrzeby rejestracji i nie widzi niewłaściwości tego postępowania. Interesującym przykładem może być pytanie o sposób zabezpieczenia sobie przyszłych świadczeń emerytalnych (wykres 4). Aż 80% badanych uważa że będzie miało prawo do emerytury z tytułu pracy rejestrowanej. Wielu z nich nie ma świadomości, że będzie to jedynie prawo do emerytury na poziomie ustawowego minimum.

Wykres 4

W jaki sposób zabezpiecza Pan(i) sobie środki na przyszłą emeryturę?, w %

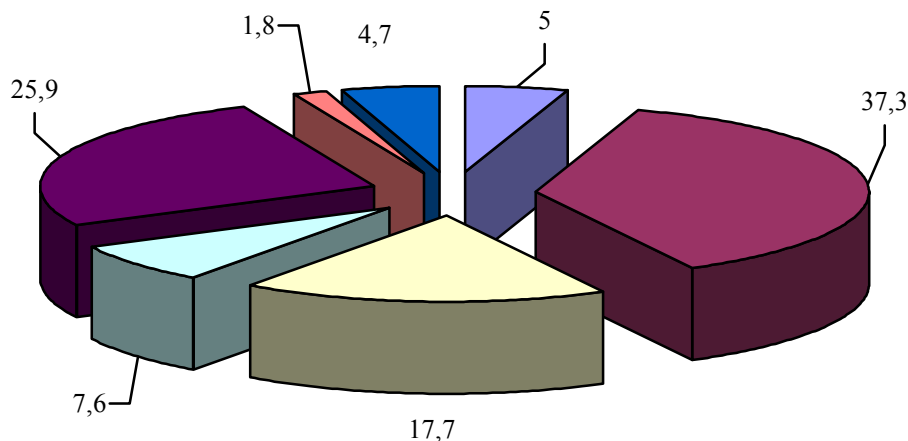


Źródło: wyniki badań IPiSS.

• Podjęcie pracy nierejestrowanej, nawet z intencją szybkiego zamienienia jej na oficjalną, działa często jak swoista pułapka. Im dłużej się tu pracuje tym trudniej przejść do pracy legalnej (brak stażu, kwalifikacji, uprawnień) a jednocześnie rynek nierejestrowany jawi się jako przejrzysty a praca tu jako rzecz normalna. Brak ubezpieczenia zdrowotnego przy wykonywaniu pracy nierejestrowanej mógłby być teoretycznie istotnym czynnikiem ryzyka, zwiększającym skłonność do pracy rejestrowanej. Badania pokazały jednak, że osoby wykonujące pracę nierejestrowaną nie mają problemu z zapewnieniem sobie ochrony zdrowotnej.

Wykres 5

W jaki sposób zabezpiecza sobie Pan(i) prawo do świadczeń zdrowotnych?,
w %



- brak danych/trudno powiedzieć, N=18
- wykonuję także pracę nierejestrowaną, która zapewnia mi ubezpieczenie zdrowotne, N=130
- mój współmałżonek lub inny członek rodziny zgłosił mnie do ubezpieczenia zdrowotnego, N=62
- jestem ubezpieczony w KRUS, N=27
- jestem zarejestrowany jako bezrobotny w urzędzie pracy, N=91
- jestem zarejestrowany przez ośrodek pomocy społecznej, N=6
- nie przywiązuję do tego znaczenia, N=16

Źródło: wyniki badań IPiSS.

• Osoby wykonujące pracę nierejestrowaną wykazują zróżnicowaną skłonność do ewentualnej rezygnacji lub ograniczenia niektórych praw pracowniczych, „w zamian za możliwość podjęcia pracy rejestrowanej”. Wielu z nich jest gotowych akceptować krótszy urlop czy dłuższy tydzień pracy, ale równocześnie ich skłonność do akceptacji obniżenia zasiłku chorobowego czy likwidacji zasady zwiększonego wynagrodzenia za nadgodziny lub pracę w niedzielę jest już dużo mniejsza (tabela 8).

