

# PRZYKŁADY DZIAŁAŃ OGRANICZAJĄCYCH SZARĄ STREFĘ W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Joanna Mirosław  
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

## WSTĘP

Niniejszy artykuł poświęcony jest innowacyjnym metodom ograniczania szarej strefy w krajach Unii Europejskiej. Zaprezentowane zostały tylko wybrane najciekawsze przykłady zastosowanych lub projektowanych rozwiązań\*.

Potrzeba poszukiwania nowych metod ograniczenia nierejestrowanego zatrudnienia wyrasta z małej skuteczności metod administracyjnych kontroli zatrudnienia i karania osób działających w szarej strefie. Kraje Unii Europejskiej poszukują od dłuższego czasu rozwiązań kompromisowych (mieszanych) w zakresie ubezpieczeń społecznych i podatków od osób prawnych. Systemy ukształtowane dla sektora rejestrowanego zatrudnienia nie spełniają wymogów zmniejszenia pracy nierejestrowanej. Stwierdza to także raport Dyrektora Generalnego MOP pt. *Decent work and the informal economy* (ILO 2002). Poszukiwania nowych rozwiązań zmagają się z tworzeniem warunków przekształcenia zatrudnienia nierejestrowanego w zatrudnienie legalne. W tej dziedzinie w krajach Unii Europejskiej opracowano i wdrożono uproszczone systemy (procedury), które ułatwiają legalizację pracy nierejestrowanej.

W polityce krajów Unii Europejskiej, mającej na celu przekształcenie pracy nierejestrowanej w regularne zatrudnienie, wiele uwagi

\* Rozwiązania dotyczące Belgii, Francji, Luksemburga i Włoch opracowała Agata Dudek, jedna z realizatorek projektu z ramienia IPiSS.

poświęcono zmianie różnych systemów, tak aby usunąć wszelkie zachęty do zatrudnienia nierejestrowanego. Wprowadzane lub planowane rozwiązania można podzielić na grupy:

- redukcje i zmiany w systemie podatkowym,
- redukcja obciążeń administracyjnych, upraszczanie i harmonizacja zasad zatrudniania,
- tworzenie nowych instytucji prawnych lub schematów biznesowych, które konkurowałyby z pracą niedeklarowaną.

## REDUKCJE I ZMIANY W SYSTEMIE PODATKOWYM

### Odliczenia podatkowe (Szwecja)

Związki zawodowe przemysłu budowlanego w Szwecji wyszły z inicjatywą ponownego wprowadzenia odliczania podatkowego ROT. Było ono wprowadzone w latach 2004–2005 i odnosiło się do nieformalnych prac w zakresie remontów mieszkaniowych. Szwedzki parlament umożliwił wtedy odliczanie ROT-u (30%), które mogło być wykorzystywane przez właścicieli i dzierżawców domów, mieszkań itd., by zrównoważyć koszty utrzymania, remontu i przebudowy. Osoby, które ubiegały się o odliczenie, musiały przedstawić dowody (rachunki, faktury itd.), że praca była wykonana zgodnie z prawem i była zadeklarowana oraz że odpowiednie podatki i opłaty zostały uiszczone. Poza tym zatrudniony pracownik musiał być zidentyfikowany.

Zgodnie z tym systemem, koszty naprawy, przebudowy były zredukowane, a 30% kosztów pracy włożonej w remont lub budowę domu można było odzyskać. W ten sposób część przemysłu budowlanego istniejącego w szarej strefie została przeniesiona do sfery legalnej (European Commission 2004).

W ostatnich latach szczególną uwagę poświęcono walce z pracą nieformalną w gospodarstwach domowych. Jedną z inicjatyw rządowych było ogłoszenie możliwości odliczania podatku od prac domowych (np. sprzątanie, opieka nad dzieckiem czy osobą starszą) – poprzez obniżenie o 50% kosztu pracy do maksymalnej wysokości 5435 euro rocznie na gospodarstwo domowe.

Rozwiązanie to miało wejść w życie w lipcu 2007 r. Założono, że odliczenia z podatków byłyby finansowane poprzez obniżenie wydatków na przelewy oraz poprzez zmianę podatku od towarów i usług. Obniżenie kosztów prac domowych o 50% mogłoby przynieść w dłuższej perspektywie wzrost rejestrowanego zatrudnienia. Szacowany wzrost legalnego rynku zatrudnienia (0,07%–0,45% w dłuższym terminie) powinien wynikać z dwóch głównych powodów:

- praca czarnorynkowa będzie zastępowana przez pracę rejestrowaną,
- gospodarstwa domowe powiększą swoją podaż siły roboczej, prowadząc do odpowiednio większego zatrudnienia w dłuższym terminie (dynamiczne efekty) (European Commission 2004).

Ponadto rząd zamierza obniżyć narzuty na ubezpieczenie społeczne w głównych usługach przemysłowych, szczególnie w tych narażonych na uchylanie się od podatków i wystawionych na wysokie prawdopodobieństwo pracy nieformalnej.

