

Wiktor Wojciechowski
współpraca: Jakub Banaszewski

Warszawa, 6 września 2011 r.

Jak ograniczyć w Polsce liczbę umów na czas określony i wzmocnić tempo rozwoju gospodarki?

Synteza

- W 2010 roku w Polsce odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony (łącznie z osobami pracującymi na podstawie umów cywilnoprawnych) wynosił 27,3 proc. i był najwyższy w UE. O ile w latach 2000-2010 w większości krajów UE odsetek pracowników czasowych utrzymywał się na względnie stałym poziomie, to w Polsce wzrósł on ponad czterokrotnie. W latach 2003-2010 wzrost liczby pracowników czasowych stanowił aż 75 proc. całkowitego wzrost liczby pracowników najemnych.
- Główną przyczyną wzrostu odsetka pracowników czasowych w krajach rozwiniętych, jaki obserwuje się od połowy lat 80., było wprowadzenie ułatwień w zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników czasowych, przy jednoczesnym utrzymaniu znaczących barier w rozwiązywaniu stałych umów o pracę na dotychczasowym, niezmiennym poziomie. Reformy rynku pracy ograniczające się do deregulacji umów czasowych przyczyniły się do wykształcenia tzw. dualnego rynku pracy, obserwowanego obecnie np. w Polsce, Hiszpanii i Portugalii.
- Pracownicy zatrudnieni na czas określony to najczęściej osoby młode, z krótkim stażem oraz niskimi kwalifikacjami zawodowymi. W krajach, które cechują się dualnym rynkiem pracy obserwuje się wysoką zmienność stóp bezrobocia, niskie prawdopodobieństwo przekształcenia umów czasowych w stałe umowy o pracę, niskie prawdopodobieństwo uczestniczenia w szkoleniach zawodowych przez pracowników czasowych oraz niższe wynagrodzenia pracowników czasowych niż osób zatrudnionych na stałe.
- Choć pracodawcy rzadziej inwestują w podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników czasowych niż zatrudnionych na stałe, to jednak osoby zatrudnione czasowo mają większe szanse na podjęcie stałej pracy niż osoby bezrobotne. Prawdopodobieństwo zdobycia stałej umowy o pracę przez pracowników czasowych rośnie wraz z poziomem ich wykształcenia. Im pracownicy są lepiej wykształceni, tym w większym stopniu umowy na czas określony stanowią dla nich jedynie przejściowy etap w karierze zawodowej.
- Częściowa deregulacja umów czasowych w latach 90. w krajach rozwiniętych przyczyniła się do wzrostu liczby pracujących, w szczególności wśród kobiet i osób młodych. Korzyści z tych reform byłyby jednak znacząco większe, gdyby towarzyszyły im ułatwienia w rozwiązywaniu stałych umów o pracę. W krajach z dualnym rynkiem pracy obserwuje się niższy wzrost produktywności niż w krajach, gdzie pracodawcy mają dużą łatwość w rozwiązywaniu nie tylko czasowych, ale i stałych umów o pracę.
- Wysoki odsetek pracowników czasowych w Polsce wynika przede wszystkim z (i) wysokich pozapłacowych kosztów, które prowadzą do wzrostu popytu na pracowników czasowych przy jednoczesnym ograniczaniu zatrudnienia pracowników na podstawie stałych umów o pracę oraz (ii) z barier prawnych w rozwiązywaniu stałych umów o pracę. Gdyby jednak w Polsce regulacje dotyczące zatrudniania pracowników na czas określony nie zostały zliberalizowane na początku ostatniej dekady, to dzisiaj mielibyśmy nie tylko wyższe bezrobocie osób młodych, ale także większy udział bezrobocia długookresowego
- Aby ograniczyć dualizm na rynku pracy w Polsce konieczne jest uelastycznienie warunków rozwiązywania stałych umów o pracę. Ta deregulacja jest niezbędna, aby firmy zaczęły chętniej niż obecnie zatrudniać nowych pracowników na czas nieokreślony. Konieczne jest także wprowadzenie identycznego, krótkiego okresu wypowiedzenia niezależnie od rodzaju umowy o pracę. Proponujemy, aby w przypadku zatrudnienia u danego pracodawcy trwającego nie dłuższej niż rok, ustawowy okres wypowiedzenia wynosił 2 tygodnie, czyli tyle ile obecnie stosuje się w Polsce w przypadku umów na czas określony. W przypadku dłuższego stażu pracy okres wypowiedzenia powinien wynosić 1 miesiąc, analogicznie jak np. w Bułgarii, Rumunii, Australii, jak również

