



Europejski Fundusz Społeczny



Analiza przygotowana dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach projektu „Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne”, realizowanego przez Departament Rynku Pracy MPiPS w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006

---

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

## **Synteza raportu końcowego z badań**

**Krzysztof Pater**

Warszawa, listopad 2007 r.

---



Centrum Badań Opinii Społecznej

**realizatorzy projektu**



INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH

## Realizatorzy projektu

Barbara Badora  
Marek Bednarski  
Agata Dudek  
Kazimierz W. Frieske  
Magdalena Gwiazda  
Mieczysław Kabaj  
Jolanta Kalka  
Ilona Kawalec  
Piotr Krajewski  
Elżbieta Kryńska  
Michał Mackiewicz  
Joanna Mirosław  
Anna Myślińska  
Krzysztof Pankowski  
**Krzysztof Pater**, kierownik projektu  
Iwona Poliwczak  
Paweł Poławski  
Beata Rogulska  
Wiktor Rutkowski  
Halina Sobocka-Szczapa  
Dariusz Zalewski

Badanie przeprowadzone przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych wraz z Centrum Badania Opinii Społecznych na zamówienie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Działania 1.1 SPO RZL.



**Centrum Badania Opinii Społecznej**  
ul. Żurawia 4a; 00-503 Warszawa  
tel. + 48 22 628 37 04



**Instytut Pracy i Spraw Socjalnych**  
ul. Bellottiego 3B; 01-022 Warszawa  
tel. + 48 22 831 89 09

## Spis treści

1. Wstęp.....	4
2. Praca nierejestrowana we współczesnej literaturze ekonomicznej .....	6
3. Doświadczenia międzynarodowe w zwalczaniu zjawiska pracy nierejestrowanej.....	9
3.1. Praca nierejestrowana w programie Międzynarodowej Organizacji Pracy .....	9
3.2. Badania i stanowisko OECD wobec szarej strefy .....	10
3.3. Rola Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu pracy nierejestrowanej.....	11
4. Praca nierejestrowana w świetle dotychczasowych badań .....	13
5. Kontrola zjawiska pracy nierejestrowanej przez polską administrację publiczną.....	16
6. Szara strefa w Polsce – szacunki przy wykorzystaniu metod pośrednich.....	18
7. Analiza wyników badań empirycznych .....	20
7.1. Cel i metoda badań oraz charakterystyka badanej zbiorowości.....	20
7.2. Praktyczne aspekty pracy nierejestrowanej w Polsce w świetle badań jakościowych.	22
7.3. Pracownicy nierejestrowani.....	25
7.4. Gospodarstwa domowe jako pracodawcy .....	28
7.5. Zatrudnienie nierejestrowane w podmiotach gospodarczych.....	31
7.6. Praca nierejestrowana w opinii pracowników służb publicznych.....	33
8. Postawy wobec zjawiska pracy nierejestrowanej.....	35
8.1. Efektywność przepisów prawa jako narzędzie ludzkich zachowań .....	35
8.2. Życie „na szaro” .....	37
8.3. Szara strefa: szansa czy eksploatacja.....	38
9. Rekomendacje .....	39
9.1. Strategia działań .....	39
9.2. Zachęty finansowe.....	41
9.3. Usprawnienia organizacyjno-administracyjne .....	43
9.4. Uelastycznienie stosunków pracy.....	46
9.5. Indywidualna pomoc dla pracowników nierejestrowanych .....	47
9.6. Kampanie informacyjno-edukacyjne.....	48
9.7. Wzmocnienie systemu kontroli .....	49

## 1. Wstęp

1 W ocenie zjawiska pracy nierejestrowanej przeważa kontekst negatywny. Praca w szarej strefie gospodarki przynosi wiele strat, zarówno w skali makroekonomicznej i makrospołecznej jak również w skali mikroekonomicznej i mikrospołecznej.

2. Z punktu widzenia makroekonomicznego praca nierejestrowana nie stanowi źródła podatków dochodowych, co w warunkach polskich bezpośrednio ogranicza możliwości zmniejszania deficytu budżetowego, a na poziomie lokalnym, dokąd trafia część wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, ogranicza możliwości inwestycyjne samorządów. Praca ta nie stanowi także źródła wpływów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tym samym, przy względnej sztywności wydatków tego funduszu, ogranicza możliwości zmniejszania jego deficytu.

3. W wymiarze makrospołecznym pojawia się efekt gapowicza – osoby nie płacące podatków mogą korzystać z usług finansowanych ze źródeł budżetowych (np. publicznej edukacji, ochrony zdrowia, dotowanych instytucji kultury). Osoby ukrywające swoje dochody uzyskują także świadczenia społeczne (np. świadczenia rodzinne, dodatki mieszkaniowe, świadczenia z pomocy społecznej), pomimo że ich rzeczywiste dochody kształtują się na poziomie wyższym niż określone dla tych świadczeń progi dochodowe. Przychody, a tym samym wydatki publicznych funduszy (np. Narodowy Fundusz Zdrowia, Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych), realizujących ważne zadania społeczne są ograniczone w stosunku do potencjalnych możliwości. Funkcjonowanie szarej strefy jest też czynnikiem zwiększającym skalę braku respektu dla reguł prawa, będącego współcześnie podstawowym czynnikiem regulującym społeczne zachowania.

4. Z punktu widzenia mikroekonomicznego jest oczywiste, że utrzymywanie szerokiej skali zjawiska pracy nierejestrowanej stwarza warunki nieuczciwej konkurencji dla legalnie funkcjonujących podmiotów gospodarczych. W konsekwencji, uczciwie działające podmioty gospodarcze, chcąc obniżyć koszty działalności i sprostać konkurencji są niejako zmuszane do zatrudniania pracowników w sposób nierejestrowany.

5. W wymiarze mikrospołecznym praca nierejestrowana często pozbawia pracownika podstawowych praw określonych w kodeksie pracy oraz innych przepisach prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (np. dotyczących wynagrodzeń, prawa do wypoczynku, w tym urlopu o odpowiedniej długości, bezpiecznych warunków pracy). Pracownicy nierejestrowani są pozbawieni możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych (np. prawo do zasiłku z tytułu choroby i macierzyństwa, emerytury, renty z

tytułu niezdolności do pracy) albo wymiar tych świadczeń jest znacząco ograniczony z uwagi na podejmowanie pracy nierejestrowanej. Także rodzina takiego pracownika, w przypadku jego śmierci, często nie ma prawa do renty rodzinnej czy zasiłku pogrzebowego. W ten sposób zwiększa się zagrożenie ubóstwem takich pracowników w przyszłości. Osoby wykonujące pracę nierejestrowaną są często nieświadome swoich praw lub ich nie egzekwują, w obawie przed utratą tej pracy. Najczęściej nie zdają sobie też sprawy z tego, jak bardzo negatywny wpływ na ich uprawnienia socjalne ma wykonywanie pracy nierejestrowanej.

6. Ograniczenie, a tym bardziej likwidacja „szarej strefy” zatrudnienia napotykać będzie bariery, tak po stronie pracodawców, jak i pracobiorców. Nie można bowiem pomijać faktu pewnych korzyści podejmowania pracy nierejestrowanej.

7. Z punktu widzenia gospodarki jako całości praca nierejestrowana faktycznie rozszerza rynek pracy, jakkolwiek najczęściej powstają miejsca pracy o niskiej produktywności i niskich wynagrodzeniach, które nie powstałyby w formalnej sferze gospodarki. Zatrudnieni w szarej strefie są również nabywcami towarów i usług, zwiększając zatem popyt konsumpcyjny, przyczyniając się w sposób pośredni do zwiększenia wpływów budżetowych z tytułu podatku VAT, a w pewnym zakresie przyczyniają się także do tworzenia nowych miejsc pracy legalnej.

8. Z punktu widzenia pracownika praca nierejestrowana stanowi źródło dochodu, którego brak zwiększałaby zagrożenie ubóstwem pracującego i jego rodziny. Dla pewnej grupy pracowników, szczególnie tych o niskich kwalifikacjach, możliwość podjęcia pracy nierejestrowanej jest w praktyce jedyną szansą na własne dochody. Jest bowiem oczywiste, że w obecnym systemie prawnym pewne grupy osób wykonujących pracę nierejestrowaną nie mają żadnych ekonomicznych możliwości jej legalizacji ze względu na wysokie koszty „wejścia”, spowodowane przede wszystkim minimalnym poziomem obowiązkowej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Często jest to dla takich pracowników pierwszy krok do samodzielności życiowej, jej podjęcie oznacza bowiem, że źródłem zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych staje się nie tylko szeroko rozumiany system pomocy społecznej, ale także własny wysiłek. Ukrycie dochodów stwarza wielu pracownikom szansę na dostęp do świadczeń socjalnych, których przyznanie jest uzależnione od dochodów. Dla niektórych pracowników brak legalnych dochodów pozwala nie realizować swoich zobowiązań komorniczych, a tym samym znacząco zwiększyć kwotę będącą w ich dyspozycji.

9. Praca nierejestrowana przynosi korzyści także pracodawcom. Najważniejszą z nich są oczywiście niższe koszty pracy. Niekiedy jest to zasadniczy czynnik, mający wpływ na

ostateczną decyzję o zatrudnieniu pracownika. Często, ze względu na bariery administracyjne, zatrudnienie nierejestrowane to jedyny sposób na szybkie wykonanie pracy przez pozyskanego na krótki okres pracownika. Zatrudnienie nierejestrowane zmniejsza także ryzyko ekonomiczne, jakie wiąże się z zatrudnieniem rejestrowanym (np. finansowanie absencji chorobowej przez pierwsze 33 dni w roku).

10. Niniejsze opracowanie jest streszczeniem raportu z realizacji projektu badawczego „Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne”. Projekt ten był realizowany przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS) oraz Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w okresie od lutego do listopada 2007 r.

11. Zespół realizujący badania zwracał szczególną uwagę na praktyczne aspekty funkcjonowania szarej strefy. Zasadniczym celem projektu było bowiem wypracowanie rekomendacji, stwarzających szansę na ograniczenie zjawiska pracy nierejestrowanej, przy równoczesnym otwarciu możliwości pracy rejestrowanej, szczególnie grupom zmarginalizowanym, o niskiej wydajności i kwalifikacjach, które nie mogą znaleźć zatrudnienia na legalnym rynku pracy.

12. Dla potrzeb projektu przyjęto, że pracą nierejestrowaną jest: (1) praca najemna, wykonywana bez zawarcia formalnej umowy, (2) praca na rachunek własny, nie zarejestrowana, chociaż w swej istocie zbliżona do działalności gospodarczej, (3) praca wykonywana w podstawowym miejscu pracy, w której dodatkowe wynagrodzenie ponad kwotę określoną w umowie o pracę ma postać wynagrodzenia nierejestrowanego – gdy z tytułu wykonywania tych prac nie jest płacony podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składki na cele społeczne. Definicja ta nie objęła nieodpłatnej pomocy sąsiedzkiej. Przedmiotem badań nie było też ukrywanie części dochodów przez osoby prowadzące zarejestrowaną, samodzielną działalność gospodarczą.

## **2. Praca nierejestrowana we współczesnej literaturze ekonomicznej**

1. Profesor F. Schneider szacuje, że w 145 krajach w 2003 r., w szarej strefie pracowało 35,2% ogółu pracujących. Ludność produkcyjna świata (15–64 lata) w 2003 r. liczyła 4 mld osób. Można więc oszacować, że w szarej strefie pracowało ponad 1 mld zdolnej do pracy ludności świata. Nie jest rzeczą przypadku, że szarą strefą zajmują się badacze, ekonomiści, politycy, organizacje międzynarodowe (ONZ, ILO, OECD, UE).

2. W literaturze istnieje kilkanaście określeń szarej strefy: (1) *shadow economy* – zacieniona gospodarka (F. Schneider), (2) *informal economy* – nieformalna gospodarka (ILO), (3) *grey economy* – szara gospodarka (Alderslade), (4) *unofficial economy* – nieoficjalna gospodarka (Alexeev i Pyle), (5) *hidden economy* – ukryta gospodarka (Bhattachayya), (6) *black economy* – czarna gospodarka (Dallago), (7) *underground economy* – podziemna gospodarka (Bovi), (8) *parallel economy* – równoległa gospodarka (Del Boca), (9) *undeclared work* – praca niezgłoszona (UE), (10) *independent economy* – niezależna gospodarka (Bovi), (11) *dark economy* – ciemna gospodarka (Bovi), (12) *unregistered economy* – nierejestrowana gospodarka (Smith), (13) *non-observed economy* – niemonitorowana gospodarka (OECD), (14) *unprotected work* – niechroniona praca (ILO), (15) *invisible work* – niewidzialna praca (Leonard).

3. Szara strefa występuje we wszystkich krajach i na wszystkich kontynentach i jest bardzo zróżnicowana. Zakres szarej strefy mierzony jest jej udziałem procentowym w oficjalnym PKB lub udziałem zatrudnienia w tej strefie w zatrudnieniu ogółem. Skala szarej strefy jest wynikiem poziomu rozwoju gospodarczego oraz efektem różnych metod mierzenia. Najwyższy udział szarej strefy występuje w Afryce (43,2%), w Ameryce Środkowej i Południowej (43,3%) oraz w Centralnej i Wschodniej Europie, a także w krajach b. ZSRR (40,1%). Najniższy udział występował w krajach OECD (16,3%), chociaż sytuacja poszczególnych krajów OECD jest zróżnicowana. Najwyższe udziały mają kraje Południowej Europy (Grecja – 28,2%, Włochy – 25,7%, Hiszpania – 22% i Portugalia – 21,9%). Najniższy udział jest w krajach najbardziej rozwiniętych gospodarczo: Stanach Zjednoczonych – 8,4%, Szwajcarii – 9,4%, Japonii – 10,8%, Austrii – 10,9%.

4. Zatrudnienie w szarej strefie jest niezwykle zróżnicowane. Najwyższy udział pracujących w szarej strefie występuje w Azji, Afryce i w Ameryce Środkowej i Południowej, np. w Nepalu – 73,3%, w Mali – 71%, Tanzanii – 67%, Indiach – 55,7%. W krajach bardziej rozwiniętych gospodarczo udział nierejestrowanego zatrudnienia waha się od 7,8% w Wielkiej Brytanii do 20% w Danii. Informacje o krajach Centralnej i Wschodniej Europy są bardzo ubogie, wynika z nich, że najwyższy udział zatrudnienia nierejestrowanego był w Macedonii (27,8%) i na Słowacji (22,3%), średni w Polsce (8,2%) i na Litwie (8,5%), najniższy na Ukrainie (4,9%).

5. Najczęściej w szarej strefie pracują mężczyźni (ponad dwukrotnie częściej niż kobiety). osoby w wieku 18–39 lat, osoby pracujące na własny rachunek. Występuje zróżnicowany udział bezrobotnych – od 9,2% w Wielkiej Brytanii do 21,7% w Norwegii, często są to studenci (18,7% do 30,6%).

6. Średnio na świecie ponad 1/3 PKB jest wytwarzana w szarej strefie i znacznie ponad 1/3 zdolnych do pracy znajduje w niej zatrudnienie. Profesor Schneider wyróżnia cztery główne przyczyny występowania szarej strefy: (1) unikanie płacenia podatków dochodowych, VAT oraz innych podatków i opłat, (2) unikanie płacenia obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne, (3) unikanie przestrzegania standardów rynku pracy (np. minimalna płaca, standardy bhp), (4) unikanie postępowania zgodnie z określonymi procedurami administracyjnymi.

7. W krajach w transformacji występują dodatkowe ważne czynniki ekonomiczne: (1) szybkie zmiany strukturalne, które deformują rynek pracy, tworzą nisze dla szarej gospodarki, (2) duże bezrobocie sięgające 10%–20% aktywnych zawodowo, które zwiększa podaż nisko płatnej pracy, (3) wysoki udział transferów w PKB, (4) szybka prywatyzacja publicznych przedsiębiorstw, (5) społeczno-demograficzna eksplozja, wzrost liczby wczesnych emerytów (np. w Polsce), (6) niskie płace i rozszerzająca się sfera ubóstwa oraz próba zdobycia dodatkowych dochodów w szarej strefie.

8. Badania empiryczne wskazują, że najważniejszym powodem istnienia zapotrzebowania na produkty i usługi szarej strefy są różnice cen usług w oficjalnej i nieoficjalnej gospodarce (90% wskazań), a kolejnym wysokość podatków i składek na ubezpieczenie społeczne (73% wskazań).

9. Różnice stawek płac godzinowych w oficjalnej gospodarce i w szarej strefie są bardzo duże, nawet w rozwiniętych gospodarkach sięgają 40%–60%.

10. W oficjalnej polityce rządów i Komisji Europejskiej szara strefa uznana jest za zło absolutne. Jedynie raport ILO pt. *Decent work and the informal economy* (2002) podkreśla znaczenie szarej strefy dla wzrostu zatrudnienia i ograniczania bezrobocia w krajach słabiej rozwiniętych gospodarczo.

