

REKOMENDACJE DZIAŁAŃ OGRANICZAJĄCYCH ZJAWISKO PRACY NIEREJESTROWANEJ

Krzysztof Pater
były minister polityki społecznej

UWAGI WSTĘPNE

Zjawisko pracy nierejestrowanej jest powszechne – a więc występuje we wszystkich krajach, bez względu na ich poziom rozwoju gospodarczego i społecznego. Na skalę tego zjawiska wpływa wiele bardzo różnorodnych czynników, w efekcie kształtujących zachowania społeczne w sposób bardzo różnicowany. Te różnice występują nie tylko pomiędzy poszczególnymi krajami, ale także w obrębie każdego z nich.

Podobna sytuacja występuje także w Polsce. 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 różnicowany i zależy od rodzaju i zakresu wykonywanej pracy.

Działania podejmowane przez poszczególne kraje mające na celu ograniczenie zjawiska pracy nierejestrowanej są dostosowane do lokalnych uwarunkowań. Część z nich może stanowić inspirację do opracowania szczegółowych rozwiązań możliwych do wdrożenia w Polsce, inne, nawet jeśli gdzieś były skuteczne, w Polsce mogłyby przynieść odwrotny efekt.

Celem przedstawionych poniżej rekomendacji jest ograniczanie zjawiska pracy nierejestrowanej w Polsce, rozumianej jako:

- praca najemna wykonywana bez zawarcia formalnej umowy (umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub jakiegokolwiek innej pisemnej umowy pomiędzy pracodawcą i pracownikiem, jeśli praca ta nie jest wykonywana na podstawie powołania, mianowania lub wyboru);
- praca na rachunek własny (np. działalność usługowa), niezarejestrowana, chociaż w swej istocie zbliżona do działalności gospodarczej;
- praca odpłatna wykonywana w podstawowym miejscu pracy i nieobjęta kategorią godzin nadliczbowych, w której dodatkowe wynagrodzenie ponad kwotę określoną w zarejestrowanej umowie o pracę ma postać wynagrodzenia nierejestrowanego;

gdy z tytułu wykonywania powyższych prac nie jest płacony podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składki na cele społeczne (FUS, NFZ, Fundusz Pracy).

W niektórych krajach podejście do problematyki zatrudnienia nierejestrowanego jest dużo szersze – władze publiczne próbują regulować także formy pomocy sąsiedzkiej czy rodzinnej. W Polsce tego typu działania nie powinny być podejmowane w najbliższych latach. Nie należy więc ingerować w te formy zatrudnienia, które nie wiążą się z obiegiem pieniądza, jak np. wzajemna pomoc sąsiedzka, nawet jeśli ma ona charakter bardziej zorganizowany niż spontaniczny (występująca przede wszystkim na wsi podczas natężenia prac polowych), zyskujące coraz większą popularność banki czasu, nieodpłatna pomoc uzyskiwana od dalekiej rodziny.

Przedmiotem prowadzonych badań nie były też osoby prowadzące zarejestrowaną działalność gospodarczą, niezatrudniające pracowników, a ukrywające część uzyskanych dochodów. Osoby te płacą składki na ubezpieczenie społeczne od podstawy wynoszącej 60% przeciętnego wynagrodzenia (poza nielicznymi wyjątkami, tj. osobami mającymi prawo do niższej składki w początkowym okresie działalności i osobami deklarującymi wyższą składkę niż wynosi ustawowe minimum). W tej sytuacji ich działalność powinna stanowić jedynie inspirację do zmian w systemie podatkowym lub być przedmiotem zainteresowania organów podatkowych; nie można natomiast tego traktować jako pracy nierejestrowanej.

Działania podejmowane w Polsce przez władze publiczne, zmierzające do ograniczenia 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 wydźwięk pojedynczych działań.**

W pierwszym etapie należy wdrożyć rozwiązania, które można pogrupować w następujący sposób:

- zachęty finansowe,
- usprawnienia organizacyjno-administracyjne,
- uelastycznienie stosunków pracy,

- indywidualna pomoc dla pracowników nierejestrowanych,
- kampanie informacyjno-edukacyjne.

W drugim etapie sukcesywnego wdrażania programu, co powinno nastąpić w okresie od 3 do 12 miesięcy po pierwszym etapie, ale ogłoszonym już w momencie wdrażania pierwszego, należy wzmocnić system kontroli oraz zaostrzyć sankcje wobec pracodawców zatrudniających pracowników nierejestrowanych. Działania tego etapu powinny się koncentrować na podmiotach gospodarczych, nie powinny zaś być kierowane na gospodarstwa domowe (zatrudniające np. gosposie, opiekunki, korepetytorów).

Działania władz publicznych wobec gospodarstw domowych powinny się koncentrować w najbliższych latach wyłącznie na systemie bodźców pozytywnych, stosowanych w powyżej wspomnianym pierwszym etapie.

Przygotowanie legislacyjne i organizacyjne proponowanych rozwiązań wymaga czasu. Ale bardzo ważne jest, aby nie ulec pokusie i **nie decydować się na ich wdrażanie „małymi krokami”, gdy tylko konkretne rozwiązanie jest przygotowane, lecz zacząć 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.

W ten sposób społeczeństwo otrzyma też ważny i jasny sygnał – władza przedstawia atrakcyjną, kompleksową propozycję (a nie jedynie pierwsze elementy i obietnicę, że po pewnym czasie będą następne), czas na jej spokojną analizę i przyjęcie (czyli przejście z zatrudnienia nierejestrowanego do rejestrowanego), a dopiero po pewnym czasie pojawi się dodatkowy bodziec, jakim jest wzmocnienie systemu kontroli i kar.

Ważną rolę w realizacji projektu powinni odegrać partnerzy społeczni. Należy dążyć do:

- uzgodnienia proponowanego programu w ramach Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, a przynajmniej minimalizacji rozbieżności;
- 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.

