



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.4.2020 r.
COM(2020) 129 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**dotyczące wdrożenia decyzji (UE) 2016/344 w sprawie utworzenia europejskiej
platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy
nierejestrowanej**

1. WPROWADZENIE

Praca nierejestrowana, rozumiana jako wszelka działalność zarobkowa, zgodna z prawem pod względem swojej natury, lecz niezgłoszona organom publicznym¹, może przybierać różne formy, od całkowitego braku dokumentacji do niedoszacowania godzin, płac kopertowych i fikcyjnego samozatrudnienia. Praca nierejestrowana naraża pracowników na wiele rodzajów ryzyka, szkodzi finansom publicznym i szerszej spójności społecznej. Na szybko się zmieniającym i coraz bardziej mobilnym rynku pracy przyczynia się ona do dumpingu socjalnego i zakłóca uczciwą konkurencję w państwach członkowskich i pomiędzy nimi. Szacuje się, że średnio praca nierejestrowana stanowi około 14,3 % wartości dodanej brutto w sektorze prywatnym w UE, przy dużych różnicach pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi². W niedawnym badaniu Eurobarometru stwierdzono również, że około co dziesiąty Europejczyk (10 %) zgłosił, że w ubiegłym roku nabył towary lub usługi, które jego zdaniem wiązały się z pracą nierejestrowaną. Choć 3 % Europejczyków twierdzi, że sami prowadzili działalność nierejestrowaną w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy, jedna trzecia europejskich obywateli zna kogoś, kto prowadził taką działalność³.

Przeciwdziałanie pracy nierejestrowanej wymaga kompleksowego podejścia łączącego politykę w różnych dziedzinach (takich jak prawo pracy, zabezpieczenie społeczne i podatki) i jej realizacji zarówno poprzez środki odstraszające (np. inspekcje i sankcje), jak i zapobiegawcze (np. lepsze informowanie). Skuteczność środków z zakresu polityki różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto, o ile przeciwdziałanie pracy nierejestrowanej leży przede wszystkim w gestii organów krajowych, o tyle jest to stałe wyzwanie, które ma istotny wymiar transgraniczny.

W 2016 r. na mocy decyzji (UE) 2016/344⁴ uruchomiono europejską platformę na rzecz usprawnienia współpracy między państwami członkowskimi w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej. W kontekście, w którym współpraca transgraniczna miała charakter głównie doraźny, platforma pełniła rolę katalizatora zmian. Połączyła ona organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa państw członkowskich i partnerów społecznych w unikalną sieć, umożliwiającą uczenie się od siebie nawzajem, podejmowanie wspólnych działań i przyczynianie się w ten sposób do kształtowania bardziej sprawiedliwego europejskiego rynku pracy. W ramach tych działań platforma wniosła również wkład w realizację Europejskiego filaru praw socjalnych.

W dziedzinie mobilności pracowników ważnym wydarzeniem w ostatnim czasie było ustanowienie w 2019 r. Europejskiego Urzędu ds. Pracy⁵ (ELA), który zapewni sprawiedliwe, proste i skuteczne egzekwowanie przepisów UE dotyczących mobilności pracowników. W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1149 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiającym Europejski Urząd ds. Pracy przewiduje się włączenie platformy do Europejskiego Urzędu ds. Pracy jako stałej grupy roboczej, co prawdopodobnie

1 Komunikat Komisji „Zaostrzenie walki z pracą niezgłoszoną”, COM(2007) 628.

2 Williams C.C., Horodnic I.A., Bejakovic P., Mikulic D., Franic J., Kedir A., „An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)” [„Ocena skali pracy nierejestrowanej w Unii Europejskiej i jej strukturalnych uwarunkowań: szacunki z wykorzystaniem metody opartej na nakładach pracy”], 2017.

3 Specjalne badanie Eurobarometr nr 498, Praca nierejestrowana w UE, wrzesień 2019 r.

4 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/344 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej.

5 <https://ela.europa.eu/index.html>

nastąpi w 2021 r.⁶ To posunięcie sprawi, że działania platformy w dziedzinie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej będą mogły wykorzystywać szerszą perspektywę ELA w zakresie egzekwowania przepisów i prewencji. Możliwe będzie również stworzenie synergii z innymi zadaniami ELA, takimi jak dostarczanie informacji, wspólne i uzgodnione inspekcje oraz budowanie zdolności. Rozpoczęta w dniu 2 marca 2020 r. pierwsza europejska kampania na rzecz pracy rejestrowanej – #EU4FairWork, w której uczestniczy ELA, jest ważnym krokiem w tym względzie.

W niniejszym sprawozdaniu ze stosowania i wartości dodanej decyzji (UE) 2016/344 przedstawiono postępy poczynione w jej wdrażaniu, w nawiązaniu do dwuletniego sprawozdania platformy przyjętego w 2018 r.⁷ Zgodnie z art. 12 decyzji w sprawozdaniu ocenia się, w jakim stopniu platforma przyczyniła się do realizacji celów określonych w art. 4, w jakim stopniu wypełniła zadania określone w art. 5, wykonała działania określone w art. 6 i zrealizowała priorytety określone w swoich programach prac. Sprawozdanie zawiera wyniki specjalnego badania przeprowadzonego wśród członków platformy w 2019 r., a także bieżącego monitorowania działalności platformy.

Europejska platforma na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej w skrócie

W 2016 r., zgodnie z rezolucją Rady z 2003 r. i komunikatem Komisji z 2007 r. w sprawie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej⁸, uruchomiono europejską platformę w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej na rzecz usprawnienia współpracy między państwami członkowskimi (zwaną dalej „platformą”).