11. Ocena szarej strefy przez ludzi różni się znacząco od ocen oficjalnych. Przykładowo, w Niemczech w 2003 r. aż 71% respondentów twierdzi, że bez szarej strefy trudno byłoby utrzymać poziom życia, 67% sądzi, że to rząd ponosi odpowiedzialność za istnienie szarej strefy, ustalając zbyt wysokie podatki i obciążenia socjalne pracujących. W 1996 r. odpowiedzi twierdzących na te dwa pytania udzieliło odpowiednio 62% i 63% badanych.

12. W krajach ubogich szara strefa i korupcja ma charakter komplementarny (wzrost korupcji prowadzi do wzrostu szarej strefy), natomiast w krajach gospodarczo rozwiniętych szara strefa i korupcja mają charakter substytucyjny (korupcja może prowadzić do wzrostu oficjalnej gospodarki).



13. Co najmniej 2/3 dochodów uzyskanych w szarej strefie jest natychmiast wydawanych w oficjalnej gospodarce, prowadząc do wzrostu podatków, płac, składek na ubezpieczenia społeczne itd. Tak więc szybszy rozwój oficjalnego sektora, tworzenie miejsc pracy może być substytutem szarej gospodarki.

14. Analiza statystyczna wybranych krajów nie wykazuje wyraźnej korelacji między stopą bezrobocia, poziomem podatków a udziałem szarej strefy w PKB. Nie potwierdza się też teza o wpływie wysokich, pośrednich kosztów pracy na bezrobocie. Oznacza to, że istnieje wiele innych czynników (tradycja, czynniki kulturowe, stosunek władz publicznych do szarej strefy), które mają istotny wpływ na wielkość szarej strefy w danym kraju. Potwierdza się natomiast teza o pozytywnym wpływie niskiego bezrobocia na ograniczenie szarej strefy

15. Zakres szarej strefy jest znacznie większy w krajach słabiej gospodarczo rozwiniętych, w porównaniu z krajami OECD lub UE. W miarę wzrostu gospodarczego zmniejsza się udział szarej strefy. Od tej prawidłowości są oczywiście wyjątki. Do takich wyjątków należą m.in. Czechy, Włochy, Hiszpania i Grecja.

16. We współczesnym świecie istnieją różne modele szarej strefy. W krajach Afryki, Ameryki Łacińskiej, Azji, a także w niektórych krajach w transformacji występował prozatrudnieniowy model szarej strefy. Zatrudnienie nierejestrowane stwarzało jedyną szansę zmniejszenia bezrobocia w warunkach bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego i masowej likwidacji miejsc pracy. W większości krajów „starej” UE realizowany jest komplementarny model szarej strefy. Udział szarej strefy w PKB mieści się w granicach od 1,5% w Austrii do 5,2% we Francji. Szara strefa pełni rolę marginalną, uzupełniającą gospodarkę legalną.

### **3. Doświadczenia międzynarodowe w zwalczaniu zjawiska pracy nierejestrowanej**

#### **3.1. Praca nierejestrowana w programie Międzynarodowej Organizacji Pracy**

1. W 1972 r. Międzynarodowa Organizacja Pracy użyła po raz pierwszy pojęcia *informal sector*. Strategia MOP adresowana jest głównie do krajów słabiej rozwiniętych, gdzie od 54% do 73% pracowników znajduje zatrudnienie w szarej strefie.

2. Zintegrowana strategia MOP zawiera trzy główne komponenty): (1) przyjęcie priorytetu zwiększania godziwych miejsc pracy w gospodarce formalnej i nieformalnej (m.in. poprzez zapewnienie praw pracowniczych i ochrony socjalnej pracownikom sektora nieformalnego), (2) umożliwienie, w średnim okresie, przejścia pracowników z sektora nieformalnego do formalnego, (3) utworzenie, w długim okresie, wystarczających możliwości zatrudnienia w sektorze formalnym (godziwej pracy).

3. MOP traktuje prawa pracownicze w szarej strefie na równi z prawami w sektorze formalnym. W związku z tym zaleca, aby poziom płacy minimalnej nie był niższy w nieformalnej gospodarce. Ponadto MOP podkreśla, że standardy MOP dotyczące stosunków pracy odnoszą się nie tylko do formalnej gospodarki, ale do pracowników (*workers*) w ogóle, podobnie jak konwencje odnoszące się do administracji pracy i inspekcji pracy. MOP zgłosiła także postulat stworzenia drugiego Kodeksu pracy, adekwatnego do funkcjonowania szarej strefy. Pozwoliłoby to na uproszczenie przepisów prawa pracy w sektorze nieformalnym i zwiększenie możliwości ich stosowania i kontroli. MOP proponuje także wprowadzenie nowych form zabezpieczenia społecznego w sektorze nieformalnym oraz wzmocnienie reprezentacji interesów pracowników nierejestrowanych, poprzez tworzenie wśród nich związków zawodowych lub podobnych organizacji.

### **3.2. Badania i stanowisko OECD wobec szarej strefy**

1. Eksperti OECD oceniają, że udział zatrudnienia w szarej strefie w krajach o wysokich dochodach (*high-income OECD countries*) był relatywnie niski, wynosił średnio 5% ogólnego zatrudnienia.

2. Wśród przyczyn pracy nierejestrowanej wymienia się zbyt zbiurokratyzowane procedury administracyjne, podatkowe i ubezpieczeniowe, a przede wszystkim obciążenie wynagrodzeń pracowników składką na ubezpieczenia społeczne.

3. Niektóre kraje OECD wprowadziły ulgi podatkowe i ubezpieczeniowe w tych dziedzinach, gdzie zatrudnienie nierejestrowane występuje powszechnie. Ich celem jest zwiększenie zachęty do „przejścia” z zatrudnienia nierejestrowanego do sfery gospodarki formalnej.

4. Kraje członkowskie wypracowały wiele metod przeciwdziałania zjawisku pracy nierejestrowanej. Najważniejsze z nich to środki prawne oraz obserwacje i monitoring, nakierowane na wykrycie pracy nierejestrowanej, zwiększenie zakresu i częstotliwości kontroli, obowiązek natychmiastowego zawiadomienia o zatrudnieniu nowych pracowników,

odpowiedzialność głównego wykonawcy za zobowiązania kooperantów w zakresie przestrzegania regulacji, w tym podatkowych i ubezpieczeniowych, wymiana informacji między organami kontroli o ubezpieczeniach społecznych.

5. Zbyt wysokie sankcje nakładane na pracodawców mogą prowadzić do upadku przedsiębiorstw i likwidacji nie tylko zatrudnienia nierejestrowanego, ale także legalnego. Dlatego polityka władz powinna się koncentrować na zachętach podatkowych do zatrudniania legalnego większej liczby pracowników oraz ukierunkowaniu działań w celu zmniejszenia stawek w sektorach, w których zatrudnienie nierejestrowane jest szczególnie rozpowszechnione. Celowa jest także liberalizacja zasad zatrudnienia w formach niestandardowych.

### **3.3. Rola Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu pracy nierejestrowanej**

1. W Unii Europejskiej panuje powszechne przekonanie, że praca nierejestrowana ma negatywny wpływ na trzy filary strategii lizbońskiej (pełne zatrudnienie, jakość i wydajność pracy, spójność społeczna).

2. W 1998 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat w sprawie pracy nielegalnej. Podkreślono w nim konieczność dostosowania polityki w zakresie szarej strefy do konkretnych warunków społeczno-ekonomicznych. Za pracę nierejestrowaną uznano „odpłatne wykonywanie czynności ze swej natury zgodnych z porządkiem prawnym, ale niezgłoszonych władzom publicznym”.

3. Od 22 lipca 2003 r. wytyczne polityki zatrudnienia UE zawierają specjalną, 9. wytyczną zatytułowaną *Przekształcenie pracy niedeklarowanej w regularne zatrudnienie*, która brzmi: „Państwa członkowskie powinny przygotować i wprowadzać 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”.

4. W 1998 r. szara strefa stanowiła od 7% do 16% PKB Unii Europejskiej. Według danych Komisji Europejskiej z 2004 r. szara strefa w UE-15 jest mniejsza niż w krajach nowo przyjętych. Najwyższy poziom notuje się w Grecji (powyżej 20%), najniższy w Austrii (1,5%

PKB). W nowych krajach członkowskich stanowi ona ponad 20% PKB w Bułgarii i Rumunii, 17% w Słowenii, 15% w Słowacji, 14% w Polsce, 10% w Czechach, około 4% na Cyprze.

5. W 2003 r. Komisja Europejska wydała Komunikat w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia. Komisja podkreśla w nim oczywistą zależność między nieuregulowanym rynkiem pracy a nielegalną imigracją, szczególnie w sektorach wymagających niskich kwalifikacji (gdzie pracuje większość nielegalnych imigrantów), takich jak: budownictwo, rolnictwo, gastronomia, usługi dotyczące sprzątanania i pracy w domu. Imigranci często są wynajmowani do tzw. pracy „3D” (*dirty, dangerous, demanding* – brudna, niebezpieczna wymagająca), której nie szuka rodzima siła robocza. Komisja jest zdania, że praca nierejestrowana jest istotnym czynnikiem sprzyjającym nielegalnej migracji, więc głównym dążeniem musi być przekształcenie pracy nierejestrowanej w regularne zatrudnienie.

6. W Rekomendacjach Komisji Europejskiej z 2004 r. podkreślono konieczność różnego podejścia w walce z pracą nierejestrowaną w różnych krajach oraz stosowania różnorodnych narzędzi i modeli polityki, w różnych sytuacjach i okolicznościach. Państwa członkowskie muszą wzmacniać zaufanie do rządu i instytucji rządowych oraz prowadzić kampanie informacyjne przeciwko nielegalnej pracy. W systemach prawnych należy wprowadzać rozwiązania zachęcające do przekształcania pracy niedeklarowanej w legalną, w szczególności związek pomiędzy podatkami i dochodami musi być przejrzysty a formalności związane z nawiązaniem legalnego stosunku pracy powinny ograniczyć się do minimum. Komisja uznała także za celowe przyjęcie wspólnej definicji szarej strefy w krajach Unii Europejskiej oraz wspólnych metod gromadzenia danych.

7. W maju 2007 r. Komisja Europejska przyjęła projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady, przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE. Na szczególną uwagę zasługują następujące regulacje zawarte w tym projekcie: (1) wprowadzenie powszechnego zakazu zatrudniania obywateli państw trzecich, którzy nie mają prawa do pobytu w Unii Europejskiej, (2) ustalenie jednolitych kar administracyjnych (grzywna, nakaz zwrotu kosztów wydalenia, zakaz korzystania z dotacji publicznych, kary o charakterze kryminalnym), (3) nałożenie na państwa UE obowiązku kontroli, każdego roku, co najmniej 10% przedsiębiorstw pod kątem zatrudnienia obywateli państw trzecich.

8. W dniu 24 października 2007 r. został opublikowany Komunikat Komisji Europejskiej *Zaostrzenie walki z pracą niezgłoszoną*. Zdaniem Komisji większa liczba przepisów i kontrola społeczeństwa jest sposobem walki z pracą nielegalną. Środki zwalczania szarej strefy muszą się jednak zawsze opierać na dwóch, wzajemnie

uzupełniających się filarach: na sankcjonowaniu i zapobieganiu. Komisja podkreśliła w komunikacie m.in.: (1) potrzebę skuteczniejszej współpracy na poziomie krajowym pomiędzy różnymi instytucjami państwowymi, (2) celowość zwiększenia wiedzy fachowej organów ścigania oraz współpracujących z nimi instytucji, (3) znaczenie, jakie ma wprowadzenie na poziomie krajowym obowiązku rejestrowania pracowników począwszy od pierwszego dnia zatrudnienia, (4) konieczność wprowadzenia kar dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE, (5) konieczność prowadzenia kampanii, podnoszących świadomość, podkreślających aspołeczność postaw wspierających pracę nierejestrowaną, (6) znaczenie, jakie dla ograniczania zjawiska pracy nierejestrowanej ma uproszczenie procedur i obniżenie kosztów, sprzyjających zgłaszaniu działalności gospodarczej i zatrudnienia rejestrowanego.

#### **4. Praca nierejestrowana w świetle dotychczasowych badań**

1. Polska należy do nielicznych krajów, które prowadzą okresowe badania zatrudnienia w szarej strefie. GUS trzykrotnie przeprowadził pogłębione badania empiryczne pracy nierejestrowanej w gospodarce (w 1995 r. – ponad 11 tys. gospodarstw domowych, co oznaczało zbiorowość ponad 25,6 tys. osób w wieku 15 lat i więcej; w 1998 r. – także 11 tys. gospodarstw domowych, ponad 25 tys. osób; w 2004 r. – 18,9 tys. gospodarstw domowych, 47,2 tys. osób).

2. Informacja o zatrudnieniu nierejestrowanym ma z natury rzeczy charakter szacunkowy i przybliżony. Istnieją dwa główne źródła informacji. Pierwsze – GUS, który publikuje regularnie szacunki zatrudnienia nierejestrowanego w *Roczniku Statystycznym*. Szacunki te dotyczą pracy nierejestrowanej, uznanej za główną lub wyłączną. W latach 1994–2005 liczba pracujących w szarej strefie wahała się od 662 tys. do 1035 tys. Drugie źródło informacji – trzy badania przeprowadzone przez GUS – umożliwiają pogłębione analizy i oceny. Według tych badań zatrudnienie w szarej strefie, obejmujące zarówno pracę główną, jak i dodatkową, wynosiło w 1995 r. 2199 tys., w 1998 r. zmniejszyło się do 1431 tys. osób, a w 2004 r. do 1317 tys. osób. Badania te potwierdzają, że w miarę wzrostu bezrobocia rośnie zatrudnienie w szarej strefie, a kiedy rośnie zatrudnienie rejestrowane i spada bezrobocie, zmniejsza się także zatrudnienie w szarej strefie.

3. Ludzie podejmują pracę nierejestrowaną głównie dlatego, że nie mają możliwości legalnego zatrudnienia i skutkiem tego uzyskują niewystarczające dochody lub nie uzyskują dochodów w ogóle. Brak możliwości znalezienia pracy był akcentowany szczególnie przez

młodzież, która napotyka największe trudności w znalezieniu pracy na otwartym rynku pracy. Ważnymi przyczynami funkcjonowania szarej strefy są także wysokie podatki oraz składki na ZUS.

4. W latach 1995–2004 zmniejszył się odsetek osób (z 66% do 45%), dla których głównym powodem podejmowania pracy nierejestrowanej były niewystarczające dochody. Nastąpił zarazem wzrost z 42% do 68% osób, które tłumaczą swoją decyzję brakiem możliwości zatrudnienia rejestrowanego. Znacznie obniżył się także motyw zbyt wysokich podatków (z 26% do 13%), ale wzrosła częstotliwość twierdzenia o zbyt wysokich składkach ZUS (z 16% do 22%).

5. W 1998 r. najwięcej osób podejmowało pracę w usługach budowlanych (30,4% ogółu pracujących w szarej strefie) i wykonywało prace ogrodniczo-rolne (20,6%), a następnie było zatrudnianych w tzw. usługach sąsiedzkich (17,3%) oraz w handlu (5,8%). W tych czterech dziedzinach pracowało 3/4 ogółu wykonujących pracę nierejestrowaną. Ta struktura zatrudnienia nie uległa zasadniczej zmianie między drugim (1998) a trzecim badaniem (2004).

6. Wyniki badań GUS wskazują, że szara strefa jest zdominowana przez pracowników o relatywnie niskim wykształceniu: podstawowym i niepełnym podstawowym (24% ogółu pracujących w szarej strefie) oraz zasadniczym zawodowym (44%). W sumie aż 68% osób miało wykształcenie podstawowe i zasadnicze zawodowe, podczas gdy wśród pracujących legalnie 42% legitymowało się tym poziomem wykształcenia. 93% osób z wykształceniem podstawowym pracowało w dziedzinach wymagających jedynie przyuczenia do wykonywania pracy – proste usługi budowlane i remontowe (32%), prace ogrodniczo-rolne (27%), usługi sąsiedzkie (16%), prace domowe, opieka nad dzieckiem (12%).

7. Praca nierejestrowana z natury rzeczy ma charakter doraźny, czasowy, incydentalny, Ponad 50% osób wykonujących pracę nierejestrowaną przepracowało do 20 dni w roku. Tylko 10,9% przepracowało 91 i więcej dni w roku. Średnio w roku osoby wykonujące pracę nierejestrowaną przepracowały 35 dni, tj. mniej więcej 17% czasu przepracowanego w legalnej strefie zatrudnienia. Tak więc porównywanie tych dwóch rodzajów zatrudnienia jest pozbawione sensu statystycznego i ekonomicznego.

8. Średnie wynagrodzenie miesięczne w szarej strefie stanowiło w 2004 r. 17,3% wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Wynagrodzenie to nie było obciążone podatkiem, składką na ZUS i innymi składkami. W kategoriach realnych stanowiło ono około 1/4 wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Wynagrodzenia różniły się znacznie. Kobiety zarabiały nawet o połowę mniej niż mężczyźni. Praca główna była wyżej opłacana od pracy

dodatkowej. Dane te, aczkolwiek z pewnością zaniżone, dowodzą, że dla wielu ludzi praca nierejestrowana jest ostatnią deską ratunku w warunkach braku szans znalezienia normalnej (legalnej) pracy i godziwego wynagrodzenia.