Tabela 8

Stopień akceptacji dla ograniczenia poszczególnych praw pracowniczych

Wyszczególnienie	Brak danych	Stopień akceptacji*					Ogółem
		1	2	3	4	5	
		%					
Krótszy urlop płatny (20 dni)	-	14,9	14,4	27,5	30,0	13,2	100,0
Niższy zasiłek chorobowy (w wysokości 50%, a nie 80% wynagrodzenia)	2,8	29,2	19,8	23,2	17,2	7,9	100,0
Pierwsze 3 dni choroby bez prawa do zasiłku	1,6	20,4	15,9	32,3	20,0	9,8	100,0
Krótszy okres wypowiedzenia (7 dni, a nie uzależniony od stażu pracy)	0,2	19,6	17,2	27,5	17,6	18,0	100,0
Brak odpraw i nagród jubileuszowych	1,4	23,5	22,5	15,2	18,8	18,5	100,0
Wynagrodzenie za nadgodziny i niedziele jak za normalny czas pracy	2,3	38,0	24,1	17,0	10,3	8,3	100,0
Dłuższy tydzień pracy (48 godz.)	-	22,0	16,6	23,6	19,7	18,1	100,0
Zaliczenie okresu pracy do stażu uprawniającego do emerytury lub renty, ale bez wpływu na wysokość emerytury	2,4	33,8	20,3	22,6	11,2	9,7	100,0

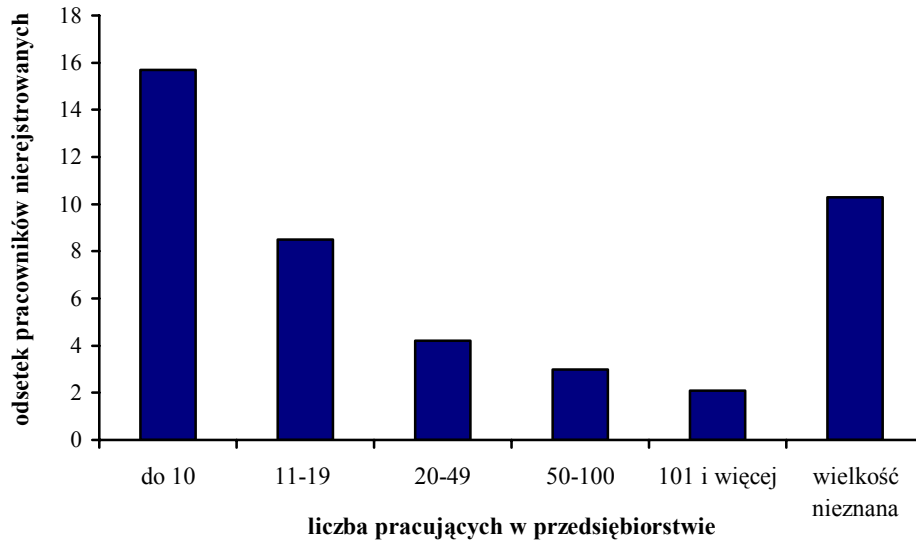
1 – najsłabszy, 5 – najsilniejszy stopień akceptacji.

Źródło: wyniki badań IPISS.

• Inna perspektywa badawcza, zarysowana w zarówno w badaniach IPISS jak i CASE wiąże się ze sposobem widzenia „szarej strefy” przez pracodawców. Tu w badaniach wyróżniono dwie kategorie podmiotów zatrudniających bez rejestracji – firmy (działające legalnie i nie) oraz gospodarstwa domowe. Wśród tych pierwszych dominują mikroprzedsiębiorstwa. Dla nich bowiem ograniczenie kosztów i procedur formalnych jest szczególnie istotne. Jednocześnie w dużej ilości małych podmiotów trudno jest często i skutecznie przeprowadzać kontrole (wykres 6).

