

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zapobiegania pracy nierejestrowanej i zniechęcania do niej

COM(2014) 221 final – 2014/0124 (COD)

(2014/C 458/08)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Współsprawozdawca: **Ana BONTEA**

Parlament Europejski, w dniu 16 kwietnia 2014 r., oraz Rada, w dniu 29 kwietnia 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 153 ust. 2 lit. a) oraz z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zapobiegania pracy nierejestrowanej i zniechęcania do niej

COM(2014) 221 final – 2014/0124 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 sierpnia 2014 r.

Na 501. sesji plenarnej w dniach 10 i 11 września 2014. r. (posiedzenie z 10 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 172 do 88 – 22 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES):

1.1 Uważa, że praca nierejestrowana jest problemem, który w mniejszym czy większym stopniu dotyczy wszystkich państw członkowskich. Naraża ona na szwank europejskie ideały praworządności, bezpieczeństwa, solidarności, sprawiedliwości społecznej i fiskalnej, wolnej konkurencji rynków, a także swobodnego przepływu pracowników w UE.

1.2 Uważa, że zwalczanie pracy na czarno, czyli innymi słowy – pracy nierejestrowanej, za pomocą odpowiednich środków zapobiegania, kontroli i przeciwdziałania jest zasadniczą decyzją strategiczną, która umożliwia wyprowadzenie pracy nierejestrowanej z szarej strefy i ożywienie konkurencyjności systemu gospodarczego i społecznego Unii Europejskiej z poszanowaniem priorytetów i wytycznych ustanowionych w strategii „Europa 2020”.

1.3 Pozytywnie ocenia propozycję utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zwalczania pracy nierejestrowanej. Jest ona zgodna z oficjalnym stanowiskiem Parlamentu Europejskiego, Rady i samego EKES-u, które w ostatnich latach przypominały o potrzebie realizacji skoordynowanej na szczeblu europejskim strategii tworzenia miejsc pracy, inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz zacieśnionej współpracy w zakresie zwalczania pracy nierejestrowanej, wypełniając tym samym lukę na szczeblu UE, ze względu na to, że praca nierejestrowana była dotychczas traktowana w sposób asymetryczny i niewystarczająco skoordynowany.

1.4 Przyjmuje z zadowoleniem propozycję utworzenia europejskiej platformy opartej na obowiązkowym udziale wszystkich państw członkowskich i uważa, że wspólne i skoordynowane uczestnictwo wszystkich krajów UE umożliwi zajęcie się aspektami transgranicznymi i kwestiami związanymi z obecnością nierejestrowanych pracowników spoza UE o nieregulowanym statusie.

1.5 EKES uznaje, że praca nierejestrowana i praca fałszywie zadeklarowana, czyli pozorowane samozatrudnienie, to wprawdzie dwa różne pojęcia, lecz mimo to popiera zaliczenie pozorowanego samozatrudnienia do form pracy nierejestrowanej, którym platforma musi zapobiegać, do których musi zniechęcać i które musi zwalczać ze względu na jej negatywne konsekwencje: i) dla praw i gwarancji pracowników; ii) dla normalnego funkcjonowania wolnej konkurencji rynków; iii) dla swobodnego przepływu pracowników w UE.

1.5.1 Ma nadzieję, że dzięki ocenie doświadczeń zebranych w różnych państwach członkowskich i zdefiniowaniu pozorowanego samozatrudnienia prace platformy prowadzone z poszanowaniem przepisów i praktyk krajowych umożliwią opracowanie skutecznej strategii zwalczania tego zjawiska.

1.6 Chociaż EKES w pełni zgadza się z funkcjami i zadaniami platformy, uważa, że można poszerzyć jej uprawnienia o sporządzanie zaleceń dotyczących przepisów zarówno na szczeblu UE, jak i poszczególnych państw członkowskich, tak by zagwarantować większą skuteczność strategii (na przykład proponując aktywniejszą współpracę transgraniczną w dziedzinie inspekcji służącej kontroli i egzekwowaniu prawa).

1.7 Uważa, że w wyznaczenie krajowego punktu kontaktowego państwa członkowskie muszą obowiązkowo włączyć partnerów społecznych i organizacje przedstawicielskie społeczeństwa obywatelskiego, które – dysponując konkretną wiedzą na temat pracy nierejestrowanej – zagwarantują faktyczną wartość dodaną strategii zwalczania tego zjawiska.

1.7.1 Uważa, że posiedzenia platformy europejskiej powinny być odpowiednio przygotowane na posiedzeniach przygotowawczych i informacyjnych, które umożliwiają rozpowszechnienie wyników prac platformy (zapewniając pełną przejrzystość jej działań).

