

PRACA NIEREJESTROWANA JAKO PROBLEM POLITYKI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ

Krzysztof Pater
były minister polityki społecznej

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.

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, zmniejsza 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.

W wymiarze makrospołecznym pojawia się efekt gapowicza – osoby niepłacące 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, mimo że ich rzeczywiste dochody kształtują się na poziomie wyższym niż określone dla tych świadczeń progi dochodowe. Przychody, a tym samym wydatki publicznych funduszy realizujących ważne funkcje 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.

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 przedsiębiorstwa, chcąc obniżyć koszty działalności i sprostać konkurencji, są niejako zmuszane do zatrudniania pracowników w sposób nierejestrowany.

W wymiarze mikrospołecznym praca nierejestrowana często pozbawia pracownika podstawowych praw określonych w kodeksie pracy oraz innych przepisach prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Pracownicy nierejestrowani są pozbawieni możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych albo wymiar tych świadczeń jest znacząco ograniczony z uwagi na podejmowanie pracy nierejestrowanej. 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.

Nie można też pomijać faktu pewnych korzyści podejmowania pracy nierejestrowanej. Z punktu widzenia gospodarki jako całości zatrudnienie nierejestrowane 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, zwiększają zatem popyt konsumpcyjny, przyczyniając się w sposób pośredni do zwiększenia wpływów budżetowych z tytułu podatku VAT, a w pewnym zakresie powodują tworzenie nowych miejsc pracy legalnej.

Z punktu widzenia pracownika praca nierejestrowana stanowi źródło dochodu, którego brak zwiększałby zagrożenie ubóstwem pracującego i jego rodziny. Dla pewnej grupy pracowników, szczególnie tych o niskich kwalifikacjach, możliwość podjęcia zatrudnienia nierejestrowanego jest w praktyce jedyną szansą na własne dochody. Jest bowiem oczywiste, że w obecnym systemie praw-

nym 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. 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.

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, zmniejsza także ryzyko ekonomiczne, jakie wiąże się z zatrudnieniem rejestrowanym (np. finansowanie absencji chorobowej przez pierwsze 33 dni w roku).

Wybierając spośród wielu możliwych, przyjęto następującą definicję pracy nierejestrowanej: *Za pracę nierejestrowaną uznaje się każdy rodzaj pracy świadczonej odpłatnie, która nie ma podstaw formalnych (określonych w obowiązującym systemie prawnym), od której nie są odprowadzane obowiązkowe obciążenia, tzn. podatki i składki ubezpieczeniowe.*

Przyjęcie tak szerokiej definicji oznacza, że w badaniach empirycznych uwzględniono:

- pracę najemną, wykonywaną bez zawarcia formalnej umowy (umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub jakiegokolwiek innej pisemnej umowy pomiędzy pracodawcą i pracownikiem, bez względu na sektor własności, jeśli także praca ta nie jest wykonywana na podstawie powołania, mianowania lub wyboru); z tytułu wykonywania tej pracy nierejestrowanej nie jest płacony podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składki na cele społeczne (FUS, NFZ, Fundusz Pracy);

- pracę na rachunek własny (np. działalność usługową), jeśli z tytułu prowadzonej działalności, w swej istocie zbliżonej do działalności gospodarczej, nie są płacone podatki i składki na ubezpieczenie społeczne oraz nie są realizowane inne zobowiązania finansowe wobec państwa;

- pracę odpłatną wykonywaną w podstawowym miejscu pracy i nieobjętą kategorią godzin nadliczbowych; w istocie to dodatkowe wynagrodzenie ma postać wynagrodzenia nierejestrowanego i są to przypadki „ukrycia” części zarobków uzyskiwanych z tytułu zatrudnienia legalnego (nieoptacanie od tej części podatków i składek).

Definicja ta nie objęła nieodpłatnej pomocy sąsiedzkiej. Przedmiotem badań nie było też ukrywanie części dochodów przez osoby prowadzące zarejestrowaną, samodzielną działalność gospodarczą. Przyjęta definicja powoduje, że przedmiotem badań nie mogła być też kwestia nielegalności pracy, tj. wykonywanie takich prac, które nie mogą być wykonywane bez posiadania szczególnych uprawnień (np. certyfikatów zawodowych, przynależności do korporacji zawodowych itp.), o ile nie wiązało się to z unikaniem danin publiczno-prawnych (podatki, składki itp.).

Tych z PT Czytelników, których problematyka pracy nierejestrowanej interesuje szczególnie, wypada odesłać do publikacji pt. *Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce* (red. nauk. Marek Bednarski, Elżbieta Kryńska, Krzysztof Pater, Mateusz Walewski), przygotowanej na zlecenie Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2008 r.

SUMMARY

The paper presents some dilemmas we are facing when it comes to unregistered employment. Quite obviously unregistered employment seems to be better than unemployment, but still it remains unclear if such statement holds regardless to the level of its generality.