ZACHĘTY FINANSOWE

• Z przeprowadzonych badań jednoznacznie wynika, że najważniejszym czynnikiem sprzyjającym zatrudnieniu nierejestrowanemu jest czynnik ekonomiczny. Przykładowo, w badaniach IPISS i CBOS aż 93% ankietowanych przedsiębiorców, wymieniając główne powody, dla których pracodawcy w Polsce zatrudniają w sposób nierejestrowany, wskazało brak konieczności płacenia składek na ubezpieczenie społeczne. W przypadku gospodarstw domowych zatrudniających pracowników do prac domowych składka ta była także najczęściej wymieniana wśród kilku najważniejszych powodów, chociaż wybrało ją 34,1% ankietowanych. Gospodarstwa domowe często wskazywały także na inne powody o charakterze ekonomicznym (np. brak konieczności płacenia wynagrodzenia za okres urlopu, choroby oraz wyższego wynagrodzenia za nadgodziny czy prace w niedziele). Zatrudnienie nierejestrowane pozwala więc pracodawcom znacząco obniżyć koszty pracy, natomiast pracownikom umożliwia uzyskanie wyższych dochodów netto (nie tylko z pracy, gdyż wielokrotnie, dzięki nieujawnianiu tych dochodów, daje prawo do świadczeń społecznych).

Dalsze obniżenie klina podatkowego dla grup o najniższych odcho-
dach mogłoby znacząco osłabić istniejącą dziś motywację ekonomiczną do zatrudnienia nierejestrowanego. Uwzględniając realia ekonomiczne i polityczne za najważniejsze należy uznać:

- wstrzymanie dalszego obniżania składki rentowej (z 10% do 6%) dla wszystkich pracowników,
- **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.**

• Ze szczegółowej analizy różnych możliwych wariantów zmniejszenia klina podatkowego dla grup o najniższych dochodach wynika, że proponowane rozwiązanie jest optymalne, ponieważ:

a) ma neutralny charakter dla budżetu – kwota „oszczędności” ze wstrzymania dalszego obniżania składki rentowej jest równa kosztom wprowadzenia kwoty wolnej od składek na ubezpieczenie społeczne i podwyższenia kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych;

b) utrzymuje powszechny i uniwersalny charakter nowego systemu emerytalnego i zachowuje jego prostotę i przejrzystość – gdyby zwolnieniu podlegała także składka emerytalna, należałoby budować skomplikowany system dopłat lub dotacji budżetowych, kreujący także dodatkowe koszty;

c) będzie zrozumiałe dla społeczeństwa – zarówno dlatego, że wykorzystuje istniejący od lat w systemie podatkowym mechanizm kwoty wolnej, jak i dlatego, że zrównuje wysokość kwoty wolnej w obu systemach.

- Wprowadzenie proponowanego rozwiązania nie jest możliwe od razu. Wymagałoby ono opracowania szczegółowych rozwiązań legislacyjnych tak, aby powyższą koncepcję przenieść do istniejącego systemu ubezpieczeń społecznych w sposób nieskomplikowany, stworzenia w ZUS odpowiedniego oprogramowania oraz odpowiedniego przeszkolenia wszystkich płatników. Realna data wdrożenia tego rozwiązania musi przypadać 18–24 miesiące po dacie opublikowania ustawy.

- Aby utrzymać prostotę systemu ubezpieczeń społecznych, proponowana koncepcja powinna zawierać następujące elementy:

- w systemie prawnym kwota wolna od składek powinna dotyczyć miesiąca, a nie całego roku (co oznacza, że jeśli pracownik pracuje np. dwa miesiące, to korzysta z 2/12 limitu rocznego, a nie z całego limitu);

- gdy pracownik w danym miesiącu podlega ubezpieczeniu z więcej niż jednego tytułu, odpowiednia „koordynacja” pomiędzy płatnikami powinna być zapewniona przy wykorzystaniu dotychczasowych doświadczeń z funkcjonowania „limitu 30-krotności” dla pracowników rozliczanych przez kilku płatników.

- Szczególną kwestią, wymagającą odrębnego rozważenia, jest składka wypadkowa. W istniejącym obecnie, spójnym systemie ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych składka płacona przez pracodawców jest różnicowana, zależna od poziomu zagrożeń w danej branży i u konkretnego pracodawcy. Pracodawcy mający poziom zagrożeń lub wypadkowości przewyższający średni w branży, płacą wyższą składkę. Może ona, od 1 kwietnia 2009 r., przekraczać nawet o 50% stawkę bazową dla danej branży, co jest dla nich pewnego rodzaju karą, równocześnie jednak stanowi zachętę do inwestowania w poprawę warunków pracy. Dla pracodawców zapewniających bezpieczne warunki pracy stawka ta może być nawet o 50% niższa od przeciętnej dla branży. 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:

- zwiększenie wspomnianych „widełek”, które od 1 kwietnia 2009 r. osiągną swój maksymalny poziom 50%;

- zwiększenie rozpiętości stóp procentowych składek przypisanych do poszczególnych kategorii ryzyka w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków.

- 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. Około 50% ankietowanych przedsiębiorców, wskazując 5 najważniejszych powodów zatrudniania pracowników nierejestrowanych, wymieniło brak kosztów związanych z finansowaniem absencji chorobowej pracownika. Zdecydowanie częściej wymieniano tylko składkę ZUS, a ponadto więcej wskazań uzyskała możliwość zwolnienia pracownika z dnia na dzień (zaledwie o 0,3% więcej). Można szacować, że finansowanie absencji chorobowej pracowników przez pracodawców stanowi dla nich w skali roku koszt około 2,5 mld zł. ZUS wypłaca pracownikom zasiłki za pozostałe dni zwolnienia chorobowego. W 2007 r. stanowiło to kwotę około 5,5 mld zł. Ponieważ prognozuje się, że przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składki na fundusz chorobowy wyniosą w 2007 r. około 6,8 mld zł, można oczekiwać że nadwyżka w funduszu chorobowym wyniesie ponad 1 mld zł. W 2008 r. należy oczekiwać dalszego wzrostu przychodów FUS z tytułu składki chorobowej (do poziomu około 7,7 mld zł), będącego konsekwencją prognozowanego wzrostu wynagrodzeń o około 14% i wzrostu zatrudnienia o 2,5%.

- Istotą proponowanego rozwiązania jest **skrócenie okresu wypłaty przez pracodawców wynagrodzenia za okres zwolnienia chorobowego do**

7 dni. Za dalsze dni absencji chorobowej płacić powinien FUS. Rozwiązanie to jest możliwe do sfinansowania bez zwiększenia dotychczasowej składki chorobowej (2,45%). 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.