1.8 Jest zdania, że działania mające na celu zapobieganie pracy nierejestrowanej i zniechęcenie do niej powinny łączyć różne instrumenty, przewidując również – oprócz kontroli i sankcji – środki w zakresie inteligentnych regulacji mające na celu zagwarantowanie stabilnych i przewidywalnych ram prawnych; wskazane jest zmniejszenie kosztów zastosowania przepisów, unikanie nadmiernego opodatkowania pracy, korzystanie ze skutecznych środków, by zachęcać pracodawców do rejestrowania pracowników i przestrzegania prawa, w tym wprowadzenie zachęt podatkowych oraz uproszczonego systemu płacenia podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz wprowadzenie korzyści podatkowych sprzyjających upowszechnieniu pracy rejestrowanej.

1.9 W ramach określonej przez Unię Europejską strategii dotyczącej zwalczania pracy nierejestrowanej EKES w ostatnich latach stale promował i upowszechniał ideę dzielenia się narzędziami, strategiami i sprawdzonymi rozwiązaniami dotyczącymi zwalczania pracy nierejestrowanej, wpływając zarówno na czynniki ekonomiczne, jak i kulturowe i społeczne. W związku z tym EKES oczekuje, że w chwili uruchomienia platformy jego rola zostanie oficjalnie uznana i zostanie on włączony w prace platformy jako obserwator.

1.10 Uważa, że w celu uwrażliwienia opinii publicznej trzeba zwiększyć możliwości włączenia społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza poprzez wspólne działania EKES-u i krajowych rad społeczno-gospodarczych w ramach inicjatyw Komitetu Sterującego ds. Strategii „Europa 2020” oraz innych organów należących do EKES-u.

1.11 Życzy sobie, by w ramach platformy uznano potencjalną rolę:

- Eurostatu – w sporządzaniu ocen pozwalających określić wielkość i dynamikę szarej strefy, a także pracy nierejestrowanej w UE;
- Eurofoundu – w opracowaniu interaktywnego banku danych dotyczącego dobrych praktyk w zakresie zwalczania szarej strefy na szczeblu europejskim;
- OECD – w zapewnianiu wsparcia technicznego w celu zrozumienia tego zjawiska.

1.12 Uważa, że platforma powinna dysponować systemem monitorowania i oceny opartym na zastosowaniu wskaźników ad hoc oraz zaangażowaniu podmiotów spoza Komisji dokonujących oceny.

2. Zjawisko pracy nierejestrowanej lub pracy na czarno w Unii Europejskiej

2.1 Na szczeblu UE praca nierejestrowana zdefiniowana jest jako „wszelka działalność zarobkowa, zgodna z prawem pod względem swojej natury, lecz niezgłoszona władzom publicznym, z uwzględnieniem różnic w systemach prawnych państw członkowskich”⁽¹⁾. Ściśle powiązaniem zjawiskiem jest fałszywie zadeklarowana praca lub fikcyjne samozatrudnienie. Ma ono miejsce, gdy pracownik jest formalnie zgłoszony jako osoba pracująca na własny rachunek na podstawie umowy o świadczenie usług, ale wykonywana przez niego praca spełnia wszystkie kryteria stosunku pracy określone w krajowym prawie i praktyce⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2007) 628.

⁽²⁾ COM(2014) 221 final.

2.2 Praca nierejestrowana i praca fałszywie zadeklarowana to różne aspekty tego samego zjawiska, które ma negatywny wpływ na prawa i gwarancje pracowników, na normalne funkcjonowanie konkurencji na wolnym rynku, a także na swobodny przepływ pracowników w UE. Umieszczenie fikcyjnego samozatrudnienia wśród form pracy nierejestrowanej, którą należy zwalczać za pośrednictwem platformy, jest całkowicie logiczne. Chodzi tu bowiem o rodzaj nieprawidłowości upowszechniający się ze względu na rosnący udział usług w pracy nierejestrowanej i powodujący, że pracownicy pozbawiani są praw i gwarancji, tak jak w wypadku pracy nierejestrowanej⁽³⁾.

2.2.1 Jak już stwierdził EKES⁽⁴⁾, obecnie na szczeblu europejskim brakuje jednoznacznej definicji kategorii samozatrudnienia, a zatem wszystkie właściwe władze stosują się do krajowych ram prawnych, co utrudnia realizację strategii zwalczania zjawiska fałszywie zadeklarowanego samozatrudnienia na szczeblu europejskim, zwłaszcza w wypadku pracy transgranicznej.

2.2.2 W tym kontekście EKES opowiedział się już za dokonaniem oceny doświadczeń zdobytych w różnych państwach członkowskich, aby wyciągnąć z niej wnioski i sporządzić zalecenia w sprawie skutecznej strategii zwalczania pozorowanego lub fałszywie zadeklarowanego samozatrudnienia. W swej opinii w sprawie nadużywania statusu samozatrudnienia⁽⁵⁾ EKES podkreślił konieczność opracowania wiarygodnych przepisów poprzez zdefiniowanie fikcyjnego samozatrudnienia, co zagwarantowałoby osobom faktycznie pracującym na własny rachunek i mikroprzedsiębiorstwom ochronę przed ryzykiem nieuczciwej konkurencji na rynku.