Wykres 6

Odsetek pracujących w szarej strefie według wielkości przedsiębiorstwa



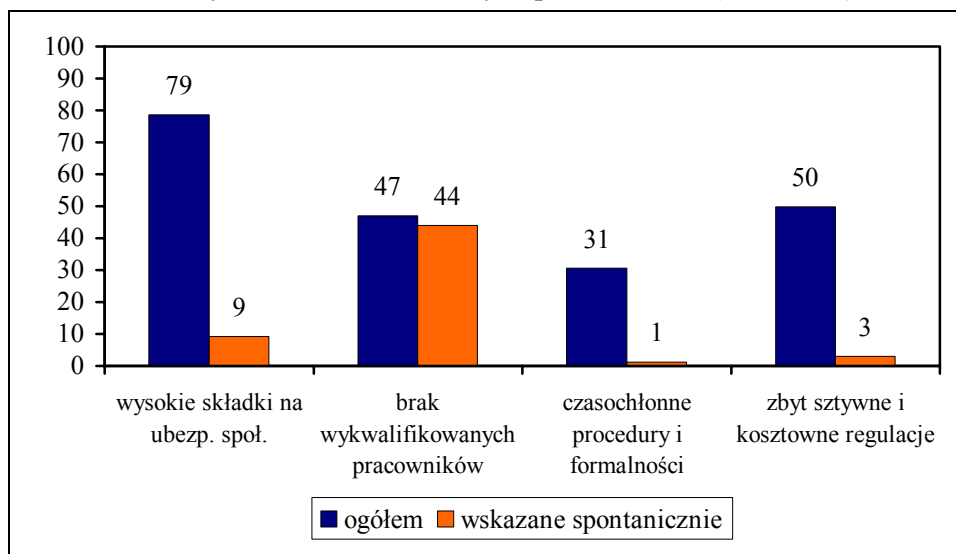
*Wyłącznie dla zatrudnionych w szarej strefie w pierwszej pracy.

Źródło: wyniki badań CASE.

• Rodzaj motywacji pracodawców do poszukiwania pracowników nierejestrowanych zależy w dużej mierze od charakteru lokalnego rynku pracy. Gdy jest trudno o pracowników, uzyskiwane „oszczędności” mają pozwolić na ich lepsze wynagrodzenie, gdy jest bezrobocie, pracodawcy narzucają zatrudnionym niekorzystne warunki pracy dla podwyższenia swoich zysków. Pracodawcy wskazali także na szereg barier, utrudniających im zwiększanie zatrudnienia nierejestrowanego (wykres 7).

Wykres 7

Bariery w zatrudnianiu nowych pracowników (dane w %)



Uwaga: Liczebność próby N = 1511. Wskazane spontanicznie oznacza wskazanie w odpowiedzi na pytanie otwarte. „Ogółem” oznacza wskazanie po dopytaniu (przedstawieniu respondentom listy możliwych problemów).

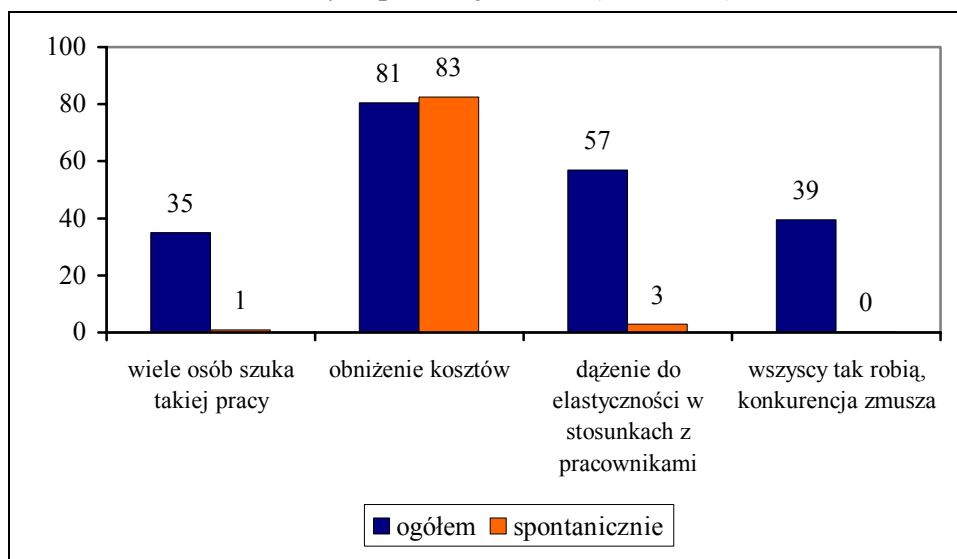
Źródło: wyniki badań CASE.

Charakterystyczna jest różnica pomiędzy wskazaniami spontanicznymi i wskazaniami ogółem w przypadku niektórych pytań. Można odnieść wrażenie, że problem składek na ubezpieczenie społeczne zaczyna powszednieć a jest wymieniany jako istotny trochę z przyzwyczajenia.