### **Kampania Hulman (Szwecja)**

Kampania Hulman była organizowana w ramach projektu Unii Europejskiej, a zaangażowane w nią było centrum pracy w mieście Kungälv, zarząd miasta Kungälv oraz centrum edukacyjne. Beneficjentami tego projektu były osoby bezrobotne.

Celem projektu było zmniejszenie bezrobocia poprzez edukację i zwiększenie tym samym liczby dostępnych ofert pracy. Nauka polegała na zajęciach teoretycznych i praktycznych dotyczących warunków pracy w małych firmach. Projekt ten, nie chcąc konkurować z innymi regularnymi szkoleniami korzystającymi z funduszy rządowych, przygotowywał bezrobotnych do pracy w usługach świadczonych gospodarstwom domowym (np. sprzątanie, mycie okien, opieka nad dzieckiem, ogrodnictwo). Wybrano ten rodzaj usług, ponieważ jest on najczęściej wykonywany przez pracowników nieformalnych. Założono przy tym, że jest duże zapotrzebowanie na ten rodzaj usług i jednocześnie duża wrażliwość na ich cenę wśród klientów. Jeśli koszty świadczonych usług byłyby wysokie na regularnym rynku, usługi zostałyby zakupione na „czarnym” rynku. Dlatego projekt wprowadził nowe zasady podatkowe i wyszedł z propozycją zmniejszenia o 50% podatku od tych usług oraz zmniejszenia VAT na te usługi.

Projekt zakończył się wielkim sukcesem. Wartością dodaną było uzyskanie przez wielu bezrobotnych wyższych kwalifikacji i wyższej samooceny poprzez znalezienie zatrudnienia lub założenie własnej działalności (Mateman, Renooy 2001).

### **Zwolnienia podatkowe na drobne prace domowe (Holandia)**

Próbą zalegalizowania prac, które często występują na nierejestrowanym rynku, jak na przykład sprzątanie domu, było wprowadzenie zwolnień podatkowych. Zwolnienie obejmuje prace pomocy domowej, sprzątaczkę zatrudnioną na mniejszą liczbę godzin w tygodniu niż w regularnym zatrudnieniu. Pracodawca nie musi wtedy opłacać składek na ubezpieczenie społeczne. Ponieważ dozwolona liczba godzin pracy zwolniona ze składki jest dość wysoka, rozwiązanie to przyniosło rezultaty.

### **Niższe opodatkowanie pracy (Dania)**

Od 2004 r. została obniżona wysokość podatku dochodowego dla osób z niskim i średnim dochodem. Od 1999 r. stale obniżano brzegowe stawki podatkowe na wszystkich poziomach, chociaż redukcje te były niewielkie. Dla najmniej zarabiających podatek dochodowy spadł z 45,5% w 1999 r. do 42,9% w 2006 r., dla więcej zarabiających redukcja była już skromniejsza – z 63,3% w 1999 r. do 63,0% w 2006 r. (European Employment Observatory 2007).

Efekty reformy podatkowej są udokumentowane w licznych tablicach publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Podatków ([www.skm.dk](http://www.skm.dk)).

### **REDUKCJA OBCIĄŻEŃ ADMINISTRACYJNYCH, UPRASZCZANIE I HARMONIZACJA ZASAD ZATRUDNIANIA**

#### **Projekt legalizacji prac dorywczych (Luksemburg)**

Na podstawie doświadczeń z wprowadzeniem holenderskich i duńskich rozwiązań oraz doświadczeń Francji i Belgii, gdzie funkcjonuje system bonów na usługi, obecnie w Luksemburgu jest przygotowywane nowe rozwiązanie (Minister du travail et de l'emploi 2006, s. 30–34). Ma ono objąć szerszy zakres usług wykonywanych w bardzo ograniczonym wymiarze czasu. Rozwiązanie takie ma być dostosowane do specyfiki tych prac oraz brać pod uwagę elementy, które stanowiłyby zachętę do deklarowania podejmowanego zatrudnienia.

Istniejący projekt, opracowany przy współpracy Ministerstwa Pracy i partnerów społecznych zakłada, że składka na ubezpieczenie będzie płacona z części składki pracodawcy. Obejmowałaby ona ubezpieczenie od wypadków, emerytalne oraz od inwalidztwa, ale nie zapewniałaby ubezpieczenia zdrowotnego, gdyż i tak z innych względów przysługuje ono osobom zatrudnionym nielegalnie. Natomiast wypłacane wynagrodzenie w wysokości do 1/3 wynagrodzenia minimalnego użytkownika będzie mógł odliczyć od podatku. Z rozwiązania tego mogłyby korzystać również firmy pod warunkiem, że praca wykonywana przez pracowników zatrudnionych według takich reguł nie przekraczałaby 1/10 czasu pracy wszystkich zatrudnionych pracowników. Wprowadzenie tych przepisów pozwoliłoby pracownikom zachować otrzymywane świadczenia, pobierać wynagrodzenie w gotówce i posiadać ubezpieczenie. Zatrudniający natomiast będą mogli samodzielnie wybierać pracownika.