2.2.2.1 To stanowisko jest zgodne z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który podkreślił kompetencje państw członkowskich w zakresie definiowania pracowników najemnych i samozatrudnionych, lecz w celu zapewnienia normalnego funkcjonowania rynków i swobodnego przepływu pracowników przedstawił wytyczne dotyczące ich ogólnych definicji za pomocą norm, tak by zagwarantować jednolite zastosowanie postanowień traktatowych⁽⁶⁾.

2.2.2.2 EKES uważa, że dzięki takiemu podejściu rola społeczno-gospodarcza samozatrudnienia uległaby dalszemu wzmocnieniu, gdyż do kategorii tej byłyby zaliczane osoby wyłącznie autentycznie samozatrudnione. W ten sposób samozatrudnienie byłoby respektowane jako legalna forma działania wszystkich osób, które dobrowolnie wybierają wykonywanie pracy w sposób niezależny. EKES ogranicza się w tym zakresie do udzielania wskazówek państwom członkowskim, sugerując wzorce najlepszych praktyk.

2.3 Praca nierejestrowana lub fałszywie zadeklarowana występuje w bardzo różnorodnych formach i jest zjawiskiem złożonym; zajmują się nią osoby o różnych profilach: pracownicy nieobjęci zabezpieczeniem społecznym, zatrudnieni bez umowy lub otrzymujący część wynagrodzenia nieoficjalnie, pracownicy będący członkami rodziny, pracownicy nie deklarujący drugiego etatu, osoby samozatrudnione, które postanowiły nie rejestrować swej działalności, osoby fikcyjnie samozatrudnione, imigranci o nieregulowanym statusie, którzy wykonują pracę nierejestrowaną, pracownicy z krajów trzecich zajmujący się podwykonawstwem z przeznaczeniem na rynek państw członkowskich UE w warunkach nieodpowiadających minimalnym normom godnej pracy⁽⁷⁾. Taka niejednorodność sprawia, że trudno o spójne podejście wobec tego zjawiska; wymagane są zatem strategie ukierunkowane.

2.4 Problem pracy nierejestrowanej dotyczy wszystkich państw członkowskich. Jest to zjawisko sprzeczne z europejskimi ideałami praworządności, bezpieczeństwa, solidarności, sprawiedliwości społecznej i fiskalnej, wolnej konkurencji rynków, a także swobodnego przepływu pracowników w UE.

2.4.1 Konieczność zdecydowanego zwalczania pracy nierejestrowanej wynika z jej różnorodnych skutków dla przedsiębiorstw i pracowników, a także dla budżetu publicznego:

- konkurencja między przedsiębiorstwami jest zakłócona z powodu nieuczciwych warunków jej prowadzenia i różnic między tymi, którzy przestrzegają przepisów, a tymi, którzy tego nie robią i nadal prowadzą działalność, która prawdopodobnie nie utrzymałaby się na rynku; prowadzi to ponadto do braku skuteczności dynamicznej, gdyż przedsiębiorstwa, pozostając w szarej strefie, nie rozwijają się, ponieważ nie mają dostępu do pożyczek i nie mogą skorzystać z możliwości związanych z zamówieniami publicznymi;

⁽³⁾ Parlament Europejski (2013 r.), *Prawo do ochrony socjalnej pracowników w nowych formach zatrudnienia: szczególny przypadek pracowników samozatrudnionych ekonomicznie zależnych*; Badanie; Floren, B. (2013 r.), *Fake Self-employment in the EU – A comparison between the Netherlands and the UK (Fikcyjne samozatrudnienie w UE: porównanie Niderlandów ze Zjednoczonym Królestwem)*, Uniwersytet w Tilburgu.

⁽⁴⁾ CES2063-2012_00_00_TRA_PA.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 14-19.

⁽⁶⁾ Jak stwierdził B. Floren (2013 r., op.cit., wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 lipca 1986 r. w sprawie C-66/85 Deborah Lawrie-Blum przeciwko Land Baden-Württemberg), pracownik najemny to „osoba, która przez określony czas wykonuje świadczenia na rzecz i pod kierownictwem innej osoby, w zamian za co otrzymuje wynagrodzenie”. W tejże definicji, którą przyjęto w ostatnich wyrokach Trybunału Sprawiedliwości (sprawy połączone C-22/08 i C-23/08, Athanasios Vatsouras i Josif Koupatantze przeciwko Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900; C-268/99, orzeczenie z 20.11.2001, Jany i in.), domyślnie wskazano przyczynki do określenia, na zasadzie wykluczenia, również pracy na własny rachunek. Na potwierdzenie należy wspomnieć, że w już cytowanym wyroku C-268/99 Trybunał Sprawiedliwości stwierdził jasno, że „każda działalność, którą dana osoba wykonuje poza stosunkiem służbowym, musi zostać zaliczona do działalności prowadzonej na własny rachunek”.