- Liczba osób wykonujących pracę rejestrowaną w gospodarstwach domowych jest niewielka, nie przekracza bowiem 4% ogólnej liczby tych gospodarstw, co wykazały badania IPiSS i CBOS. Zapotrzebowanie na usługi opiekunek dzieci i osób starszych, osób prowadzących dom czy sprzątających będzie jednak 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. Głowy gospodarstw domowych wskazują, oprócz problemu kosztów związanych z finansowaniem składki na ubezpieczenie społeczne, także na inne koszty, w tym koszty urlopów, zwolnień lekarskich czy nadgodzin. Wspomniane wcześniej zmniejszenie klina podatkowego, poprzez wprowadzenie kwoty wolnej od składek na ubezpieczenie społeczne, nie będzie wystarczające dla legalizacji zatrudnienia w gospodarstwach domowych. Podobnie jak w przypadku przedsiębiorców, 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 zatrudnienia 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, z którymi nie wiąże się opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne, zależnych od kwoty wypłacanego wynagrodzenia (np. umowy o dzieło, umowy z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą, umowy z podmiotami delegującymi swoich pracowników, zleceniobiorców itp.).

- Już obecnie wszystkie najważniejsze prace domowe będące przedmiotem nierejestrowanego zatrudnienia (tj. sprząatanie wewnątrz, opieka domowa nad dziećmi i osobami chorymi, usługi edukacyjne w zakresie udzielania lekcji na godziny) mogą być prowadzone także w ramach działalności gospodarczej, na preferencyjnych warunkach podatkowych (karta podatkowa). Ta oczywista zachęta ze strony systemu podatkowego nie jest jednak wystarczająca, aby przyciągnąć osoby wykonujące takie usługi do obszaru rejestrowanego. Podstawową barierą finansową jest tu kwota składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Przez pierwsze dwa lata prowadzenia działalności gospodarczej składka na ubezpieczenie społeczne może być bardzo niska (w listopadzie 2007 r. nie przekraczała 100 zł), ale do tego należy jeszcze dodać składkę na ubezpieczenie zdrowotne (w tym okresie prawie 200 zł). W efekcie powstaje „narzut” w kwocie prawie 300 zł. Po dwóch latach, gdy wzrasta kwota składek na ubezpieczenie społeczne, wartość tego narzutu to 700 zł.

Jest oczywiste, że przy takim narzucie wiele osób prowadzących działalność w zakresie objętym kartą podatkową, w tym wspomniane pomoce domowe, nie jest w stanie sfinansować składek, gdyż osiąga przychody zbliżone do 700 zł. Jedynym rozwiązaniem tego problemu byłaby weryfikacja dotychczasowych przepisów, określających minimalną podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne (60% przeciętnego wynagrodzenia) i na ubezpieczenie zdrowotne (75% przeciętnego wynagrodzenia) i różnicowanie tych podstaw zależnie od osiąganych dochodów, a w przypadku osób, które nie muszą obliczać dochodu, ponieważ płacą podatek w formie ryczałtowej – zależnie od kwoty płaconego podatku.

Oczywiście uzgodnienie takiego rozwiązania wewnątrz rządu i z partnerami społecznymi może być trudne. Dlatego za konieczne minimum należy uznać **znaczące i trwałe obniżenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne dla części osób rozliczających się zgodnie z kartą podatkową** (wybierając te rodzaje działalności, które w oczywisty sposób nie zapewnią dochodu wystarczającego na pokrycie składek w „normalnej” wysokości oraz wprowadzając dodatkowy warunek o braku zatrudnienia pracowników).

- W trakcie prowadzonych badań, szczególnie badań jakościowych, okazało się, że 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

wpłynęłyby to na wysokość ich przyszłej emerytury. Konieczna jest więc, niezależnie od innych, powszechnie znanych powodów, pilna reforma systemu ubezpieczeń społecznych rolników, obejmująca m.in.:

- **wprowadzenie zasady pro rata w systemie emerytalnym rolników** na wzór rozwiązania, które już obecnie funkcjonuje pomiędzy systemami mundurowymi i systemem powszechnym (dla żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r.) – co w praktyce oznaczać będzie, że składki emerytalne płacone do systemu powszechnego rozliczone zostaną odrębnie, a część emerytury obliczona na ich podstawie będzie sumowana z częścią „wypracowaną” w systemie KRUS; takie rozwiązanie stanowiłoby wymierną zachętę finansową dla osób zarejestrowanych w KRUS do podejmowania zatrudnienia rejestrowanego;

- **zmianę sposobu obliczania emerytury rolniczej** i przyjęcie rozwiązania, jakie funkcjonuje w nowym, powszechnym systemie emerytalnym, tj. obliczanie emerytury na podstawie sumy wpłaconych składek rejestrowanych jako „hipotetyczny kapitał”.

USPRAWNIENIA ORGANIZACYJNO-ADMINISTRACYJNE

- Omówione wcześniej 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 czas, procedury administracyjne mają bardzo duże znaczenie. Największa liczba tych procedur związanych z zatrudnieniem pracownika dotyczy ZUS oraz urzędów skarbowych.

- Rozliczenia większych pracodawców są dokonywane przez dobrze przygotowane kadry, z wykorzystaniem profesjonalnego oprogramowania. Nie ma więc dla nich znaczenia liczba rozliczanych pracowników czy okres ich zatrudnienia. Odmierna sytuacja występuje, gdy pracodawcą jest mały przedsiębiorca, zatrudniający jednego pracownika, gdy zatrudnienie pracownika obejmuje bardzo krótki okres lub gdy praca jest wykonywana na rzecz gospodarstwa domowego. Nic więc dziwnego, że głowy gospodarstw domowych, pytane o przyczyny zatrudniania pracowników w sposób nierejestrowany, często wymieniały nie tylko korzyść związaną z niepłaceniem składek do ZUS (34,1%), ale także fakt, że nie muszą załatwiać formalności związanych z rejestracją pracownika w ZUS (31,6%).