Wszystkie te czynniki są istotne z tego względu, że obie strony, pracownicy i pracodawcy, uznają je za podstawowe zalety pracy w szarej strefie. Możliwość skorzystania z ulgi podatkowej ma stanowić zachętę dla pracodawców do zatrudniania pracowników w sposób legalny.

Za największą zaletę tego rozwiązania została uznana prostota i łatwość, z jaką stosują ją użytkownicy. W praktyce wszystkie ciężary związane z obowiązkami administracyjnymi dotyczącymi rozliczania i opłacania składek ubezpieczeniowych zostały przeniesione na instytucje publiczne.

#### **System uproszczonych zasad tworzenia nowych firm i wspieranie przedsiębiorców (Portugalia)**

Inicjatywa *On the Spot Firm* (firma natychmiast) w lipcu 2005 r. ustaliła zasady zakładania działalności w bardzo krótkim czasie, bez konieczności pójścia do urzędu. Portal Przedsiębiorcy ([www.portal-daempresa.pt](http://www.portal-daempresa.pt)), założony w czerwcu 2006 r., umożliwił dostęp do ponad 400 służb publicznych. Usługa ta ułatwia całkowite założenie firmy poprzez Internet. Przeciętny czas zarejestrowania nowej działalności zajmuje 58 minut. Przedsiębiorca może skorzystać również w ten sposób z konsultacji z elektronicznym biurem do spraw związanych z działalnością gospodarczą oraz uzyskać dostęp do Elektronicznych Akt Przedsiębiorstwa.

W celu dalszego uproszczenia zarejestrowania działalności zwiększono możliwości płatnicze Portalu Obywatela. Portal oferuje

obecnie możliwość dokonania wszystkich potrzebnych płatności wobec państwa w celu założenia nowej firmy.

Natomiast System Uprozczonej Informacji Korporacyjnej pozwala firmom spełnić kilka wymogów związanych z podatkowymi, statystycznymi i rachunkowymi kwestiami za pomocą zintegrowanej platformy elektronicznej.

### **Uprozczone procedury (Niemcy)**

Gołącą dyskusję w Niemczech wywołało wprowadzenie i stosowanie tzw. 630-DM-jobs, czyli pracy za 630 marek. Czas pracy dla tych zajęć wynosił 15 godzin tygodniowo. Wymagały one niskich kwalifikacji, pozwalały zatem na zdobycie środków finansowych studentom, emerytom lub młodym małżeństwom. Do 1999 r. ludzie, którzy mieli takie zatrudnienie, płacili tylko podatek dochodowy. Prace te były całkowicie zwolnione ze składek na ubezpieczenie społeczne zarówno po stronie pracownika, jak i pracodawcy. Wprowadzenie na rynek pracy takiego zatrudnienia pomogło ograniczyć szarą strefę gospodarki, ponieważ część działań nierejestrowanych mogła być teraz legalnie wykonywana. Dodatkowym atutem było bardzo niskie opodatkowanie tych prac.

W kwietniu 1999 r. zmieniono przepisy prawne i ten rodzaj prac został obłożony wszystkimi obowiązującymi składkami. W 2002 r. rząd przyjął propozycje trzech rodzajów drobnych prac (*Mini-jobs*) i wprowadził je w życie.

### **400 Euro jobs**

W ramach prac *Mini-jobs* podwyższono limit dochodu z 630 marek do 400 euro. Ponadto *Mini-jobs* zostały obłożone zmniejszoną składką społeczną – 23% (12% na ubezpieczenie emerytalne, 11% na zdrowotne) oraz minimalną sumą na podatek – 2%. W 2003 r. zniesiono ograniczenie czasu pracy do 15 godzin tygodniowo. Od tej pory drobne zatrudnienie nie jest objęte ograniczeniami czasu pracy, co przypuszczalnie podniesie elastyczność wśród pracowników, ale także zniesie płacę minimalną (European Commission 2004).

### **Mini-jobs w sektorze gospodarstw domowych**

By walczyć z szarą strefą, szczególnie w gospodarstwach domowych, wprowadzono domowe miniprace. Z tego typu pracami wiąże się dodatkowe obciążenia w wysokości 12% (5% składka emerytalna, 5% zdrowotna i 2% podatek dochodowy – *lump sum tax*). Dodatkowo pracodawca może odjąć pewną sumę z podatków.

### **Midi-jobs**

W celu łatwiejszego przejścia z drobnego do normalnego zatrudnienia wprowadzono specjalną sferę przejściową dochodu od 400 do 800 euro. Narzuty socjalne dla pracowników rosną gradacyjnie od 4% do pełnych 21%.