⁽⁷⁾ Komisja Europejska (2014 r.), *Undeclared work in the EU. Special Eurobarometer 402*; A.T. Kearney, VISA, F. Schneider (2013 r.), *The Shadow Economy in Europe*.

- pracownicy poddani są warunkom urągającym zasadom bezpieczeństwa fizycznego, dochodowego i socjalnego, a także bezpieczeństwa zatrudnienia, co powoduje skutki nie tylko natury etycznej, z punktu widzenia ich godności, lecz także z zawodowego punktu widzenia pozbawia ich możliwości korzystania z kształcenia ustawicznego, doskonalenia zawodowego, przekwalifikowania się, zmiany procesów produkcyjnych i produktów;
- zasoby finansów publicznych zostają zubożone, co prowadzi do ograniczenia wpływów z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych (luka podatkowa) i do nierównomiernego rozłożenia kosztów usług publicznych i państwa opiekuńczego (niewłaściwa działalność rynkowa).

2.4.2 Obecnie zjawisko pracy nierejestrowanej występuje w mniejszym czy większym stopniu w różnych sektorach w UE: rolnictwie, budownictwie, rzemiośle (włókiennictwo, odzież, obuwie itp.), handlu detalicznym, hotelarstwie, restauratorstwie, usługach w zakresie konserwacji i naprawy, opiece nad osobami i usługach na rzecz gospodarstw domowych⁽⁸⁾.

2.5 Szacunkowe dane dotyczące pracy nierejestrowanej znacznie się różnią i statystyczne opisanie zjawiska w skali UE jest zadaniem złożonym. Trudność tę potwierdzają również wyniki najnowszych badań⁽⁹⁾. Taki brak przejrzystości wpływa oczywiście bezpośrednio na zdolność zastosowania skutecznych środków, które wymagają ukierunkowanych działań odpowiednio dostosowanych do każdego sektora.

2.5.1 W jednym z ostatnich badań Eurofoundu 8,6 % badanych w 27 państwach członkowskich UE stwierdziło, że w 2008 r. wykonywało pracę nierejestrowaną⁽¹⁰⁾. Z tego 31,3 % uczestników badania miało status pracowników najemnych, którzy otrzymywali niezgłaszaną przez pracodawców część wynagrodzenia nieoficjalnie (zazwyczaj w wysokości około jednej czwartej wynagrodzenia), 14,4 % było całkowicie nierejestrowanymi pracownikami najemnymi, 14,4 % było nierejestrowanymi osobami samozatrudnionymi, a 39,7 % świadczyło odpłatnie usługi dla osób, z którymi łączyły je więzi rodzinne, społeczne, przyjacielskie itd. Zgodnie z najnowszym badaniem Eurobarometru⁽¹¹⁾ z 2013 r.⁽¹²⁾ tylko 4 % respondentów przyznawało się do wykonywania pracy nierejestrowanej. Jednocześnie jednak 11 % respondentów przyznało, że nabyło w poprzednim roku towary lub usługi, które mogły budzić uzasadnione podejrzenia, że powstały wskutek pracy nierejestrowanej. W tym względzie istnieją znaczące różnice w całej UE⁽¹³⁾.

2.5.2 Do dziś panuje niepewność co do tendencji w zakresie dynamiki pracy nierejestrowanej podczas kryzysu. Zjawisko to może się pogłębić w niektórych sektorach działalności lub rodzajach zatrudnienia, gdzie już występuje, i przenieść się do innych (na przykład wraz z rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych)⁽¹⁴⁾.

2.6 Proces globalizacji i zmiany społeczno-demograficzne stwarzają ponadto więcej miejsca dla szarej strefy i pracy nierejestrowanej. Dlatego też polityka w zakresie zwalczania tych zjawisk powinna podlegać odpowiednim przemianom. W tej sytuacji zdolność działania pojedynczych krajów jest z pewnością ograniczona. Widać to szczególnie wyraźnie w wypadku ponadnarodowych aspektów pracy nierejestrowanej.

2.7 Praca nierejestrowana imigrantów o nieregulowanym statusie jest poważnym problemem, który należy rozwiązywać w ramach całościowej strategii walki z nieregulowaną imigracją. Dla wielu imigrantów o nieregulowanym statusie praca nierejestrowana jest konieczna, gdyż stanowi strategię przetrwania. Ponadto praca nierejestrowana może działać jak siła przyciągania dla nieregulowanej imigracji.

3. Uwagi ogólne

3.1 Decyzja o ustanowieniu europejskiej platformy jest rezultatem długiego procesu uświadamiania sobie skali zjawiska i ścisłej współpracy podjętej przez główne instytucje europejskie⁽¹⁵⁾.