Jej celem jest przyczynienie się do zwiększenia skuteczności działań na szczeblu unijnym i krajowym poprzez a) poprawę współpracy między właściwymi organami i innymi zaangażowanymi podmiotami z państw członkowskich, b) poprawę potencjału różnych właściwych organów i podmiotów państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania transgranicznej pracy nierejestrowanej oraz c) zwiększanie świadomości społecznej w zakresie kwestii związanych z pracą nierejestrowaną, a także zachęcanie państw członkowskich do wzmożenia wysiłków (art. 4 „Cele”). Cele te powinny być osiągnięte poprzez a) wymianę najlepszych praktyk i informacji, b) rozwój wiedzy specjalistycznej i analiz, c) wspieranie i ułatwianie stosowania innowacyjnych sposobów prowadzenia efektywnej i wydajnej współpracy transgranicznej, a także oceny doświadczeń, d) przyczynianie się do przekrojowego rozumienia spraw związanych z pracą nierejestrowaną (art. 5 „Zadania”).

Platforma skupia ponad 50 zainteresowanych stron. Członkami platformy są wysocy rangą przedstawiciele ministerstw i organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa (inspektoraty pracy, organy podatkowe i ubezpieczeń społecznych), a także międzysektorowych partnerów społecznych. Pełnią oni rolę pojedynczych punktów kontaktowych, współpracując z krajowymi zainteresowanymi stronami i rozpowszechniając efekty uczenia się. Do obserwatorów zalicza się 14 partnerów społecznych z kluczowych sektorów, a także Eurofound, Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy oraz

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1149 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 883/2004, (UE) nr 492/2011 i (UE) 2016/589 oraz uchylające decyzję (UE) 2016/344.

7 Sprawozdanie dwuletnie <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20472&langId=en>

8 Rezolucja Rady w sprawie przekształcenia pracy nierejestrowanej w pełnoprawne zatrudnienie (2003/C 260/01) i komunikat Komisji „Zaostrzenie walki z pracą niezgłoszoną”, (COM(2007) 628).

Międzynarodową Organizację Pracy, Norwegię i Islandię jako członków Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Prezydium, składające się z przewodniczącego z Komisji i dwóch współprzewodniczących wybranych spośród wysokich rangą przedstawicieli, kieruje pracami platformy i nadaje jej działaniom strategiczny kierunek, przy wsparciu sekretariatu działającego przy Komisji. Posiedzenia plenarne platformy odbywają się dwa razy w roku.

Platforma działa w oparciu o roczny budżet w wysokości 1,35 mln EUR w ramach programu UE na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI). Ponadto w wyniku zaproszeń do składania wniosków udzielono wsparcia (za pośrednictwem EaSI) pięciu projektom współpracy transgranicznej w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej na kwotę 1,67 mln EUR, przyczyniając się do realizacji celów platformy.

2. POSTĘPY W WYPEŁNIANIU ZADAŃ PLATFORMY I REALIZACJI DZIAŁAŃ

Po przyjęciu wstępnego programu prac platformy w maju 2016 r. realizacja działań rozpoczęła się sprawnie. Od tego czasu przeprowadziła ona średnio 15 rocznych działań i skupiła ponad 1 450 zainteresowanych stron, które wspólnie uczyły się i współpracowały w różnych dziedzinach, od obiecujących strategii po struktury organizacyjne i działania transgraniczne.

W niniejszej sekcji omówiono te działania oraz ich wkład w realizację zadań platformy (art. 5). W poniższym tekście przedstawiono sposób, w jaki platforma zrealizowała trzy priorytety strategiczne określone w programach prac na lata 2017–2018 i 2019–2020⁹, mianowicie: 1) współpracę i wspólne działania, 2) wzajemne uczenie się oraz 3) poszerzanie wiedzy.

⁹ Programy prac na lata 2017–2018 i 2019–2020 są dostępne pod adresem:
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22305&langId=en>
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16358&langId=en>

Przegląd działań platformy od 2016 r.¹⁰



Według wyników badania przeprowadzonego w 2019 r. większość członków i obserwatorów platformy (84 %) podziela opinię, że platforma poczyniła znaczne lub bardzo znaczne postępy w realizacji swoich zadań¹¹. Do głównych działań, które się do tego przyczyniły, należą: organizacja seminariów (84 %), warsztatów tematycznych (74 %), grup roboczych (68 %), wizyt edukacyjnych pracowników (45 %).

2.1. Współpraca i działanie

Od momentu rozpoczęcia funkcjonowania w 2016 r. do końca 2019 r. platforma zorganizowała **31 wizyt pracowników i wspólnych działań** w 14 krajach przyjmujących, przy czym podróże i zakwaterowanie były objęte umową wspierającą platformę. Wizyty i działania wykorzystano konkretnie do wspierania wspólnych kontroli przeprowadzanych w jednym kraju z udziałem innych organów krajowych (42 %), głównie w sektorze budownictwa i rolnictwa. Inne rodzaje wizyt (np. wymiana edukacyjna, szkolenia i wspólne działania) pomogły członkom pogłębić wiedzę dotyczącą danego tematu, praktyki lub procesu w ramach bezpośrednich i praktycznych doświadczeń edukacyjnych. Dotyczyły one w szczególności kwestii związanych ze strukturami organizacyjnymi organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa, oceną ryzyka, eksploracją i analizą danych, systemami informatycznymi, bazami danych i internetowymi narzędziami wymiany informacji, nieuczciwym delegowaniem pracowników. Około połowa respondentów badania przeprowadzonego w 2019 r. uznała wizyty edukacyjne pracowników za jedno z pięciu najważniejszych działań przyczyniających się do realizacji celów i zadań platformy.