Pomysł drobnego zatrudnienia zakończył się sukcesem. Obecnie notuje się ciągły wzrost zatrudnienia w minipracach. W 2003 r. 5,5 mln osób wykonywało takie zatrudnienie.

### **Jobcentre Plus (Wielka Brytania)**

W urzędzie pracy zajmującym się pośrednictwem pracy i doradztwem zawodowym (Jobcentre Plus) w Hartlepool powstała inicjatywa nazwana Formalne/Nieformalne Partnerstwo Ekonomiczne. Projekt skierowany jest do samozatrudnionych, którzy nie zarejestrowali swojej nieformalnej działalności w Królewskim Urzędzie Skarbowym i Celnym (HMRC) lub w Jobcentre Plus. Jest to propozycja dla tych ludzi, którzy pragną legitymizować swoje zatrudnienie, ale boją się sankcji od obydwu agencji.

Przy pomocy licznych organizacji partnerskich, które pełnią rolę mediatorów, zbierane są informacje o każdym samozatrudnionym. Następnie są one przekazywane anonimowo do Departamentu Pracy i Wynagrodzeń (DWP) i HMRC, które dokonują kalkulacji zadłużenia. Dalej informację zwrotną (kalkulację długu) – przez pośrednika – otrzymuje samozatrudniony, który – dokonując wyboru – przyjmuje lub nie „ofertę”, żeby spłacić zaległe długi. Jeśli klient akceptuje warunki, otrzymuje wówczas pomoc z DWP i HMRC w przejściu do formalnej gospodarki bez jakiegokolwiek postępowania karnego.

### **Nowe regulacje administracyjne: deklaracja pracownika przed rozpoczęciem zatrudnienia (Austria)**

W kwietniu 2007 r. partnerzy społeczni uzgodnili, że nowi pracownicy będą musieli być zarejestrowani w agencji ubezpieczeń społecznych zanim podejmą pracę (lub w pierwszym dniu pracy). Jak dotąd czas na rejestrację pracownika wynosił 7 dni. To była luka dla opóźnionych rejestracji stosowana w wypadku niezarejestrowanych pracowników złapanych podczas kontroli na stanowisku pracy. Dla rejestracji w weekendy i podczas wakacji planowane jest uruchomienie specjalnej, gorącej linii.

Dodatkowym sposobem na zlikwidowanie szarej strefy będzie zmniejszenie kwoty kary w przypadku pierwszego naruszenia obowiązku rejestracji z 730 euro do 365 euro. Natomiast w przypadku powtarzających się wykroczeń maksymalna kara wzrośnie z 3630 euro do 5000 euro.

### **Zmiany przepisów dotyczących zatrudnienia pracowników (Włochy)**

Wprowadzono korzystne rozwiązania podatkowe dla przedsiębiorstw zatrudniających nowych pracowników na stałe umowy o pracę. Złagodzone niektóre przepisy, np. w przypadku zatrudniania emerytów. Przez długi okres zatrudnianie osób w wieku emerytalnym było zabronione. Osoby, które chciały pracować, były zatrudniane wyłącznie w sposób niedeklarowany.

Również zatrudnianie pracowników na czas określony zostało uznane za jedną ze standardowych form zatrudnienia. Wcześniej taka forma pracy była ograniczona surowymi regulacjami, które miały skłonić do zatrudniania na stałe. Pracodawca musiał podawać przyczyny, dla których nie zatrudniał pracownika na umowę stałą. Istniał też próg procentowy, wyznaczający maksymalną liczbę pracowników zatrudnianych w przedsiębiorstwie na czas określony.

Najważniejsze było jednak wprowadzenie nowych zasad ubezpieczenia od wypadków przy pracy. Wymagają one nie tylko podania liczby pracowników, ale również ich danych osobowych. Wcześniej obowiązywały ubezpieczenia grupowe, w ramach których pracodawca mógł zaniżyć liczbę pracowników, ale w razie potrzeby każdy zatrudniony mógł z tego ubezpieczenia korzystać. Według nowych regulacji ubezpieczeniem tym są objęci tylko ci pracownicy, których dane osobowe zostały wcześniej podane. Nowy pracownik musi być zatem zgłoszony do ubezpieczenia w ciągu dwudziestu czterech godzin od podpisania umowy.

### **Regulacje zasad zatrudniania w budownictwie (Belgia)**

W sektorze usług budowlanych i remontowych najczęściej występuje zatrudnienie nielegalne. Ponieważ w sektorze tym jest duże pole do nadużyć, powstały regulacje, które w sposób bardzo szczegółowy określają działania dopuszczalne i działania wykraczające poza granice prawa. I choć może dotyczyć to terenów prywatnych, instytucje kontrolujące mogą prowadzić obserwację podejrzanych obiektów, a po otrzymaniu nakazu – przeprowadzać kontrolę.