3.2 Propozycję ustanowienia europejskiej platformy z obowiązkowym udziałem wszystkich państw członkowskich można uznać za spójną inicjatywę UE, gdyż kwestia pracy nierejestrowanej dotyczy aktualnie – z różnym natężeniem, lecz przy wielu cechach wspólnych – wszystkich państw członkowskich.

⁽⁸⁾ Komisja Europejska (2014 r., op. cit.); Komisja Europejska (2013 r.), *Employment and Social Development in Europe*; Mihails Hazans (2011 r.), *Informal Workers across Europe: Evidence from 30 European Countries*. Bank Światowy; Koettl, Johannes; Packard, Truman; Montenegro, Claudio E. (2012), *In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor*. Waszyngton, DC: Bank Światowy.

⁽⁹⁾ Zob. zwłaszcza: Eurofound (2013), *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008*; Eurofound (2013) [b], *Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries*; specjalne badanie Eurobarometru nr 402 *Praca nierejestrowana w Unii Europejskiej*, marzec 2014 r.

⁽¹⁰⁾ Eurofound (2013 r.) [b].

⁽¹¹⁾ Wszystkie dane liczbowe pochodzą z badań bezpośrednich, opierających się na bezpośrednich wywiadach z obywatelami UE. Oznacza to, że świadomość, definicje krajowe, przejrzystość pracy nierejestrowanej i zaufanie do ankietera stanowią dla obywateli ważne czynniki umożliwiające im poinformowanie, że wykonywali pracę nierejestrowaną lub korzystali z niej.

⁽¹²⁾ Specjalne badanie Eurobarometru nr 402 „Praca nierejestrowana w Unii Europejskiej”, 2013 r., http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf

⁽¹³⁾ COM(2014) 221 final.

⁽¹⁴⁾ Komisja Europejska (2013 r., op. cit.).

⁽¹⁵⁾ Zob. następujące dokumenty: COM(2010) 2020, COM(2012) 173, decyzja Rady 2010/707/UE z 21 października 2010 r., rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 stycznia 2014 r. 2013/2112(INI).

3.2.1 Znaczenie ustanowienia takiej formy współpracy między państwami członkowskimi jest tym większe, że należy zapewnić przestrzeganie i ochronę europejskich ideałów solidarności i sprawiedliwości społecznej, wolnej konkurencji rynków, podstawowych zasad swobodnego przepływu pracowników w UE; ważne są też kwestie związane z aspektami transgranicznymi pracy nierejestrowanej oraz wyzwania wynikające z mobilności pracowników.

3.2.2 Utworzenie platformy powinno zagwarantować większą koordynację różnych komisji i grup roboczych działających w państwach członkowskich, wypełniając w ten sposób lukę na poziomie UE, gdzie praca nierejestrowana była dotąd traktowana w sposób asymetryczny i niewystarczająco skoordynowany.

3.2.3 Wspólny i skoordynowany udział wszystkich krajów UE ma kluczowe znaczenie, by zwiększyć zaangażowanie na rzecz przeciwdziałania różnym formom nieuregulowanej pracy (w tym fikcyjnemu samozatrudnieniu) i by uwzględnić aspekty transgraniczne i problemy związane z obecnością nierejestrowanych pracowników spoza UE o nieuregulowanym statusie.

3.3 Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, iż propozycja dotycząca platformy europejskiej jest w pełni zgodna i powinna pozostać zgodna z obowiązującymi w UE zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

3.3.1 Działania mające na celu zapobieganie pracy nierejestrowanej i zniechęcanie do niej pozostają w kompetencji państw członkowskich. Sankcje karne oraz inne niż karne (administracyjne i pozaadministracyjne) stosowane są zgodnie z zasadą legalności, z poszanowaniem procedur i aktów prawnych obowiązujących w każdym państwie.

3.4 Podjęcie walki z pracą nierejestrowaną jest dla UE kluczową decyzją o znaczeniu strategicznym. Dzięki takiej strategii można wyprowadzić pracę nierejestrowaną z szarej strefy, co jest podstawowym czynnikiem wzrostu gospodarczego, i poprawić konkurencyjność unijnego systemu społeczno-gospodarczego zgodnie z wytycznymi zawartymi w strategii „Europa 2020”.

3.5 Działania mające na celu zapobieganie pracy nierejestrowanej i zniechęcanie do niej powinny być kierowane przeciw rzeczywistym przyczynom tego zjawiska i łączyć narzędzia walki z pracą nierejestrowaną – poprzez kontrole i kary mające na celu zwalczanie nieprawidłowych, niegodziwych i nierejestrowanych praktyk handlowych lub biznesowych – ze środkami w zakresie inteligentnych regulacji prowadzącymi do zagwarantowania stabilnych i przewidywalnych ram prawnych.