Badani pracodawcy dokonali też oceny przyczyn istnienia szarej strefy w Polsce. Panuje zgodna opinia, że najważniejszym powodem jest chęć obniżenia kosztów przez przedsiębiorców (wykres 8).

Wykres 8

Przyczyny istnienia szarej strefy na rynku pracy w oczach badanych przedsiębiorców (dane w %)



Źródło: wyniki badań CASE.

• Oceniając uciążliwości, przed którymi starają się uciec przedsiębiorcy do „szarej strefy”, najistotniejszymi okazują się wysokie składki na ubezpieczenie społeczne a więc wysokie pozapłacowe koszty pracy. Istotne jest też minimalizowanie mitręgi biurokratycznej oraz możliwość nierespektowania przepisów prawa pracy (tabela 9).

Tabela 9

Liczba wskazań pracodawców w zakresie trzech działań na rzecz wyeliminowania skłonności do zatrudniania pracowników nierejestrowanych (N = 568)

Lp.	Działanie	Liczba	% respondentów
1	Obniżenie składek ZUS	521	91,7
2	Zmniejszenie podatków	449	79,0
3	Mniejsza biurokracja	204	35,9
4	Uproszczenie rozliczeń z ZUS	201	35,4
5	Niższe koszty rejestracji pracowników	100	17,6
6	Pojawienie się wysokich kar finansowych	52	9,2
7	Pozbawienie pewnych uprawnień związanych z prowa-	24	4,2

	dzeniem działalności		
8	Usprawnienie i wzrost liczby kontroli przeprowadzanych przez instytucje kontrolujące	18	3,2
9	Dokładniejsze kontrole Urzędów Skarbowych	13	2,3
10	Inne	12	2,1

Źródło: wyniki badań IPiSS.

• W społeczeństwie panuje duże przyzwolenie dla pracy nierejestrowanej. Zdaniem większości badanych jedynie wąska grupa osób publicznych nie powinna zatrudniać pracowników bez rejestracji. W przypadku pozostałych osób nie ma, zdaniem badanych, przeciwwskazań do oferowania pracy nierejestrowanej (tabela 10).

Tabela 10

Komu nie wypada zatrudniać pracowników nierejestrowanych?

Komu nie wypada zatrudniać pracowników nierejestrowanych?	Liczba odpowiedzi	Procent odpowiedzi
Samorządowcom	261	75,9
Politykom	282	82,0
Sędziom, prokuratorom, policjantom	278	79,1
Duchownym	190	55,2
Bardzo bogatym przedsiębiorcom	179	52,0
Innym osobom	96	27,9

Źródło: wyniki badań IPiSS.

• W kwestii działań zmierzających do ograniczenia „szarej strefy” opinie badanych pracowników służb publicznych (specjaliści z Powiatowych Urzędów Pracy, Wojewódzkich Urzędów Pracy, Państwowej Inspekcji Pracy) były bardzo zbliżone do opinii uczestników sektora nierejestrowanego. Ograniczenie „szarej strefy” widzą głównie w zmniejszeniu pozapłacowych kosztów pracy i, co rozumiałe w tej grupie respondentów, zwiększeniu kontroli i jej częstotliwości (tabela 11).

Tabela 11

Opinie pracowników publicznych służb kontrolnych o najważniejszych działaniach zmierzających do ograniczenia zatrudnienie nierejestrowanego

Jakie najważniejsze działania należy podjąć, aby ograniczyć zatrudnienie nierejestrowane?	Liczba odpowiedzi	Procent odpowiedzi
1. Zmniejszyć obciążenia pracodawców. Zmniejszyć pozapłacowe koszty pracy. Obniżyć składkę na ZUS	305	75,7
2. Zwiększyć częstotliwość i udoskonalić system kontroli praco-	152	38,7