Wyznaczono stopień pokrewieństwa, do jakiego można pomagać przy pracach remontowych na zasadzie pomocy wzajemnej, a zatem bez pobierania wynagrodzenia. Pomoc tę ograniczono do

członków rodziny do drugiego stopnia, a w przypadku pomocy osobie niepełnosprawnej lub remontu mieszkania socjalnego – do czwartego stopnia pokrewieństwa. Metodą gospodarczą można wykonywać tylko te prace budowlane, które służą zwiększeniu komfortu mieszkańców. Nie można natomiast w ten sposób wykonywać remontów w budynkach wykorzystywanych zarobkowo. Oznacza to, że nie można samodzielnie remontować mieszkań, które zostały wynajęte. Nie można również tak wykonywać prac, które w znaczący sposób zwiększają wartość budynku, na przykład dobudowując garaż.

Osoba zlecająca prace remontowe pracownikom nielegalnym musi liczyć się z konsekwencjami takiej decyzji. W sytuacji, gdy zadanie zostanie źle wykonane, nie może ubiegać się o odszkodowanie. W przypadku zatrudniania nielegalnych imigrantów pracodawca może ponieść koszty deportacji.

Każda osoba zatrudniona legalnie przy pracach budowlanych i remontowych ma obowiązek prowadzenia karty kontrolnej, gdzie umieszcza informacje dotyczące charakteru wykonywanych zadań oraz czasu pracy. Jeżeli pomocnikiem jest bezrobotny krewny, nie może on równocześnie korzystać z zasiłku.

Jeżeli przeprowadzający remont sam jest bezrobotnym, według prawa prowadzi on działalność przynoszącą korzyści i z tego powodu traci prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Jeżeli wykonuje prace w weekendy i dni wolne, to zasiłek jest zmniejszany o wynagrodzenie za każdy kolejny dzień pracy. Te same zasady dotyczą pomocników ze statusem bezrobotnego.

Jeżeli pracę nielegalną podjęła osoba niepełnosprawna (również na zasadzie wolontariatu czy pomocy wzajemnej), zostaje ona automatycznie uznana za zdolną do pracy. W takiej sytuacji jest ona zobowiązana do zwrotu wszystkich świadczeń, jakie otrzymała od chwili podjęcia zatrudnienia. Ponadto może dodatkowo zostać ukarana grzywną równą kwocie zasiłku pobieranego za 10 do 100 dni.

Najkorzystniejsze jest korzystanie z pomocy krewnych w wieku emerytalnym, gdyż zachowują oni otrzymywane świadczenia. Emeryci mogą wykonywać wszystkie prace remontowe na własny użytek. Jeśli pomagają swoim krewnym, aby sytuacja była w pełni przejrzysta, powinni zadeklarować to odpowiedniej instytucji. W przypadku zatrudnienia emeryta, jeżeli nie zostaną spełnione warunki ograniczające możliwość podjęcia przez tę osobę pracy, pracodawca jest narażony na płacenie kar, ponieważ tylko emeryt, którego świadczenie nie przekracza określonego progu zależnego od sytuacji rodzinnej, wieku czy rodzaju świadczenia, może podjąć pracę legalnie. Jeżeli zatrudnienie nie zostanie zgłoszone, jego świadczenie może być zawieszane na 6 miesięcy.

## **TWORZENIE NOWYCH INSTYTUCJI PRAWNYCH LUB SCHEMATÓW BIZNESOWYCH, KTÓRE KONKUROWAŁYBY Z PRACĄ NIEDEKLAROWANĄ**

### **System bonów w sektorze usług osobistych (Belgia)**

Próbą ograniczenia zatrudnienia nielegalnego w sektorze usług osobistych jest wprowadzony system bonów, którymi opłaca się wykonane usługi.

Każdy użytkownik musi zarejestrować się w instytucji koordynującej – Accord Service. Jest to firma prywatna, z którą państwo podpisało umowę na prowadzenie tej działalności. W ten sposób otrzymuje się numer identyfikujący, za pomocą którego zamawia się bony. Według bonów godzina pracy kosztuje 6,70 euro, ale ponieważ istnieje na nie 30-procentowa ulga podatkowa, faktycznie godzina pracy kosztuje 4,69 euro, resztę dopłaca państwo. W 2006 r. całkowity koszt godziny pracy w tym systemie wynosił 21 euro, z czego część ponosił pracodawca (6,70); większa część jest dotowana przez państwo.

Dla indywidualnego użytkownika cena ta jest bardzo korzystna, bowiem jest niższa niż stawki pracowników nielegalnych. Stanowi to główną zachętę do zatrudniania osób do pomocy w gospodarstwach domowych w sposób rejestrowany. Osoby zatrudnione

nabywają status pracownika, a wraz z nim prawo do korzystania z systemu ubezpieczeń. Mają również ochronę, jeśli chodzi o warunki pracy i zakres obowiązków, jakie mogą wykonywać.