¹⁰ Dane liczbowe uwzględniają działania do końca 2019 r.

¹¹ Na przeprowadzone w 2019 r. badanie dotyczące zadowolenia i odbioru odpowiedziało w sumie 31 członków i obserwatorów platformy, w tym 27 członków platformy reprezentujących państwa członkowskie, jeden obserwator i trzech przedstawicieli partnerów społecznych.

Wspieranie wspólnych inspekcji w sektorze rolnym w Hiszpanii

W lipcu 2019 r. hiszpański inspektorat pracy wraz z hiszpańską i rumuńską policją zwrócił się do rumuńskiego inspektoratu pracy o przeprowadzenie wspólnych inspekcji w sezonie zbiorów czosnku w miejscowości Albacete, z wykorzystaniem wsparcia operacyjnego platformy. Przeprowadzono rozmowy i inspekcje z udziałem hiszpańskich pracodawców, hiszpańskich agentów pracy tymczasowej i rumuńskich pośredników. Zidentyfikowano ponad 500 pracowników i poinformowano ich o przysługujących im prawach. Trwają dochodzenia, a cztery osoby zostały aresztowane za przestępstwa związane z handlem ludźmi i wyzyskiem pracowników.

Członkowie platformy skupieni w **siedmiu grupach roboczych** wspólnie zastanowili się nad podstawowymi wyzwaniami, przed którymi stoją, co umożliwiło członkom odgrywanie aktywnej roli w kształtowaniu działań platformy. W ramach tych grup opracowano szereg praktycznych rozwiązań, takich jak propozycja usprawnienia wymiany informacji między organami krajowymi za pomocą potencjalnego modułu **systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym**, który dotyczyłby pracy nierejestrowanej, a także glosariusz terminów i środków związanych z przeciwdziałaniem pracy nierejestrowanej¹². Inne grupy robocze opracowały program prac platformy i ustosunkowały się do priorytetów krajowych oraz priorytetów partnerów społecznych. Większość członków platformy (68 %) uważa grupy robocze za jedno z pięciu najważniejszych działań przyczyniających się do realizacji celów i zadań platformy.

Projekty w ramach wzajemnej pomocy z powodzeniem zrealizowano w Bułgarii, Grecji, na Cyprze, Łotwie, Litwie, w Rumunii i na Słowacji¹³. Dały one członkom możliwość korzystania z doradztwa zespołu ekspertów platformy w strategicznych obszarach działania organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa. Projekty te często wynikały z krajowych priorytetów w zakresie reform strukturalnych, w tym priorytetów wyróżnionych w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru. Podejście zakładające autorefleksję, praktyczne wsparcie ze strony partnerów podczas dwóch wizyt oraz opracowanie planu działania przyczyniły się do wprowadzenia istotnych zmian, takich jak opracowanie nowych środków i ściślejsza współpraca między organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa. Wyniki przeprowadzonego w 2019 r. badania wykazały, że jest to jedno z działań, które w największym stopniu przyczyniły się do realizacji zadań platformy.

Wyniki wzajemnej pomocy na Łotwie

W następstwie przeprowadzonej w 2017 r. w ramach platformy wizyty projektowej dotyczącej wzajemnej pomocy łotewski państwowy inspektorat pracy dokonał przeglądu swojej strategii w zakresie pracy nierejestrowanej, zmodernizował cele strategiczne i przyjął nowe kluczowe wskaźniki skuteczności działania. W rezultacie położono większy nacisk na środki zapobiegawcze. Obecne działania skupiają się na przekształceniu pracy nierejestrowanej w pracę rejestrowaną, przy czym 74 % wszystkich zidentyfikowanych

¹² Dostępne pod adresem: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=en>

¹³ Wsparcie dla Belgii zaplanowano na 2020 r.

przypadków pracy nierejestrowanej jest obecnie przekształcanych w pracę zarejestrowaną¹⁴.

2.2. Wzajemne uczenie się

Wzajemne uczenie się i systematyczna wymiana informacji mają kluczowe znaczenie dla działalności platformy, ponieważ przyczyniają się do poprawy skuteczności wysiłków na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej w całej UE.

Podczas **seminariów platformowych** analizowano palące kwestie i pojawiające się praktyki (np. zapobieganie, kompleksowe podejście do przeciwdziałania pracy nierejestrowanej, podnoszenie świadomości) oraz kluczowe sektory dotknięte problemem pracy nierejestrowanej (np. budownictwo, rolnictwo, transport). Ustalenia wynikające z tych spotkań udokumentowano w materiałach edukacyjnych, które są publicznie dostępne na stronie internetowej platformy¹⁵.

Sześć **warsztatów tematycznych** wspomogło członków w doskonaleniu ich skuteczności i zacieśnianiu współpracy transgranicznej poprzez bardziej dogłębne wzajemne uczenie się i rozwiązywanie problemów (obejmujące wizytę kontrolną i opracowanie zestawu narzędzi dla praktyków). Wybrane tematy obejmowały umowy dwustronne i protokoły ustaleń, eksplorację danych, ocenę ryzyka; działania informacyjne skierowane do pracowników i przedsiębiorstw, wspólne i uzgodnione działania transgraniczne oraz przyszły profil roli i kompetencji inspektoratów pracy. W badaniu przeprowadzonym w 2019 r. seminaria platformowe (84 %) i warsztaty tematyczne (74 %) często wskazywano jako działania najbardziej przyczyniające się do realizacji zadań platformy.