3.5.1 Pożądane jest stworzenie sprzyjających warunków dla przedsiębiorstw i pracowników, które pozwoliłyby na ograniczenie kosztów stosowania przepisów, zreformowanie i uproszczenie procedur administracyjnych i podatkowych oraz poprawę przepisów dotyczących pracy, bezpieczeństwa w miejscu pracy, pracy sezonowej i dorywczej oraz nowych form pracy.

3.5.2 Istotną rolę w działaniach zapobiegających pracy nierejestrowanej i zniechęcających do niej może odgrywać korzystna polityka podatkowa oparta na ulgach podatkowych nagradzających postępowanie zgodne z przepisami i sprzyjających upowszechnieniu pracy rejestrowanej, w tym pracy na rzecz gospodarstw domowych i opieki nad osobami.

3.6 W kontekście utworzenia europejskiej platformy należy unikać powielania istniejących już inicjatyw i form współpracy, a także zobowiązań dotyczących rejestracji, które są nieskutecznym, a zatem zbędnym środkiem rozwiązania omawianego problemu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Wobec niepełnej często wiedzy o aspektach i dynamice pracy nierejestrowanej oczywiste jest, że działania zaradcze władz krajowych byłyby skuteczniejsze, gdyby skorzystano z bezpośredniej wiedzy, jaką dysponują partnerzy społeczni, a także organizacje MŚP, wolne zawody, gospodarka społeczna i – ogólnie rzecz biorąc – organy reprezentujące społeczeństwo obywatelskie. Przepływ informacji stanowi de facto najlepszą gwarancję, że prace platformy zostaną najskuteczniej ukierunkowane.

4.2 Przy wyznaczaniu krajowego pojedynczego punktu kontaktowego państwa członkowskie powinny mieć obowiązek włączenia partnerów społecznych i zaproszenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które odgrywają decydującą rolę w krajowych działaniach na rzecz zwalczania pracy nierejestrowanej.

4.2.1 Istotne jest, by spotkania europejskiej platformy były właściwie przygotowane w każdym państwie członkowskim na spotkaniu przygotowawczym i by następowało po nich spotkanie krajowe w celu upowszechnienia wyników prac platformy.

4.3 EKES podkreślił konieczność natężenia działań skierowanych przeciw pracy nierejestrowanej poprzez prowadzenie „systematycznej wymiany informacji, danych i ocen na poziomie europejskim, zapewniającej udział odnośnych władz i zainteresowanych partnerów społecznych oraz współpracę między nimi”⁽¹⁶⁾.

4.3.1 EKES stale promował i upowszechniał ideę dzielenia się narzędziami, strategiami i sprawdzonymi rozwiązaniami, by wpływać zarówno na czynniki ekonomiczne, jak i kulturowe i społeczne. W związku z tym EKES apeluje, by w chwili uruchomienia platformy jego rola została oficjalnie uznana i aby tym samym EKES został włączony w prace platformy jako obserwator.

4.4 Zwiększanie świadomości społecznej w ramach platformy stanowić może ważny bodziec do działań zapobiegawczych oraz ograniczających i zwalczających zjawisko pracy nierejestrowanej prowadzonych przez wszystkie państwa członkowskie. W związku z tym nie należy lekceważyć możliwości udziału społeczeństwa obywatelskiego, które można włączyć poprzez wspólne działania EKES-u i krajowych rad społeczno-gospodarczych w ramach Komitetu Sterującego ds. Strategii „Europa 2020” i innych struktur EKES-u.

4.4.1 Władze krajowe nie odegrały w wystarczającym stopniu swej roli w zakresie zapobiegania, informowania i doradztwa⁽¹⁷⁾. Ważne jest, by platforma zajęła się tego rodzaju środkami realizowanymi także za pośrednictwem wspólnych działań, takich jak kampanie europejskie, o czym mowa w art. 4 lit. i).

4.5 EKES opowiada się w pełni ze sposobem, w jaki określono funkcje i zadania platformy. Wymiana najlepszych praktyk i informacji, rozwój badań, analiz i wiedzy specjalistycznej (dzięki wspólnym szkoleniom) to z pewnością pierwszy krok na drodze do skoordynowanych transgranicznych działań operacyjnych. W tym kontekście EKES opowiada się za poszerzeniem uprawnień platformy, tak by mogła ona również formułować zalecenia dotyczące przepisów zarówno na poziomie UE, jak i poszczególnych państw członkowskich, umożliwiające zwiększenie skuteczności strategii (na przykład proponując aktywniejszą współpracę transgraniczną w zakresie inspekcji mającej na celu kontrolę i egzekwowanie prawa).

4.6 Jak już wspomniano w poprzedniej opinii, platforma powinna tworzyć warunki, by możliwa stała się ocena ilościowa i jakościowa: i) zjawiska pracy nierejestrowanej (bardzo zróżnicowanego w poszczególnych państwach członkowskich); ii) negatywnych skutków gospodarczych i społecznych, które z kolei oddziałują w różny sposób w państwach członkowskich ze względu na różne warunki strukturalne i różne sytuacje; iii) skuteczności działań skierowanych przeciw temu zjawisku w poszczególnych państwach członkowskich.