Także ponad 40% badanych przedsiębiorców wskazało, jako zaletę zatrudnienia nierejestrowanego fakt, że nie muszą tracić czasu na comiesięczne rozliczanie pracownika w ZUS. Tego typu korzyść jest szczególnie istotna dla osób prowadzących działalność gospodarczą, które nie zatrudniają pracownika. Forma ich obecnych rozliczeń z ZUS jest bardzo uproszczona, nie muszą (poza nielicznymi wyjątkami) składać comiesięcznych deklaracji, są zobowiązani jedynie do składania deklaracji rocznych. Dlatego moment, gdy przedsiębiorca chce zatrudnić pierwszego pracownika, musi być w procedurach ZUS bardzo przyjazny. W obecnej sytuacji nagły przyrost obowiązków wobec ZUS jest przez wielu przedsiębiorców odczuwany jako bariera.

- 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:

- dokonać zmian prawnych, które umożliwią małym pracodawcom (do 20 pracowników) **rozliczanie składek na ubezpieczenie społeczne za konkretnego pracownika jednorazowo za cały okres ubezpieczenia, o ile jest on zatrudniony na krótki czas** (do 45 dni), a nie za każdy kalendarzowy miesiąc; w ten sposób, przykładowo, rozliczenie pracownika, który przepracował ostatni tydzień października, cały listopad i pierwszy tydzień grudnia mogłoby się odbyć za pomocą jednej deklaracji dotyczącej całego tego okresu, a nie za każdy z trzech miesięcy odrębnie, jak to jest obecnie;

- wprowadzić odrębne, **uproszczone odmiany druku ZUS-DRA** (składanego co miesiąc) przeznaczone dla płatników w określonej sytuacji, np. dla osób prowadzących działalność gospodarczą, które ubezpieczają siebie i nie zatrudniają pracowników, podmiotów (w tym gospodarstw domowych) zatrudniających jednego pracownika oraz 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.

- Osoby prowadzące działalność gospodarczą rozliczają się z urzędem skarbowym miesięcznie. Dlatego nowe obowiązki wynikające z zatrudnienia pierwszego pracownika nie są już tak uciążliwe, jak w przypadku ZUS. Odmienne jest jednak w sytuacji gospodarstw domowych. Dla nich konieczność comiesięcznych rozliczeń z urzędem skarbowym (przekazywanie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz deklaracji) jest bardzo kłopotliwa. Dlatego w zakresie rozliczania zaliczek na podatek

dochodowy od osób fizycznych należy **gospodarstwom domowym zatrudniającym pracowników na własne potrzeby:**

- **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 na podstawie przepisów Ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne – np. w przypadku dochodów z najmu;

- **zwołać 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), zgodnie z przepisami powyższej ustawy.

- Dla małych przedsiębiorców zatrudnienie każdego nowego pracownika niesie ze sobą istotne ryzyko finansowe. Kwestie zagrożeń związanych z kosztami finansowania absencji chorobowej zostały omówione w części rekomendacji dotyczącej zachęt finansowych. Ale dla takich przedsiębiorców istotne zagrożenie niesie też konieczność zapewnienia pozyskanemu pracownikowi, jeszcze przed podjęciem pracy, szkolenia BHP oraz badań lekarskich. Gdy w krótkim czasie okaże się, że pracownik nie spełnia oczekiwań pracodawcy, wydatek taki jest dla przedsiębiorcy stratą – stratą, której łatwo uniknąć, zatrudniając takiego pracownika początkowo bez rejestracji. Często jednak, po takim początkowym, „próbny” okresie zatrudnienia nierejestrowanego, brak już motywacji do przekształcenia tej pracy w pracę rejestrowaną. Dlatego tak ważna jest likwidacja wysokich kosztów początkowych, z jakimi wiąże się zatrudnianie pracowników przez małych pracodawców (ze względu na efekty skali ryzyko to jest oczywiście dużo mniejsze w przypadku pracodawców zatrudniających wielu pracowników).

- Obecnie prawo pozwala na finansowanie kosztów badań lekarskich ze środków Funduszu Pracy, ogranicza je jednak do osób bezrobotnych, a niekiedy również poszukujących pracy lub pobierających rentę szkoleniową. Dlatego należy rozszerzyć możliwość **finansowania badań lekarskich ze środków Funduszu Pracy na wszystkie przypadki, gdy pracownik podejmuje pracę u małego przedsiębiorcy**. 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.

- Podobne rozwiązanie należy wdrożyć także w odniesieniu do szkoleń BHP. Wydaje się też możliwe **organizowanie przez urzędy pracy i finansowanie ze środków Funduszu Pracy szkoleń BHP dla małych przedsiębiorców zwiększających liczbę zatrudnionych pracowników, zatrudnienie a ponadto stworzenie podstawy prawnej do pokrywania kosztów szkoleń związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy z funduszu szkoleniowego**, o którym mowa w art. 67 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Fundusz ten, co prawda, jest tworzony z odpisów z funduszu płac, ale może on być dofinansowywany z Funduszu Pracy (por. art. 69 tej ustawy). Ponadto należy wprowadzić zmianę przepisów podatkowych, umożliwiającą traktowanie tego odpisu jako koszt (czyli odliczanie wartości odpisów na ten fundusz od dochodu przed opodatkowaniem).

- Jednym z najważniejszych powodów, dla których w warunkach konkretnego, lokalnego rynku pracy nasila się zjawisko pracy nierejestrowanej, jest nierównowaga między popytem i podażą pracy. Ponadprzeciętnie wzmacnia ona bowiem pozycję jednej ze stron stosunku pracy i pozwala jej na stawianie warunków, w tym także dotyczących nierejestrowanego charakteru pracy. Za szczególnie ważne należy uznać działania z zakresu szeroko rozumianych szkoleń, gdyż mogą one stosunkowo szybko przynieść zamierzony efekt. Należy:

- bieżąco **analizować i prognozować potrzeby lokalnego rynku pracy** i do nich dostosowywać tematykę i zakres szkoleń;

- duży **nacisk położyć na specjalizację w szkoleniach** – podnosić podstawowe kwalifikacje, jakie szkoleni już posiadają, pogłębiając i uściplając 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;

- **wprowadzić system monitoringu efektów szkoleń**, tak aby instytucje szkoleniowe, w tym te wykorzystujące środki z UE, rozliczać z efektów, analizując czy i jak zmieniła się sytuacja osób szkolonych 6–12 miesięcy po zakończeniu szkolenia;

- **zmienić (zastrzyć) przepisy art. 20 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**, wprowadzając dodatkowe, jakościowe kryteria, pozwalające wykreślić instytucję szkoleniową z rejestru na okres kilku lat oraz uzupełniając dane zawarte w rejestrze o informacje uzyskane w wyniku powyższego monitoringu.