Dzielenie się pomysłami i przekształcanie skutecznych praktyk w Grecji

Warsztaty tematyczne poświęcone przeglądowi kwestii związanych z oceną ryzyka, które odbyły się w Hiszpanii w 2018 r., zainspirowały grecki inspektorat pracy do udoskonalenia własnego narzędzia analizy ryzyka celem poprawy wykrywania pracodawców zatrudniających pracowników nierejestrowanych. Grecki inspektorat pracy zastosował tę nową metodę oceny ryzyka, aby wysłać pisma powiadamiające do potencjalnie zagrożonych przedsiębiorstw. Ogłoszone w wyniku kontroli pisma spowodowały w pierwszym miesiącu po wysłaniu pisma wzrost zadeklarowanej liczby umów o pracę w pełnym wymiarze godzin o 31 %.

Ponadto na **odbywających się dwa razy do roku posiedzeniach plenarnych** wyznaczono dzień tematyczny przeznaczony na omówienie konkretnej dziedziny pracy nierejestrowanej i potencjalnych skutecznych podejść w zakresie polityki. Powyższe obejmuje priorytety określone w decyzji ustanawiającej platformę, takie jak firmy przykrywkowe, ochrona danych i wymiana danych.

¹⁴ Może to obejmować na przykład zapewnienie pracownikom nierejestrowanym otrzymania formalnej umowy o pracę.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>

2.3. Poszerzanie wiedzy

Poszukiwanie rozwiązań służących przeciwdziałaniu pracy nierejestrowanej jest skomplikowane, a poszerzanie bazy wiedzy na temat wszystkich jej aspektów przyczynia się do budowania wiedzy fachowej odpowiednich podmiotów na temat konkretnych zagadnień związanych z pracą nierejestrowaną. W ramach platformy zgromadzono **nową wiedzę** na temat konkretnych rodzajów pracy nierejestrowanej (np. wynagrodzenia kopertowe, praca nierejestrowana w gospodarce opartej na platformie współpracy, fikcyjne samozatrudnienie) oraz środków mających na celu zapobieganie im i zniechęcanie do nich – ponad 100 materiałów edukacyjnych i 120 kart przedstawia dobre praktyki.

Ogółem opublikowano **14 badań i sondaży**, co przyczyniło się do wypracowania podejścia w większym stopniu opierającego się na dowodach. Zapewniły one syntezę istniejącej wiedzy specjalistycznej i pozwoliły na opracowanie nowej wiedzy na temat konkretnych rodzajów pracy nierejestrowanej, pojawiających się tendencji i podejść politycznych. Zgodnie z priorytetami określonymi w decyzji, badania te skupiały się na fikcyjnym samozatrudnieniu, niedostatecznym poziomie rejestracji zatrudnienia, ochronie danych i wymianie informacji, podejściach prewencyjnych, współpracy transgranicznej oraz dokumentowaniu przypadków udanego zaangażowania partnerów społecznych. W badaniach i ankietach przeprowadzonych w ramach platformy wykorzystano wspólne doświadczenia i wiedzę specjalistyczną w celu zaproponowania rozwiązań opartych na dowodach. Jedynie 32 % członków platformy umieściło je jednak w pierwszej piątce działań przyczyniających się do realizacji celów i zadań platformy. Jako sposób na poprawę ich użyteczności zaproponowano ich tłumaczenie.

Skala pracy nierejestrowanej

Trudno jest oszacować skalę pracy nierejestrowanej w Europie, biorąc pod uwagę, że z definicji jest ona niewidoczna. Wstępnym krokiem było podsumowanie w arkuszach informacyjnych charakterystyki pracy nierejestrowanej we wszystkich krajach UE oraz instytucji zaangażowanych w rozwiązywanie tego problemu¹⁶. W 2017 r. przeprowadzono również badanie dotyczące skali zjawiska pracy nierejestrowanej w całej Europie. W oparciu o rozbieżności między nakładem pracy zgłoszonym przez pracowników i przedsiębiorstwa w badaniu oszacowano, że 9,3 % całkowitego nakładu pracy w sektorze prywatnym UE stanowi praca nierejestrowana oraz że praca nierejestrowana stanowi 14,3 % wartości dodanej brutto w sektorze prywatnym¹⁷. Istnieją jednak znaczne różnice w skali tego zjawiska w poszczególnych państwach członkowskich – od 7 % do 27 % wartości dodanej brutto.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=en>

¹⁷ Williams C.C., Horodnic I.A., Bejakovic P., Mikulic D., Franic J., Kedir A., „An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)” [„Ocena skali pracy nierejestrowanej w Unii Europejskiej i jej strukturalnych uwarunkowań: szacunki z wykorzystaniem metody opartej na nakładach pracy”], 2017, dostępne pod adresem: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18799&langId=en>

2.4. Działania w zakresie komunikacji

W ramach platformy opracowano oparte na dowodach naukowych zasoby dotyczące najlepszych sposobów przeciwdziałania pracy nierejestrowanej. **Wirtualna biblioteka**¹⁸ platformy zawiera cenne informacje i praktyki powstające w ramach platformy. Rozsyłany dwa razy do roku biuletyn informacyjny publikowany po posiedzeniach plenarnych zapewnia zainteresowanym stronom aktualne informacje na temat platformy, jej działań i członków. Do celów komunikacji wewnętrznej członkowie i obserwatorzy platformy dzielą się dokumentami i ogłaszają wydarzenia we własnym, wspólnym środowisku pracy. Dnia 2 marca platforma rozpoczęła pierwszą europejską kampanię na rzecz pracy rejestrowanej – #EU4FairWork.