4.6.1 W tej sytuacji ważne jest zarówno utworzenie platformy, jak i sprawienie, by istotną rolę odgrywały w niej Eurostat i Eurofound.

— Eurostat mógłby dostarczyć wsparcia technicznego, by rozwiązać problemy metodologiczne związane z oszacowaniem skali i przemian szarej strefy i pracy nierejestrowanej; informacje te są dotąd niepełne i nie dochodzi do ich wymiany;

— w celu wsparcia prac platformy Eurofound mógłby nadać swej obecnej bazie danych interaktywny charakter (*Interactive knowledge bank*), gromadząc dobre praktyki w zakresie zwalczania pracy nierejestrowanej.

4.7 Od wielu lat OECD gromadzi konkretne doświadczenia w zakresie pracy nierejestrowanej⁽¹⁸⁾, w związku z czym, zdaniem EKES-u, należy ją zaprosić do udziału w pracach platformy europejskiej jako obserwatora.

4.8 Monitorowanie działań platformy powinno być stałe – a nie ograniczone do przeglądu co cztery lata – i faktycznie włączać kontrolerów zewnętrznych w decyzje o wyborze wskaźników rezultatu i wpływu, a także w ocenę programu platformy.

Bruksela, 10 września 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 9–14.

⁽¹⁷⁾ W zaleceniach dla poszczególnych państw z 2014 r. następujące państwa otrzymały konkretne zalecenia dotyczące zwalczania problemu pracy nierejestrowanej: Bułgaria, Chorwacja, Węgry, Włochy, Łotwa, Rumunia i Hiszpania.

⁽¹⁸⁾ OECD, 2002 r., *Measuring the Non-Observed Economy – A Handbook*; OECD, 2014 r., *The Non-Observed Economy in the System of National Accounts*, G. Gyomai, P. van de Ven, Statistics Brief, nr 18.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone:

Punkt 1.5

Zmienić

„EKES uznaje ~~Zwraca uwagę~~, że praca nierejestrowana i praca fałszywie zadeklarowana, czyli pozorowane jako samozatrudnienie, to wprawdzie dwa różne pojęcia, lecz mimo to popiera zaliczenie pozorowanego samozatrudnienia do form pracy nierejestrowanej, którym platforma musi zapobiegać, do których musi zniechęcać i które musi zwalczać ze względu na jej negatywne konsekwencje: i) dla praw i gwarancji pracowników; ii) dla normalnego funkcjonowania wolnej konkurencji rynków; iii) dla swobodnego przepływu pracowników w UE. EKES już wcześniej stwierdził⁽¹⁾, że »potrzebne są rzetelniejsze dane« w tej dziedzinie, zalecając jednocześnie, by »rozwiązanie specyficznych problemów osób samozatrudnionych było przedmiotem dialogu społecznego zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym, a także by umożliwić udział organizacji reprezentujących interesy tych osób w dialogu społecznym.«.”

Wynik głosowania

Za:	107
Przeciw:	153
Wstrzymało się:	12

Punkt 1.5.1

Zmienić

„Ma nadzieję, że dzięki ocenie doświadczeń zebranych w różnych państwach członkowskich i zdefiniowaniu pozorowanego samozatrudnienia prace platformy prowadzone z poszanowaniem przepisów i praktyk krajowych umożliwią zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi w drodze inicjatyw zmierzających do pogłębiania wiedzy, rozwijania wymiany informacji i najlepszych praktyk, wspierania podejść nowatorskich oraz oceny doświadczeń opracowanie skutecznej strategii zwalczania tego zjawiska.”

Wynik głosowania

Za:	113
Przeciw:	149
Wstrzymało się:	10

Punkt 1.6

Zmienić

„Chociaż EKES w pełni zgadza się z funkcjami i zadaniami platformy, uważa, że można poszerzyć jej uprawnienia o sporządzanie zaleceń dotyczących przepisów zarówno na szczeblu UE, jak i poszczególnych państw członkowskich, tak by zagwarantować większą skuteczność strategii (na przykład proponując aktywniejszą współpracę transgraniczną w dziedzinie inspekcji służącej kontroli i egzekwowaniu prawa). ~~Aprobuje funkcje i zadania platformy, ponieważ mają one jedynie charakter orientacyjny.~~”

⁽¹⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 14–19.