• Konieczne jest jednak także dokonanie reform instytucjonalnych, wzmacniających skuteczność działań władz publicznych na rzecz rynku pracy. W tym celu należy:

– **ustawowo wskazać koordynatora działań rządu w zakresie działalności szkoleniowej i edukacyjnej z punktu widzenia rynku pracy** (w praktyce dokonując wyboru jednego z ministrów: właściwego do spraw nauki, właściwego do spraw szkolnictwa wyższego – obecnie za oba te działy odpowiada jeden minister, właściwego do spraw edukacji lub właściwego do spraw pracy), co powinno poprawić skuteczność działań w zakresie dopasowywania struktury kwalifikacyjno-zawodowej do bieżących potrzeb rynku pracy;

– **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;

– **zreformować służby społeczne na szczeblu wojewódzkim** (samorządowe: regionalne ośrodki pomocy społecznej i wojewódzkie urzędy pracy oraz rządowe – tzw. społeczne służby wojewody).

• Obecny system doboru podmiotów do przeprowadzenia kontroli przez urzędy skarbowe jest w dużej mierze przypadkowy. Często kontrole przeprowadza się u tych, którzy popełnili błędy, nie dotrzymali terminu lub na których urząd otrzymał skargi (donosy). W efekcie dochodzi do sytuacji, w której rzetelni przedsiębiorcy są kontrolowani ponad miarę, a na kontrole u wielu pozostałych brakuje już sił i środków lub też mają one charakter powierzchowny. Dla opracowywania planu kontroli nie wykorzystuje się danych, jakie o firmie dostarczają sami zainteresowani. Dobrym przykładem skuteczności analizy danych jest rozwiązanie szwedzkie, gdzie w sektorze budowlanym porównuje się proporcje pomiędzy wartością kontraktu a kosztami osobowymi. Jeśli proporcje te istotnie odbiegają od przeciętnej dla rynku, to znak, że władze powinny się zainteresować daną firmą, bo istnieje duże prawdopodobieństwo występowania zatrudnienia nierejestrowanego.

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. 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. Takie rozwiązanie pozwoli lepiej ukierunkować prowadzone kontrole, a tym samym będzie stanowiło odciążenie dla rzetelnych przedsiębiorców, powinno bowiem zmniejszyć liczbę przeprowadzanych u nich kontroli.

• 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 popularność w Polsce. Wprawdzie 38,5% pracujących obecnie w szarej strefie wyraziło zainteresowanie taką formą rozliczeń, ale ponad 93% spośród pozostałych jednoznacznie stwierdziło, że preferowałoby otrzymywanie wynagrodzeń w gotówce.

W badaniu na dużej próbie, gdy pytano o opinię w tej sprawie wszystkich ankietowanych, także tych, którzy nie pracują „na czarno”, zaledwie około 25% wskazało, że może to być rozwiązanie interesujące. 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.

• Wymogi stawiane wobec pracowników na współczesnym rynku pracy będą stale rosły. Stale będzie też wzrastała liczba osób, które nie będą w stanie sprostać tym wymaganiom z przyczyn obiektywnych (np. niepełnosprawność, stan zdrowia, ograniczone możliwości intelektualne). Równocześnie rosnące wymagania prawne wobec pracodawców (np. wzrastająca kwota minimalnego wynagrodzenia, wymagania dotyczące warunków pracy) i malejące zapotrzebowanie na nisko kwalifikowanych pracowników spowodują, że pewna grupa pracowników nie będzie w stanie znaleźć sobie zatrudnienia na legalnym, rejestrowanym rynku pracy. Wartość ich pracy będzie bowiem 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. Sposoby wspierania rozwoju gospodarki społecznej nie są przedmiotem niniejszego artykułu, ale problem został zasygnalizowany, gdyż w perspektywie dekady może to być to jeden z najważniejszych sposobów ograniczania zatrudnienia nierejestrowanego.

UELASTYCZNIE STOSUNKÓW PRACY

• 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 niedotyczących pracowników). Katalog dopuszczalnych wyłączeń powinien być precyzyjnie określony. Oczywiście nie może on naruszać postanowień podstawowych norm prawa pracy, unijnych dyrektyw i przepisów konwencji MOP.

Wprowadzając nowe rozwiązania prawne trzeba mieć świadomość obecnego brzmienia art. 18 Kodeksu pracy (wraz z bogatym orzecnictwem), który dopuszcza odstępstwa od przepisów kodeksowych tylko w sytuacji, gdy są one korzystniejsze dla pracownika. Ze względu na społeczną wrażliwość tej propozycji najwłaściwsze jest jej negocjowanie w ramach Komisji Trójstronnej jako części większego pakietu, mającego na celu ograniczenie zjawiska pracy nierejestrowanej. W szczególności należy rozważyć umieszczenie w takim katalogu następujących regulacji:

– wprowadzenie możliwości wypowiedziania umów o pracę, zawartych na okres krótszy niż 6 miesięcy (art. 33 k.p.);

– zmiana zasad wypowiedziania umów zawartych na czas nieokreślony, np. poprzez wprowadzenie innych, krótszych okresów wypowiedzenia (art. 36 § 1 k.p.) lub zmniejszenie kwoty odprawy przysługującej pracownikowi (art. 8 Ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników);

– precyzyjne określenie innych, niż są obecnie wymienione, przyczyn skróconego okresu wypowiedzenia (art. 36¹ § 1 k.p.);

– rezygnacja z pewnych procedur w sytuacji, gdy pracodawca zamierza zwolnić danego pracownika (np. konsultacje ze związkami zawodowymi);

– wprowadzenie innych, mniej kosztownych dla pracodawcy zasad finansowania nadgodzin oraz pracy w niedziele i święta;

– poszerzenie katalogu przyczyn rozwiązywania umów o pracę przez pracownika bez wypowiedzenia (art. 55 k.p.).