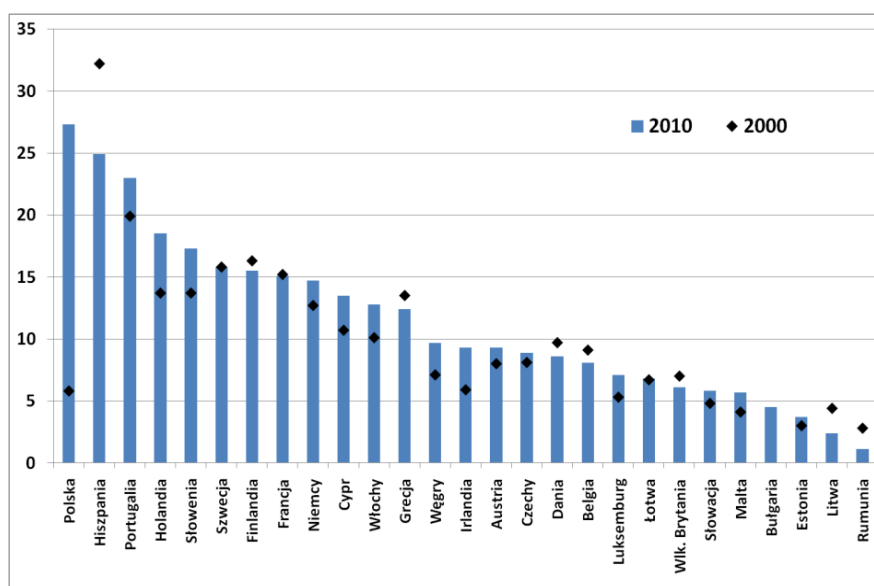
w krajach, gdzie w ogóle nie ma ustawowych terminów wypowiedzenia, czyli w USA i Danii. Do likwidacji dualizmu na rynku pracy w Polsce potrzebne jest także zmniejszenie pozapłatowych kosztów pracy, które zachęca firmy do zastępowania umów o pracę przez umowy cywilnoprawne. Proponowana deregulacja kodeksu pracy poprawi warunki do prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, zwiększy atrakcyjność inwestycyjną naszego kraju, a w efekcie przyczynić się do wzrostu popytu na pracę i wzmocni tempo rozwoju gospodarki.

1. Wprowadzenie

W 2010 r. w Polsce odsetek osób pracujących na czas określony był najwyższy w UE.

W 2010 roku w Polsce odsetek osób pracujących na czas określony wynosił 27,3 proc. i był najwyższy w UE (Wykres 1). Do tej grupy wlicza się zarówno osoby z umowami o pracę na czas określony, jak i osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, czyli umów o dzieło i umów zlecenia.¹ Przeciętny udział pracowników czasowych w UE wynosi 14 proc., a zatem jest dwukrotnie niższy niż w naszym kraju. Po Polsce, w 2010 roku najwyższy odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony w UE odnotowano kolejno w Hiszpanii (25 proc.), Portugalii (23 proc.), Holandii (18,5 proc.), Słowenii (17 proc.), Finlandii (15,5 proc.) oraz Szwecji (16 proc.).

Wykres 1. Udział pracowników zatrudnionych na czas określony w zatrudnieniu ogółem (w proc.).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

W latach 2000-2010 odsetek osób zatrudnionych na czas określony wzrósł w Polsce z 6 do 27 proc.

W latach 2000-2010 w większości krajów UE odsetek pracowników czasowych utrzymywał się na względnie stałym poziomie. Znaczącym wyjątkiem jest jednak Polska, gdzie udział pracowników zatrudnionych na czas określony wzrósł w tym okresie z 6 do 27 proc., a zatem ponad czterokrotnie. Istotny spadek udziału pracowników czasowych wystąpił z kolei w Hiszpanii, przy

¹ W dalszej części analizy, o ile nie zaznaczono inaczej, określenia pracownicy czasowi lub zatrudnienie na czas określony dotyczy łącznie osób posiadających umowy o pracę na czas określony i osoby z umowami cywilnoprawnymi (umowy o dzieło lub zlecenie).

czym miał on miejsce w latach 2008-2010, a zatem w okresie silnej zapaści na tamtejszym rynku pracy, wynikającym głównie z pęknięcia bańki na rynku nieruchomości.