2.5. Zakres tematyczny platformy: gromadzenie dowodów obejmujących szeroki zakres zagadnień

W ciągu pierwszych lat swojej działalności platforma skonsolidowała wiedzę i zgromadziła szereg dowodów na temat różnych kwestii, od podejść politycznych po zarządzanie strategiczne i współpracę transgraniczną.

¹⁸ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>

Niektóre kluczowe tematy podejmowane w ramach działań edukacyjnych



Sektory

- Rolnictwo
- Transport
- HORECA
- Budownictwo



Współpraca

- Partnerzy społeczni
- Działania transgraniczne
- Udostępnianie danych



Poszerzanie wiedzy

- Szacunkowa skala pracy nierejestrowanej
- Praktyki oparte na dowodach



Budowanie zdolności

- Kluczowe wskaźniki skuteczności działania
- Podejścia kompleksowe
- Działania zapobiegawcze



Innowacje

- Ocena ryzyka
- Analiza danych i eksploracja danych

Skuteczne podejście: wyciągnięte wnioski

Kluczowe elementy skutecznego podejścia, na które zwrócono uwagę w pierwszych latach działalności, to m.in.:

Współdziałanie: odpowiedzialność za przeciwdziałanie pracy nierejestrowanej spoczywa zazwyczaj na wielu resortach rządowych, co może prowadzić do braku skoordynowanego podejścia. Zakres, w jakim państwa członkowskie angażują partnerów społecznych, często ogranicza się do wzajemnej wymiany informacji i konsultacji. Strategiczne podejście międzyagencyjne zapewnia lepszy dostęp do danych i informacji, pomaga budować wzajemne zrozumienie, wspólne strategie i konkretne działania.

Koncentracja wysiłków i zasobów – ocena ryzyka i analiza danych: niektóre państwa członkowskie opracowały modele oceny ryzyka, które umożliwiają organom odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa zwrócenie uwagi na najbardziej ryzykowne przypadki pracy nierejestrowanej. Podejście to jest ukierunkowane na skuteczne wykorzystanie zasobów i poprawę wskaźników skuteczności kontroli. Skuteczniejsze wykorzystanie danych jest istotną częścią oceny ryzyka.

Połączenie podejścia odstraszającego i prewencyjnego: istnieje potrzeba opracowania podejścia łączącego skuteczniejsze kontrole i egzekwowanie przepisów po wystąpieniu pracy nierejestrowanej ze środkami mającymi na celu przede wszystkim zapobieganie jej występowaniu. Członkowie platformy stosują szereg różnych podejść prewencyjnych, w tym zachęty stymulujące podaż i popyt, kampanie uświadamiające (skierowane do pracodawców, pracowników i społeczeństwa) oraz reformy instytucji mające wspierać te działania.

Podejścia kompleksowe przewidujące równoległe wykorzystanie szeregu środków: stosowanie zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich środków zapewnia najskuteczniejszy i najbardziej efektywny sposób przeciwdziałania pracy nierejestrowanej. Podejście kompleksowe ma charakter strategiczny i skoordynowany, ponieważ do przekształcenia pracy nierejestrowanej w pracę rejestrowaną wykorzystuje się w jego ramach połączenie podejścia bezpośredniego (np. inspekcje w miejscu pracy i wzajemny nadzór) i pośredniego

(np. kampanie uświadamiające i inicjatywy edukacyjne).

Według respondentów badania przeprowadzonego w 2019 r. w przyszłości platforma powinna w większym stopniu koncentrować się na inicjatywach służących podnoszeniu świadomości i budowaniu zaufania (65 % respondentów), inicjatywach na rzecz prowadzenia działalności rejestrowanej¹⁹ (55 %) oraz działaniach na szczeblu transgranicznym (55 %). Respondenci nie widzą potrzeby wprowadzania większych zmian w działalności. Nadal należy koncentrować się na wydarzeniach skupiających członków w celu wymiany praktyk w ramach seminariów (74 %), warsztatów tematycznych (65 %), grup roboczych (61 %) oraz wizyt edukacyjnych pracowników (52 %). Zdaniem 48 % respondentów należy kontynuować dzielenie się kartami dobrych praktyk i opisami udanych działań.

3. POSTĘPY OSIĄGNIĘTE W REALIZACJI CELÓW PLATFORMY

W niniejszej sekcji przeanalizowano postępy w realizacji celów platformy zgodnie z art. 4 decyzji.

Osiągnięcia platformy: przegląd



3.1. Poprawa współpracy między właściwymi organami i innymi zaangażowanymi podmiotami z państw członkowskich w celu skuteczniejszego i bardziej efektywnego przeciwdziałania pracy nierejestrowanej

Budowanie wielowymiarowej sieci

Platforma zrzesza ponad 50 zainteresowanych stron, łącząc je w niepowtarzalną sieć w kontekście, w którym odpowiedzialność za przeciwdziałanie pracy nierejestrowanej jest zazwyczaj rozproszona pomiędzy różnymi organami, a zaangażowanie partnerów społecznych jest nierówne. Zanim powstała platforma, okazji do współpracy na szczeblu UE

¹⁹ Tego rodzaju zachęty uwzględniają szeroki zakres środków, w tym na przykład inspekcje doradcze, usługi w zakresie formalizacji oraz ukierunkowane obniżki podatku VAT w zagrożonych sektorach.

było mało i była to w większości współpraca doraźna (np. za pośrednictwem Komitetu Starszych Inspektorów Pracy, Komitetu Ekspertów ds. Delegowania Pracowników i Komitetu ds. Zatrudnienia, których głównym zadaniem nie jest zwalczanie pracy nierejestrowanej); zakres wymiany wiedzy i współpracy był znikomy.