• W dniu 20 lutego 2003 r. Komisja Trójstronna ds. Społeczno-Gospodarczych przyjęła Uchwałę nr 16 w sprawie projektu ustawy o zasadach zatrudniania pracowników tymczasowych. Komisja pozytywnie oceniła projekt kierowany przez rząd do Sejmu (który zresztą został następnie uchwalony w Sejmie bez zmian merytorycznych w dniu 9 lipca 2003 r.), a równocześnie zdecydowała, że w pierwszej połowie 2005 r. oceni funkcjonowanie tej ustawy. Ocena taka nie została jednak dotychczas dokonana.

• 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, zidentyfikować 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.

INDYWIDUALNA POMOC DLA PRACOWNIKÓW NIEREJESTROWANYCH

• Badania pokazały, że pracownicy nierejestrowani mają nikłą wiedzę na temat swoich uprawnień. Aż 46,8% pracowników wykonujących pracę nierejestrowaną stwierdziło, że nie ma świadomości, iż mogą dochodzić swoich praw w sądzie (w przypadku gdy ich pracodawca będzie nierzetelny). Tylko 35% pracowników mających taką świadomość byłoby gotowych wykorzystać swoje uprawnienie. Stanowi to zaledwie 18,8% wszystkich

pracowników wykonujących w ciągu minionych 12 miesięcy pracę nierejestrowaną. Jak pokazują badania, wielu pracowników nie byłoby w stanie złożyć skargi do Państwowej Inspekcji Pracy lub wnieść pozew do sądu pracy. Tylko około 60% badanych oceniło, że potrafiłoby to zrobić.

- W tej sytuacji należy **uruchomić specjalną infolinię dedykowaną pracownikom nierejestrowanym**, zapewniającą im nie tylko możliwość uzyskania porad prawnych, ale także porad praktycznych na temat możliwości przejścia do obszaru pracy rejestrowanej. Infolinia powinna działać na zasadzie anonimowej, aczkolwiek należy się liczyć także ze zgłaszaniem przez dzwoniących konkretnych przypadków zatrudnienia 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.

- Zdarza się, że osoby wykonujące pracę nierejestrowaną pozostają w pewnym momencie bez środków do życia. Tracą pracę i nawet jeśli są już zarejestrowani w urzędzie pracy, to najczęściej nie mają prawa do zasiłku. Często powodem utraty pracy jest długotrwała choroba lub istotne pogorszenie stanu zdrowia. Bywa, że osoba wykonująca pracę nierejestrowaną osiągnie wiek emerytalny, składa wniosek o emeryturę i wtedy dowiaduje się, że ma niewystarczającą staż ubezpieczeniowy. Okazuje się jednak, że przypadki, kiedy takie osoby ujawniają fakt pracy nierejestrowanej, należą do rzadkości. Tymczasem w Japonii została wprowadzona zasada, że osoba zatrudniona bez rejestracji także może otrzymać zasiłek dla bezrobotnych, o ile złoży odpowiednio i wiarygodne doniesienie na swojego byłego pracodawcę. Takie przepisy pozwalałyby osłabić swoistą wspólnotę interesów pomiędzy pracodawcą i jego niezarejestrowanym pracownikiem.

Wzorując się na tym przykładzie, należałoby w Polsce **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.

Ponadto należy okresowo nagłaśniać medialnie ten obszar aktywności, aby informować pracujących w szarej strefie o ich uprawnieniach, a pracodawców ostrzegać o realnym zagrożeniu finansowym, jakim może być dla nich skarga złożona przez pracownika (w praktyce najczęściej przez byłego pracownika).

- Zdecydowana większość osób aktualnie pracujących w szarej strefie stwierdziła, że wprowadzenie obowiązku częstego zgłaszania się do urzędu pracy nie miałyby wpływu na ich decyzję o wykonywaniu pracy nierejestrowanej (82,5%). Także prawie połowa pracowników służb publicznych (47,4%) uznała, że takie działania nie miałyby żadnego znaczenia. Równocześnie prawie 40% spośród nich uznało, że obowiązek stawiennictwa w urzędzie pracy nawet 2–3 razy w miesiącu byłby dla nich już kłopotliwy.

Warto także zauważyć, że zdaniem 25,3% badanych pracowników służb publicznych osoby wykonujące pracę nierejestrowaną w takiej sytuacji wyrejestrowałyby się z urzędu pracy. W badaniach jakościowych pojawiły się twierdzenia pracodawców, iż w sytuacji, gdyby działania urzędu pracy wobec wartościowego pracownika stały się kłopotliwe dla pracodawcy, zdecydowałby się on na rejestrację umowy z takim pracownikiem (minimalne wynagrodzenie, reszta płatna bez rejestracji).

Uzyskane wyniki badań w tej kwestii 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**. Tego typu aktywność jest prostym sposobem zmniejszenia zakresu zadań urzędów, co w praktyce pozwala na poświęcenie większej ilości czasu i zaangażowania osobom, które autentycznie poszukują pracy rejestrowanej, a dla których, przy braku odpowiedniego

wsparcia ze strony służb zatrudnienia, podjęcie pracy nierejestrowanej okazuje się jedynym sposobem na własne utrzymanie.

KAMPAJNIE INFORMACYJNO-EDUKACYJNE

- 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.

- Wszystkie przeprowadzone badania potwierdziły, że największe ryzyko związane z wykonywaniem pracy nierejestrowanej badani dostrzegają w związku z wypadkami w pracy. 47,9% pracowników służb publicznych uważa, że pracodawcy zatrudniający pracowników nierejestrowanych mają świadomość wysokiego ryzyka związanego z odpowiedzialnością wobec pracownika za skutki wypadku w pracy.

Także zdaniem pracowników wykonujących pracę nierejestrowaną (ankietowanych przez IPISS i CBOS) wypadki w pracy stanowią dla nich zdecydowanie największe lub raczej wysokie zagrożenie (81,1%). Również wśród przedsiębiorców największe obawy dotyczące zatrudniania nierejestrowanego są związane ze skutkami wypadków przy pracy. Na takie wyniki badań wpływa z jednej strony przekonanie o niskiej skuteczności instytucji kontrolnych w zwalczaniu zjawiska pracy nierejestrowanej, z drugiej zaś świadomość trudności w ukryciu najcięższych wypadków przy pracy i wysokich świadczeń, jakie dostają ofiary wypadków w pracy z ubezpieczenia społecznego.