2. *Dlaczego odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony tak bardzo różni się pomiędzy krajami UE?*

Wśród krajów rozwiniętych największy wzrost odsetka pracowników czasowych zanotowano w Hiszpanii, Portugalii i Francji.

Wzrost odsetka pracowników czasowych w krajach rozwiniętych obserwuje się od połowy lat 80. Zdecydowanie największy przyrost tego typu kontraktów odnotowano w Hiszpanii, gdzie w latach 1985 – 1995 odsetek pracowników czasowych wzrósł z 15 do 35 proc. Znaczące przyrosty pracowników zatrudnionych na czas określony – choć wyraźnie mniejsze niż w Hiszpanii - odnotowano także w Portugalii (wzrost z 11 do 21 proc. w latach 1992-2002), we Francji (wzrost z 5 do 15 proc. w latach 1985-2000) oraz w Holandii (wzrost z 7 do 14 proc. w latach 1985-2000).

Wzrost ten był możliwy dzięki uelastycznieniu rynku pracy w zakresie zawierania rozwiązywania kontraktów na czas określony.

Główną przyczyną wzrostu udziału pracowników czasowych w zatrudnieniu ogółem w powyższych krajach było wprowadzenie ułatwień w zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników czasowych, przy jednoczesnym utrzymaniu znaczących barier w rozwiązywaniu stałych umów o pracę na dotychczasowym, niezmiennym poziomie. Takie częściowe reformy rynku pracy wprowadzono w szczególności w krajach Europy kontynentalnej. Główną przyczyną braku deregulacji umów na czas nieokreślony był sprzeciw związków zawodowych, których członkowie w większości mieli właśnie umowy bezterminowe, dające im silną gwarancję utrzymania zatrudnienia. Reformy rynku pracy ograniczające się do deregulacji umów czasowych przyczyniły się do wykształcenia tzw. dualnego rynku pracy (Wykres 2).

Dualny rynek pracy to sytuacja, w której występują dwie grupy pracowników:

Wskutek liberalizacji wyłącznie umów czasowych wytworzył się tzw. dualny rynek pracy.

- **Pracownicy ze stałymi umowami o pracę:** cechują się wysoką ochroną przed zwolnieniem, a w efekcie także niską rotacją;
- **Pracownicy zatrudnieni na czas określony:** cechują się niską ochroną przed zwolnieniem, a w efekcie pracodawcy mogą łatwo ich zwolnić, co przyczynia się do wysokiej ich rotacji na rynku pracy (częste okresy zatrudnienia, ale także bezrobocia).

W krajach z dualnym rynkiem pracy obserwuje się:

W krajach, które cechują się dualnym rynkiem pracy obserwuje się m.in.:

... wysoki odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony,...

- **Wysoki odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony**, przy czym tego typu umowy są najczęściej stosowane wśród osób młodych. W 2010 r. przeciętny udział osób zatrudnionych na czas określony w wieku 15-64 lata w krajach UE wynosił 14 proc., z kolei wśród osób w wieku 15-24 lata przekraczał 40 proc. W 2010 r. w Polsce i Hiszpanii odsetek zatrudnionych na czas określony wśród osób młodych wynosił odpowiednio aż 62 i 55 proc. (dane: Eurostat).

...wysoki odsetek osób rozpoczynających zatrudnienie na podstawie umów czasowych,...

- **Wysoki odsetek osób, które rozpoczynają zatrudnienie na podstawie umów czasowych**. Przykładowo, w latach 2000-2009 w Hiszpanii, Portugalii i Polsce udział umów czasowych wśród osób o stażu pracy krótszym niż 1 rok wynosił przeciętnie od 60 do 80 proc. Dla porównania, w krajach, gdzie ochrona pracowników zatrudnionych na stałe jest relatywnie niska (np. w Wlk. Brytanii, Danii), odsetek umów czasowych wśród pracowników o krótkim stażu pracy wynosiła w tym czasie ok. 20 proc. (zob. European Commission, 2010).

...dużą wrażliwość poziomu bezrobocia na zmiany aktywności gospodarczej,...

