

Jakub A. Kus
Sekretarz Związku Zawodowego
„Budowlani”

Szara strefa – jako czynnik samoistnie pogarszający sytuację rzetelnych przedsiębiorców

Badanie wpływu zjawiska „szarej strefy” na rynek pracy i produkcji w polskim sektorze budowlanym a także na funkcjonowanie firm wykonawczych i przemysłu materiałów budowlanych jest utrudnione. Dane dotyczące występowania zjawiska, czy grupy zjawisk nazywanych „szarą strefą” są fragmentaryczne i dalece niewystarczające. Publiczne służby statystyczne przeprowadzają okresowo badanie aktywności ekonomicznej ludności na reprezentatywnej grupie gospodarstw domowych (BAEL). To badanie nie dotyczy jednak przedsiębiorstw i dostarcza jedynie ograniczonych informacji w obszarze niedeklarowanego zatrudnienia w gospodarstwach domowych. Wszelkie inne dane dotyczące zjawisk, które można określić mianem „szarej strefy” są przekazywane przez różne organy kontrolne i z racji ograniczonego zasięgu tych kontroli są fragmentaryczne.

W ocenie zdecydowanej większości środowisk i organizacji działających w polskim budownictwie występowanie „szarej strefy” w obszarze pracy, usług, produkcji i obrotu w budownictwie ma negatywny wpływ zarówno na stabilność rynku pracy, konkurencyjność budownictwa i produkcji wyrobów budowlanych, funkcjonowanie systemu zamówień oraz jakość zarówno stosowanych materiałów budowlanych jak i wykonawstwa. Te negatywne opinie nie przekładają się jednak na spójne i skuteczne działania skierowane na ograniczanie zjawiska „szarej strefy” pracy, produkcji i usług w naszym sektorze.

Problemem jest samo zdefiniowanie zjawiska szarej strefy. Istnieje wiele definicji obejmujących różne aspekty zjawiska. Próby definicji (a także wprowadzania rozwiązań prawnych ograniczających „szarą strefę” podejmuje od pewnego czasu Komisja Europejska.

W dużym uproszczeniu, bazując na opracowaniach UE, możemy przyjąć, że **„szarą strefą” nazywamy ten obszar działań na rynku usług produkcji i pracy, który wykracza poza ramy prawa i w istotny sposób je narusza. Do takich działań możemy zaliczyć zaniżanie kosztów pracy poprzez zaniżanie wynagrodzeń, uchylanie się od ponoszenia obowiązkowych pozapłacowych kosztów pracy, unikanie ewidencjonowania rzeczywistego zatrudnienia, stosowanie niedopuszczalnych, tańszych technologii wykonania, wprowadzanie do obrotu i stosowanie produktów niskiej jakości, unikanie ewidencjonowania działalności podlegającej opodatkowaniu etc.** „Szara strefa”, w odróżnieniu od „czarnej strefy” występuje z reguły na **styku sfery legalnej i nielegalnej**. Pozwala przedsiębiorcy, pracownikowi czy osobie samozatrudnionej na funkcjonowanie w oficjalnym obrocie gospodarczym i na rynku pracy przy jednoczesnym naruszaniu reguł uczciwej konkurencji.

Celem panelu jest próba odpowiedzi na pytanie dlaczego działania ograniczające to zjawisko są niewystarczające bądź nieskuteczne a także ocena skali zjawisk destrukcyjnych związanych z występowaniem „szarej strefy” oraz próba określenia pożądanych kierunków działań władz publicznych i samego środowiska budowlanego.

Kryzys w sektorze budowlanym wpływa na wzrost zjawisk określanym mianem „szarej strefy”. Taka jest powszechna intuicja, choć dotychczasowe, fragmentaryczne badania prowadzone w różnych krajach europejskich nie wykazują bezpośredniej korelacji pomiędzy wielkością „szarej strefy” (szczególnie zatrudnienia) i stanem koniunktury budowlanej. Bez wątplenia jednak w trakcie kryzysu zjawiska związane z występowaniem „szarej strefy” są szczególnie widoczne i odczuwalne na rynku budowlanym.

Systemową przyczyną występowania „szarej strefy” jest konkurencja na rynku pracy, usług i dostaw w warunkach funkcjonowania wolnego rynku, na którym dominuje zamawiający – inwestor. Ograniczony dostęp do rynku powoduje dążenie do obniżania kosztów pracy, usług i produkcji. Ten proces obniżania kosztów jest zjawiskiem normalnym, pod warunkiem, że odbywa się w granicach obowiązującego prawa i dotyczy przede wszystkim podnoszenia wydajności pracy poprzez poprawę jej organizacji, ograniczania zbędnych pozapłacowych kosztów pracy, wprowadzania nowych, tańszych (ale nie gorszych jakościowo) technologii, poprawę obsługi logistycznej.