dawców. Zwiększyć skuteczność kontroli i nieuchronność kar		
3. Niższe podatki dla pracodawców i pracowników; zwiększenie kwoty wolnej od podatku	78	19,4
4. Podwyższyć kary dla pracodawców, ale proporcjonalnie do zasobności firmy (aby uniknąć groźby upadłości)	54	13,4
5. Zwiększyć płacę minimalną	48	11,9
6. Ulgi podatkowe dla pracodawców tworzących miejsca pracy	39	9,7
7. Zmniejszenie biurokracji, uproszczenie procedur formalnych związanych z zatrudnieniem	32	7,9
8. Więcej miejsc pracy rejestrowanej	31	7,7
9. Ograniczenie świadczeń z pomocy społecznej	28	6,9
10. Zwiększenie wynagrodzeń za pracę rejestrowaną	24	6,0
11. Zwiększenie świadomości o zagrożeniach wynikających z zatrudnienia nierejestrowanego	22	5,5
12. Upowszechnienie niestandardowych form zatrudnienia	21	5,2
13. Kontrola bezrobotnych – zwiększyć monitoring urzędów pracy nad bezrobotnymi	16	4,0
14. Wyższe kary dla pracujących „na czarno”	10	2,5
15. Dostosowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy	8	2,0

Źródło: wyniki badań IPISS.

Prezentowane poniżej rekomendacje zostały sformułowane na podstawie szczegółowej, całościowej analizy materiału badawczego zebranego w czasie realizacji projektu, i znajdującego się w dyspozycji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej a także pozycji literaturowych wskazanych tamże. Odnoszą się więc do znacznie szerszego materiału bazowego niż „synteza z syntezy” przedstawiona w niniejszej broszurze.

Kolejność ich przedstawienia miała na celu uzyskanie maksymalnie przejrzystości materiału adresowanego nie tylko do grona osób zajmujących się prezentowaną problematyką.

Niektóre rekomendacje Strategiczne kierunki działań

□ Działania podejmowane w Polsce przez władze publiczne, zmierzające do ograniczania zjawiska pracy nierejestrowanej, a więc w praktyce do przekształcania dotychczasowego zatrudnienia nierejestrowanego w pracę rejestrowaną, muszą mieć charakter kompleksowego, dobrze przygotowanego programu. Jego wdrażanie powinno być realizowane w dwóch etapach, tak aby uzyskać kumulację efektów pozytywnych, a równocześnie zminimalizować możliwy negatywny wydzźwięk pojedynczych działań. W pierwszym etapie należy wdrożyć rozwiązania, które m.in. obejmują zachęty finansowe, usprawnienia organizacyjno-administracyjne, uelastycznienie stosunków pracy, indywidualną pomoc pracow-

nikom nierejestrowanym w podejmowaniu pracy rejestrowanej, kampanie informacyjno-edukacyjne.

□ W drugim etapie, wdrażanym sukcesywnie, w okresie od 3 do 12 miesięcy po pierwszym etapie, ale ogłoszonym już w momencie wdrażania pierwszego etapu, należy wzmocnić system kontroli oraz zaostrzyć sankcje wobec pracodawców zatrudniających pracowników nierejestrowanych. Działania tego etapu powinny się koncentrować na podmiotach gospodarczych, nie powinny zaś być kierowane na gospodarstwa domowe (zatrudniające np. gosposie, opiekunki, korepetytorów). Działania władz publicznych wobec gospodarstw domowych powinny się koncentrować w najbliższych latach wyłącznie na systemie bodźców pozytywnych, realizowanych w powyżej wspomnianym pierwszym etapie.

□ W niektórych krajach podejście do problematyki zatrudnienia nierejestrowanego jest dużo szersze – władze publiczne próbują regulować także formy pomocy sąsiedzkiej czy rodzinnej. W Polsce tego typu działania nie powinny być podejmowane w najbliższych latach. Nie należy więc ingerować w te formy, których podejmowanie nie wiąże się z obiegiem pieniądza, jak np. wzajemna pomoc sąsiedzka, nawet jeśli ma ona charakter bardziej zorganizowany niż spontaniczny.

Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych

□ Wdrażany system zachęt finansowych powinien objąć przede wszystkim wprowadzenie w systemie ubezpieczeń społecznych kwoty wolnej od składki na ubezpieczenie społeczne, z wyjątkiem składki emerytalnej, w wysokości ponad 5 tys. złotych rocznie

□ Ważną zachętą finansową mogłoby być skrócenie okresu wypłaty przez pracodawców wynagrodzenia za okres zwolnienia chorobowego do 7 dni. Za dalsze dni absencji chorobowej płacić powinien FUS. Rozwiązanie to jest możliwe do sfinansowania bez zwiększenia dotychczasowej składki chorobowej opłacanej przez pracowników. Gdyby jednak okazało się w przyszłości, że jest konieczne nieznaczne zwiększenie składki chorobowej, powinni to sfinansować pracodawcy.