Wynik głosowania

Za: 114

Przeciw: 150

Wstrzymało się: 9

Punkt 2.1

Zmienić

„Na szczeblu UE praca nierejestrowana zdefiniowana jest jako »wszelka działalność zarobkowa, zgodna z prawem pod względem swojej natury, lecz niezgłoszona władzom publicznym, z uwzględnieniem różnic w systemach prawnych państw członkowskich«⁽¹⁾. Ścisłe powiązaniem zjawiskiem jest fałszywie zadeklarowana praca lub fikcyjne samozatrudnienie. Ma ono miejsce, gdy pracownik jest formalnie zgłoszony jako osoba pracująca na własny rachunek na podstawie umowy o świadczenie usług, ale wykonywana przez niego praca spełnia wszystkie kryteria stosunku pracy określone w krajowym prawie i praktyce⁽²⁾.”

Wynik głosowania

Za: 104

Przeciw: 142

Wstrzymało się: 6

Punkt 2.2

Zmienić

„Praca nierejestrowana i praca fałszywie zadeklarowana to różne aspekty tego samego zjawiska, które ma negatywny wpływ na prawa i gwarancje pracowników, na normalne funkcjonowanie konkurencji na wolnym rynku, a także na swobodny przepływ pracowników w UE. Sytuacja prawna fikcyjnie samozatrudnionych jest uregulowana przepisami krajowymi za pośrednictwem definicji i ram prawnych ustanawiających granice między pracą najemną a samozatrudnieniem. Przyjęcie koniecznych środków, by zapewnić stosowanie się do odpowiedniego systemu opodatkowania oraz wywiązywanie się z płatności składek, leży w kompetencjach każdego państwa członkowskiego. Problemu fikcyjnego samozatrudnienia nie można rozwiązywać na poziomie UE bez odniesienia się do całej różnorodności krajowych definicji i statusów osób samozatrudnionych. Umieszczenie Zwalczenie fikcyjnego samozatrudnienia wśród form pracy nierejestrowanej, którą należy zwalczać za pośrednictwem platformy, jest koniecznością, gdyż chodzi tu całkowicie logicznie. Chodzi koniecznością, gdyż chodzi tu bowiem o rodzaj nieprawidłowości upowszechniający się ze względu na rosnący udział usług w pracy nierejestrowanej i powodujący, że pracownicy pozbawiani są praw i gwarancji, tak jak w wypadku pracy nierejestrowanej⁶.”

Wynik głosowania

Za: 112

Przeciw: 142

Wstrzymało się: 10

Punkt 2.2.1

Zmienić

„Jak już stwierdził EKES⁴, obecnie na szczeblu europejskim brakuje jednoznacznej definicji kategorii samozatrudnienia, a zatem wszystkie właściwe władze stosują się do krajowych ram prawnych, co utrudnia realizację strategii zwalczania zjawiska fałszywie zadeklarowanego samozatrudnienia na szczeblu europejskim, zwłaszcza w wypadku pracy transgranicznej. EKES podkreślił⁽³⁾, że »status samozatrudnienia jest różnie rozumiany w poszczególnych państwach członkowskich« i że »różne definicje występują nie tylko w poszczególnych państwach europejskich, ale także w ustawodawstwie UE.«.”

⁽¹⁾ COM(2007) 628.

⁽²⁾ COM(2014) 221 final.

⁽³⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 14–19.

Wynik głosowania

Za: 115
Przeciw: 151
Wstrzymało się: 5

Punkt 2.2.2

Zmienić

„W tym kontekście EKES opowiedział się już za dokonaniem oceny doświadczeń zdobytych w różnych państwach członkowskich, aby wyciągnąć z niej wnioski i sporządzić zalecenia w sprawie skutecznej strategii zwalczania pozorowanego lub fałszywie zadeklarowanego samozatrudnienia. W swej opinii w sprawie nadużywania statusu samozatrudnienia⁵ EKES podkreślił, że konieczność opracowania wiarygodnych przepisów poprzez zdefiniowanie fikcyjnego samozatrudnienia, co zagwarantowałoby osobom faktycznie pracującym na własny rachunek i mikroprzedsiębiorstwom ochronę przed ryzykiem nieuczciwej konkurencji na rynku. »Potrzebne są rzetelniejsze dane, które pozwoliłyby na oszacowanie liczby pracowników znajdujących się w takiej sytuacji, oraz wskazanie granic, których dotyczy to zjawisko. Z tego względu kwestia ta wymaga szerszych badań naukowych«. EKES zalecił ponadto, by »rozwiązywanie specyficznych problemów osób samozatrudnionych było przedmiotem dialogu społecznego zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym, a także by umożliwić udział organizacji reprezentujących interesy tych osób w dialogu społecznym.«.”

Wynik głosowania

Za: 113
Przeciw: 156
Wstrzymało się: 9

Punkt 3.3

Zmienić

„Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, iż propozycja Propozycja dotycząca platformy europejskiej musi być jest w pełni zgodna i powinna pozostać zgodna z dorobkiem prawnym Wspólnoty i obowiązującymi w UE zasadami pomocniczości i proporcjonalności.””

Wynik głosowania

Za: 105
Przeciw: 152
Wstrzymało się: 13