Szara strefa w budownictwie jest zjawiskiem trwałym. Ilość przedsiębiorstw, czy raczej podmiotów gospodarczych określanych tą nazwą i osób wykonujących pracę w szarej strefie może się zmieniać, nigdy jednak nie osiąga wartości, które moglibyśmy ignorować w analizie sytuacji w sektorze budowlanym. Nie ulega wątpliwości, że kontrola rynku budowlanego w tym obszarze jest potrzebna.

Pojęcie „szarej strefy” dotyczy zarówno nieoficjalnego, nie objętego państwowym systemem podatkowym, statystycznym etc. systemu gospodarczego jak i rynku pracy. Te sprawy przenikają się, choć nie są tożsame. Są przedsiębiorstwa w sektorze budowlanym, które wytwarzają, świadczą usługi i nawet zatrudniają, choć oficjalnie nie istnieją i nie płacą podatków. To „czarna strefa”. Pojęcie "szarej strefy" w znacznie większym zakresie odnosi się do istniejących, legalnych firm nie wykazujących faktycznego stanu swych obrotów, świadczonych usług, ilości zatrudnianych pracowników, czy rzeczywistego wymiaru czasowego i rzeczowego świadczonej przez nich pracy. Dotyczy to również produkcji materiałów budowlanych i wprowadzania ich do obrotu. **Szara strefa w budownictwie nie jest przyczyną lecz skutkiem systemowych patologii struktury gospodarczej.**

Budownictwo nie jest oczywiście jedynym sektorem, w którym występuje „szara strefa”. Jest jednak sektorem, w którym zjawisko pozalegalnego i nieoficjalnego obrotu gospodarczego i istnienia znaczącej sfery nielegalnego zatrudnienia jest szczególnie widoczne i dotkliwe.

Źródłem tego stanu rzeczy trzeba szukać na przełomie lat 80/90 ubiegłego wieku,. Odbyła się żywiołowa prywatyzacja sektora i jednocześnie jego atomizacja bez wprowadzania porządkujących ją ram prawnych. Pracownicy z dnia na dzień zostali pozbawieni osłon socjalnych (wprowadzono je znacznie później), rozpadł się system ochrony bezpieczeństwa pracy.

Nowe prawo pracy (czyli Kodeks) nie uwzględniło specyfiki budownictwa – tzn. samego cyklu inwestycyjnego i sezonowych zmian dotyczących intensywności pracy i nie zapewniło pracownikom budownictwa stabilności ochrony socjalnej ani też płynności świadczeń. Człowiek zatrudniony na stałe w budownictwie i zajmujący się tylko budownictwem ma małe szanse na godziwe zaopatrzenie emerytalne. Praca w budownictwie nie daje ani gwarancji stałych dochodów przez całe życie zawodowe, ani też gwarancji stałej, właściwej dla stopnia zagrożenia, ochrony zdrowia.

Budownictwo i przemysł wyrobów budowlanych to branże szczególnie wrażliwe na dekoniunkturę gospodarczą. To zjawisko naturalne. Problem w tym, że całkowicie liberalne podejście do tego sektora i panująca w nim niczym nieograniczona walka konkurencyjna przy wieloletnim braku skutecznych państwowych programów społecznych związanych z budownictwem - szczególnie mieszkaniowym - pogłębiają występujące zjawiska kryzysowe.

Budownictwo jest w stanie wchłonąć dużą ilość słabiej wykwalifikowanej siły roboczej. Stąd takie zainteresowanie budownictwem migrujących pracowników zagranicznych - i zainteresowanie drobnymi i średnimi pracodawcami zatrudnianiem zagranicznej, tańszej siły roboczej. Dumping na rynku pracy jest możliwy bo wbrew zapewnieniom kolejnych rządów Polska nie ma systemu ochrony przed napływem nielegalnej siły roboczej. Może inaczej - ma zapisy prawne, których egzekucja jest iluzoryczna. Warto wspomnieć, że w procesie likwidacji Krajowego Urzędu Pracy rozpadowi uległ jego

system zbierania informacji statystycznej. Nawet gdy jeszcze istniał dane na temat nielegalnego zatrudnienia obcokrajowców były tylko szacunkowe.

Prawo o zagospodarowaniu przestrzennym, prawo budowlane i prawo zamówień publicznych podlegają nieustannym zmianom i wciąż są niedoskonałe. Ten kompleks "niedoskonałości" stwarza wiele luk bezwzględnie wykorzystywanych przez zarówno nieuczciwych pracodawców jak i zdesperowanych pracowników. I jedni i drudzy nie lubią płacić podatków. **Co istotne, pracownicy nie mają przeświadczenia, że płacone przez nich podatki i potrącenia mają wpływ na ich osobistą sytuację w przyszłości i obecnie: na lepszą opiekę zdrowotną, na wysokość i pewność świadczeń emerytalnych.** Ponieważ w tych sferach państwo postrzegane jest jako niewiarygodne pracownicy przedkładają bieżące dochody nad nieokreślone i niepewne świadczenia w przyszłości.