- **Wysoką zmienność stopy bezrobocia**: W latach 70. i 80. w krajach OECD, w których występowała wysoka ochrona przed zwolnieniem pracowników zatrudnionych na stałe obserwowano przeciętnie mniejsze zmiany stóp bezrobocia niż w krajach, gdzie ta ochrona była niska. Jednak w latach 90. ta zależność odwróciła się. Obecnie, z powodu rozpowszechnienia umów czasowych, w krajach, w których występuje jednocześnie silna ochrona przed zwolnieniem stałych pracowników odnotowuje się większą zmienność stóp bezrobocia niż miało to miejsce w przeszłości (zob. np. Sala i in., 2011). Choć liberalizacja umów czasowych zwiększyła wrażliwość poziomu stóp bezrobocia na zmiany aktywności gospodarczej, to jednocześnie znacząco przyczyniła się do wzrostu liczby pracujących. Przykładowo, posługując się sześciostopniową skalą prawnej ochrony zatrudnienia (EPL) opracowywaną przez OECD, Bassanini i Duval (2006) dowodzą, że obniżenie stopnia tej ochrony o 1 pkt. skutkuje przeciętnie wzrostem stopy zatrudnienia kobiet w pełnym wymiarze czasu o 1,5 pkt. proc. i spadkiem stopy bezrobocia osób młodych o ponad 2 pkt. proc.

...niskie prawdopodobieństwo przekształcenia umów czasowych w umowy stałe,...

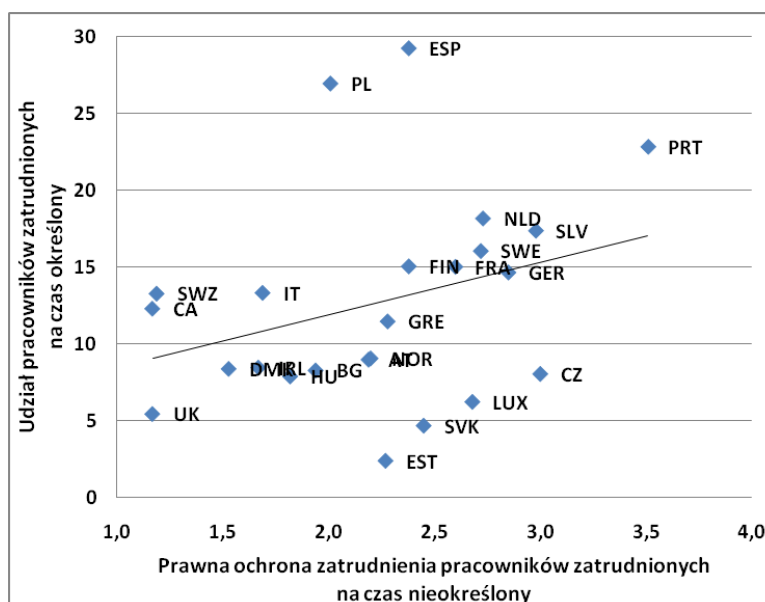
- **Niskie prawdopodobieństwo przekształcenia umów czasowych w stałe umowy o pracę**. W krajach o relatywnie niskiej ochronie stałych pracowników przed zwolnieniem pracownicy, którzy podejmują pracę na podstawie umowy czasowej mają większe szanse na przekształcenie swoich umów na stałe kontrakty niż w krajach z silnie dualnymi rynkami pracy. Przykładowo, w Hiszpanii i we Francji ok. 1/3 pracowników czasowych zostaje zatrudnionych na stałe w okresie dwóch lat od momentu rozpoczęcia pracy. Ten odsetek jest jednak aż dwukrotnie wyższy

w Holandii i Wlk. Brytanii, gdzie obowiązują bardziej liberalne warunki rozwiązywania stałych umów o pracę (zob. np. European Commission, 2010).

...niskie prawdopodobieństwo uczestniczenia w szkoleniach zawodowych przez pracowników czasowych ...

- **Niskie prawdopodobieństwo uczestniczenia w szkoleniach zawodowych przez pracowników czasowych.** W krajach o relatywnie niskiej ochronie stałych pracowników przed zwolnieniem pracownicy, którzy podejmują pracę na podstawie umowy czasowej uczestniczą w szkoleniach niemal z taką samą częstotliwością jak pracownicy ze stałymi umowami o pracę. W krajach z dualnymi rynkami pracy odsetek pracowników czasowych uczestniczących w szkoleniach jest o ponad połowę niższy niż wśród pracowników zatrudnionych na stałe (Boeri, 2010).