□ Koniecznym działaniem staje się weryfikacja dotychczasowych przepisów, określających minimalną podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne (60% przeciętnego wynagrodzenia) i na ubezpieczenie zdrowotne (75% przeciętnego wynagrodzenia) osób prowadzących działalność gospodarczą i zróżnicowanie tych podstaw zależnie od osiąganych dochodów. Ponieważ uzgodnienie takiego rozwiązania wewnątrz rządu i z partnerami społecznymi może być trudne, za konieczne minimum należy uznać znaczące i trwałe obniżenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne dla części osób rozliczających się na zasadach karty podatkowej (co pozwoliłoby objąć takim rozwiązaniem pewne rodzaje działalności w zakresie sprzątania wewnątrz, opieki domowej nad dziećmi i osobami chorymi, usług edukacyjnych w zakresie udzielania lekcji na godziny).

□ Aby zmobilizować osoby ubezpieczone w KRUS do przechodzenia ze sfery pracy nierejestrowanej do rejestrowanej należałoby zreformować system

ubezpieczeń społecznych rolników, wprowadzając m.in. zasadę pro rata w systemie emerytalnym rolników, co w praktyce oznaczać będzie, że składki emerytalne płacone do FUS rozliczone zostaną odrębnie, a część emerytury wyliczona na ich podstawie będzie sumowana z częścią „wypracowaną” w systemie KRUS oraz wyliczanie emerytury wypłacanej z KRUS na podstawie sumy wpłaconych składek rejestrowanych jako „hipotetyczny kapitał”.

□ Usprawnienia organizacyjno-administracyjne mogą mieć szczególnie duże znaczenie dla małych pracodawców. Należałoby umożliwić im rozliczanie składek na ubezpieczenie społeczne za konkretnego pracownika jednorazowo za cały okres ubezpieczenia, o ile jest on zatrudniony na krótki okres czasu (do 45 dni), a nie okresami za każdy kalendarzowy miesiąc.

□ Badania potwierdziły, podobnie jak to miało miejsce w wielu krajach europejskich, że pozostawienie pracodawcom pewnego okresu, w którym pracownik może świadczyć pracę, pomimo że nie został zgłoszony czy zarejestrowany w żadnej instytucji publicznej, to bardzo istotny czynnik sprzyjający zatrudnieniu nierejestrowanemu. W Polsce okres na zgłoszenie pracownika w ZUS to 7 dni. Dążąc do eliminacji tego czynnika należy każdemu z pracodawców dać możliwość swobodnego wyboru pomiędzy zgłaszaniem pracownika do ubezpieczenia społecznego przed podjęciem pracy oraz zgłaszaniem na dotychczasowych zasadach – ale w tej sytuacji pracownik musiałby zostać wstępnie zarejestrowany, przed dopuszczeniem go do pracy przez pracodawcę. Ta wstępna rejestracja odbywałaby się w formie uproszczonej (tylko podstawowe dane identyfikacyjne) i łatwo dostępnej dla małych pracodawców – a więc za pośrednictwem Internetu lub SMS-a.. W ślad za wstępną rejestracją, w ciągu 7 dni pracodawca musiałby zgłosić tego pracownika do ubezpieczenia społecznego na dotychczasowych zasadach.

□ Celowym rozwiązaniem byłoby też wprowadzenie odrębnych, uproszczonych odmian druku ZUS-DRA, składanego co miesiąc (np. dla podmiotów zatrudniających jednego pracownika oraz dla tych, którzy chcieliby jednorazowo rozliczyć krótki okres zatrudnienia pracownika, bez konieczności składania comiesięcznych deklaracji).

Zmiany w systemie podatkowym

□ Osobom płacącym podatek dochodowy od osób fizycznych należy umożliwić odliczanie od podstawy opodatkowania kosztów zatrudniania pracowników w gospodarstwach domowych (wynagrodzenie i składki na ubezpieczenie społeczne). Nie należy natomiast rozciągać tego rozwiązania na takie formy zatrudniania osób w gospodarstwach domowych, z którymi nie wiąże się opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne, zależnych od kwoty wypłacanego wynagrodzenia.