Średnia i mała firma o niewielkim kapitale w zasadzie nie jest w stanie całkowicie legalnie przetrwać na rynku budowlanym w kryzysie. Nie jest w stanie „wygrać przetargu”. Wygrywa firma, w której ludzie zgadzają się pracować po 12-14 godzin przy nominalnym czasie 8 godzin. Firma, która oszczędza na środkach ochrony i omija przepisy bhp by budować taniej i szybciej. Firma, która nie ma zbędnych obciążeń - w tym instytucji socjalnych, których utrzymanie kosztuje. Firma, która nie płaci przynajmniej części podatków. Firma, w której z tego samego powodu pracownicy godzą się na minimalne wynagrodzenie a resztę należności otrzymują w kopertach już bez obciążeń podatkowych. Taka właśnie firma może zaproponować dumpingową cenę inwestorowi i wygrać przetarg. I przetrwać na rynku. I to musi być jeszcze firma przygotowana na to, że inwestor lub generalny wykonawca długo jej nie zapłaci należności - albo jeśli płaci za etapy realizacji czy dostaw to nie zapłaci ostatniej raty. Bo inwestorowi lub generalnemu wykonawcy opłaca się nie płacić. Relacje inwestor – generalny wykonawca także nie są wolne od patologii generowanych w dużej mierze przez nieprecyzyjne i patogeniczne prawo.

Trzeba sobie uświadomić, że szara strefa i związana z nią korupcja w budownictwie są jedynie zjawiskami mieszczącymi się w strefie patologii całej gospodarki. **Nie da się wyodrębnić i rozwiązać problemów budownictwa wyodrębniając je ze struktury gospodarki.** Natomiast prawdą jest, że zjawiska patologiczne w budownictwie są szczególnie widoczne i dotkliwe.

Co trzeba i można robić? Trzeba zmieniać prawo i budować w oparciu o to prawo instytucje. Karanie działań nielegalnych musi być łączone z ekonomicznym wspieraniem działań pożądaných. Nie wystarczy na przykład karać za „oszczędzanie” na bezpieczeństwie pracy. Trzeba tworzyć mechanizmy, które spowodują, że inwestycje w bezpieczeństwo i wyższe standardy pracy będą ekonomicznie opłacalne dla pracodawcy. Słabością polskich reform było i jest oderwanie tworzenia prawa od budowy skutecznych instytucji. To było i jest trochę tak, że uchwalamy ustawę a potem nie ma środków na skuteczne funkcjonowanie instytucji, którą utworzyliśmy. Tworzą się luki bo wiele instytucji funkcjonuje tylko "trochę". Trochę funkcjonują Urzędy Pracy, trochę może zrobić nadzór budowlany, trochę ZUS, urząd skarbowy, trochę PIP. W środku są dziury, w których mieści się "szara strefa". I niemalże wszyscy trochę godzą się na tę "szarą strefę", bo ludzie z czegoś muszą żyć. **Ta podwójna moralność polskiej gospodarki jest jedna z głównych barier.**

W sposób naturalny powstaje więc pytanie, **czy państwo rzeczywiście jest zainteresowane radykalnym ograniczeniem „szarej strefy”** i związanych z nią zjawisk patologicznych. Czy nie jest tak, jak sugerują badacze i praktycy w wielu krajach europejskich, że władza publiczna milcząco przystaje na funkcjonowanie „szarej strefy” na rynku pracy, traktując ją jako swoisty wentyl bezpieczeństwa i godząc się jednocześnie na utratę części należnych dochodów podatkowych? Czy to samo dotyczy sfery usług i produkcji?

Powstaje więc kolejne pytanie, czy „szara strefa” pracy, produkcji i usług nie jest trwałym, niezbywalnym elementem liberalnej gospodarki, wpisanym w system?

„Szarej strefy” nie udało się wyeliminować w żadnej europejskiej liberalnej gospodarce. Udaje się ją jednak ograniczać. Działania mające na celu znaczące ograniczenie szarej strefy w budownictwie muszą być przede wszystkim kompleksowe, realizowane zarówno w sferze zamówień, projektowania, wykonawstwa, obrotu i dostaw materiałów, jak i prawa pracy i polityki podatkowej. Działania te muszą być konsekwentne i długotrwałe – także w sferze stabilnej zrównoważonej polityki budowlanej. Dopiero wtedy możemy mieć nadzieję na zauważalne ograniczenie zasięgu szarej strefy.