- Medialne kampanie informacyjne, których celem jest zwiększenie skłonności do pożądanego zachowań (czyli oferowania lub podejmowania pracy rejestrowanej oraz przejścia od pracy nierejestrowanej do 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:

- dla pracodawców: 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 oraz dodatkowo mandaty z urzędu skarbowego i PIP;

- dla pracowników: pozostanie bez środków do życia (zasiłku chorobowego lub renty), jeśli w wyniku wypadku utraci się czasowo lub trwale zdolność do wykonywania pracy, pozostawienie rodziny bez renty w przypadku śmierci.

To duże ryzyko finansowe powinno zostać ukazane w kontekście korzystnych zabezpieczeń istniejących w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych (wypadkowych), który zapewnia ofiarom wypadków w pracy zasiłek chorobowy równy 100% wynagrodzenia, jednorazowe odszkodowanie, a w przypadku utraty zdolności do pracy także rentę na korzystniejszych warunkach finansowych niż tzw. renta z ogólnego stanu zdrowia. Także renta rodzinna przysługująca rodzinie śmiertelnej ofiary wypadku w pracy jest wyższa niż „zwykła” renta rodzinna.

- Badania jakościowe pokazały, że wiele osób nie wie, w jaki sposób będzie obliczana ich przyszła emerytura. Mają wprawdzie świadomość, że okres wykonywania pracy nierejestrowanej nie daje uprawnień emerytalnych (przykładowo 76,8% wykonujących pracę nierejestrowaną wymieniło to jako czynnik wysokiego ryzyka, tj. zaledwie o 4,3% mniej niż osób wskazujących ryzyko wypadku przy pracy), ale równocześnie wielu z nich nie tylko nie zna zasad, ale też nie do końca wierzy w efektywność reformowanego systemu emerytalnego. W momencie wprowadzania reformy systemu emerytalnego dużo uwagi poświęcono przekazaniu społeczeństwu informacji, że kwota przyszłej emerytury jest bezpośrednio zależna od kwoty składek wpłacanych przez cały okres aktywności zawodowej.

Obecnie, po prawie 9 latach od wdrożenia reformy **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.

- Uruchomienie specjalnej infolinii dedykowanej pracownikom nierejestrowanym, o czym wspomniano wcześniej, musi być wsparte odpowiednią kampanią informacyjną, obejmującą:

– budowę w świadomości społecznej przekonania, że pracownik nierejestrowany też może skutecznie dochodzić swoich praw, że nie stoi na straconej pozycji tylko dlatego, że wykonywał coś zakazanego, do czego nie chce się przyznać;

– propagowanie samej infolinii jako praktycznego sposobu uzyskania pomocy przez nierejestrowanych pracowników.

• Po wdrożeniu drugiego etapu instytucje państwowe, a zwłaszcza PIP i ZUS, muszą utrzymywać stały kontakt z mediami i za ich pośrednictwem **bieżąc przekazywać społeczeństwu informacje o wynikach kontroli i konkretnych przypadkach pracy nierejestrowanej** – zdecydowanie koncentrując się na konkretnych „przykładach z życia”, a nie statystykach. Większość osób zaangażowanych w pracę nierejestrowaną jest przekonana o nikłej skuteczności działań kontrolnych instytucji państwowych 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.

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

WZMOCNIENIE SYSTEMU KONTROLI

• Zgodnie z przepisami kodeksu zawarcie umowy o pracę musi nastąpić najpóźniej w dniu, w którym został nawiązany stosunek pracy. W praktyce oznacza to, że 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. Ponadto, z uwagi na konieczność zapewnienia odpowiedniej jakości danych wprowadzanych do systemu informatycznego ZUS i możliwość dokonania natychmiastowej korekty, zgłoszenia te są przyjmowane wyłącznie w formie papierowej.

Odmienne przepisy obowiązują w wielu krajach europejskich, które uznały, że pozostawienie pracodawcom pewnego okresu, w którym pracownik może świadczyć pracę, mimo że nie został zgłoszony czy zarejestrowany w żadnej instytucji publicznej, to bardzo istotny czynnik sprzyjający zatrudnianiu nierejestrowanemu. Przykładowo: w Belgii od 1998 r. każdy pracownik musi mieć na swoim stanowisku pracy kartę ubezpieczenia społecznego, co w praktyce umożliwia inspektorowi przeprowadzającemu kontrolę natychmiastowe sprawdzenie legalności zatrudnienia tego pracownika. We Włoszech nowy pracownik musi być zgłoszony do ubezpieczenia społecznego w ciągu 24 godzin od podpisania umowy o pracę. W Austrii w kwietniu 2007 r. partnerzy społeczni uzgodnili skrócenie obowiązującego siedmiodniowego okresu przeznaczanego na zgłoszenie pracownika do ubezpieczenia społecznego, akceptując nową zasadę – najpóźniej w dniu podjęcia pracy.

• 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.

• W obecnych realiach społeczno-politycznych wzorowanie się na rozwiązaniu austriackim, nawet gdyby partnerzy społeczni uzyskali konsensus, byłoby ryzykowne i mogłoby się spotkać z krytyką opiniotwórczych mediów. Dlatego w Polsce, dążąc do eliminacji tego czynnika silnie sprzyjającego zatrudnieniu nierejestrowanemu, należy każdemu z pracodawców **dać możliwość swobodnego wyboru pomiędzy dwoma poniższymi wariantami (w przypadku każdego pracownika odrębnie):**

– **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;

– **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**; ta wstępna rejestracja powinna polegać na przekazaniu identyfikatora pracodawcy oraz imienia, nazwiska i numeru PESEL pracownika – bądź poprzez wypełnienie prostego formularza na stronie internetowej ZUS, bądź wysłania SMS-a.

Rozwiązanie takie będzie z jednej strony mało kłopotliwe dla rzetelnych pracodawców, z których więksi i tak przekazują dane do ZUS w postaci

elektronicznej, a dla mniejszych możliwość wysłania SMS-a także nie będzie kłopotliwa. Jest ono natomiast 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

• W art. 15 projektowanej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE znalazł się zapis: *Państwa członkowskie zapewniają, by każdego roku co najmniej 10% przedsiębiorstw mających siedzibę na ich terytorium było kontrolowanych pod kątem zatrudniania obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE*. Wprawdzie jest to dopiero projekt dyrektywy, ale pokazuje on pewną tendencję, która w perspektywie kilku lat nałoży na władze publiczne nowe obowiązki. Zapewnienie w Polsce tak dużej liczby kontroli przez instytucje publiczne działające na obecnych zasadach nie będzie możliwe. W obecnych warunkach, jak pokazało badanie, Polska nie byłaby w stanie nawet podać dokładnej liczby takich kontroli przeprowadzonych w ubiegłym roku.