Dzięki istnieniu platformy **rozszerzono istniejące sieci i wzmocniono współpracę** w dziedzinie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej, zarówno w poszczególnych krajach, jak i na poziomie międzynarodowym. Prawie wszyscy respondenci (94 %) badania przeprowadzonego w 2019 r. stwierdzili, że działania w ramach platformy przyczyniły się do rozszerzenia sieci i kontaktów ich organizacji. Większość (68 %) jest zdania, że platforma przyczyniła się również do poprawy współpracy między właściwymi organami i innymi zaangażowanymi podmiotami z państw członkowskich.

Członkowie i obserwatorzy byli ogólnie rzecz biorąc aktywni i wszyscy wzięli udział w działaniach. W zależności od kraju poziom zaangażowania w platformę i udziału w niej był jednak różny. Sieć jest wciąż na etapie rozwoju i nadal istnieje duży niewykorzystany potencjał, jeżeli chodzi o pełne zaangażowanie członków i obserwatorów, w tym partnerów społecznych, oraz skuteczniejsze rozpowszechnianie wiedzy w celu osiągnięcia większego zaangażowania i wpływu.

Wypracowanie konsensusu w odniesieniu do skutecznych podejść politycznych

Kiedy uruchomiono platformę, państwa członkowskie znajdowały się w bardzo różnych punktach wyjściowych, jeżeli chodzi o poziom i charakter stosowanego przez nie ogólnego podejścia, możliwości organizacyjne oraz zakres, w jakim praca nierejestrowana była uważana za priorytet. Od tego czasu platforma **przyczyniła się do nadania zwalczaniu pracy nierejestrowanej rangi priorytetowego działania oraz do osiągnięcia konsensusu w odniesieniu do skutecznych podejść politycznych**. Dzięki współpracy z partnerami, a zwłaszcza dzięki wzajemnej pomocy, członkowie platformy otrzymali bezpośrednie wsparcie w projektowaniu i realizowaniu takich podejść.

Z informacji zwrotnych otrzymanych od członków wynika, że platforma przyczyniła się w szczególności do **opracowania bardziej kompleksowego podejścia do przeciwdziałania pracy nierejestrowanej**. Poza położeniem dużego nacisku na wymianę informacji i podnoszenie świadomości w ramach platformy zachęca się także do zmiany w kierunku przekształcania pracy nierejestrowanej w pracę rejestrowaną z wykorzystaniem bardziej skutecznych podejść odstraszających takich jak kontrole i sankcje, w oparciu o ocenę ryzyka i lepszą wymianę danych. Członkowie platformy wskazali, że w wyniku zaangażowania w działania w ramach platformy ich kraj lub organizacja wprowadziły lub planują wprowadzić zmiany (na przykład w ramach polityki i środków wykonawczych) w odniesieniu do: inicjatyw mających na celu podnoszenie poziomu świadomości i budowanie zaufania (52 %), środków odstraszających i środków wykrywania (39 %), operacji na poziomie transgranicznym (32 %), zachęt do prowadzenia działalności rejestrowanej (23 %), modeli organizacyjnych (16 %) i szerszych reform strukturalnych (16 %).

Jeżeli chodzi o podejścia do zwalczania pracy nierejestrowanej, w ramach platformy kładzie się jednak nacisk raczej na przeciwdziałanie naruszeniom prawa pracy niż na brak zgodności z przepisami dotyczącymi podatków i zabezpieczenia społecznego, co odzwierciedla skład członkowski platformy. Poza tym dalsze postępy w tej dziedzinie utrudnia także ograniczona baza dowodowa, na której można się oprzeć.

W kierunku bardziej kompleksowego podejścia

W ramach konsensusu wśród członków platformy i obserwatorów ustalono, że do przeciwdziałania pracy nierejestrowanej na szczeblu politycznym i operacyjnym przy wykorzystaniu pełnego zakresu dostępnych środków z zakresu polityki oraz współpracy między kluczowymi organami oraz z partnerami społecznymi konieczne jest „kompleksowe podejście”.

W badaniu przeprowadzonym w ramach platformy z 2019 r. podkreślono istotne ulepszenia w tym zakresie: utworzono nowe krajowe organy koordynacyjne we Francji, na Litwie i w Rumunii, uruchomiono krajowy projekt pilotażowy w Finlandii²⁰, a także opracowano bardziej kompleksowy zakres środków lub nowe strategie we Francji, w Grecji i na Łotwie.

3.2. Poprawa potencjału właściwych organów i podmiotów państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania transgranicznej pracy nierejestrowanej

Poszczególne rodzaje transgranicznej pracy nierejestrowanej, świadczonej na przykład przez nierejestrowanych pracowników mobilnych z UE lub związanej z oszukańczym delegowaniem pracowników – w tym za pośrednictwem firm przykrywek – wymagają szerszej i lepszej współpracy transgranicznej. Zakres współpracy obejmuje zazwyczaj działania od wymiany informacji i pracowników do wspólnych inspekcji w oparciu o dwustronne umowy i protokoły ustaleń.