Wykres 2. Udział pracowników zatrudnionych na czas określony i ochrona stałych pracowników przed zwolnieniem w wybranych krajach rozwiniętych w 2008 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

...niższe wynagrodzenia pracowników czasowych niż osób zatrudnionych na stałe.

- **Niższe wynagrodzenia pracowników czasowych niż osób zatrudnionych na stałe.** Pracownicy czasowi mają słabą pozycję negocjacyjną, a w efekcie ich wynagrodzenia mogą być niższe od 15 do 45 proc. niż pracowników zatrudnionych na stałe (OECD, 2002). Pracownicy czasowi to jednak najczęściej osoby młode, z krótkim doświadczeniem zawodowym i dodatkowo, pracujący w sektorach usług nie wymagających wysokich kwalifikacji, gdzie przeciętne wynagrodzenia są znacząco niższe niż w przemyśle lub usługach finansowych. Uwzględniając powyższe cechy, różnice w poziomie wynagrodzeń pomiędzy pracownikami czasowymi i stałymi nie znikają, jednak zmniejsza się do ok. 15 proc. (zob. European Commission, 2010). Istotną przyczyną wyższych wynagrodzeń osób

zatrudnionych na stałe niż pracowników czasowych jest to, że ci pierwsi mają silniejszą pozycję negocjacyjną i w efekcie wywierają większą presję płacową niż pracownicy czasowi, których można łatwo i szybko zwolnić.

3. *Co wpływa na wysokość odsetka pracowników zatrudnionych na czas określony? – wnioski z doświadczeń międzynarodowych*

Badania międzynarodowe (zob. np. Jaumotte, 2011) pokazują, że odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony zależy istotnie od:

Odsetek pracowników z umowami na czas określony zależy od: poziomu zasiłków dla bezrobotnych i pozapłacowych kosztów pracy,...

- **Poziomu zasiłków dla bezrobotnych oraz pozapłacowych kosztów pracy**, czyli tzw. klina płacowego. Im wyższe są zasiłki dla bezrobotnych, tym także silniejsza jest presja płacowa w gospodarce, a w efekcie firmy stają się mniej konkurencyjne i zmniejszają wielkość popytu na pracę. Koszty pracy, ograniczające konkurencyjność firm i wielkość zatrudnienia, zwiększają się także wraz ze wzrostem pozapłacowych kosztów pracy. W takiej sytuacji pracodawcy starają się obniżyć całkowite koszty zatrudnienia i w konsekwencji chętniej zatrudniają pracowników na czas określony niż na stałe umowy o pracę. Umowy czasowe są relatywnie tańsze, bo w przypadku konieczności ograniczenia zatrudnienia, przedsiębiorcy mogą:

- szybko rozwiązać taką umowę,
- zwalniani pracownicy nie otrzymują żadnych odpraw lub są one znacznie niższe niż w przypadku stałych umów o pracę,
- w przypadku umów cywilnoprawnych pracodawcy ponoszą zazwyczaj niższe obciążenia niż w przypadku umów o pracę (np. z tytułu braku urlopów).

...zakresu swobody gospodarczej,...

- **Zakresu swobody gospodarczej**. Im łatwiejsze jest powstawanie nowych przedsiębiorstw, tym silniejsza staje się konkurencja rynkowa, a w efekcie:
 - Pracodawcy częściej wybierają umowy o pracę, które zapewnią im wysoką elastyczność w dostosowywaniu się do dynamicznie zmieniającego się otoczenia gospodarczego. Pracodawcy wybierają umowy czasowe chcąc zaoszczędzić na przyszłych kosztach zwalniania tych pracowników w przypadku pogorszenia koniunktury.
 - Odnotowuje się szybki rozwój sektora usług (np. gastronomii, handlu, usług osobistych), w którym zatrudnianie pracowników na czas określony jest częstsze niż w pozostałych sektorach gospodarki.