□ W przypadku wprowadzenia w systemie ubezpieczeń społecznych kwoty wolnej od składki na ubezpieczenie społeczne, kwota wolna od podatku dochodowego od osób fizycznych powinna być z nią zrównana, co w praktyce oznacza konieczność jej podwyższenia

□ Część osób wykonujących pracę nierejestrowaną, zaniżając w ten sposób udokumentowany dochód, ubiega się o różne świadczenia społeczne (świadczenia rodzinne, dodatki mieszkaniowe, świadczenia z pomocy społecznej). Przeciwdziałając temu zjawisku należy nałożyć ustawowy obowiązek informowania urzędów skarbowych, przez wszystkie instytucje rozpatrujące wnioski o świadczenia społeczne, o przypadkach, gdy uznają, że mają do czynienia z próbą wyłudzenia nienależnych świadczeń.

Zmiany w innych przepisach

□ Wymogi stawiane wobec pracowników na współczesnym rynku pracy będą stale rosły. Stale będzie też wzrastała liczba osób, które nie będą w stanie sprostać tym wymaganiom z przyczyn obiektywnych (np. niepełnosprawność, stan zdrowia, ograniczone możliwości intelektualne). Równocześnie rosące wymagania prawne wobec pracodawców i malejące zapotrzebowanie na nisko kwalifikowanych pracowników spowodują, że pewna grupa pracowników nie będzie w stanie znaleźć sobie zatrudnienia na legalnym, rejestrowanym rynku pracy. Aby uniknąć sytuacji, w której jedyną możliwością zarobkowania będzie dla nich nieformalny rynek pracy, państwo powinno zaangażować się w procesy, wspierające powstawanie miejsc pracy (rejestrowanych) dla tych osób. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że bardzo ważną rolę do odegrania ma tu gospodarka społeczna. Dlatego jednym z najważniejszych działań władz publicznych powinno być w najbliższych latach wspieranie rozwoju tej gospodarki – co wymaga odrębnych regulacji prawnych (np. w formie ustawy o działalności gospodarczej w ramach gospodarki społecznej).

□ Zmiana sytuacji na polskim rynku pracy powoduje, że coraz częściej to nie pracodawca, lecz pracownik stawia warunki. Jest to najlepszy moment, aby dać obu stronom stosunku pracy możliwość zawarcia w umowie o pracę klauzuli opt out, a więc umożliwić wyłączenie, na zasadzie pełnej dobrowolności, stosowania pomiędzy stronami umowy o pracę określonych przepisów Kodeksu pracy oraz niektórych innych ustaw (np. rozwiązywanie stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników). Katalog dopuszczalnych wyłączeń powinien być precyzyjnie określony, oczywiście nie może naruszać postanowień podstawowych norm prawa pracy, unijnych dyrektyw i przepisów konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy.

□ Przeprowadzone badania pokazują, że istnieją pewne możliwości zwiększenia zatrudnienia pracowników tymczasowych, częściowo zastępując nimi dotychczasowych pracowników nierejestrowanych. Dlatego należy pilnie przeanalizować, we współpracy z przedstawicielami agencji pracy tymczasowej, dotychczasowe efekty funkcjonowania ustawy z dnia 9 lipca 2003 roku o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, zidentyfikować najważniejsze bariery i podjąć próbę ich likwidacji.

□ Sposoby przeprowadzania kontroli u pracodawców wymagają poważnych zmian. W konsultacji z organizacjami pracodawców należy poszukiwać rozwiązań, które z jednej strony ograniczą uciążliwość działań kontrolnych, z drugiej zaś

wyeliminują możliwości celowego opóźniania kontroli przez nieuczciwego pracodawcę (np. po to, aby ukryć określone dokumenty lub zataić fakt nierejestrowanego zatrudnienia, ukrywając część pracowników).

□ W ramach klasycznie rozumianego systemu sankcji należałoby zdecydowanie zwiększyć karę finansową za zatrudnianie pracownika bez rejestracji, dodatkowo karać firmy "recydywistów" w sposób związany z rodzajem prowadzonej przez nie działalności (np. czasowe pozbawienie prawa do sprzedaży alkoholu czy ubiegania się o zamówienie publiczne).