9. Jak wynika z danych GUS z 1998 i 2004 r. praca w szarej strefie ma wybitnie sezonowy charakter. Jest to zdeterminowane dużym udziałem usług i prac budowlanych oraz rolno-ogrodniczych, które z natury mają charakter sezonowy. Procent gospodarstw domowych korzystających z pracy nierejestrowanej zwiększa się szybko od marca i osiąga najwyższy poziom w lipcu i sierpniu.

10. W pierwszym badaniu GUS odsetek pracujących wyłącznie w szarej strefie wynosił 43,3%; w drugim – 46,3%, w trzecim – 62,9%. Oznacza to, że do 1998 r. większość, choć niewielka, wykonywała pracę w szarej strefie jako pracę dodatkową, umożliwiającą uzyskanie dodatkowych zarobków, natomiast później nastąpił znaczny wzrost odsetka osób, dla których praca nierejestrowana była jedynym zatrudnieniem.

11. Największy odsetek osób, które pracowały wyłącznie w szarej strefie, zanotowano wśród młodzieży (do 24 lat) – 64,5% oraz wśród osób z wykształceniem podstawowym i niepełnym; najniższy (16,4%) wśród osób z wykształceniem policealnym i wyższym.

12. Środki masowego przekazu kształtują opinię, że praca w szarej strefie jest domeną jedynie lub głównie bezrobotnych; wyprowadza się stąd wniosek, że faktyczne bezrobocie jest znacznie niższe niż rejestrowane. Badania GUS wykazują, że wniosek ten jest tylko częściowo słuszny. Można szacować, że mniej niż połowa pracujących w szarej strefie należy do kategorii zarejestrowanych lub niezarejestrowanych bezrobotnych, dla których jest jedyną (wyłącznie) pracą; resztę pracujących w szarej strefie stanowią osoby równocześnie pracujące legalnie.

13. Głównymi pracodawcami pracowników nierejestrowanych są osoby prywatne. Otóż wśród wszystkich pracodawców 65% to osoby prywatne, a tylko 22% pracodawców stanowiły firmy prywatne lub spółdzielnie. Pewną grupę (12,6%) stanowiły osoby pracujące na własny rachunek, wykonując określone usługi lub produkujące proste wyroby rynkowe, które zwykle sami zbywali, albo też korzystali z pośrednictwa innych osób działających w szarej strefie.

## **5. Kontrola zjawiska pracy nierejestrowanej przez polską administrację publiczną**

1. W ramach realizowanego projektu badawczego dokonano analizy danych statystycznych, obejmujących wyniki działań kontrolnych wybranych instytucji, które ze względu na swoje ustawowe zadania powinny być zainteresowane ograniczaniem zatrudnienia nierejestrowanego. W tym celu zwrócono się z prośbą o udostępnienie informacji do wielu instytucji w Polsce (Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Finansów, Państwowej Inspekcji Pracy, Straży Granicznej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Państwowego Inspektoratu Sanitarnego oraz Generalnego Urzędu Nadzoru Budowlanego). Odpowiedzi uzyskano jedynie z trzech instytucji, a mianowicie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Finansów oraz Głównej Komendy Straży Granicznej. Wyniki badań dotyczą zatem tylko tych danych statystycznych. Analiza poszerzona została o wyniki badań sprawozdań Państwowej Inspekcji Pracy, zamieszczonych w Internecie. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, problem nierejestrowanego zatrudnienia jest w sposób dość dokładny rozpoznany w Polsce jedynie przez resort pracy.

2. W 2006 r. w wyniku działań kontrolnych wojewodów stwierdzono ogółem 7339 przypadków zatrudniania osób bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy lub osób niezgłoszonych przez pracodawców do ubezpieczenia społecznego. Była to liczba większa o około 14% od obserwowanej w roku poprzednim. Zjawisko to obserwowane było również w znacznie większej liczbie podmiotów, jak wynika z danych statystycznych – było ich ponad 5 tys. Zasadniczo zwiększyła się liczba stwierdzonych przypadków nielegalnego zatrudnienia w szeroko rozumianych usługach. Wzrost odnotowano zarówno w działalności związanej z handlem hurtowym i detalicznym (o 16%), jak i w pozostałej działalności usługowej (o 15,9%). Natomiast o około 6% zmniejszyła się liczba przypadków nielegalnego zatrudnienia w budownictwie. Zaobserwowano również w badanym okresie dalsze rozszerzanie się zjawiska pracy na czarno w innych rodzajach działalności gospodarczej (o ponad 22%). Można zatem uznać, że na rynku pracy w Polsce punkt ciężkości w nierejestrowanym zatrudnianiu zaczyna przenosić się na inne obszary działalności gospodarczej, mimo wciąż odnotowywanej dominacji tych, w których zawsze pracodawcy wykazywali zwiększoną skłonność do naruszania przepisów. Wzrost liczby firm, w których stwierdzono nieprawidłowości odnotowano jedynie w budownictwie (o prawie 18%). W pozostałych dziedzinach działalności gospodarczej wystąpiło zmniejszenie.



3. W 2006 r. dość istotnie ograniczona została liczba stwierdzonych przypadków nielegalnego zatrudnienia w województwie mazowieckim, natomiast, podobnie jak wcześniej, największy wzrost zanotowano w województwie lubelskim. Województwo mazowieckie nadal dominowało pod względem liczby osób, które zatrudniane były nielegalnie.

4. W 2006 r. w wyniku przeprowadzonych kontroli w 86,2% sytuacji zalegalizowano zatrudnienie pracowników. Jednocześnie zauważa się, że udział liczby podpisanych umów o pracę w legalizacji zatrudnienia zmniejszył się, w porównaniu z 2005 r. o 2,6 pkt. proc. Może to oznaczać, że legalizacja zatrudnienia odbywała się przede wszystkim za pośrednictwem zgłoszeń do ubezpieczenia społecznego lub umowy ustnej między pracodawcą i pracownikiem.

5. Sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy nie stanowią szczegółowego źródła informacji o skali i przestrzennym oraz sektorowym zróżnicowaniu zatrudnienia nierejestrowanego w Polsce. Główną przyczyną jest brak kompetencji PIP w tym zakresie. Sytuacja ta powinna ulec zmianie w związku z ustawowym nałożeniem na PIP obowiązku kontroli legalności zatrudnienia od dnia 1 lipca 2007 r., co od dawna postulowali inspektorzy, przeprowadzający kontrole, obserwując na rynku pracy problem „ucieczki od stosunku pracy”.

6. Możliwość przeprowadzenia analizy, pokazującej skalę i zakres nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców w Polsce, wymaga posiadania porównywalnych i bardziej szczegółowych danych statystycznych. Te, które są obecnie dostępne, przedstawiają to zjawisko w sposób fragmentaryczny i niewystarczający. Brakuje również jednolitego systemu zbierania informacji o skali i zakresie nielegalnej pracy cudzoziemców w Polsce. Dane przekazane przez Komendę Główną Straży Granicznej zostały zebrane od jednostek terenowych pierwszy raz – na potrzeby tego badania.

7. Liczba stwierdzonych przypadków nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców w Polsce podczas kontroli dokonywanych przez służby kontroli legalności zatrudnienia w latach 2003–2006 wykazywała tendencję spadkową – w 2006 r. w porównaniu z 2003 r. zmniejszyła się o 993 przypadki, a więc o 33,6%. Najbardziej narażonym na napływ cudzoziemców wykonujących pracę nierejestrowaną jest region wschodni. To na jego terenie w analizowanym okresie wykrywana była ponad połowa tego rodzaju przypadków. Zdecydowana większość przypadków dotyczyła nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców w podmiotach gospodarczych zajmującym się handlem hurtowym i detalicznym. Najczęściej nielegalną pracę wykonywali obywatele Ukrainy, Białorusi i Bułgarii.

8. Liczba cudzoziemców wydalanych z terytorium Polski z powodu wykonywania pracy nierejestrowanej w analizowanym okresie wykazywała stałą tendencję spadkową. W 2006 r. w porównaniu z 2003 r. zmniejszyła się o 755 osób, a więc o 54%. W 2006 r. z powodu nielegalnego wykonywania pracy wydano z terytorium Polski 644 cudzoziemców. W badanym okresie obserwowano największy spadek liczby wydalonych z Polski cudzoziemców, którzy zajmowali się nielegalnym handlem na bazarach. Najczęściej wydalani byli obywatele Ukrainy, Bułgarii, Armenii, Wietnamu i Rumunii. Spadek liczby wydalonych cudzoziemców może oznaczać, że skala podejmowania pracy nierejestrowanej w Polsce przez cudzoziemców cały czas ulega zmniejszeniu. Jest to niewątpliwie wynikiem uszczelnienia przepisów prawnych, związanych z możliwością podejmowania pracy przez obywateli innych państw. Może to być jednak również konsekwencją braku skutecznej kontroli legalności zatrudnienia, która prowadzona jest w sposób bardzo wyrywkowy i nie obejmuje całości zjawiska.

9. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, istnieją poważne trudności w identyfikacji przyczyn podejmowania działalności gospodarczej w „szarej strefie” na podstawie materiałów statystycznych. Jest to konsekwencją braku: (1) odpowiednich przepisów prawnych, umożliwiających prowadzenie kontroli w tym zakresie przez wiele państwowych instytucji kontrolnych oraz przepisów, które w praktyce pozwoliłyby na efektywne i sprawne przeprowadzanie kontroli, (2) kompleksowego systemu monitoringu, który w sposób zbiorczy pozwoliłby na ocenę skali strat dla finansów publicznych.

## **6. Szara strefa w Polsce – szacunki przy wykorzystaniu metod pośrednich**

1. Spośród zastosowanych metod pośrednich badania zjawiska szarej strefy w Polsce (metody ekonometryczne, metoda transakcyjna, analiza zużycia energii, metoda rozbieżności, metoda partycypacyjna) za najbardziej wiarygodne należy uznać metody ekonometryczne.

2. Metody ekonometryczne bazują na tych samych wskaźnikach co metoda transakcyjna oraz analiza zużycia energii, ale uwzględniają inne czynniki, które mogą wywierać istotny wpływ na objaśniane zmienne. Zamiast przyjmować, iż analizowana wielkość zależy tylko i wyłącznie od sektora nieformalnego, przyjmuje się, że szara strefa jest jednym z kilku znaczących bodźców. W rezultacie mniejsze jest prawdopodobieństwo otrzymania zafałszowanych wyników i należy oczekiwać, iż szacunki uzyskane za pomocą tych metod będą bliższe prawdziwych wartości. Argumentem przemawiającym na korzyść metod ekonometrycznych jest także podobieństwo uzyskanych szacunków, szczególnie w

latach 2001–2006, to jest w okresie, dla którego dostępne były oficjalne, jednolite dane statystyczne.

3. Metodę transakcyjną trudno uznać za wiarygodną, ze względu na bardzo dużą zmienność analizowanego szeregu. Ponadto, oszacowania (zarówno poziomy, jak i tempa zmian) byłyby inne, gdyby obrano inny rok za okres bazowy. Metoda transakcyjna prawdopodobnie nie jest właściwą metodą dla gospodarki transformowanej, w której następuje szybki rozwój sektora bankowego, co wpływa na prędkość obiegu pieniądza. Szacunki uzyskane na podstawie sprzedaży energii nie wykazują tak gwałtownych wahań, jak wyniki metody transakcyjnej, stosunek nieoficjalnego PKB do oficjalnego wciąż jednak zmienia się bardzo szybko (ponad dwukrotny spadek w ciągu kilku lat). Uzyskane oszacowania także zależą od wyboru okresu bazowego. Również to podejście nie jest optymalne dla polskiej gospodarki, gdyż w gospodarce transformowanej zachodzi szereg istotnych zmian, które znajdują swoje odzwierciedlenie między innymi w zużyciu energii.

4. W Polsce trudno jest zastosować najbardziej rozpowszechniony wariant metody rozbieżności, ponieważ GUS nie udostępnia nieprzetworzonych danych dotyczących PKB liczonego różnymi sposobami. Metoda partycypacyjna w ogóle uznawana jest za mało wiarygodną i rzadko bywa stosowana, a szczególnie trudno wykorzystać ją w przypadku Polski, ze względu na brak podobnej gospodarki, która mogłaby stanowić dobry punkt odniesienia. Metody partycypacji oraz rozbieżności (przy zastosowaniu z konieczności porównania stopy bezrobocia rejestrowanego i BAEL) nie pozwalają na oszacowanie najbardziej rozpowszechnionej miary szarej strefy – stosunku nieoficjalnego PKB do oficjalnego. Przy obecnym zastosowaniu tych metod w Polsce wyniki cechowałyby niska precyzja, a w konsekwencji wnioski na nich oparte byłyby ryzykowne i obarczone dużym błędem.

5. W przeprowadzonych badaniach wykorzystano dwie metody ekonometryczne – opartą na energii elektrycznej oraz na popycie na pieniądź. 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%.

6. Żadna ze znanych metod szacowania sektora nieformalnego nie jest idealna. Także uznane za najlepsze metody ekonometryczne można jeszcze doskonalić. Zapewne ciekawe wyniki dałoby włączenie do modelu innych zmiennych wpływających na wielkość szarej strefy – na przykład kosztów płacenia podatków (ang. *compliance costs*), na jakie narażone są podmioty gospodarcze działające w sektorze formalnym. Także dostępność różnorodnych danych (np. indeksów i wskaźników opisujących problemy stojące przed przedsiębiorstwami w sektorze formalnym) o wyższej niż roczna częstotliwości mogłaby korzystnie wpłynąć na jakość przyszłych badań analizowanego zjawiska. W tej sytuacji celowe jest dalsze prowadzenie badań szarej strefy metodami ekonometrycznymi – w miarę możliwości przy użyciu nowych danych i dłuższych szeregów czasowych.

## **7. Analiza wyników badań empirycznych**

### **7.1. Cel i metoda badań oraz charakterystyka badanej zbiorowości**

1. Celem badań empirycznych było: (1) uzyskanie informacji, pozwalającej na oszacowanie skali zjawiska pracy nierejestrowanej w Polsce, jego uwarunkowań, przyczyn i skutków; (2) uzyskanie wiedzy o klimacie społecznym w Polsce, sprzyjającym lub stanowiącym barierę wprowadzenia proponowanych rozwiązań w celu ograniczenia pracy w szarej strefie; (3) uzyskanie wiedzy o skutkach funkcjonowania zjawiska pracy nierejestrowanej dla gospodarki, pracodawców i osób wykonujących tę pracę.

2. Zakres przedmiotowy badań obejmował m.in. identyfikację następujących zagadnień: (1) przyczyny zatrudniania bez rejestracji przez pracodawcę, (2) obawy pracodawcy związane z zatrudnieniem bez rejestracji, (3) skłonność pracodawcy do zatrudnienia rejestrowanego i jej uwarunkowania, (4) przyczyny podejmowania pracy nierejestrowanej, (5) skłonność pracownika do zatrudnienia rejestrowanego, (6) świadomość zagrożeń związanych z pracą nierejestrowaną – po stronie pracodawcy i pracownika, (7) skutki pracy nierejestrowanej dla pracodawcy i pracownika, (8) opinie pracowników służb zatrudnienia i instytucji kontrolujących o zakresie oraz obiektywnych i subiektywnych przyczynach zatrudnienia w szarej strefie, (9) grupy mające bardzo niewielkie szanse na zatrudnienie rejestrowane, (10) skłonność do podjęcia zatrudnienia rejestrowanego przez osoby, które pracowały w szarej strefie, (11) opinie pracowników służb zatrudnienia i instytucji kontrolujących o oczekiwaniach pracodawców, (12) zachowania pracodawców

wobec osób poszukujących pracy, (13) opinie pracowników służb zatrudnienia i instytucji kontrolujących o skuteczności rozwiązań, mających na celu ograniczenia skali zjawiska.

3. Dla potrzeb przeprowadzonych badań jakościowych została stworzona typologia grup pracodawców i pracobiorców szarej strefy. Grupy te zostały wyodrębnione z uwagi na różnice w relacjach łączących pracodawców i pracowników, a celem takiego podziału była pogłębiona analiza istotnych elementów tych relacji, których znaczenie zostało następnie pogłębione lub zweryfikowane w toku badań ilościowych. W badaniach tych zostało uwzględnionych sześć rodzajów pracy nierejestrowanej: (1) jedno- lub kilkudniowe dorywcze prace fizyczne, (2) stała praca w gospodarstwie domowym (opiekunki, gosposie itp.), (3) sezonowa (codzienna) praca w rolnictwie lub indywidualnym budownictwie, (4) drobne, powtarzalne prace wykonywane na rzecz gospodarstwa domowego (rodziny), (5) zatrudnienie w małych firmach produkcyjnych i usługowych, (6) zatrudnienie zarejestrowane z częścią wynagrodzenia płatnym „do ręki”.