Wspólny nordycki projekt dotyczący pracy nierejestrowanej

Przy wsparciu w postaci finansowania UE w ramach programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) Dania, Estonia, Finlandia, Islandia, Łotwa, Norwegia i Szwecja połączyły siły na rzecz współpracy w ramach wspólnego nordyckiego projektu dotyczącego pracy nierejestrowanej. Projekt koncentruje się na wspólnych inspekcjach, wymianie dobrych praktyk (zwłaszcza dotyczących podejść do komunikacji i zapobiegania) oraz ocenie wyników. Jego celem jest lepsze wyposażenie krajów nordyckich, by mogły one przeciwdziałać pracy nierejestrowanej poprzez wymianę informacji, współpracę, możliwości pomocy i wymianę wiedzy.

Istnienie platformy pomogło państwom członkowskim utworzyć partnerstwa na rzecz przeciwdziałania transgranicznej pracy nierejestrowanej i utorowało drogę do dalszej współpracy w ramach Europejskiego Urzędu ds. Pracy. Dzięki coraz większemu wzajemnemu zaufaniu i regularnym kontaktom państwa członkowskie wzmocniły istniejące partnerstwa i zaangażowały się we współpracę z nowymi krajami. Ponadto w programie prac kładzie się coraz większy nacisk na aspekty transgraniczne i dostarczane narzędzia, których celem jest wspieranie krajów w doskonaleniu ich praktyk za pomocą badań (np. dotyczących współpracy transgranicznej), grup roboczych (ds. wymiany danych) oraz tematycznych

²⁰ Krajowy projekt pilotażowy dotyczący przestępstw związanych z pracą objął organy BHP, organy podatkowe i organy policji i miał na celu zapewnienie bardziej strategicznej współpracy w ramach wspólnych działań i projektów współpracy.

warsztatów i zestawów narzędzi (dotyczących dwustronnych umów i protokołów ustaleń oraz wspólnych i uzgodnionych inspekcji).

Poziom **zaangażowania we współpracę transgraniczną pozostaje jednak nierówny**. Organy krajowe koncentrują się głównie na współpracy doraźnej z sąsiadującymi krajami, reagując raczej na bezpośrednie wyzwania niż realizując plan strategiczny. Większość inspektoratów pracy rzadko angażuje się w uzgodnione i wspólne inspekcje transgraniczne (raz lub dwa razy w roku)²¹. Współpraca w kontekście Europejskiego Urzędu ds. Pracy, w tym z organizacjami partnerów społecznych, może pozwolić na sprostanie niektórym z tych wyzwań i rozwiązanie problemu ograniczonej zdolności operacyjnej platformy.

Znacznym wzrost współpracy transgranicznej i postępy w zakresie poprawy zdolności

W badaniu z 2019 r. 61 % respondentów oświadczyło, że platforma przyczyniła się do poprawy zdolności odpowiednich podmiotów państw członkowskich do przeciwdziałania transgranicznej pracy nierejestrowanej. Organizacje podjęły działania lub planują zaangażować się w takie działania w kolejnym roku, w tym w: transgraniczne spotkania urzędników (52 %), wymianę pracowników / wspólne działania (41 %), wspólne inspekcje (39 %).

3.3. Zwiększanie świadomości społecznej w zakresie kwestii związanych z pracą nierejestrowaną oraz zachęcanie państw członkowskich do wzmożenia starań

Platforma przyczyniła się do **położenia większego nacisku na podnoszenie świadomości wśród członków platformy**, przy czym połowa członków poinformowała o zmianach w tym obszarze. Prace skoncentrowane były przede wszystkim na zachęcaniu członków do dzielenia się swoimi wnioskami z kampanii uświadamiającej za pośrednictwem konkretnych działań (np. warsztatów tematycznych i zestawu narzędzi²², seminariów dotyczących podejść zapobiegawczych oraz upowszechniania działań platformy).

Bezpośredni wpływ na wzrost świadomości społecznej ma jednak mniejszą dynamikę. W badaniu z 2019 r. tylko 35 % respondentów przyznało, że w ramach platformy poczyniono znaczne lub bardzo znaczne postępy w realizacji tego celu. Uznając potrzebę zwiększenia tego wpływu, w ramach programu prac na lata 2019–2020 skoncentrowano się w większym stopniu na komunikacji i podnoszeniu świadomości. Pierwsza kampania w ramach platformy dotycząca korzyści z pracy rejestrowanej, opracowana przez członków i obserwatorów, zostanie przeprowadzona w okresie od marca do czerwca 2020 r. Będzie się ona opierać na tygodniowym działaniu wzywającym członków do połączenia wysiłków.

4. WNIOSKI

Od swojego uruchomienia w 2016 r. europejska platforma na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej ułatwia szerszą współpracę między

²¹ Stefanov R., Mineva D., Terziev P., „Cross-border actions tackling undeclared work. European Platform tackling undeclared work” [„Działania transgraniczne na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej. Europejska platforma na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej”], 2019 r. Bruksela

²² Narzędzia i podejścia informacyjne mające na celu dotarcie do pracodawców i pracowników w kontekście przeciwdziałania pracy nierejestrowanej, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20864&langId=en>

krajami oraz w krajach. W oparciu o silne zarządzanie, kompleksowy program prac i aktywne zaangażowanie członków platforma przyczyniła się do poprawy skuteczności oraz modernizacji organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa w całej UE. W ramach platformy powstała solidna baza wiedzy opartej na dowodach, co umożliwiło państwom członkowskim i partnerom społecznym uczenie się od siebie nawzajem, wprowadzanie innowacji i wspólne działania.