Kluczową rolę musi odgrywać tutaj państwo tworząc i wdrażając spójne ramy prawne i budując skutecznie egzekwujące prawo instytucje. Ten system prawa i instytucji musi być wewnętrznie spójny. Brak spójności, współpracy i czytelnego podziału kompetencji jest główną słabością polskiego państwa w tym zakresie.

Potrzebny jest także system kontroli wewnętrznej, sektorowej uzupełniający działania państwa. Dziś takiego systemu praktycznie nie ma a sektorowe organizacje pracodawców i pracobiorców mają bardzo ograniczone możliwości skutecznego działania.

SZARA STREFA W SFERZE ZATRUDNIENIA TO GŁÓWNIE;

- Ukrywanie rzeczywistego wymiaru świadczonej pracy (rzeczywiste kilkanaście godzin pracy wobec nominalnych ośmiu);
- Zatrudnianie części pracowników legalnie, części nielegalnie;
- Ukrywanie rzeczywistych uposażeń przed opodatkowaniem (zaniżanie nominalnych pensji i wypłata części wynagrodzeń bez ewidencji);
- "Oszczędności" na środkach zbiorowej i osobistej ochrony i bezpieczeństwie pracy;

SZARA STREFA W SFERZE DZIAŁAŃ GOSPODARCZYCH PRZEDSIĘBIORSTW TO:

- Ukrywanie rzeczywistych dochodów przed opodatkowaniem (olbrzymia większość małych firm wykazuje straty);
- Unikanie opłacania podatków;
- Nie regulowanie zobowiązań wobec ZUS i innych instytucji;
- "Zatory płatnicze" czyli brak terminowych rozliczeń inwestorów z wykonawcami i generalnych wykonawców z podwykonawcami i dostawcami;
- Ignorowanie realnych kosztów pracy w procesie zamówień publicznych i kalkulacji kosztów inwestycji;

CZY SZARA STREFA W BUDOWNICTWIE JEST NIEUNIKNIJONNA?

- Przy obecnych regulacjach prawnych i słabości aparatu administracyjno - kontrolnego nie ma możliwości znacznego ograniczenia „szarej strefy”. Całkowita eliminacja szarej strefy usług i produkcji nie jest możliwa;
- "Szara strefa" występuje we wszystkich sferach życia gospodarczego;
- Jej przyczynami są;
- Restrykcyjna polityka podatkowa i relatywnie wysokie "koszty pracy" - głównie tzw."skutki" przy stosunkowo niskich realnych wynagrodzeniach w legalnej strefie gospodarki;
- Luki w prawie pozwalające na omijanie przepisów;
- Słabość służb statystycznych i brak sprawnego systemu ewidencji działalności gospodarczej;
- Słabość, brak współpracy i niedofinansowanie służb kontrolnych;
- Brak zaufania do instytucji państwa;
- Powszechne przekonanie o marnotrawieniu środków pozyskiwanych w ramach podatków przez aparat administracyjny;
- Słabość systemu emerytalnego (a także generalnie systemu zabezpieczenia społecznego) i brak wiary w korelację pomiędzy potrąceniami na ten cel z wynagrodzeń a przyszłą emeryturą;

CO JEST SPECYFICZNĄ PRZYCZYNĄ WYSTĘPOWANIA SZAREJ STREFY W BUDOWNICTWIE?

- „Rozbicie” podmiotów gospodarczych w sektorze będące rezultatem przekształceń gospodarczych, ale też wynikiem żywiołowej prywatyzacji sektora w latach 1989-94 przy braku regulacji prawnych porządkujących zatamizowany rynek budowlany;
- Słabość organizacji pracodawców i brak realnego wpływu organizacji branżowych na sytuację w sektorze;
- Słabość organizacji związkowych i brak powszechnie obowiązujących układów zbiorowych pracy w sektorze budowlanym;
- Sezonowe wahania intensywności pracy i brak odpowiednich regulacji uwzględniających tę sezonowość w polskim prawie pracy;
- Brak stabilności gospodarczej, brak długofalowej polityki budowlanej i mieszkaniowej państwa i nieustanne zmiany w tym zakresie;
- Niestabilna polityka podatkowa. System podatkowy nie promuje uczciwej konkurencji na rynku budowlanym;
- Brak rzeczywistej kontroli nad napływem zagranicznej siły roboczej na poziomie centralnym i regionalnym;
- Korupcyjna ustawa o zamówieniach publicznych;
- Nieczytelny i nieuregulowany system podwykonawstwa. Brak ograniczeń w liczbie poziomów podwykonawstwa;
- Brak regulacji promujących legalnie działające firmy i eliminujących z rynku firmy drastycznie naruszające porządek prawny;
- Niedoskonałe prawo o zagospodarowaniu przestrzennym i budowlane. Nieczytelność procedur inwestycyjnych;