4. Badania jakościowe przeprowadzono metodą zogniskowanych wywiadów grupowych (Focus Group Interview), przy użyciu 10 scenariuszy podzielonych ze względu na założone grupy (5 scenariuszy dla pracodawców i 5 dla pracowników) w dniach 13–15 marca 2007 roku. Badania, przeprowadzone zostały z mieszkańcami 3 dużych miast, 2 małych miast i z mieszkańcami 12 wsi. Ogółem przeprowadzono 20 FGI: 10 z pracodawcami i 10 z pracownikami. Łącznie wzięło w nich udział 88 pracodawców (71 przedstawicieli gospodarstw domowych, 17 właścicieli małych podmiotów gospodarczych) i 90 pracowników.

5. Terenowa realizacja badań ilościowych (dotycząca pracowników nierejestrowanych oraz gospodarstw domowych jako pracodawców) odbyła się w terminie od 15 maja do 12 lipca 2007 roku. Prowadzono je metodą bezpośrednich wywiadów ankieterskich (*face-to-face*) przy użyciu standaryzowanego kwestionariusza (PAPI). Badaniu poddano ogólnopolską, losową, reprezentatywną próbę Polaków w wieku 15 ukończonych lat i więcej. Operatem losowania próby był PESEL (Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności). Liczebność próby w obu badaniach wyniosła N=9038. Pod wylosowanym adresem dwa wywiady przeprowadzali specjalnie przeszkoleni ankierzy CBOS – z głowami gospodarstw domowych (w badaniu gospodarstw domowych jako pracodawców) i z osobami wylosowanymi do badania (w badaniu pracowników nierejestrowanych), którymi mogły też być głowy gospodarstw domowych. Po przeprowadzeniu badania jego wyniki poddane zostały procedurze ważenia, która umożliwia uogólnienie wyników badania na populację osób w wieku 15 lat i więcej.

6. Terenowa realizacja badania podmiotów gospodarczych odbyła się w terminie od 19 maja do 29 czerwca 2007 roku. Badanie przeprowadzono metodą bezpośrednich wywiadów ankierskich przy użyciu standaryzowanego kwestionariusza (PAPI). Wywiady w firmach przeprowadzali specjalnie przeszkoleni ankieterzy CBOS. Badaniu poddano ogólnopolską reprezentatywną próbę przedsiębiorców, reprezentujących małe przedsiębiorstwa sektora prywatnego, zatrudniające do 49 pracowników. Założona liczebność próby podzielona została na warstwy, proporcjonalnie do przedsiębiorstw w warstwie. Warstwowanie zostało przeprowadzone ze względu na województwa, klasę miejscowości (wieś i miasta różnej wielkości), sekcję PKD i wielkość firmy mierzoną liczbą zatrudnionych. Przeprowadzono ogółem 905 wywiadów. W każdej wylosowanej firmie przeprowadzony został jeden wywiad z przedsiębiorcą rozumianym jako właściciel, współwłaściciel lub zarządzający firmą.

7. Kolejnym badaniem objęto przedstawicieli instytucji, które z racji kompetencji są włączone w proces monitorowania pracy nierejestrowanej. Wywiady przeprowadzono z przedstawicielami Powiatowych Urzędów Pracy, Oddziałów Kontroli Legalności Zatrudnienia przy Urzędzie Wojewódzkim i Okręgowych Inspektoratów Państwowej Inspekcji Pracy. Terenowa realizacja badania odbyła się w terminie od 19 maja do 29 czerwca 2007 roku. Badanie przeprowadzono metodą bezpośrednich wywiadów ankierskich przy użyciu standaryzowanego kwestionariusza (PAPI). W Powiatowych Urzędach Pracy realizowano po jednej ankiecie z Dyrektorem lub kompetentnym pracownikiem wskazanym przez Dyrektora, w Oddziałach Kontroli Legalności Zatrudnienia przy Urzędzie Wojewódzkim po trzy wywiady (1 z Dyrektorem i 2 z pracownikami), a w Okręgowych Inspektoratach Pracy zrealizowano po jednym wywiadzie z Dyrektorem lub kompetentnym pracownikiem wskazanym przez Dyrektora. Łącznie przeprowadzono 403 wywiady.

## **7.2. Praktyczne aspekty pracy nierejestrowanej w Polsce w świetle badań jakościowych**

1. Badania jakościowe (focusy) dostarczyły wielu cennych informacji dotyczących praktycznych aspektów funkcjonowania zatrudnienia nierejestrowanego, zarówno po stronie pracodawców, jak i pracowników. Ich wyniki stanowiły podstawę korekty hipotez i zmiennych planowanych w badaniach ilościowych – posłużyły do prawidłowego skonstruowania pytań ankierskich. Badania te dostarczyły także informacji o bogatym tle, w jakim funkcjonuje szara strefa w Polsce. Część z tych informacji, trudna lub niemożliwa do weryfikacji w badaniach ilościowych, jest jednak bardzo przydatna przy opracowywaniu szczegółowych koncepcji działań, mających na celu ograniczenie skali zjawiska.

2. Pracodawcy twierdzą, że decyzje o zatrudnieniu pracownika podejmują w zależności od potrzeb danej branży. Pracownicy są najczęściej zatrudniani poprzez znajomości i na zasadzie polecenia, ponieważ zaufanie odgrywa podstawową rolę w relacjach z pracownikami.

3. Najczęściej pracodawca i pracownik umawiają się na wykonanie konkretnej pracy za określoną z góry opłatą. Od początku dla obu stron jest jasne, że jest to praca nierejestrowana i wynagrodzenie jest określone w formie netto. W zależności od typu działalności przedsiębiorcy, charakteru pracy pracownika, długości trwania zatrudnienia wynagrodzenie bywa definiowane zarówno według stawek godzinowych, dziennych, tygodniowych, miesięcznych, jak i prowizyjnych. Często stawki są jednakowe na danym terenie, a swoisty solidaryzm pracodawców nie pozwala od tego odstępować. Generalnie w szarej strefie płaci się za konkretną pracę, a nie za obecność czy gotowość.

4. Czasami występuje częściowa rejestracja – umowa z wynagrodzeniem na poziomie ustawowego minimum lub nieznacznie powyżej, a wypłata jest znacznie wyższa. Możliwości rejestracji często ogranicza jednak krótkotrwałość zatrudnienia.

5. Stosunek otoczenia do pracodawców zatrudniających w sposób nierejestrowany jest przychylny, panuje powszechne przyzwolenie i zrozumienie, a nawet jest to społecznie pochwalane, szczególnie gdy pracodawcy zatrudniają emerytów, rencistów czy osoby ze środowisk patologicznych.

6. Postrzegane ryzyko, związane z zatrudnianiem pracowników w sposób nierejestrowany dotyczy przede wszystkim kontroli Państwowej Inspekcji Pracy oraz możliwości wypadku przy pracy.

7. W przypadku prowadzenia budowy szczególną uwagę zwraca się na odpowiednie określenie sposobu budowy (np. system gospodarczy). W przypadku kontroli pracownik jest przedstawiany jako członek rodziny, a gdy byłoby to mało przekonujące pracodawca twierdzi, że dopiero rozpoczął on pracę i nie minął jeszcze 7. dniowy termin na zgłoszenie pracownika w ZUS. Skuteczną metodą jest też zawarcie na wszelki wypadek umowy pisemnej, istniejącej fizycznie jedynie przez okres wykonywania pracy. Po jej wykonaniu wynagrodzenie jest przekazywane prosto do ręki, a umowa jest niszczone. Bardzo skutecznym rozwiązaniem jest też posiadanie księgowego. W przypadku kontroli można wówczas twierdzić, że dokumentacji nie ma w firmie, jest u księgowego. W takiej sytuacji może on skutecznie osłabić efektywność kontroli, mając czas na odpowiednie przygotowanie dokumentacji.

8. Pracodawcy zdecydowanie preferują osoby, które mają ubezpieczenie zdrowotne – zarejestrowane w urzędzie pracy, ubezpieczenie wspólnie z małżonkiem zatrudnionym legalnie lub są rolnikami ubezpieczonymi w KRUS. Pozwala im to na uzyskanie bezpłatnych świadczeń zdrowotnych w przypadku urazów doznanych podczas pracy. Starają się też ograniczyć dostęp nieprzeszkolonych pracowników do maszyn i sytuacji mogących stanowić źródło zagrożenia. Ich troska o bezpieczeństwo pracy jest niekiedy większa niż w firmach zatrudniających wyłącznie pracowników rejestrowanych. Często metodą zabezpieczenia się przed skutkami wypadku w pracy jest zawieranie umowy *in blanco* wraz z wypełnieniem dokumentów zgłoszeniowych ZUS. W razie wypadku umożliwia to wpisanie wcześniejszej daty, tak aby pracownik mógł uzyskać wszelkie świadczenia z ZUS. Jest to regułą w razie wypadku śmiertelnego lub ciężkiego. W razie drobnego wypadku pracodawcy często decydują się na nieformalne pokrycie kosztów leczenia, a nawet wypłatę odszkodowania oraz „zatrzymanie” miejsca pracy do czasu, gdy pracownik będzie zdrowy.

9. Zabezpieczając swoje własne interesy pracodawcy spisują umowy, przewidujące ich prawo do dochodzenia odszkodowania (konkretna kwota), gdyby pracownicy zniszczyli materiał czy nienależycie wykonali swoją pracę. Ponadto ograniczane są wypłaty wszelkiego rodzaju zaliczek na konto nie wykonanej jeszcze pracy.

10. Podczas przeprowadzonych badań pracodawcy z wielkim trudem wyobrażali sobie, by np. pomoce domowe czy opiekunki do dzieci mogły występować z jakimiś roszczeniami. Byli też przekonani, że osoba wysuwająca roszczenia wobec sezonowego pracodawcy narażałaby się na ostracyzm i znacząco redukowałą swoje szanse na zatrudnienie w okolicy w najbliższej przyszłości. Ich zdaniem, dodatkowym czynnikiem minimalizującym prawdopodobieństwo roszczeń ze strony pracownika niezarejestrowanego jest powszechny lęk przed instytucją sądu.

11. Badania wykazały istnienie luk w świadomości prawnej wielu potencjalnych pracodawców. Powszechny jest brak znajomości przepisów prawa pracy przez pracodawców. Nie dotyczy to tylko kwestii związanych z prawami i obowiązkami obu stron, ale także możliwościami, jakie dają niektóre formy zatrudnienia (np. na okres próbny czy na zastępstwo). Wiele osób wyrażało także wątpliwość, czy osoba fizyczna może w ogóle kogoś zatrudnić na etat, np. na potrzeby gospodarstwa domowego.

12. Zdaniem wielu pracodawców obniżenie kosztów i minimalizacja formalności to podstawowe warunki zwiększenia zainteresowania zatrudnianiem rejestrowanym. Warunki te powinny zachodzić jednocześnie. Realizacja tylko jednego z tych postulatów z pominięciem drugiego nie spełnia oczekiwań pracodawców.



### 7.3. Pracownicy nierejestrowani

1. Fakt wykonywania pracy nierejestrowanej w okresie ostatnich dwunastu miesięcy przed przeprowadzeniem badań zadeklarowało 432 z ogólnej liczby 9038 respondentów w wieku powyżej 15 lat, tj. 4,8% badanej zbiorowości. Wskaźnik pracowników nierejestrowanych wśród osób w wieku produkcyjnym wyniósł 5,7%. Rzeczywisty stan zatrudnienia nierejestrowanego był z pewnością jeszcze wyższy, ponieważ: (1) nie wszyscy wykonujący taką pracę przyznają się do tego, (2) w części badanych gospodarstw domowych (14%) taką pracę wykonywała więcej niż jedna osoba.

2. Wśród osób wykonujących pracę nierejestrowaną zdecydowanie więcej było takich, które wykonywały ją w sposób regularny (tj. co najmniej trzy razy w tygodniu), niż osób wykonujących ją sporadycznie. Przeciętny czas pracy wykonywanej przez osoby nierejestrowane był różny dla pracy głównej i ewentualnych kolejnych prac. Pracownik nierejestrowany poświęcał na wykonywanie pracy głównej przeciętnie 72 przeliczeniowych dni roboczych w roku (przyjmując, że 1 dzień = 8 godz. pracy).

3. Do najczęściej wykonywanych rodzajów prac nierejestrowanych należały: usługi budowlane i instalacyjne, prace ogrodniczo-rolne, handel, prace domowe (np. sprzątanie), opieka nad dzieckiem lub starszą osobą, usługi gastronomiczne, usługi transportowe i korepetycje.

4. Osoby wykonujące pracę nierejestrowaną najczęściej poszukiwały jej samodzielnie lub miały stałego pracodawcę. Znacznie rzadziej występowała sytuacja, gdy praca tych osób była zorganizowana przez szefa, który rozliczał się ze zleceniodawcą. Zdecydowanie najmniejszą część badanej zbiorowości stanowili pracownicy, którzy część wynagrodzenia za pracę wykonywaną w ramach formalnego stosunku pracy otrzymywali nieoficjalnie.

5. Głównymi pracodawcami dla osób wykonujących pracę nierejestrowaną są gospodarstwa domowe, a następnie gospodarstwa rolne i ogrodnicze oraz firmy prywatne i spółdzielnie. Powyższe dane potwierdzają dwoistość pracy nierejestrowanej. Występuje ona zarówno w formie mało sformalizowanej, jak i jako klasyczna praca najemna, wykonywana dla firmy, pozyskującej pracowników z szarego rynku pracy.

6. W badaniu podjęto, między innymi, kwestię trybu podejmowania decyzji o wykonywaniu pracy nierejestrowanej. Z uzyskanych odpowiedzi wynika generalnie wniosek, że decyzja ta była niemal równie często: (1) wynikiem swobodnej decyzji pracownika, który bądź to wychodził z taką inicjatywą, bądź mógł wybierać między pracą rejestrowaną i nierejestrowaną, jak (2) oferty pracodawcy, nie pozostawiającej potencjalnemu pracownikowi

innej możliwości. Reakcja pracowników, którzy otrzymali wyłącznie ofertę pracy nierejestrowanej, była zróżnicowana. Najwięcej z nich (44,9%) przyjęło ją obojętnie, zaś zadowolonych było więcej niż niezadowolonych (odpowiednio 31,1% i 23,1%).

7. Najważniejszymi przyczynami podejmowania pracy nierejestrowanej są: (1) trudności w uzyskaniu pracy rejestrowanej, (2) niewystarczające dochody i trudna sytuacja rodzinna lub życiowa, (3) wysokie podatki i składki ubezpieczenia społecznego, (4) brak kwalifikacji do wykonywania pracy rejestrowanej, (5) obawa przed utratą niektórych świadczeń socjalnych w przypadku podjęcia pracy rejestrowanej oraz (6) elastyczny charakter stosunków pracy między pracodawcą i pracownikiem nierejestrowanym.

8. Dochód z pracy nierejestrowanej stanowi, dla większości osób wykonujących taką pracę, główne źródło dochodu. Liczna jest także grupa osób utrzymujących się z niezarobkowych źródeł (emerytury, renty, zasiłku z tytułu bezrobocia, zasiłku pomocy społecznej, alimentów, zasiłków przedemerytalnych i innych), dla których praca nierejestrowana jest dodatkowym źródłem dochodów. Z przeprowadzonych badań wynika, że dodatkowy dochód z pracy nierejestrowanej warunkuje możliwości utrzymania się (egzystencji) większości wykonujących ją osób lub co najmniej chroni je przed koniecznością ponoszenia dużych wyrzeczeń. Według 2/3 ogółu pracowników nierejestrowanych i 3/4 pozostałych ankietowanych wyrażających swoje opinie, praca nierejestrowana zapewnia dodatkowy dochód, niezbędny dla zaspokojenia podstawowych potrzeb gospodarstw domowych.

9. Pierwszorzędne znaczenie, jeżeli chodzi o skłonność do „wyjścia” z szarej strefy, miałyby wzrost wynagrodzenia za pracę rejestrowaną, powodujący zmniejszenie luki między wynagrodzeniem netto za tę pracę i za pracę nierejestrowaną. Z odpowiedzi pracowników nierejestrowanych wynika, że połowa z nich (50,4%) byłaby skłonna podjąć pracę rejestrowaną za wynagrodzenie netto w wysokości do 1500 zł, zaś przeciętna, dla całej zbiorowości, wysokość oczekiwanego wynagrodzenia netto za pracę rejestrowaną wynosi 1964 zł.

10. Skłonność do zaakceptowania pewnego ograniczenia praw pracowniczych, dzięki czemu możliwe byłoby obniżenia pozapłacowych kosztów pracy i podniesienie wynagrodzenia netto za pracę rejestrowaną, wyraziła tylko 1/3 pracowników nierejestrowanych. Jeszcze niżej (na 26%) ocenia tę skłonność pozostała grupa ankietowanych. Stosunkowo największe byłoby prawdopodobieństwo zaakceptowania braku odpraw i nagród jubileuszowych oraz skrócenia okresu wypowiedzenia pracy (do 7 dni). Natomiast najmniejsze szanse zaakceptowania miałyby zmiany polegające na zrównaniu

wynagrodzeń za nadgodziny i niedziele z wynagrodzeniami za normalny czas pracy oraz obniżeniu wysokości zasiłku chorobowego (np. z 80% do 50% wynagrodzenia).