- Spada rentowność przedsiębiorstw, które dotychczas były chronione przed konkurencją ze strony nowopowstających firm lub importu. To zmusza firmy do poszukiwania oszczędności i w konsekwencji zwiększa wykorzystanie umów o pracę na czas określony, których rozwiązywanie jest zazwyczaj tańsze niż stałych umów o pracę. Zmniejszenie barier dla rozwoju przedsiębiorczości ułatwia wchodzenie na rynek nowym firmom, a w efekcie wzmacnia bodźce do podnoszenia wydajności wśród już działających przedsiębiorstw. W warunkach silnej konkurencji firmy o niskiej wydajności są zamykane, ale jednocześnie powstają nowe przedsiębiorstwa, w których wykorzystuje się nowoczesne technologie produkcji. Ten proces tzw. twórczej destrukcji sprzyja podnoszeniu produktywności całej gospodarki, a w efekcie przyczynia się do wzrostu liczby pracujących (Griffith i in., 2006). Korzyści z usuwania barier dla rozwoju przedsiębiorczości w postaci przyspieszenia tempa wzrostu liczby pracujących i PKB są tym większe, im w większym stopniu towarzyszą im reformy obniżające ochronę pracowników przed zwolnieniem (Berger, Danninger, 2005).

...ograniczeń i kosztów zwalniania pracowników zatrudnionych na stałe oraz...

- **Ograniczeń i kosztów zwalniania pracowników zatrudnionych na stałe.** Im większa jest ochrona przed zwolnieniem pracowników zatrudnionych na stałe, tym przedsiębiorcy mają silniejsze bodźce do zatrudniania pracowników na czas określony. Udział pracowników czasowych rośnie w szczególności, gdy sztywne prawo pracy znacząco utrudnia zwalnianie stałych pracowników. Te problemy wynikają najczęściej z warunków, jakie muszą zostać spełnione, aby pracodawca mógł zgodnie z prawem zwolnić osoby zatrudnione na stałe. Dotyczy to m.in. nieprecyzyjnie określonych kryteriów uzasadniających rozwiązanie umowy o pracę, wysokości odpraw dla zwalnianych osób lub ryzyka podważenia przez sąd pracy decyzji o zwolnieniu pracownika i nakazanie przywrócenia go na dotychczasowe stanowisko pracy. Doświadczenia międzynarodowe dowodzą, że odsetek pracowników czasowych rośnie wraz ze wzrostem restrykcyjności rozwiązywania stałych umów o pracę, z kolei wpływ regulacji dotyczących rozwiązywania umów czasowych jest niewielki lub nieistotny statystycznie. (zob. European Commission, 2010)

...niepewności gospodarczej.

- **Zakresu niepewności gospodarczej.** Duże ryzyko w prowadzeniu działalności gospodarczej wynikające np. z niepewnych perspektyw rozwoju, mogą wzmacniać bodźce przedsiębiorców do zatrudniania pracowników na podstawie umów na czas określony, które zapewniają im wysoką elastyczność i niskie koszty w przypadku konieczności redukcji wielkości załogi.

4. *W jaki sposób zwiększenie swobody pracodawców w zwalnianiu pracowników wpływa na tempo wzrostu gospodarki?*

Wpływ powszechnego wykorzystywania umów czasowych na długookresowe tempo rozwoju gospodarki zależy od przyczyn, dla których przedsiębiorcy stosują ten rodzaj kontraktów. Umowy na czas określony mogą służyć jako bufor kadrowy, którego wielkość podlega silnym wahaniom wraz ze zmianami aktywności gospodarczej lub jako sposób oceny przez pracodawców kompetencji nowozatrudnionych pracowników,

Umowy na czas określony mogą stanowić bufor kadrowy, którego wielkość podlega silnym wahaniom w cyklu koniunkturalnym.

- **Bufor kadrowy:** przedsiębiorstwa zatrudniają pracowników na czas określony, aby stworzyć sobie bufor kadrowy, który zwiększa ich elastyczność w dostosowywaniu się do zmieniających się warunków rynkowych. W przypadku pogorszenia koniunktury mogą oni szybko i relatywnie tanio zmniejszyć liczbę pracowników do poziomu, który jest niezbędny do realizacji mniejszej liczby zamówień. Gdy główną przyczyną stosowania umów czasowych jest zapewnienie właśnie tak rozumianej elastyczności, to efektem jest wysoka zmienność wielkości zatrudnienia: znacznych zwolnień w okresie pogorszenia koniunktury i licznych przyjęć do pracy w czasie ożywienia gospodarczego. O ile w takiej sytuacji pogorszenie koniunktury prowadzi do szybkiej redukcji zatrudnienia i wzrostu bezrobocia, to jednak w przypadku ożywienia gospodarczego osoby bezrobotne mają szansę na szybkie podjęcie pracy, co zmniejsza ryzyko długotrwałego pozostawania bez pracy. Gdy taka praktyka jest dominującą strategią firm, niechętnie inwestują one w podnoszenie kwalifikacji swoich pracowników, jak również sami pracownicy mają słabe bodźce do podnoszenia swojej wydajności. W efekcie, traktowanie pracowników czasowych jako bufora elastyczności może osłabiać wzrost produktywności i długoterminowe tempo wzrostu gospodarczego.