Rekrutacją pracowników zajmują się instytucje pośredniczące, które bezpośrednio podpisują umowę o pracę. Firmom tym każdy zatrudniony przekazuje czek, a one z kolei mogą spieniężyć je w firmie koordynującej cały system. Z otrzymanych pieniędzy co miesiąc wypłacają swoim pracownikom pensje.

W 2005 r. skorzystało z tego systemu 250 tys. osób i stworzono 28 tys. stanowisk pracy (17 360 w pełnym wymiarze czasu). Według badań<sup>1</sup> 67% zatrudnianych pracowników ma niskie kwalifikacje; w większości są to kobiety. Wynika to z bardzo ograniczonego i specyficznego zakresu usług objętych tym systemem. Trudności administracyjne występują przy zwrocie niewykorzystanych bonów, mają one bowiem ograniczony termin ważności. 10% użytkowników przyznaje się, że wcześniej korzystało z pracy niedeklarowanej. Najwięcej gospodarstw domowych posługujących się systemem bonów (71%) znajduje się we Flandrii, 21% w części walońskiej, natomiast w Brukseli tylko 4%.

### **Home-Service Scheme (Dania)**

Pozytywnie oceniany system usług domowych wprowadzony w Dani 1994 r. spowodował redukcję zatrudnienia nierejestrowanego w docelowej grupie. System ten umożliwiał otrzymywanie państwowych subsydiów na domowe usługi, takie jak sprząatanie i małe prace wokół domu, w tym ogrodnictwo. Jego celem było:

- sprzyjanie rozwojowi przedsiębiorstw, które świadczą domowe usługi,
- oferowanie możliwości pracy dla osób z niskimi kwalifikacjami,
- konkurowanie z zasobem pracy niedeklarowanej w usługach domowych.

Zgodnie z zasadami systemu praca musi być wykonywana przez upoważnione przedsiębiorstwo, które uczestniczy w tym systemie. Upoważnienie do uczestnictwa otrzymywane jest w Agencji Handlu i Przedsiębiorstw Duńskich (DCCA). Raz zarejestrowane przedsiębiorstwo może świadczyć usługi dla gospodarstw domowych, na które rząd przyznaje dotacje w wysokości 40% (tylko jeśli chodzi o koszty robocizny; wydatki na materiały nie są subsydiowane).

Przedsiębiorstwo może występować z wnioskiem o przyznanie dotacji w DCCA przez internetowy system fakturowania, subsydia są przyznawane w ciągu siedmiu dni. W 1998 r. 3506 przedsiębiorstw było zarejestrowanych w tym systemie. Większą część z nich stanowiły małe przedsiębiorstwa; 91% było jednoosobowymi firmami. Gospodarstwa domowe znajdują informacje o przedsiębiorstwach, które chcą wynająć w ramach tego systemu, w urzędzie miasta.

Osobiste i domowe usługi tworzą jeden z najszybciej rosnących sektorów w duńskiej gospodarce. W 1998 r. odnotowano jego wzrost o 24%, z obrotem około 130 mln euro. Obecnie jedno na osiem duńskich gospodarstw domowych stosuje Home Service Scheme, średnio pięć razy w ciągu roku. Prawie 90% konsumentów było bardzo zadowolonych zarówno z przedsiębiorstw, jak i świadczonych przez nie usług. W 1997 r. stworzono ponad 2000 miejsc pracy, a przez rok liczba ta wzrosła do 3700.

Z czasem subwencja państwa i ranga pożądaných usług zostały obniżone, w rezultacie obejmując jedynie usługi sprzątające. Od 2004 r. gospodarstwom domowym pozwolono w ograniczonym stopniu wykorzystywać ten system również przez emerytów i rencistów. Obecnie pełni on drobną rolę w dostarczaniu usług i zatrudnienia (European Commission 2004).

W raporcie z 2004 r. rządowa Komisja ds. godzenia życia zawodowego i rodzinnego (*Work-Life Balance*) zaproponowała rewitalizację tego systemu w kierunku rodzin z małymi dziećmi. Pomogłoby to takim rodzinom kupować usługi domowe i zapewniłoby lepszą równowagę w codziennym życiu oraz oczywiście przyczyniłoby się do zmniejszania szarej strefy (European Employment Observatory 2007).

## System bonów (*cheque-emploi service universel*) we Francji

Od 1994 r. funkcjonuje we Francji system bonów (czeków) za pracę wykonywaną w gospodarstwach domowych. Obejmuje on usługi w zakresie opieki nad dziećmi oraz osobami starszymi, pomocy przy pracach domowych, ogrodowych czy drobnych naprawach. Rozwiązanie to daje możliwość zadeklarowania pracy wykonywanej w domu i upraszcza procedurę rejestrowania pracownika. Zwalnia również pracodawców z obowiązków administracyjnych, którymi zajmuje się instytucja koordynująca działanie systemu (Centre national cheque emploi-service universel). Główną zachętą do korzystania z tego sposobu zatrudnienia jest ulga podatkowa w wysokości 50% kwoty podatku dochodowego. Maksymalnie może ona wynosić 12 tys. euro. Próg ten zwiększa się dla rodzin z dziećmi i osób, które przekroczyły 65. rok życia oraz niepełnosprawnych.