Działania informacyjne i edukacyjne

□ Ważnym działaniem byłoby uruchomienie specjalnej infolinii, dedykowanej pracownikom nierejestrowanym, zapewniającej im nie tylko możliwość uzyskania porad prawnych, ale także porad praktycznych na temat możliwości przejścia do obszaru pracy rejestrowanej a także zgłaszania konkretnych przypadków zatrudniania pracowników w sposób nierejestrowany.

□ Przeprowadzone badania jednoznacznie wskazują na konieczność prowadzenia kampanii informacyjnych lub działań edukacyjnych, zwiększających poziom wiedzy pracowników i pracodawców – zwłaszcza o wzajemnych uprawnieniach obu stron i o zagrożeniach związanych z wykonywaniem pracy nierejestrowanej. Największe ryzyko związane z wykonywaniem pracy nierejestrowanej badani dostrzegają w związku z wypadkami w pracy, dlatego tej problematyki powinna dotyczyć istotna część tych działań.

□ Badania pokazały, że wiele osób nie wie, w jaki sposób i w jakim stopniu fakt wykonywania pracy nierejestrowanej lub ukrywanie części dochodu wpływa na wysokość ich przyszłej emerytury. Odpowiednia wiedza w tym zakresie mogłaby być natomiast czynnikiem poważnie zmniejszającym skłonność do podejmowania pracy nierejestrowanej. Dlatego, po prawie 9 latach od wdrożenia reformy emerytalnej warto przypomnieć zasady nowego systemu.

Zmiany w sposobie działań służb publicznych – potrzeba monitoringu i koordynacji Przeprowadzone badania potwierdziły fragmentaryczność informacji, jakimi na temat zjawiska pracy nierejestrowanej dysponują poszczególne służby i instytucje publiczne. Jedynie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dysponuje przekrojową informacją, obejmującą wszystkie regiony kraju. Dane będące w posiadaniu innych instytucji, jak np. Ministerstwa Finansów, ZUS, PIP, Straży Granicznej są wycinkowe, stanowią jedynie zestawienie wyników kontroli realizowanych przez podległe jednostki. Działania władz powinny więc w najbliższych latach zostać wsparte centralnym system monitorowania nielegalnego zatrudnienia. System taki należałoby zbudować, powierzając koordynację Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej lub Państwowej Inspekcji Pracy. Powinien on pozwolić na uzyskiwanie bieżących informacji o skali i tendencjach występujących na rynku pracy nierejestrowanej oraz na koordynację działań kontrolnych i prewencyjnych, realizowanych przez różne instytucje publiczne. Dla instytucji zaangażowanych,

żowanych w przeciwdziałanie zjawisku pracy nierejestrowanej system powinien być narzędziem wymiany doświadczeń i informacji o „dobrych praktykach”.

□ Wzorem kilku innych krajów także w Polsce urzędy skarbowe powinny współtworzyć ogólnopolski system analizy danych finansowych, pozwalający im typować podmioty, które powinny być poddane wnikliwym kontrolom, w tym dotyczącym legalności zatrudnienia. W ramach wspomnianego systemu monitoringu analizy danych powinny być dostępne dla innych podmiotów prowadzących kontrole, w tym dla Państwowej Inspekcji Pracy, ZUS i Straży Granicznej.

□ Kontrola legalności zatrudnienia powinna być realizowana także „przy okazji” innych kontroli przeprowadzanych przez służby państwowe (np. urzędy skarbowe, ZUS, inspekcję sanitarną, inspekcję handlową, nadzór budowlany, inspekcję transportu drogowego, policję, służbę celną). Służby te powinny mieć dostęp on line do centralnego rejestru osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu (zawierającego jednak bardzo ograniczone dane osobowe). Wymiana informacji o wynikach takich kontroli powinna być elementem wspomnianego systemu monitoringu.

□ W długim okresie czasu należałoby podjąć w Polsce próbę koordynacji działań tych służb zatrudnienia i służb społecznych, które bezpośrednio zajmują się wsparciem dla potrzebujących i ich rodzin (powiatowe urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie). Często działania te dotyczą osób pracujących bez rejestracji. Silniejsza współpraca służb publicznych powinna zapewnić tym osobom lepsze wsparcie oraz skuteczniej identyfikować osoby, które bądź nie mają zamiaru pracować, bądź też mają nierejestrowane dochody i ubiegają się jeszcze o świadczenia społeczne.