11. Z większą akceptacją pracowników nierejestrowanych (46% ankietowanych) spotkała się propozycja ustalenia dochodu netto z tytułu pracy rejestrowanej na poziomie niższym niż za pracę nierejestrowaną, ale pod warunkiem, że zostałyby zapewnione ubezpieczenie społeczne (ZUS). W takiej sytuacji byłoby oni skłonni zaakceptować zmniejszenie dochodu netto w wysokości 5%–20%. Bardziej sceptyczną opinię na ten temat mają pozostali respondenci (26,5%), nie wykonujący pracy nierejestrowanej, tylko 26,5% z nich uważa, że taka propozycja spotkałaby się z akceptacją osób wykonujących pracę nierejestrowaną.

12. Obawy związane z pracą nierejestrowaną ma mniej niż połowa (41%) osób wykonujących tego typu pracę. Równocześnie aż 80% pozostałych respondentów uważa, że z pracą nierejestrowaną wiążą się zagrożenia dla wykonujących ją osób. Zagrożeniami tymi są, przede wszystkim: brak odszkodowań i renty w razie wypadku przy pracy oraz brak uprawnień do wyższych świadczeń związanych ze stażem pracy (emerytura, renta z tytułu niezdolności do pracy).

13. Około połowy (46,8%) pracowników nierejestrowanych nie wie, że może dochodzić, na drodze sądowej kwot pieniężnych od byłego pracodawcy, należnych z tytułu, na przykład, nadgodzin, niewykorzystanego urlopu, odprawy lub odszkodowania w związku z wypadkiem. Ponadto, prawie 2/3 z osób mających taką świadomość nie byłoby skłonnych wystąpić na drogę postępowania sądowego, przede wszystkim dlatego, że uważają postępowanie sądowe za zbyt skomplikowane oraz obawiają się jego kosztów. W dalszej kolejności, obawiają się też, że ujawnienie faktu zatrudnienia nierejestrowanego przyniosłoby negatywne konsekwencje także im samym.

14. Na podstawie odpowiedzi respondentów można wnioskować o prawdopodobnie niskiej skuteczności administracyjnych metod oddziaływania na zmniejszenie zatrudnienia nierejestrowanego. Na przykład, obowiązek częstego zgłaszania się do urzędu pracy zniechęciłby tylko 16,4% pracowników nierejestrowanych do kontynuowania tej formy pracy. Tylko nieco wyższy (21,6%) byłby ten odsetek według opinii pozostałych respondentów.

15. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na potrzebę zapewnienia lepszej informacji i stworzenia korzystnych warunków dla rozwoju agencji pracy tymczasowej. O ich istnieniu wie mniej niż połowa osób wykonujących pracę nierejestrowaną. Warto przy tym podkreślić, że duża część osób wykonujących pracę nierejestrowaną (ok. 41%) wyraziła

zainteresowanie sformalizowaniem swojego zatrudnienia poprzez związanie się z taką agencją.

#### **7.4. Gospodarstwa domowe jako pracodawcy**

1. W trakcie badania potwierdziły się obawy, iż część, być może nawet znaczna, osób nie przyznaje się do faktu zatrudniania w swoich gospodarstwach domowych osób bez rejestracji. Spośród wylosowanych do próby 9038 gospodarstw domowych zaledwie 151 głów tych gospodarstw, a więc tylko 1,67% badanej populacji, zadeklarowało korzystanie z pracy osób nierejestrowanych. Wydaje się, że wskaźnik ten określa dolną granicę skali badanego zjawiska. Hipotezę co do jego górnej granicy można oprzeć na odpowiedzi respondentów, iż w badanym okresie 4% z nich korzystało z pracy osób spoza swojego gospodarstwa domowego.

2. Wielkość ta, nawet zakładając prawdziwość górnego przedziału, wydaje się niska. Należy jednak uwzględnić następujące okoliczności: (1) część gospodarstw domowych, korzystających z pracy nierejestrowanej, zatrudniała w badanym okresie więcej niż jedną osobę, (2) obserwacja w krótkim (rocznym) okresie może zaniżać skalę badanego zjawiska, gdyż praca nierejestrowana wykonywana w gospodarstwach domowych charakteryzuje się znaczną nieregularnością. Skala zjawiska wzrasta, jeżeli przyjąć dłuższy niż roczny okres czasu. Z opinii respondentów wynika, że w ogóle z pracy osób nierejestrowanych korzystało ok. 6,5% gospodarstw domowych.

3. Dla oceny skali korzystania z pracy nierejestrowanej ważny jest również czas tej pracy. Przeciętny roczny czas pracy osób, które były zatrudnione jako jedyne lub wykonywały najważniejszą pracę nierejestrowaną w gospodarstwie domowym, wyniósł 247 godz. (31 dni roboczych, przyjmując 8-godzinny dzień pracy). Czas pracy kolejnych osób wykonujących pracę nierejestrowaną był krótszy i wynosił od 156 godz. (20 dni roboczych) w przypadku drugiego zatrudnionego do 65 godz. (8 dni roboczych) w przypadku piątego zatrudnionego. Powyższe dane mogą być nieco zniekształcone, ponieważ odpowiedź na pytanie wymagała od respondenta cofnięcia się pamięcią do kolejnych miesięcy badanego okresu.

4. Szeroka jest gama rodzajów prac, do wykonania których gospodarstwa domowe zatrudniają osoby nierejestrowane. Do prac najczęściej wykonywanych w tym trybie należą: (1) usługi budowlane i instalacyjne, (2) opieka nad dzieckiem lub starszą osobą, (3) prace ogrodniczo-rolne, (4) prace domowe (np. sprzątanie), (5) korepetycje.

5. Jedną z charakterystycznych cech zjawiska zatrudnienia nierejestrowanego w gospodarstwach domowych jest wysoka ocena jakości wykonywanych w tym trybie prac. Jako bardzo dobrą lub dobrą ocenia jakość efektów pracy osób nierejestrowanych 74% głów gospodarstw domowych, które faktycznie zatrudniały takie osoby. Działa tu więc skutecznie mechanizm rynkowy, który efektywnie eliminuje osoby nieudolne lub nieuczciwe. Zadowolenie pracodawców z jakości efektów pracy osób nierejestrowanych może sprzyjać trwałości szarej strefy i ograniczać skuteczność środków podejmowanych na rzecz jej ograniczenia. O trwałości zjawiska zatrudnienia nierejestrowanego w gospodarstwach domowych może świadczyć także to, że stosunkowo niewielka część pracodawców – głów gospodarstw domowych podejmuje wcześniej próbę pozyskania pracowników rejestrowanych. Spośród respondentów, którzy zatrudniali w sposób nierejestrowany, próbę taką podjęło tylko ok.15% osób.

6. Badanie potwierdziło, że pracodawcy zatrudniając osoby nierejestrowane w gospodarstwach domowych kierują się przede wszystkim korzyściami finansowymi oraz chęcią uniknięcia kłopotliwych procedur administracyjno-prawnych. Na pierwszym miejscu pracodawcy wymieniają relacje z ZUS-em. Wskazują przede wszystkim na korzyści finansowe, wynikające z nieopłacenia części składki ubezpieczenia społecznego, obciążającej pracodawcę, jak również na możliwość uniknięcia obowiązku załatwiania formalności rejestracji zatrudnianego pracownika i obowiązku comiesięcznych rozliczeń z ZUS-em (i urzędem skarbowym). Z innych korzyści finansowych wymienia się: (1) brak obowiązku wypłacania wynagrodzenia za dni zwolnienia lekarskiego, obciążającego pracodawcę; (2) nieponoszenie kosztów urlopu pracownika; (3) brak obowiązku wypłacania wyższego wynagrodzenia za nadgodziny lub pracę w niedzielę; (4) nieponoszenie kosztów pracowniczych badań lekarskich i zapewnienia odpowiednich warunków BHP; oraz (5) uniknięcie ewentualnych kosztów wynajęcia osoby do obsługi spraw kadrowo-księgowych.

7. Badania potwierdziły, iż zjawisko zatrudnienia nierejestrowanego jest wielostronnie uwarunkowane. Przeciwdziałanie temu zjawisku powinno opierać się na zestawie środków obejmujących: oddziaływanie na ekonomiczne motywacje, lepszą informację i zmiany instytucjonalne. Z przeprowadzonych badań wynika, że samo zmniejszenie różnicy między wynagrodzeniem netto za pracę rejestrowaną i za pracę nierejestrowaną, poprzez obniżenie składki ubezpieczenia społecznego, nie przyniosłoby oczekiwanego efektu. Tylko 17,3% osób zatrudniających osoby nierejestrowane byłoby skłonnych zmienić zatrudnienie nierejestrowane na rejestrowane, gdyby nie spowodowało to znacznego wzrostu kosztów pracy. Akceptowany poziom wzrostu tych kosztów to 10–20%. Jeszcze bardziej sceptyczni są

w tej kwestii respondenci, którzy sami nie zatrudniali w ostatnim roku pracowników nierejestrowanych. Tylko 10,2% z nich sądzi, że omawiana zmiana przyniosłaby oczekiwany efekt.

8. Znacznie większych efektów można oczekiwać w przypadku umożliwienia odliczenia wydatków gospodarstwa domowego na zatrudnienie pracowników od podstawy opodatkowania. Zdecydowanie pozytywnie zareagowałyby w takiej sytuacji 12% obecnych pracodawców, zaś prawdopodobnie pozytywnie 23% z nich. Jeszcze wyżej oceniają skuteczność tego rozwiązania pozostali respondenci, nie zatrudniający w okresie ostatniego roku pracowników nierejestrowanych. Według prawie połowy z nich (45,5%) rozwiązanie to spowodowałoby pożądaną reakcję pracodawców.

9. Ważną rolę w ograniczaniu skali zatrudnienia nierejestrowanego może odegrać lepsza informacja, skierowana do pracodawców, uświadamiająca ryzyka związane z takim zatrudnianiem. Wynika to z faktu, że 1/4 respondentów zatrudniających w okresie ostatniego roku osoby nierejestrowane odpowiedziała twierdząco na pytanie, czy mają jakieś obawy związane z tą formą zatrudnienia. Tymczasem ryzyko związane z zatrudnieniem osób do wykonywania pracy nierejestrowanej dostrzega aż 71% pozostałych, to jest nie korzystających z tej formy zatrudnienia, respondentów. Największe ryzyko stanowi, zdaniem badanych, odpowiedzialność z tytułu wypadku przy pracy.

10. Zdecydowanie najmniejsze obawy respondentów budzi możliwość negatywnej reakcji ich środowiska lub opinii publicznej na fakt zatrudniania osób nierejestrowanych. Wyjątkiem od tej reguły jest krytyczny stosunek do zatrudniania osób nierejestrowanych przez osoby sprawujące funkcje publiczne (przede wszystkim polityków, a także sędziów, prokuratorów i policjantów), osoby bardzo bogate i duchownych.

11. Z umiarkowanym przyjęciem respondentów spotkała się propozycja wprowadzenia specjalnych bonów, jako formy rozliczeń między pracodawcami i pracownikami wykonującymi drobne prace na rzecz gospodarstw domowych. Pracownicy zanosiliby bony do instytucji publicznej, która potrącałaby składki oraz podatki i wypłacałaby gotówkę. Zdecydowanie pozytywnie odniosło się do tej propozycji 19,5% osób zatrudniających w swoich gospodarstwach domowych osoby nierejestrowane, zaś dalsze 18,3% uzależniło swoje poparcie dla tego rozwiązania od możliwości odliczenia kwoty, na jaką opiekowałby bon, od podstawy opodatkowania.

## 7.5. Zatrudnienie nierejestrowane w podmiotach gospodarczych

1. Jak wynika z przeprowadzonych badań, dotychczasowe rozwiązania prawno-instytucjonalne stanowią raczej barierę dla ograniczania skali zatrudnienia nierejestrowanego. Badania wykazały, że główną barierą uniemożliwiającą ograniczenie pracy nierejestrowanej – w ocenie wszystkich pracodawców – są wysokie koszty pracy.

2. Zdaniem pracodawców z małych przedsiębiorstw – zasadniczym powodem zatrudniania pracowników nierejestrowanych jest to, iż – w przypadku takiego zatrudnienia – nie muszą oni wpłacać do ZUS składek za pracowników nierejestrowanych. Powód ten wskazało 97,3% respondentów, poproszonych o wymienienie 5 najważniejszych powodów zatrudniania pracowników nierejestrowanych. Na kolejnych miejscach w rankingu znalazło się wskazanie możliwości zwolnienia pracownika nierejestrowanego z dnia na dzień, bez wypłacania odprawy (50,5%), brak kosztów związanych z pobytem nierejestrowanego pracownika na zwolnieniu lekarskim (50,2%), brak kosztów z tytułu urlopów nierejestrowanych pracowników (40,9%) oraz to, iż pracodawcy nie tracą czasu na comiesięczne rozliczenia z ZUS i urzędem skarbowym (40,4%). Aż 93% respondentów wymieniło problem składek wpłacanych do ZUS na pierwszym miejscu.

3. Mimo dominującego znaczenia kosztów pracy dla ograniczenia skali zatrudnienia nierejestrowanego, na co wskazywała większość respondentów, stanowisko to było w zasadzie niezależne od kondycji ekonomicznej firm. Można jednak domniemywać, że odgrywa ona pewną rolę w tej dziedzinie, ponieważ pracownicy nierejestrowani lub z częściowo nierejestrowanym wynagrodzeniem byli zatrudniani przede wszystkim przez pracodawców z podmiotów o dobrej i pogarszającej się kondycji ekonomicznej i finansowej. Zdecydowanie najrzadziej deklaracje tego rodzaju składane były przez pracodawców reprezentujących najlepsze pod względem wskaźników ekonomicznych firmy.

4. Praca nierejestrowana jest wykorzystywana przede wszystkim przez mikroprzedsiębiorstwa, a więc przez firmy, w których koszty pracy są dość wysokie. Można zatem twierdzić, że mają one duże znaczenie w podejmowaniu decyzji przez pracodawców w sprawie zatrudnienia nierejestrowanego. Związek pomiędzy kosztami osobowymi a skłonnością do zatrudniania nierejestrowanego nie jest już tak oczywisty w większych podmiotach, bowiem budownictwo i handel w sposób zróżnicowany mogą być nasycone środkami trwałymi.

5. Stanowiska pracy, na których zatrudnieni są pracownicy wykonujący pracę nierejestrowaną przeważnie charakteryzują się: dużym wkładem pracy fizycznej, niskim

nasyconiem technologicznym i niskimi wymaganiami kwalifikacyjnymi. Dość często wymagały one jednak uprawnień zawodowych, przy porównywalnie niskich kwalifikacjach zawodowych. Szczególnie dotyczyło to prac instalacyjno-budowlanych oraz czynności handlowych. W sporadycznych przypadkach przedsiębiorstwa zatrudniały w ten sposób pracowników, od których wymagano posiadania wysokich kwalifikacji i umiejętności zawodowych. Dość często pracodawcy korzystali również z pracowników bez kwalifikacji (usługi przewozowe, sprzątanie), chociaż w przypadku pracowników rejestrowanych z częściowo nierejestrowanym wynagrodzeniem były to przypadki odosobnione.

6. Do korzystania z pracy nierejestrowanej skłania pracodawców chęć uniknięcia kłopotliwych procedur administracyjnych, związanych z zatrudnieniem pracownika (rejestracja pracowników i przekazywanie składek do ZUS). Pracodawcy podkreślali znaczenie tego czynnika zarówno w deklaracjach dotyczących ogólnych uwarunkowań ograniczenia skali zatrudnienia nierejestrowanego lub częściowo nierejestrowanego, jak i w przypadku indywidualnych korzyści wpływających na niezgodne z prawem zatrudnienie pracownika. Około 36% ankietowanych, wymieniając trzy główne działania, które mogą zmniejszyć skłonność do zatrudniania nierejestrowanego, wymieniało zmniejszenie biurokracji. Należy zatem podkreślić znaczenie tego czynnika przede wszystkim jako determinanty wpływającej na zmniejszenie ich skłonności do zatrudniania nierejestrowanego pracowników.

7. Zdaniem 83% badanych wysokość minimalnego wynagrodzenia nie ma żadnego wpływu na podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu nierejestrowanym.

8. Przekonanie pracodawców o bezradności osób wykonujących nierejestrowaną pracę najemną w przypadku sporów dotyczących tej pracy stanowi okoliczność zachęcającą do proponowania tej formy zatrudnienia. Generalnie pracodawcy nie boją się zatrudniać tego rodzaju pracowników i żaden z pracodawców zatrudniających nierejestrowanych pracowników oraz z częściowo nierejestrowanym wynagrodzeniem nigdy nie został z tego powodu ukarany. Wyniki badań dowodzą, iż wręcz czują się bezkarni. Rzadko słyszeli o przypadkach dochodzenia swoich praw przez pracownika zatrudnionego w sposób nierejestrowany lub z częściowo nierejestrowanym wynagrodzeniem.