System jest korzystny również dla pracowników, bowiem gwarantuje im opłacanie składek ubezpieczeniowych i przestrzeganie praw pracowniczych. Określa warunki pracy i zadania, jakie mogą wykonywać. Pracownicy są objęci ubezpieczeniem w razie wypadku przy pracy. System czeków gwarantuje zarobki na poziomie płacy minimalnej<sup>2</sup>.

Czeki można nabyć w bankach, w urzędach pocztowych. Mogą być one częściowo finansowane przez pracodawców. Korzystają oni wtedy z ulg: od takiej formy wynagrodzenia nie płaci się składek ubezpieczeniowych (do kwoty 1830 euro na pracownika) i można go odliczyć od części podatku.

W 2002 r. 765 411 osób korzystało z tej formy płatności; większość stanowili emeryci. Stworzono w ten sposób 87 771 stanowisk pracy w pełnym wymiarze czasu (European Commission 2004).

## Service voucher – system bonów (Austria)

Szacunki austriackie mówią o 140 tys. nielegalnie zatrudnionych pomocy domowych, głównie kobiet (European Employment Observatory 2007). By zalegalizować tę formę pracy, w styczniu 2006 r. wprowadzono tzw. dowody kasowe usługi (*service voucher*), czyli bony, którymi można płacić za usługi. Prywatni pracodawcy mogą zakupić czeki na usługi na poczcie lub w kiosku i używać je do wynagradzania pomocy domowych, które nazywane są w Austrii nisko opłacanymi i niepełnoetatowymi pracownikami, z miesięcznymi zarobkami poniżej 341,16 euro. Pracownicy wynagradzani za pomocą czeków mają pokryte ubezpieczenie od nieszczęśliwych wypadków w pracy oraz możliwość dodatkowej opcji – ubezpieczenia zdrowotnego lub emerytalnego.

Wynagrodzenie może być negocjowane w szczegółach między pracodawcą i pracownikiem. Jednakże istnieją regulacje o minimalnym wynagrodzeniu dla pomocy domowej, które zmieniają się w obrębie dziewięciu federalnych stanów i stosownie do zadań. Kwota ta mieści się w granicach od 8,50 do 15 euro na godzinę.

Rozwiązanie to jest dość restrykcyjnym narzędziem walki z zatrudnieniem nierejestrowanym, gdyż tylko osoby, które mają pozwolenie na pracę w Austrii, mogą z takich bonów korzystać.

## POZOSTAŁE ROZWIĄZANIA

### Sankcje (Francja)

Za nielegalne zatrudnienie grożą we Francji wysokie kary. Są to kary grzywny wahające się od 15 tys. euro za nielegalne zatrudnianie imigranta przez osobę fizyczną do 225 tys. euro za zatrudnianie w sposób niedeklarowany przez firmy (DILTI 2007). Osobom fizycznym grożą również kary pozbawienia wolności i są one coraz częściej stosowane. W 2001 r. za przestępstwa związane z niedeklarowaniem zatrudnienia karę pozbawienia wolności orzekano w 32% przypadków, zaś w 2003 r. już w 44% (ACOSS 2007, s. 21). Przewidziane są dodatkowe sankcje w postaci konfiskaty narzędzi i maszyn, zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.

Rozwiązania przewidziane w prawie francuskim dają możliwość ukarania wszystkich, którzy w jakiś sposób czerpią korzyści z pracy nielegalnej. Odpowiedzialność mogą ponosić osoby fizyczne i prawne; dotyczy to zarówno pracodawców, jak i pracowników. Nie zawsze bowiem taka forma zatrudnienia jest narzucana przez pracodawcę. Czasem wybiera ją sam pracownik, np. aby zachować uprawnienia do korzystania ze świadczeń. Działalność ta w różnych swoich formach i w równym stopniu dotyczy imigrantów i obywateli Francji. Zarzuty współuczestnictwa w przestępstwie mogą być postawione pomagającym w wykonywaniu pracy nielegalnej, na przykład świadomie użyczającym narzędzi czy miejsca pracy. Zabronione jest również propagowanie pracy nielegalnej.

### Strategia Fair play (Dania)

W Narodowym Planie Działania z 2004 r. rząd duński zamieścił specjalny program mający na celu likwidację szarej strefy. Strategia ta ma ogólne motto: *Fair play* (uczciwość) i składają się na nią następujące elementy: środki wzmacniające kontrolę, kampanie zmieniające stosunek do problemu, jakim jest unikanie płacenia podatków poprzez pracę nierejestrowaną oraz reformy ustawowe, za pomocą których ma być łatwiej wykrywać i karać zatrudnienie nierejestrowane. Kampania *Fair play* ma swoją sekcję na stronie internetowej Ministerstwa Podatków ([www.skm.dk](http://www.skm.dk)).