• Wykonanie 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. Nie ma też oczywiście potrzeby znaczącego zwiększenia liczby etatów w PIP. 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);

– **stworzyć centralny rejestr osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu, dostępny w systemie on line** dla wszystkich państwowych służb mających uprawnienia kontrolne – 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; ta baza powinna zawierać także bieżąco aktualizowane dane o wspomnianej wcześniej wstępnej rejestracji elektronicznej;

– przyjąć przepisy i wdrożyć procedury, które spowodują, że **służby przeprowadzające kontrolę u przedsiębiorcy będą musiały sprawdzić w tej bazie status co najmniej części pracowników zastanych w miejscu pracy** pod kątem legalności ich zatrudnienia, a ponadto, w przypadku nieprawidłowości, powiadomić ZUS – bo to właśnie ZUS powinien być instytucją weryfikującą uzyskane informacje i podejmującą czynności egzekucyjne wobec nieuczciwego pracodawcy (jest to bowiem jedyna instytucja, która w takiej sytuacji będzie zawsze miała podstawy prawne do twierdzenia, że pracodawca nie dopełnił wobec niej ustawowych obowiązków); postęp technologiczny powoduje, że sprawdzenie danych w bazie *on line* nie będzie dla pracowników służb kontrolnych żadnym problemem;

– do czasu stworzenia i udostępnienia wszystkim służbom kontrolnym wspomnianego centralnego rejestru (co może zająć do 2 lat) można rozważyć rozwiązanie tymczasowe, polegające na **zobowiązaniu tych służb do przekazywania do ZUS wyciągów z protokołów kontroli, zawierających dane osób zastanych w miejscu pracy** (u małego pracodawcy lub zatrudnionych w wybranej losowo komórce organizacyjnej u większego pracodawcy).

• W tej sytuacji, także aby zapewnić maksymalną efektywność działalności kontrolnej władz publicznych w zakresie pracy nierejestrowanej, należy **zbudować centralny system monitorowania nielegalnego zatrudnienia**, obejmujący m.in. rejestrację wszystkich przypadków stwierdzonych nieprawidłowości u poszczególnych pracodawców, pozwalający na analizę branżową, terytorialną i strukturalną zjawiska, dający służbom kontrolnym bieżący dostęp do informacji o rzetelności poszczególnych przedsiębiorców, umożliwiający szybkie ustalenie liczby kontroli przeprowadzonych w określonym czasie lub w określonych grupach pracodawców.

Rejestr przedsiębiorców, u których stwierdzono w ostatnich dwóch latach przypadki nierejestrowanego zatrudnienia, powinien być jawny i publicznie dostępny. Dostęp i współudział w tworzeniu takiego systemu powinny mieć wszystkie instytucje zajmujące się bezpośrednio działalnością kontrolną u pracodawców. Wdrożenie takiego rozwiązania wymaga czasu potrzebnego m.in. do ujednoczenia metodologii prezentacji danych pozyskiwanych przez różne instytucje.

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 pracy i orzecznictwo sądowe mające wpływ na zjawisko pracy nierejestrowanej. Koordynacją działań w tym zakresie powinna zająć się jedna instytucja publiczna (w toku szczegółowych prac koncepcyjnych należy dokonać wyboru pomiędzy Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej i Państwową Inspekcją Pracy).

- Sposoby przeprowadzania kontroli u pracodawców wymagają poważnej analizy. 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).

- W ramach klasycznie rozumianego systemu sankcji należy:

- **zdecydowanie zwiększyć karę finansową za zatrudnianie pracownika bez rejestracji** – do poziomu minimum 5 tys. zł, w przypadku tych pracodawców, którzy nie byli wcześniej za to karani, oraz do poziomu co najmniej 10 tys. zł, gdy pracodawca był już karany za takie przewinienie;

- 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).

- W Niemczech, w sektorze budowlanym, który jest szczególnie zainteresowany pozyskiwaniem pracowników nierejestrowanych, obowiązują **przepisy nakładające na generalnego wykonawcę solidarną odpowiedzialność za wszelkie zobowiązania podwykonawców wobec ich pracowników**, także pracowników nierejestrowanych.

Podobną zasadę współodpowiedzialności zawarto w projektowanej dyrektywie (art. 9). Wprowadzenie takiej zasady w Polsce powinno być przedmiotem poważnych konsultacji społecznych. Polscy przedsiębiorcy budowlani wiedzą, że takie rozwiązanie występuje w niektórych krajach europejskich i są w stanie podjąć merytoryczną dyskusję nad jego wadami i zaletami. Do czasu, kiedy nie będzie to konieczne w związku z dyrektywą unijną, **nie należałoby natomiast wdrażać takiego rozwiązania, jeżeli spotkałoby się to z silnym sprzeciwem partnerów społecznych**.

- Korzyści finansowe wynikające z faktu, że pracownicy zatrudniani bez rejestracji nie płacą podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, nie są dla części z nich jedynymi korzyściami finansowymi. Brak legalnych dochodów lub możliwość ich zanizania pozwala bowiem takim pracownikom ubiegać się o dodatkowe świadczenia społeczne, zależne od dochodów – przede wszystkim zasiłki rodzinne i dodatki mieszkaniowe. Skala tego zjawiska nie jest duża – przykładowo bowiem 24,8% pracujących w szarej strefie otrzymywało świadczenia rodzinne, podczas gdy odsetek ten wśród wszystkich badanych wynosił 15,4% – ale nie można tego zjawiska pominąć milczeniem i nie podejmować żadnych działań.

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 niewykonującym pracę rejestrowaną, 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.

SUMMARY

Author summarizes major findings of the research project and puts forward the package of suggestions concerning legalization of unregistered forms of economic activity covering both legal and administrative and economic measures that take into account diversified sensitivity of the variety of labour market actors.