9. Na podstawie uzyskanych deklaracji można zauważyć, że pracownicy z agencji pracy tymczasowej mogą przejmować miejsca pracowników nierejestrowanych, jednak nie we wszystkich przypadkach. Na pewno sytuacja taka nie może wystąpić, jeżeli pracownik nierejestrowany jest stale zatrudniony w danym przedsiębiorstwie – wynika to z ustawowej definicji pracy tymczasowej. W pozostałych przypadkach zastępowanie pracowników



nierejestrowanych pracownikami tymczasowymi jest możliwe, przynajmniej teoretycznie. Duża część pracodawców byłaby bowiem skłonna do współpracy z agencjami, gdyby tylko były spełnione pewne warunki (wzrost zaufania do tego typu pracowników, gwarancje udzielane przez agencje, wybór spośród wielu kandydatów). Zaledwie 10% badanych uznało, że żadne uwarunkowania nie skłoniłyby ich do korzystania z usług pracowników tymczasowych. Aby jednak zwiększyć prawdopodobieństwo tej współpracy, należałoby – w pierwszym rzędzie – rozpowszechnić informację o agencjach pracy tymczasowej. Ponad połowa badanych respondentów przyznała, że nigdy o takich agencjach nie słyszała.

## **7.6. Praca nierejestrowana w opinii pracowników służb publicznych**

1. Najlepszą miarą sytuacji na rynku pracy jest liczba bezrobotnych, przypadających na jedną ofertę pracy. Relacja ta określa szansę znalezienia pracy przez bezrobotnego. Największy udział w rynku pracy mają urzędy pracy (30%–60%) ogółu ofert funkcjonujących na rynku pracy. W okresie badania średnio dla wszystkich urzędów pracy przypadało 28 bezrobotnych na jedną ofertę pracy. W 25 powiatach na jedną ofertę pracy przypadało od 1 do 5 bezrobotnych – szanse uzyskania pracy były więc relatywnie duże. W 106 powiatach liczba bezrobotnych na jedną ofertę pracy wynosiła od 21 do 100 – szanse uzyskania zatrudnienia były bardzo ograniczone. W 25 powiatach liczba bezrobotnych na jedną ofertę pracy sięgała aż od 1001 do 10 000, czyli nie było żadnej możliwości znalezienia pracy.

2. Zdaniem ankietowanych pracowników publicznych służb zatrudnienia i kontroli rynku pracy praca nierejestrowana jest wykonywana przede wszystkim w następujących sektorach: (1) usługi budowlane i instalacyjne (96,5% wskazań), (2) opieka nad dzieckiem lub starszą osobą (54,3% wskazań), (3) prace ogrodniczo-rolne (53,3% wskazań), (4) handel (50,1%), (5) usługi gastronomiczne (48,9%), (6) prace domowe, np. sprzątanie (46,9%).

3. Główne powody podejmowania przez bezrobotnych pracy nierejestrowanej, jakie dostrzegają osoby ankietowane, to: (1) wyższe wynagrodzenie netto (86,6% odpowiedzi pozytywnych), (2) możliwość utraty niektórych świadczeń społecznych przy podjęciu pracy rejestrowanej i ujawnieniu dochodu (71,7% odpowiedzi), (3) niewystarczające dochody z zasiłków (55,3% odpowiedzi), (4) zbyt wysokie składki na ZUS, potrącane z wynagrodzenia (53,6%).

4. Ankietowani pracownicy publicznych służb zatrudnienia wskazują najczęściej następujące, ich zdaniem najskuteczniejsze metody ograniczania zjawiska pracy nierejestrowanej: (1) zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy, w tym obniżenie składki na

ZUS (aż 75,7% wskazań), (2) zwiększenie częstotliwości i skuteczności kontroli, nieuchronność kar (38,7% wskazań).

5. Zdaniem ankietowanych, w miarę wzrostu (spadku) bezrobocia rośnie (spada) zatrudnienie w szarej strefie (76% wskazań). Dzieje się tak głównie dlatego, że warunkach rosnącego bezrobocia zmniejszają się możliwości pracy w sferze rejestrowanego zatrudnienia i ludzie poszukują pracy, jakiegokolwiek pracy, także w szarej strefie.

6. Większość respondentów (66,3%) wierzy, że kontrole mają wpływ na zmniejszenie zatrudnienia w szarej strefie. Największy wpływ na ograniczenie szarej strefy miały Oddziały Kontroli Legalności Zatrudnienia (blisko 30% odpowiedzi), następnie PIP (27,6% odpowiedzi), urzędy skarbowe (26,5 odpowiedzi) i ZUS (12,1% odpowiedzi).

7. Opinie o wysokości kary, które mogłyby skutecznie przeciwdziałać pracy nierejestrowanej, są zróżnicowane. Ponad 2/3 respondentów uznało, że skuteczne kary powinny wynosić od 1000 zł do 10 000 zł.

8. 47% respondentów uznało, że zwiększenie częstotliwości zgłaszania się bezrobotnych w urzędach pracy nie miałyby żadnego wpływu na rozmiary pracy nierejestrowanej. 25% badanych uważa, że zmniejszyłoby to zatrudnienie nierejestrowane, a 26,6% respondentów uznaje, że częstsze kontrole spowodowałyby wyrejestrowanie się bezrobotnego, ale kontynuowanie pracy nierejestrowanej.

9. 44,2% ankietowanych pracowników służb zatrudnienia i kontroli rynku pracy uważa, że większość bezrobotnych „z ich terenu” zaakceptowałoby wynagrodzenie w wysokości 937–1200 zł, a 39%, że zaakceptowane wynagrodzenie mieściłoby się w przedziale 1201–1500 zł.

10. Zdaniem ankietowanych większość pracujących w szarej strefie (ponad 90%) uzyskiwała wynagrodzenie wyższe od obowiązującego wynagrodzenia minimalnego w gospodarce. Średnia minimalna stawka netto za godzinę (7,93 zł) była prawie dwukrotnie wyższa od ustawowej stawki minimalnej, sprowadzonej do wymiaru netto.

11. Największe obawy, w opinii badanych, jakie towarzyszą pracodawcom zatrudniającym pracowników nierejestrowanych dotyczą: (1) kary finansowej, (2) odpowiedzialności wobec pracownika za skutki jego wypadku w pracy.

12. Według respondentów (96%) istnieje ścisły związek między sezonowością a zatrudnieniem nierejestrowanym. Największe zatrudnienie nierejestrowane notuje się w okresie od maja do sierpnia, natomiast znacznie zmniejsza się odsetek pracujących w sposób nierejestrowany w styczniu i lutym. Uzyskana krzywa nie różni się od dotychczasowych wyników obserwacji GUS.

13. 84,9% badanych uważa, że są jakieś osoby, którym szczególnie nie wypada zatrudniać pracowników nierejestrowanych. Pozostali uznali, że nie ma takich osób. Wśród tych, którzy udzielili odpowiedzi twierdzącej, od 52% do 82% uważa, że ludziom pełniącym zawody zaufania społecznego lub zawody o dużym prestiżu społecznym i ekonomicznym nie wypada zatrudniać pracowników nierejestrowanych. Inne grupy społeczne były wskazywane bardzo rzadko.

## **8. Postawy wobec zjawiska pracy nierejestrowanej**

### **8.1. Efektywność przepisów prawa jako narzędzie ludzkich zachowań**

1. Podstawowa teza, wokół której zorganizowana jest analiza wyników badania, mówi, że jedną z okoliczności sprzyjających podejmowaniu pracy nierejestrowanej jest to, że wykonywanie pracy (jakiegokolwiek – rejestrowanej lub nie) jest uznawane za obszar prywatnych, a więc niemieszczących się w oficjalnym porządku normatywnym, porozumień między jednostkami. Oznacza to m.in., że uprawnienia i obowiązki wynikające ze stosunku pracy są uznawane za kwestię prywatnych umów, których przestrzeganie jest wymuszane przez mechanizmy zasady wzajemności, nie zaś za kwestię ogólnych zasad, na których jest budowany oficjalny ład pracy, zasad chronionych przymusem politycznym państwa.

2. W warstwie empirycznej okazuje się, że znakomita większość (76,3%) Polaków jest przekonana o tym, że ich kraj *nie rządem stoi*, lecz właśnie siecią prywatnych porozumień, które znakomicie ułatwiają pomyślne załatwianie rozmaitych codziennych spraw. Znakomita większość Polaków wybiera taką strategię postępowania, towarzyszącą temu przekonaniu, która polega na oportunistycznym skłanianiu się do trzymania się – wtedy gdy to możliwe – ogólnych zasad postępowania i odwoływaniu się – gdy sytuacja tego wymaga – do zasobów wbudowanych w prywatne porozumienia.

3. Jednakże pojawiają się i tacy ludzie, którzy – zawsze lub wtedy, gdy mają po temu możliwość – usiłują załatwiać swoje sprawy, odwołując się do zasobów zawartych w sieciach porozumień towarzyskich lub krewniaczych. Tak postępuje co czwarty Polak, natomiast co piąty trzyma się ogólnych zasad postępowania – niezależnie od tego, co myśli o skuteczności takiego postępowania.

4. Za optymistyczny należy uznać wynik badania wskazujący, że dostrzeganie praktycznych korzyści, płynących z posługiwania się prywatnymi powiązaniem, nie wszystkich skłania do ich wykorzystywania. Blisko połowa (45,7%) tych, którzy są

przekonani o tym, że skuteczne załatwianie rozmaitych codziennych spraw wymaga odwoływania się do prywatnych powiązań, stara się, mimo to, trzymać ogólnych zasad postępowania, co mogłoby oznaczać, że ich pryncypializm w tym zakresie jest silniejszy aniżeli nacisk na skuteczność. Nacisk na efektywność czy skuteczność okazuje się ważniejszy dla sporej (28,6%) części tych, którzy są przekonani o korzyściach płynących z czerpania korzyści z sieci prywatnych porozumień.

5. To zróżnicowanie przekłada się na deklaracje, dotyczące respektu dla przepisów rządzących wykonywaniem pracy. Dla jednych ważniejsze są wzajemne korzyści płynące z ich pomijania, dla drugich wykonywanie pracy w sposób z nimi zgodny: co czwarta (26,5%) z osób pryncypialnie załatwiających swoje sprawy, trzymając się ogólnie obowiązujących zasad, deklaruje przyzwolenie na pomijanie przepisów o zatrudnieniu, zaś wśród tych, którzy korzystają z możliwości, jakie otwiera pomoc znajomych czy krewnych podobne deklaracje składa co trzeci badany (35,1%). Mówiąc najkrócej, w kwestii nierejestrowanych wynagrodzeń: (1) wśród osób pryncypialnie trzymających się ogólnych zasad postępowania, na każdym piąciu, którzy tych praktyk nie akceptują, dwóch nie widzi w nich nic złego, (2) wśród osób odwołujących się do prywatnych powiązań w załatwianiu swoich spraw, na każde trzy osoby nie zgadzające się z tymi praktykami, przypadają dwie, które je akceptują.

6. Wśród wszystkich respondentów – niezależnie od tego, jaki jest ich stosunek do praktyki załatwiania swoich codziennych spraw – dominują ci, którzy są zdania, że pisemna forma umowy o pracę nie jest zbędną formalnością, chociaż co piąty badany uważa ją za taką właśnie zbędną formalność. Jest więc wśród respondentów uczestniczących w badaniu niemała (21,3%) część tych, dla których zasadnicze znaczenie ma nie forma umowy, lecz wiarygodność zawierających ją stron. Wyraźnie częściej ci, którzy kładą nacisk na dotrzymanie zobowiązań wynikających z umowy o pracę, pojawiają się wśród osób skłonnych do wykorzystywania zasobów wbudowanych w sieci nieformalnych, towarzyskich bądź krewniaczych powiązań pomiędzy ludźmi. Równocześnie wyraźnie częściej ci, którzy akcentują doniosłość pisemnej formy umowy o pracę pojawiają się wśród osób deklarujących trzymanie się ogólnie obowiązujących reguł postępowania.

7. Przeprowadzone badanie wskazuje, że można wyróżnić w społeczeństwie polskim taką jego część, która składa się z ludzi żyjących poza ogólnie obowiązującymi regułami, ludzi skłonnych do budowania swojej pomyślności dzięki możliwościom, jakie otwierają się poprzez poruszanie się w sieciach porozumień towarzyskich i krewniaczych. Ta część Polaków – zapewne co czwarty lub co piąty z nich – to zarazem ludzie, którzy przywiązują

mniejsze niż pozostali znaczenie do wykonywania pracy rejestrowanej, a też nie są skłonni do wiązania się wynikającymi stąd zobowiązaniami.

## 8.2. Życie „na szaro”

1. Zdecydowana większość respondentów ani razu, w ciągu ostatniego roku, nie angażowała się w transakcje nieformalne, realizowane poza legalnym rynkiem (kupowanie alkoholu lub papierosów w przygodnych miejscach, poza legalną siecią sprzedaży; kupowanie płyt, kaset, programów komputerowych, sprzętu AGD/RTV poza oficjalną siecią sprzedaży, bez rachunku lub od znajomych; pożyczanie większych kwot pieniędzy od prywatnych osób lub robienie zakupów „na zeszyt”, wykonywanie jakiegokolwiek pracy nierejestrowanej). Jednocześnie jednak co trzeci wykonał w ciągu roku co najmniej jedną z wymienionych transakcji.

2. Zakres „wejścia” jednostek na nieformalny rynek, mierzony syntetycznym wskaźnikiem (indeks różnicowania transakcji) wiąże się z cechami społeczno-demograficznymi: płcią, wiekiem, miejscem zamieszkania, dochodami i rodzajem aktywności zawodowej. Zdecydowanie mniej kobiet niż mężczyzn było w okresie 12 miesięcy poprzedzających badanie intensywnie zaangażowanych w tego typu transakcjach. Nieformalna wymiana to także fenomen charakterystyczny raczej dla ludzi młodych – średnia liczba transakcji jest w ich przypadku wyższa niż w starszych grupach. Spośród różnych grup społeczno-zawodowych angażujących się w te transakcje najmniejszy jest udział emerytów i rencistów, a zdecydowanie największy – uczniów i studentów. Jednak najbardziej zróżnicowane relacje (wysoka wartość średnia) są charakterystyczne dla pracowników fizyczno-umysłowych, niepracujących i bezrobotnych.

3. Można mówić o dwóch czynnikach wyjaśniających zaangażowanie w nieformalną wymianę. Pierwszy z nich (*lifestyle’owy*) wyznaczają: kupowanie płyt z muzyką, kupowanie oprogramowania, kupowanie sprzętu RTV/AGD oraz kopiowanie muzyki i oprogramowania. Drugi (*oszczędnościowy*) – kupowanie papierosów i alkoholu bez akcyzy, pożyczanie większych kwot od prywatnych osób, kupowanie „na zeszyt” w sklepie oraz praca nierejestrowana. Inaczej mówiąc, związek pracy nierejestrowanej z nieformalną działalnością warto rozpatrywać tylko w odniesieniu do niektórych rodzajów tej aktywności.

4. W typie *lifestyle’owym* (w którym praca nierejestrowana nie odgrywa znaczenia) znajdują się częściej osoby młode – takie, które nie przekroczyły 30 roku życia, mieszkające w mieście, z co najmniej średnim wykształceniem, pracujące w zawodzie pozwalającym na

przywzwoite zarobki lub uczące się. Wyodrębnienie tego czynnika potwierdza obiegowe przekonania o tym na przykład, kto częściej kopiuje płyty lub programy komputerowe.

5. Przeciętnie osoba lokująca się w drugim, oszczędnościowym typie (a więc także taka, która z większym prawdopodobieństwem pracuje na czarno) jest w średnim wieku, mieszka na wsi lub w większym mieście, ma niskie wykształcenie i jest bezrobotna lub należy do nisko opłacanej grupy zawodowej. Gorsza jest sytuacja materialna gospodarstwa domowego w którym mieszka.

6. Im większy dochód gospodarstwa domowego, tym większe szanse zachowań wchodzących w skład *lifestyle'owego* typu uczestniczenia w nieformalnej wymianie. Z odwrotną zależnością mamy do czynienia w przypadku relatywnie uboższych: im niższy dochód, tym większe szanse zachowań oszczędnościowych w szarej strefie. Identyczne zależności występują w odniesieniu do oceny sytuacji materialnej gospodarstwa. Im niższa ocena sytuacji materialnej gospodarstwa, tym większe szanse na zachowania oszczędnościowe na nieformalnym rynku, im wyższa – tym większe szanse ulokowania się w segmencie *lifestyle'owym*. Jednak sytuacja materialna gospodarstwa domowego silniej wiąże się z pewnymi tylko rodzajami transakcji nieformalnych: ze świadczeniem pracy nierejestrowanej, pożyczaniem pieniędzy, kupowaniem „na zeszyt”, kupowaniem nielegalnego alkoholu i papierosów.

### **8.3. Szara strefa: szansa czy eksploatacja**

1. Osoby deklarujące pracę w szarej strefie zdecydowanie częściej (52,2%) niż osoby nie pracujące w szarej strefie (36,5%) oceniały, że sytuacja materialna ich gospodarstw domowych jest bardzo zła (*nie wystarcza na zaspokojenie podstawowych potrzeb*) lub zła (*wystarcza pieniędzy tylko na zaspokojenie podstawowych potrzeb*). 60,6% osób utrzymujących się głównie z pracy w szarej strefie zadeklarowało, że sytuacja materialna ich gospodarstw domowych jest bardzo zła (*nie wystarcza na zaspokojenie podstawowych potrzeb*) lub zła (*wystarcza pieniędzy tylko na zaspokojenie podstawowych potrzeb*). W 31,8% gospodarstw domowych, których przedstawiciele deklarowali wykonywanie pracy nierejestrowanej ekwiwalentny dochód netto na osobę nie przekraczał 500 zł. Gdyby posłużyć się wartością 60% mediany ekwiwalentnych dochodów netto na osobę to należałoby stwierdzić, że około 32% gospodarstw domowych respondentów deklaruujących pracę w szarej strefie żyje w sferze ubóstwa.