### Współpraca z partnerami społecznymi (Francja)

Ważnym elementem przeciwdziałania pracy nielegalnej jest współpraca z partnerami społecznymi. Służy to podniesieniu świadomości o szkodliwości zjawiska dla państwa i obywateli. Istotną rolę odgrywają przedstawiciele pracodawców, zwłaszcza w sektorach gospodarki, w których najczęściej występuje to zjawisko. Do końca 2005 r. zostało podpisanych 13 porozumień na szczeblu centralnym (CNLTI 2005). W ten sposób pracodawcy uczestniczą w konsultacjach i opracowywaniu rozwiązań, które służyłyby ograniczeniu szarej strefy. Propagowane są dobre praktyki w konkretnych sektorach gospodarki.

### Tworzenie platformy współpracy (Belgia)

W celu przeciwdziałania pracy nielegalnej władze starają się wyznaczyć jak najszerszy obszar współpracy na wszystkich szczeblach administracji z instytucjami, które w swojej działalności stykają się z tym zjawiskiem. Są to instytucje odpowiedzialne za system ubezpieczeń społecznych, inspekcja pracy, policja. Starają się również współpracować z pracodawcami, zwłaszcza z sektorów, gdzie często spotykane są przypadki zatrudnienia nielegalnego. Porozumienia o współpracy zostały podpisane z przedstawicielami sektora usług budowlanych, transportowych, ochroniarskich i sprzątających. Trwają prace nad podpisaniem takiego dokumentu z pracodawcami z dziedziny hotelarstwa i gastronomii. Takie partnerstwo ma zapewniać współpracę z pracodawcami na trzech etapach przeciwdziałania pracy nielegalnej: na poziomie zapobiegania, ścigania oraz karania.

Ważną rolę odgrywa współpraca z organizacjami pozarządowymi, które prowadzą działalność informacyjną wśród osób pracujących nielegalnie, zwłaszcza wśród imigrantów. Jest to grupa, która ma ograniczony kontakt z instytucjami państwowymi. Stowarzyszenia informują o obowiązujących w Belgii przepisach prawnych i miejscach, gdzie nielegalni pracownicy mogą szukać pomocy.

### Sojusze przeciwko szarej strefie (Niemcy)

Publiczną inicjatywą skierowaną przeciwko pracy nierejestrowanej było utworzenie sojuszy w dwóch sektorach – budownictwie i transporcie. Traktat został zawarty pomiędzy partnerami społecznymi i Ministerstwem Finansów. Lokalne sojusze spowodowały działania na poziomie federalnym. Zawierają

one ogólną deklarację przeciwko zatrudnieniu nierejestrowanemu i specyficzne środki zapobiegawcze, które będą podejmowane przez sojuszników.

Główne cele sojuszu zdefiniowane w traktacie to:

- podniesienie świadomości konsekwencji pracy niedeklarowanej i nielegalnego zatrudnienia,
- kreowanie uczciwej konkurencji i unikanie złego wpływu na politykę cenową,
- ustanowienie zasad regularnego płacenia podatków przez wszystkie przedsiębiorstwa,
- egzekwowanie prawnych regulacji i minimum standardów na rynku pracy (European Employment Observatory 2007).

Partnerzy zgodzili się wypowiadać publicznie na temat pracy nierejestrowanej oraz informować społeczeństwo o jej negatywnych skutkach.

---

<sup>1</sup> Program ten został poddany badaniu ewaluacyjnemu w 2005 r. Część jego wyników jest dostępna na stronie [www.dienstencheques.be](http://www.dienstencheques.be).

## SUMMARY

The paper presents several cases of “good practices” in combating unregistered employment in number of the EU countries and ends with conclusions indicating possible ways of turning unregistered employment into registered one.

<sup>2</sup> *Salaire minimum interprofessionnel de croissance* (SMIC), wg INSEE w 2007 r. wynosił on 8,44 euro/h brutto.

## LITERATURA

ACOSS (2007), *Lutte Contre le travail illegal Bilan 2006*, Paris.

CNLTI (2005), *Travail illégal connaitre la reglementations*, Paris.

DILTI (2007), *Les sanctions liees au travail illegal*, Paris.

European Commission (2004), *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items*, Employment and Social Affairs.

European Employment Observatory (2007), *System experts' articles on undeclared work* (draft texts).

International Labour Office (2002), *Decent work and the informal economy*. International Labour Conference, 90<sup>th</sup> Session, Geneva.

Mateman S, Renooy P.H. (2001), *Undeclared Labour in Europe. Towards an integrated approach of combating undeclared labour*, Final Report, Regioplan Publication nr. 424, Amsterdam.

Minister du travail et de l'emploi (2006), *Project 2Plus transformer le travail non déclaré en travail légal*, Luxembourg.