Jeżeli chodzi o pozostałe wyzwania, dzięki działaniom w ramach platformy podkreślono potrzebę wzmocnienia zaangażowania ze strony wszystkich członków oraz zwiększenia zdolności operacyjnej platformy. Organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa i partnerzy społeczni muszą w dalszym ciągu dążyć do bardziej skutecznej współpracy, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, kontynuując budowanie podejść strategicznych i operacyjnych na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej. Istnieje duży potencjał pogłębienia wzajemnego uczenia się między organami państw członkowskich, a także poprawy skuteczności środków na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej w szczególności przez lepszą wymianę danych, analizę danych i ocenę ryzyka oraz lepszą współpracę transgraniczną. Po części takie usprawnienia można zapewnić dzięki dalszemu rozwijaniu systemów informacyjnych na szczeblu UE, które można wykorzystywać nie tylko do identyfikowania działalności wysokiego ryzyka na potrzeby inspekcji, ale także do lepszego ukierunkowywania podejść zapobiegawczych. W tym zakresie bardzo ważne jest także dalsze wypracowywanie synergii z najważniejszymi inicjatywami i strategiami politycznymi UE (na przykład dotyczącymi warunków pracy w ramach gospodarki opartej na platformach, europejskiego semestru i wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych, wymiany informacji do celów podatkowych, w tym na temat dochodów z zatrudnienia²³) oraz instrumentami finansowania (np. Europejskim Funduszem Społecznym Plus). Jest również ważne, aby w dalszym ciągu rozwijać kompleksowe podejście obejmujące skuteczne i wydajne środki odstraszające oraz przede wszystkim środki mające na celu zapobieganie występowaniu zjawiska pracy nierejestrowanej. W przyszłości można także położyć większy nacisk na kształcenie i zwiększanie świadomości wśród obywateli, pracowników i pracodawców, jeżeli chodzi o ich prawa, odpowiedzialność i obowiązki. #EU4FairWork, pierwsza kampania informacyjna i uświadamiająca w ramach platformy przewidziana na okres od marca do czerwca 2020 r., jest istotnym krokiem w tym kierunku, stanowiącym podstawę dalszych działań.

Współpraca państw członkowskich w ramach Europejskiego Urzędu ds. Pracy ma mocne fundamenty dzięki wysokiemu poziomowi zaufania i ugruntowanej współpracy między członkami i obserwatorami platformy. Zapewni to solidną podstawę lepszej współpracy transgranicznej i budowania zdolności na początkowym etapie działania Europejskiego Urzędu ds. Pracy, który ma znacznie szersze uprawnienia. Szerszy zakres działania ELA zrównoważy bardziej ograniczone zdolności operacyjne platformy i nierównomierne zaangażowanie jej członków.

Program prac platformy na lata 2019–2020 będzie wdrażany zgodnie z planem, co umożliwi płynne przejście. Kiedy Europejski Urząd ds. Pracy osiągnie pełną zdolność operacyjną, decyzja (UE) 2016/344 zostanie uchylona, jednak obecne cele, zadania i działania w ramach platformy zostały w dużej mierze potwierdzone w rozporządzeniu ustanawiającym

²³ Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania.

Europejski Urząd ds. Pracy (art. 12 i załącznik)²⁴. Poza tym ustanowienie Europejskiego Urzędu ds. Pracy daje możliwość wprowadzania dalszych zmian i stawienia czoła wyzwaniom wynikającym z początkowej konfiguracji platformy.

Europejski Urząd ds. Pracy określi priorytety i zaproponuje, w jaki sposób sprostać określonym powyżej wyzwaniom w dłuższej perspektywie czasowej. Można oczekiwać, że platforma, jako stała grupa robocza Europejskiego Urzędu ds. Pracy, koncentrować się będzie na swoim głównym zadaniu, jakim jest przeciwdziałanie pracy nierejestrowanej, podczas gdy niektóre zadania o charakterze bardziej horyzontalnym, takie jak wspieranie operacyjnej współpracy transgranicznej, budowanie zdolności w organach odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa i rozwój narzędzi ogólnounijnych, będzie można spójnie realizować w ramach szerszej działalności Europejskiego Urzędu ds. Pracy. Platforma będzie korzystała z wszechstronnej struktury operacyjnej w ramach Europejskiego Urzędu ds. Pracy oraz ze specjalistycznej wiedzy eksperckiej personelu w różnych dziedzinach. Ze względu na synergie z innymi działaniami Europejskiego Urzędu ds. Pracy i silny mandat do przeciwdziałania pracy nierejestrowanej można zwiększyć skalę działań prowadzonych w ramach platformy, można je dopracować, ukierunkować i zaplanować w dłuższej perspektywie czasowej. Udział Europejskiego Urzędu ds. Pracy w kampanii platformy dotyczącej korzyści płynących z pracy rejestrowanej²⁵, która odbędzie się w 2020 r., jest dobrym przykładem synergii i wzajemnego dostosowania inicjatyw na szczeblu UE na rzecz wspierania uczciwości na europejskim rynku pracy.

Ustanowienie Europejskiego Urzędu ds. Pracy dostarczy motywacji do bardziej skutecznego przeciwdziałania pracy nierejestrowanej i przekształcenia jej w pracę rejestrowaną, co przyczyni się do zapewnienia uczciwych warunków pracy, uczciwej konkurencji i uczciwej mobilności z korzyścią dla pracowników, gospodarki i ogółu społeczeństwa.

24 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1149 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 883/2004, (UE) nr 492/2011 i (UE) 2016/589 oraz uchylające decyzję (UE) 2016/344.

25 Europejski Urząd ds. Pracy, Program prac na 2020 r., https://ela.europa.eu/documents/ELA_Work_Programme_2020.pdf