2. Średnia stawka godzinowa pracy nierejestrowanej wyniosła 9,35 zł, a wartość mediany to 6 zł na godzinę. Przeciętny czas pracy w szarej strefie w okresie 12 miesięcy wyniósł 605 godzin, a wartość mediany to 262 godziny. Dla osób deklarujących regularną pracę w szarej strefie w okresie 12 miesięcy przeciętny czas pracy wyniósł 745 godzin, a mediana 450 godzin. Traktujący pracę nierejestrowaną jako główne źródło dochodu pracowali w szarej strefie w okresie 12 miesięcy przeciętnie 822 godziny, a mediana wyniosła 519 godzin.

3. Trudna sytuacja pracujących w szarej strefie to nie tyle konsekwencja gorszych zarobków mierzonych wysokością stawki godzinowej, co raczej relatywnie niewielkiej liczby godzin przepracowanych w ciągu roku przez osoby wykonujące prace nierejestrowane. Problem zatem w tym, i ta odpowiedź jest tyleż banalna, co dobrze zakorzeniona w literaturze przedmiotu dotyczącej problematyki ubóstwa, że wcale nie tak ważna wydaje się być wysokość dochodu, co jego systematyczność.

4. Relatywnie niewielka jednostkowa liczba przepracowanych godzin w szarej strefie, mająca bezpośredni wpływ na poziom dochodów i zamożność gospodarstw domowych osób wykonujących prace nierejestrowane, stanowi odwzorowanie logiki funkcjonowania nieformalnego rynku pracy, który jest bodajże najbardziej elastycznym segmentem rynku, gdzie liczba przepracowanych godzin, za które uzyskuje się wynagrodzenie, odpowiada rzeczywistemu popytowi na pracę. Taka sytuacja jest szczególnie korzystna dla pracodawców, którzy mogą zmniejszać koszty związane z ryzykiem inwestycyjnym, dostosowując w sposób elastyczny liczbę zatrudnionych do aktualnych potrzeb działalności gospodarczej.

## **9. Rekomendacje**

### **9.1. Strategia działań**

1. Przyjęte na początku realizacji projektu założenie, iż mamy do czynienia w Polsce ze zjawiskiem bardzo złożonym i wielokrotnie bardzo niejednorodnym, potwierdziło się w trakcie prowadzonych badań. Można uznać, że w istocie występuje bardzo wiele „szarych stref”, w których decyzje o podjęciu pracy nierejestrowanej lub o zatrudnieniu w ten sposób pracownika są powodowane bardzo różnymi czynnikami. Nawet wpływ czynnika ekonomicznego na te decyzje jest zróżnicowany i zależy od rodzaju i zakresu wykonywanej pracy.

2. 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.**

3. **W pierwszym etapie** należy wdrożyć rozwiązania, szczegółowo przedstawione w dalszej części, które można pogrupować w następujący sposób: (1) zachęty finansowe, (2) usprawnienia organizacyjno-administracyjne, (3) uelastycznienie stosunków pracy, (4) indywidualna pomoc dla pracowników nierejestrowanych, (5) kampanie informacyjno-edukacyjne.

4. **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 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 w najbliższych latach zostać oparte wyłącznie na systemie bodźców pozytywnych,** realizowanych w powyżej wspomnianym pierwszym etapie.

5. Przygotowanie legislacyjne i organizacyjne proponowanych rozwiązań wymaga czasu. Ale bardzo ważne jest, aby nie ulec pokusie i **nie decydować się na ich wdrażanie małymi etapami, gdy tylko konkretne rozwiązanie jest przygotowane, lecz zaczekać i wszystkie (lub prawie wszystkie) działania z pierwszego etapu skumulować na jeden moment.** Proponowane rozwiązania wdrażane pojedynczo nie dadzą pożądanych efektów, będą bowiem zbyt słabym bodźcem, aby zmienić istniejące zachowania pracodawców i pracowników. Dopiero kumulacja bodźców, pojawiających się jednocześnie, może przynieść oczekiwane rezultaty.

6. **Ważną rolę w realizacji projektu powinni odegrać partnerzy społeczni.** Należy dążyć do uzgodnienia proponowanego programu w ramach Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych, a przynajmniej do minimalizacji rozbieżności oraz aktywnego włączenia partnerów społecznych w realizację programu; szczególnie ważne dla budowy społecznej akceptacji byłyby publiczne wypowiedzi liderów organizacji pracodawców, jednoznacznie opowiadających się w interesie uczciwych przedsiębiorców, a więc za programem.



## 9.2. Zachęty finansowe

1. Z przeprowadzonych badań jednoznacznie wynika, że najważniejszym czynnikiem sprzyjającym zatrudnieniu nierejestrowanemu jest czynnik ekonomiczny. Biorąc pod uwagę fakt, że większość pracowników nierejestrowanych to osoby uzyskujące dochody poniżej przeciętnej, dalsze obniżenie klina podatkowego dla grup o najniższych odchochach mogłoby znacząco osłabić istniejącą dziś motywację ekonomiczną do zatrudnienia nierejestrowanego. Potwierdzają to także przeprowadzone szacunki potencjalnego wpływu różnych sposobów zmniejszania klina podatkowego na zmniejszenie skali zatrudnienia nierejestrowanego.

2. Uwzględniając realia ekonomiczne i polityczne za najwłaściwsze należy uznać wstrzymanie dalszego obniżania składki rentowej dla wszystkich pracowników oraz **wprowadzenie w systemie ubezpieczeń społecznych kwoty wolnej od składki na ubezpieczenie społeczne, z wyjątkiem składki emerytalnej**, w wysokości 5134 zł i podwyższenie do tego poziomu kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych. Proponowane rozwiązanie jest optymalne, ponieważ: (1) ma neutralny charakter dla budżetu – kwota „oszczędności” ze wstrzymania obniżania składki rentowej jest równa kosztom wprowadzenia kwoty wolnej od składek na ubezpieczenie społeczne i podwyższenia kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych, (2) utrzymuje powszechny i uniwersalny charakter nowego systemu emerytalnego oraz zachowuje jego prostotę i przejrzystość, (3) będzie zrozumiałe dla społeczeństwa.

3. Przy wprowadzaniu proponowanego rozwiązania (kwoty wolnej od składek na ubezpieczenie społeczne) należy równocześnie zweryfikować obowiązujące rozwiązania prawne, tak aby przy okazji nie doszło do „spłaszczenia” kwot składek na ubezpieczenie wypadkowe, płaconych przez poszczególnych pracodawców, a tym samym osłabienia istniejącej obecnie motywacji ekonomicznej do poprawy bezpieczeństwa pracy. Można tu rozważyć zmianę co najmniej jednego z dwóch poniższych elementów systemu: (1) zwiększenie „widełek”, określających maksymalne odchylenie składki danego pracodawcy od składki określonej jako wyjściowa dla danej branży, które od 1 kwietnia 2009 r. osiągną swój maksymalny poziom 50%, (2) zwiększenie rozpiętości stóp procentowych składek przypisanych do poszczególnych kategorii ryzyka w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

4. Dla wielu pracodawców, szczególnie tych zatrudniających niewielką liczbę pracowników, dużą barierę w zwiększaniu zatrudnienia rejestrowanego stanowi ryzyko finansowania z własnych środków 33 dni absencji chorobowej pracownika. **Okres wypłaty**

**przez pracodawców wynagrodzenia za okres zwolnienia chorobowego powinien zostać skrócony do 7 dni, począwszy od 2008 r.** Za dalsze dni absencji chorobowej powinien płacić FUS. Rozwiązanie to jest możliwe do sfinansowania bez zwiększenia dotychczasowej składki chorobowej (2,45%), przede wszystkim z uwagi na prognozowany wzrost przychodów z tytułu składek oraz dużo mniejszą dynamikę wzrostu wydatków. Gdyby jednak okazało się w przyszłości, że z powodu zwiększania długości urlopu macierzyńskiego lub wzrostu liczby porodów znacząco wzrosną wydatki na zasiłki macierzyńskie, również finansowane z funduszu chorobowego – należy odpowiednio zwiększyć kwotę składki chorobowej. To ewentualne, nieznaczne zwiększenie wydatków FUS, powinni finansować pracodawcy.

5. Zapotrzebowanie na usługi opiekunek dzieci i osób starszych, osób prowadzących dom czy sprzątających będzie w najbliższych latach rosło. Wynika to z jednej strony z trwałych zmian w stylu życia rodzin, a z drugiej z poprawy sytuacji ekonomicznej, co spowoduje, że coraz więcej osób będzie sobie mogło pozwolić na zatrudnienie osoby na potrzeby gospodarstwa domowego. Badania pokazują, że jedną z najważniejszych barier w legalnym zatrudnianiu różnego rodzaju pomocy domowych jest czynnik ekonomiczny. Wspomniane wcześniej zmniejszenie klina podatkowego, poprzez wprowadzenie kwoty wolnej od składek na ubezpieczenie społeczne, nie będzie wystarczające dla legalizacji zatrudnienia w gospodarstwach domowych. Wydatki na pomoce domowe czy opiekunki zatrudniane w gospodarstwach domowych powinny być, z punktu widzenia podatkowego, traktowane jak koszt uzyskania przychodu. Należy więc umożliwić osobom płacącym podatek dochodowy od osób fizycznych **odliczanie od podstawy opodatkowania kosztów zatrudniania pracowników w gospodarstwach domowych (wynagrodzenie i składki na ubezpieczenie społeczne)**. W praktyce będzie to dotyczyło zarówno umów o pracę, jak i umów zlecenia. Nie należy natomiast rozciągać tego rozwiązania na inne formy prawne zatrudniania osób w gospodarstwach domowych, jeżeli nie wiąże się z tym opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne, których kwota zależy od kwoty wypłacanego wynagrodzenia (np. umowy o dzieło, umowy z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą, umowy z podmiotami delegującymi swoich pracowników, zleceniobiorców).

6. Wszystkie najważniejsze prace domowe, będące przedmiotem nierejestrowanego zatrudnienia (tj. sprzątanie wewnątrz, opieka domowa nad dziećmi i osobami chorymi, usługi edukacyjne w zakresie udzielania lekcji na godziny), mogą być obecnie wykonywane także w ramach działalności gospodarczej, na preferencyjnych warunkach podatkowych (karta podatkowa). Ta zachęta ze strony systemu podatkowego nie jest jednak wystarczająca, aby przyciągnąć osoby wykonujące takie usługi do obszaru rejestrowanego. Powodem jest

ustawowo określona minimalna składka na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, która łącznie wynosi ok. 700 zł miesięcznie, co przekraczałoby miesięczne przychody wielu osób wykonujących taką działalność. Dlatego za konieczne minimum należy uznać **znaczące i trwale obniżenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne dla części osób rozliczających się według karty podatkowej** (wybierając te rodzaje działalności, które w oczywisty sposób nie zapewnią dochodu wystarczającego na pokrycie składek w „normalnej” wysokości oraz wprowadzając dodatkowy warunek o braku zatrudnionych pracowników).

7. Dla pracowników nierejestrowanych, mających ubezpieczenie w KRUS, podjęcie zatrudnienia rejestrowanego i objęcie z tego tytułu ubezpieczeniem w FUS nie stanowi żadnej atrakcji, ponieważ w praktyce nie wpłynęłoby to na wysokość ich przyszłej emerytury. Konieczna jest więc, niezależnie od innych, powszechnie znanych powodów, pilna reforma systemu ubezpieczeń społecznych rolników, obejmująca m.in.: (1) **wprowadzenie zasady pro rata w systemie emerytalnym rolników** – co w praktyce oznaczać będzie, że składki emerytalne płacone do systemu powszechnego rozliczone zostaną odrębnie, a część emerytury wyliczona na ich podstawie będzie sumowana z częścią „wypracowaną” w systemie KRUS, (2) **zmianę sposobu wyliczania emerytury rolniczej** i przyjęcie rozwiązania, jakie funkcjonuje w nowym, powszechnym systemie emerytalnym, tj. wyliczanie emerytury na podstawie sumy wpłaconych składek, rejestrowanych jako „hipotetyczny kapitał”.

### 9.3. Usprawnienia organizacyjno-administracyjne

1. Zachęty finansowe stanowią istotny, ale nie jedyny czynnik, który może stymulować przechodzenie od zatrudnienia nierejestrowanego do rejestrowanego. Dla wielu pracodawców, szczególnie tych zatrudniających pracowników na stosunkowo krótki okres, procedury administracyjne mają bardzo duże znaczenie. Największa liczba tych procedur, związanych z zatrudnianiem pracownika, dotyczy ZUS oraz urzędów skarbowych.

2. Dlatego bardzo ważnym kierunkiem działań powinno być uproszczenie procedur w ZUS, tak aby były łatwiejsze, a w niektórych sytuacjach także mniej czasochłonne niż obecnie. W szczególności należy: (1) umożliwić małym pracodawcom **rozliczanie składek na ubezpieczenie społeczne za konkretnego pracownika jednorazowo za cały okres ubezpieczenia, o ile jest on zatrudniony na krótko** (do 45 dni), a nie okresami, za każdy kalendarzowy miesiąc, (2) wprowadzić odrębne, **uproszczone odmiany druku ZUS-DRA**,

przeznaczone dla płatników w określonej sytuacji, np. podmiotów (w tym gospodarstw domowych) zatrudniających jednego pracownika, dla tych, którzy chcieliby jednorazowo rozliczyć krótki okres zatrudnienia pracownika, bez konieczności składania comiesięcznych deklaracji; takie rozwiązania nie wymagają szczególnych zmian w systemie informatycznym ZUS i są możliwe do szybkiego wdrożenia.

3. W zakresie rozliczania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych należy **gospodarstwom domowym, zatrudniającym pracowników na własne potrzeby**: (1) **zezwolić na dokonywanie wpłaty zaliczek kwartalnie** (a jeśli okres zatrudnienia jest krótki i nie przekracza 3 miesięcy – to po zakończeniu tego okresu), jak to już obecnie można robić np. w przypadku dochodów z najmu, (2) **zwolnić z obowiązku składania deklaracji miesięcznych** i pozostawić jedynie obowiązek składania deklaracji rocznych – co już stosuje się w systemie podatkowym od kilku lat w odniesieniu do niektórych dochodów (lub przychodów).

4. Należy rozszerzyć możliwość finansowania badań lekarskich ze środków Funduszu Pracy, na wszystkie przypadki gdy pracownik podejmuje pracę u małego pracodawcy. Rozwiązanie to powinno dotyczyć nie tylko sytuacji, w których pracownik jest kierowany do pracodawcy przez urząd pracy, ale także sytuacji, gdy pracodawca sam pozyskuje pracownika na rynku pracy.

5. Podobne rozwiązanie należy wdrożyć także w odniesieniu do szkoleń BHP. Wydaje się możliwe organizowanie przez urzędy pracy i finansowanie ze środków Funduszu Pracy szkoleń BHP dla małych przedsiębiorców zwiększających zatrudnienie, a ponadto stworzenie postawy prawnej do pokrywania kosztów szkoleń związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy z funduszu szkoleniowego. Fundusz ten co prawda jest tworzony z odpisów z funduszu płac, ale może on być dofinansowywany z Funduszu Pracy. Ponadto należy wprowadzić zmianę przepisów podatkowych, umożliwiając traktowanie tego odpisu jako koszt.

6. Jednym z najważniejszych powodów, dla których w warunkach konkretnego, lokalnego rynku pracy nasila się zjawisko pracy nierejestrowanej, jest nierównowaga popytu i podaży pracy. Za szczególnie ważne należy uznać działania z zakresu szeroko rozumianych szkoleń, mogą one bowiem stosunkowo szybko przynieść zamierzony efekt. Należy: (1) bieżąco **analizować i prognozować potrzeby lokalnego rynku pracy** i do nich dostosowywać tematykę i zakres szkoleń, (2) **położyć duży nacisk na specjalizację w szkoleniach** – podnosić podstawowe kwalifikacje, jakie szkoleni już posiadają, pogłębiając i uwspółcześniając posiadaną przez nich wiedzę i umiejętności, a unikać sytuacji, w których osoba szkolona „zalicza” kolejne kursy o charakterze podstawowym, a tak naprawdę nie jest

w stanie wykonać samodzielnie pracy w jakimkolwiek zawodzie, (3) **wprowadzić system monitoringu efektów szkoleń**, tak aby instytucje szkoleniowe, w tym te wykorzystujące środki z UE, rozliczać z efektów, (4) wprowadzić dodatkowe, jakościowe kryteria, pozwalające wykreślić instytucję szkoleniową z rejestru na okres kilku lat, (5) zakres danych zawartych w rejestrze rozszerzyć o informacje uzyskane w wyniku powyższego monitoringu.

7. Konieczne jest także dokonanie reform instytucjonalnych, wzmacniających skuteczność działań władz publicznych na rzecz rynku pracy. W tym celu należy: (1) **ustawowo wskazać koordynatora działań rządu w zakresie działalności szkoleniowej i edukacyjnej z punktu widzenia rynku pracy** (w praktyce dokonując wyboru jednego z ministrów zajmujących się dotychczas tą problematyką), (2) **poważnie zreformować obecny system instytucji rynku pracy** – w tym rozdzielić funkcje wypłaty świadczeń obligatoryjnych (przenosząc ją do gminy) od świadczenia usług rynku pracy (pozostawionych w powiatowych urzędach pracy), wzmocnić rolę doradcy zawodowego, integrować działania podejmowane przez służby zatrudnienia i służby socjalne wobec tej samej rodziny (gospodarstwa domowego), zapewniając przede wszystkim odpowiedni przepływ informacji, (3) **zreformować służby społeczne na szczeblu wojewódzkim** (samorządowe: regionalne ośrodki pomocy społecznej i wojewódzkie urzędy pracy oraz rządowe – tzw. społeczne służby wojewody).

8. Obecny system doboru podmiotów do przeprowadzenia kontroli przez urzędy skarbowe jest w dużej mierze przypadkowy. Do opracowywania planu kontroli nie wykorzystuje się danych, jakie o firmie dostarczają sami zainteresowani. Dlatego należy **wdrożyć i sukcesywnie rozbudowywać ogólnopolski system analizy danych finansowych przez urzędy skarbowe**, pozwalających im, na podstawie otrzymanych sprawozdań finansowych, typować podmioty, które powinny być poddane wnikliwym kontrolom, w tym dotyczącym legalności zatrudnienia (np. wzorem Szwecji wybierając firmy, w których koszty osobowe są duże niższe niż przeciętna w branży). Niektóre wyniki tych analiz powinny być też udostępniane innym podmiotom, prowadzącym kontrole, w tym Państwowej Inspekcji Pracy i ZUS, w ramach centralnego systemu monitorowania zatrudnienia nierejestrowanego.

9. W niektórych krajach Unii Europejskiej funkcjonują systemy bonów, którymi pracodawcy mogą płacić za pracę wykonywaną w gospodarstwach domowych (np. we Francji, Austrii, Belgii). Przeprowadzone badania wykazały, że nie jest to rozwiązanie, które mogłoby obecnie zyskać dużą popularność w Polsce. Dlatego też należy bieżąco analizować doświadczenia innych krajów w tym zakresie, a **za kilka lat ponownie poddać ocenie możliwość wdrożenia systemu bonów w Polsce**. Rozwiązanie takie wymaga

czasochłonnych i kosztownych przygotowań organizacyjnych, dlatego powinno być wdrażane, gdy sukces przedsięwzięcia będzie co najmniej prawdopodobny.

10. 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). Wartość pracy stale rosnącej grupy pracowników o najniższych kwalifikacjach będzie dla pracodawcy niższa niż minimalny, wymagany przepisami prawa koszt ich zatrudnienia. Jest to więc grupa, która w sposób naturalny będzie szukała zatrudnienia nierejestrowanego jako jedynej, realnie dostępnej możliwości zarobkowania. Jednym z najważniejszych działań władz publicznych musi być w związku z tym **długoterminowe wspieranie rozwoju gospodarki społecznej**. Niektóre kraje europejskie mają w tym zakresie duże doświadczenie. Warto z tego korzystać.

#### 9.4. Uelastycznienie stosunków pracy

1. Zmiana sytuacji na polskim rynku pracy powoduje, że coraz częściej to nie pracodawca, lecz pracownik stawia warunki. Jest to najlepszy moment do wprowadzenia zmian systemowych, uelastyczniających stosunki pracy i zmniejszających ryzyko finansowe pracodawców. Gdyby takie zmiany nie były możliwe (np. z powodów społecznych lub politycznych), to należy przynajmniej 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.

2. Przeprowadzone badania pokazują, że istnieją pewne możliwości zwiększenia zatrudnienia pracowników tymczasowych, częściowo zastępując nimi dotychczasowych pracowników nierejestrowanych. Dotyczy to przede wszystkim zatrudnienia w podmiotach gospodarczych. Dlatego należy **pilnie przeanalizować, we współpracy z przedstawicielami agencji pracy tymczasowej, dotychczasowe efekty funkcjonowania ustawy, określić najważniejsze bariery i podjąć próbę ich likwidacji**. W analizie tej należy także wykorzystać szczegółowe wyniki przeprowadzonych badań, identyfikujących oczekiwania potencjalnych użytkowników wobec agencji pracy tymczasowych i ich pracowników.

## 9.5. Indywidualna pomoc dla pracowników nierejestrowanych

1. Badania pokazały, że pracownicy nierejestrowani mają nikłą wiedzę na temat swoich uprawnień. Wielu pracowników nie byłoby w stanie złożyć skargi do Państwowej Inspekcji Pracy lub wnieść pozwu do sądu pracy. W tej sytuacji należy **uruchomić specjalną infolinię, dedykowaną pracownikom nierejestrowanym**, zapewniającą im nie tylko możliwość uzyskania porad prawnych, ale także porad praktycznych dotyczących możliwości przejścia do obszaru pracy rejestrowanej. Infolinia powinna działać na zasadzie anonimowej, aczkolwiek należy się liczyć także ze zgłaszaniem przez dzwoniących konkretnych przypadków zatrudniania pracowników w sposób nierejestrowany. Będą one wymagały sprawdzenia przez odpowiednie instytucje. Z uwagi na prawdopodobny zakres tematyczny prowadzonych rozmów, jak również biorąc pod uwagę obecne zadania instytucji państwowych, podmiotem najwłaściwszym do obsługi takiej infolinii jest Państwowa Inspekcja Pracy.

2. Należy **stworzyć możliwość uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych i do świadczeń z ZUS (zaliczenie stażu), jeśli pracownik na drodze administracyjnej lub sądowej udowodni, że był zatrudniony bez rejestracji** – wraz z możliwością abolicji podatkowej. Ponieważ zdecydowana większość osób, którym jest oferowane to rozwiązanie, to osoby o niższych kwalifikacjach, mające często problemy z załatwieniem spraw o charakterze urzędowym, zasady działania urzędów pracy i ZUS w tym zakresie muszą być odpowiednio zmienione. Zainteresowany, zgłaszający się ze swoją sprawą musi uzyskać odpowiednią poradę i pomoc, często być „prowadzony za rękę”. W administracji publicznej powinna w tym zakresie obowiązywać zasada „jednego okienka” – a więc informacja o złożonej skardze i o wynikach postępowania sprawdzającego powinna być dostępna dla wszystkich zainteresowanych instytucji, w ramach rekomendowanego w dalszej części systemu monitoringu.

3. Uzyskane wyniki badań wskazują, że powszechne „nękanie” bezrobotnych przez urzędy pracy nie przyniosłoby istotnego zmniejszenia liczby osób wykonujących pracę nierejestrowaną. Pozwalają one jednak na rekomendowanie, **aby urzędy pracy dokonywały analizy bieżącej sytuacji na lokalnym rynku pracy także pod kątem pracy nierejestrowanej i zwiększyły swoją aktywność** (częstsze przedkładanie ofert, wzmocnienie współpracy ze służbami socjalnymi) **wobec tych grup bezrobotnych, których profil wskazuje na zwiększone prawdopodobieństwo wykonywania pracy nierejestrowanej.**

## 9.6. Kampanie informacyjno-edukacyjne

1. 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.

2. Medialne kampanie informacyjne, których celem jest zwiększenie skłonności do pożądanых zachowań (czyli oferowania lub podejmowania pracy rejestrowanej oraz przejścia od pracy nierejestrowanej do pracy rejestrowanej) powinny się cechować prostym i wyrazistym przekazem i wywoływać silne emocje. Dlatego w przypadku pracodawców i pracowników szarej sfery zdecydowanie największy efekt można uzyskać eksponując problematykę wypadków w pracy. **Należy przeprowadzić kampanię, ukazującą ogromne ryzyko finansowe związane ze skutkami wypadków w pracy:** (1) **dla pracodawców** (m.in. konieczność wypłaty odszkodowania, dożywotniej renty, renty rodzinnej w przypadku wypadku śmiertelnego, sankcje z ZUS z tytułu zaległych składek i urzędu skarbowego z tytułu zaległych podatków), (2) **dla pracowników** (m.in. pozostanie bez zasiłku chorobowego lub renty, jeśli w wyniku wypadku utraci się zdolność do wykonywania pracy, pozostawienie rodziny bez renty w przypadku wypadku śmiertelnego). To duże ryzyko finansowe powinno zostać ukazane w kontekście korzystnych zabezpieczeń, istniejących w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

3. Obecnie, po prawie 9 latach od wdrożenia reformy systemu emerytalnego, **nadszedł czas aby przypomnieć zasady nowego systemu emerytalnego**. Jest to o tyle łatwiejsze, że ubezpieczeni od lat otrzymują już zarówno coroczne informacje o stanie kont w OFE, jak i informacje o kwocie składek zaewidencjonowanych na koncie w ZUS. Tego typu oddziaływanie na świadomość osób wykonujących pracę nierejestrowaną może być dla nich silnym bodźcem (w połączeniu z innymi bodźcami proponowanymi w niniejszych rekomendacjach) do poszukiwania możliwości zatrudnienia rejestrowanego

4. Uruchomienie specjalnej infolinii, o czym wspomniano wcześniej, dedykowanej pracownikom nierejestrowanym musi być wsparte odpowiednią kampanią informacyjną, obejmującą: (1) budowę w świadomości społecznej przekonania, że pracownik nierejestrowany też może skutecznie dochodzić swoich praw, (2) propagowanie samej infolinii jako praktycznego sposobu uzyskania pomocy przez nierejestrowanych pracowników.



5. Po wdrożeniu drugiego etapu instytucje państwowe, a zwłaszcza PIP i ZUS muszą utrzymywać stały kontakt z mediami, za ich pośrednictwem **bieżąco przekazywać społeczeństwu informacje o wynikach kontroli i konkretnych przypadkach pracy nierejestrowanej** – zdecydowanie koncentrując się na „przykładach z życia”, a nie statystykach. Większość osób zaangażowanych w pracę nierejestrowaną jest przekonana o nikłej skuteczności działań kontrolnych prowadzonych przez instytucje państwowe i w związku z tym żyje w poczuciu braku jakiegokolwiek zagrożenia ze strony tych instytucji. Zbudowanie przekonania o nieuchronności kary może być czynnikiem stymulującym do legalizacji zatrudnienia.

6. Wykorzystując wyniki badań, należy **podjąć ukierunkowaną, podmiotowo promocję pracy tymczasowej**, adresując ją do tych podmiotów, które mogą być potencjalnie użytkownikami, a które dotychczas nie korzystały z pracy tymczasowej.

### **9.7. Wzmocnienie systemu kontroli**

1. Zgodnie z przepisami Kodeksu pracy pracownik może być dopuszczony do wykonywania pracy po zawarciu z pracodawcą umowy o pracę. Później pracodawca ma obowiązek zgłosić pracownika do ubezpieczenia społecznego (ZUS), w terminie 7 dni od daty nawiązania stosunku pracy. 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 zatrudnianiu nierejestrowanemu. Podczas badań jakościowych okazało się, że częstą praktyką pracodawców polskich jest zawieranie z pracownikami umów „bez daty”. Są one dokumentem, który stanowi swoistą polisę – może być użyty podczas kontroli legalności zatrudnienia lub też w sytuacji, gdy nierejestrowany pracownik ulegnie ciężkiemu wypadkowi. W takiej sytuacji podpisane wraz z umową (także *in blanco*) druki ZUS są wykorzystywane, po wpisaniu aktualnej daty, do zgłoszenia pracownika do ubezpieczenia społecznego z zachowaniem terminu wspomnianych 7 dni. Dlatego w Polsce należy każdemu z pracodawców **dać możliwość swobodnego wyboru pomiędzy dwoma wariantami (w przypadku każdego pracownika odrębnie): (1) pracownik jest zgłaszany do ubezpieczenia społecznego przed podjęciem pracy** – a jeśli jego pierwszym dniem pracy jest dzień tego zgłoszenia, to dodatkowo potwierdzenie musi obejmować wskazanie konkretnej godziny, (2) **pracownik jest zgłaszany do ubezpieczenia na dotychczasowych zasadach** (w terminie 7 dni od daty podjęcia pracy), **ale przed jego faktycznym**

**przystąpieniem do pracy pracodawca musi dokonać wstępnej rejestracji elektronicznej;** polegającej na wypełnieniu prostego formularza na stronie internetowej ZUS, zawierającego identyfikator pracodawcy oraz imię, nazwisko i numer PESEL pracownika, lub poprzez wysłanie SMS-a z tymi danymi.

Rozwiązanie takie jest absolutnie niezbędnym warunkiem do zapewnienia skuteczności kontroli legalności zatrudnienia oraz wyeliminowania opisanego powyżej mechanizmu przenoszenia na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych finansowych konsekwencji wypadków w pracy pracowników nierejestrowanych

2. Wykonanie ilościowej normy, określającej liczbę koniecznych kontroli, jaką w perspektywie kilku lat narzuci krajom członkowskim dyrektywa unijna, nawet jeśli będzie to mniej niż 10% przedsiębiorców w skali roku, nie jest możliwe siłami Państwowej Inspekcji Pracy w obecnych rozmiarach. Aby osiągnąć powyższy cel, należy przyjąć założenie, że **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 – z których wiele prowadzi kontrole działów gospodarki charakteryzujących się dużą częstotliwością występowania pracy nierejestrowanej). Ponadto konieczne jest **stworzenie centralnego rejestru osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu, dostępnego w systemie on line** dla wszystkich tych służb – w praktyce powinna to być kopia fragmentu bazy danych, jaką dysponuje ZUS, zawierająca jednak bardzo ograniczone dane – wyłącznie imiona i nazwiska oraz numery PESEL wszystkich osób, które w danym dniu podlegają ubezpieczeniu społecznemu, wraz z nazwą i numerem REGON lub NIP ich pracodawcy. Baza ta powinna zawierać także bieżąco aktualizowane dane o wspomnianej wcześniej wstępnej rejestracji elektronicznej.

3. Aby zapewnić maksymalną efektywność działalności kontrolnej władz publicznych w zakresie pracy nierejestrowanej, należy również **zbudować centralny system monitorowania nielegalnego zatrudnienia**, obejmujący m.in. rejestrację wszystkich przypadków stwierdzonych nieprawidłowości u poszczególnych pracodawców, także pozwalający na analizę branżową, terytorialną i strukturalną zjawiska, dający służbom kontrolnym bieżący dostęp do informacji o rzetelności poszczególnych przedsiębiorców, umożliwiającą szybkie ustalenie liczby kontroli przeprowadzonych w określonym czasie lub u określonych grup pracodawców. Rejestr przedsiębiorców, u których stwierdzono w ostatnich dwóch latach przypadki nierejestrowanego zatrudniania powinien być jawny i publicznie dostępny. System ten powinien także objąć blok informacyjny, pomocny w pracy

wszystkich pracowników służb kontroli, zawierający m.in. opisy najciekawszych wykrytych przypadków omijania istniejących przepisów, stosowane interpretacje przepisów prawa i orzecznictwo sądowe, mające wpływ na zjawisko pracy nierejestrowanej.

4. W konsultacji z organizacjami pracodawców należy **poszukiwać rozwiązań, które z jednej strony ograniczą dla nich 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).

5. W ramach klasycznie rozumianego systemu sankcji należy **zdecydowanie zwiększyć karę finansową za zatrudnianie pracownika bez rejestracji** – do poziomu minimum 5 tys. zł, a w przypadku gdy pracodawca był już karany za takie przewinienie – do poziomu co najmniej 10 tys. zł. Dla firm, które w okresie dwóch lat zostaną ponownie ukarane (warunki recydywy, definiowane podobnie jak we wspomnianym projekcie dyrektywy) za zatrudnianie nierejestrowanych pracowników należy **wprowadzić dodatkowe sankcje, bezpośrednio związane z rodzajem prowadzonej przez nie działalności** (np. czasowe pozbawienie prawa do sprzedaży alkoholu czy ubiegania się o zamówienie publiczne).

6. **W długim okresie należy podjąć próbę koordynacji działań służb zatrudnienia i służb społecznych**, ponieważ to może zapewnić skuteczniejsze doradztwo, a tym samym lepszą pomoc osobom wykonującym pracę nierejestrowaną, a równocześnie skuteczniej identyfikować osoby, które bądź nie mają zamiaru pracować, bądź też mają nierejestrowane dochody i ubiegają się jeszcze o świadczenia społeczne. W ramach działań doraźnych należy natomiast nałożyć ustawowy obowiązek informowania urzędów skarbowych przez instytucje rozpatrujące wnioski i świadczenia społeczne o wszystkich przypadkach, gdy uznają, że zachodzi prawdopodobieństwo próby wyłudzenia nienależnych świadczeń poprzez zaniżenie dokumentowanego dochodu.