Umowy czasowe oferują firmom bezpieczny sposób sprawdzenia kwalifikacji przyjmowanych pracowników.

- **Dobór kadr:** przedsiębiorstwa zatrudniają pracowników na czas określony także w celu doboru odpowiednich kadr. Umowy czasowe oferują firmom bezpieczny sposób sprawdzenia kwalifikacji oraz potencjału do rozwoju zawodowego przyjmowanych pracowników. Wykorzystywanie umów czasowych do testowania kadr zwiększa prawdopodobieństwo dobrego dopasowania kwalifikacji zatrudnianych pracowników do rzeczywistych potrzeb pracodawców. W efekcie, utrwala to relacje pomiędzy pracownikami i firmą, zachęca obie strony do podnoszenia kwalifikacji. W konsekwencji przyczynia się to do wzrostu produktywności pracy i poprawia perspektywy długoterminowego tempa rozwoju gospodarki.

Gdy taka praktyka jest dominującą strategią firm, można oczekiwać wyższego prawdopodobieństwa zastępowania umów czasowych stałymi kontraktami niż w sytuacji, gdy umowy czasowe służą wyłącznie stworzeniu bufora kadrowego, którego można się łatwo pozbyć w przypadku pogorszenia koniunktury.

Dualizm na rynku pracy hamuje tempo rozwoju gospodarki

Badania empiryczne prowadzone dla krajów rozwiniętych dowodzą, że zwiększenie swobody pracodawców w zwalnianiu pracowników przyczynia się do wzrostu tempa produktywności, a w efekcie do przyspieszenia tempa wzrostu PKB (zob. np. Bassanini i in, 2008). Tego pozytywnego wpływu deregulacji prawa pracy na tempo rozwoju nie obserwuje się jednak, gdy reformy ograniczają się wyłącznie do deregulacji umów czasowych. Co więcej, niektóre badania wskazują, że częściowe reformy, prowadzące do powstania dualizmu na rynku pracy, mogą nawet zwiększać poziom bezrobocia. Przykładowo, Blanchard i Landier (2002) dowodzą, że wysoka ochrona przed zwolnieniem może bowiem zniechęcać stałych pracowników do ograniczania presji płacowej w przypadku negatywnego wstrząsu i w konsekwencji trwale ograniczać zdolność gospodarki do tworzenia nowych miejsc pracy. Ponadto, restrykcyjna ochrona pracowników zatrudnionych na stałe hamuje restrukturyzację firm i w efekcie spowalnia tempo wzrostu produktywności.

W krajach z silnie dualnym rynkiem pracy, przedsiębiorstwa częściej korzystają z umów czasowych.

W krajach z silnie dualnym rynkiem pracy przedsiębiorstwa częściej wykorzystują umowy czasowe, aby zapewnić sobie bezpieczeństwo łatwego zwolnienia pracowników zatrudnionych w tej formie w przypadku pogorszenia koniunktury.

Prawdopodobieństwo zawarcia umowy na stałe przez osobę zatrudnioną na czas określony rośnie wraz z poziomem jej wykształcenia.

Choć pracodawcy rzadziej inwestują w podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników czasowych niż zatrudnionych na stałe (zob. np. Micco i Pagés, 2008, Cingano i in., 2010, Boeri i Garibaldi, 2007), to jednak osoby zatrudnione czasowo mają większe szanse na podjęcie stałej pracy niż osoby bezrobotne (Scarpetta i in., 2010). Wśród osób zatrudnionych na czas określony, prawdopodobieństwo zdobycia stałej umowy o pracę rośnie wraz z poziomem ich wykształcenia. Im pracownicy są lepiej wykształceni, tym w większym stopniu umowy na czas określony stanowią dla nich jedynie przejściowy etap w karierze zawodowej. Upowszechnienie umów na czas określony zwiększa szanse osób słabo wykształconych na uniknięcie bezrobocia (zob. np. Alesina i Zeira, 2006).

5. *Dlaczego odsetek pracowników czasowych w Polsce jest najwyższy w Europie?*

W 2010 r. odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony w Polsce był najwyższy w całej UE.

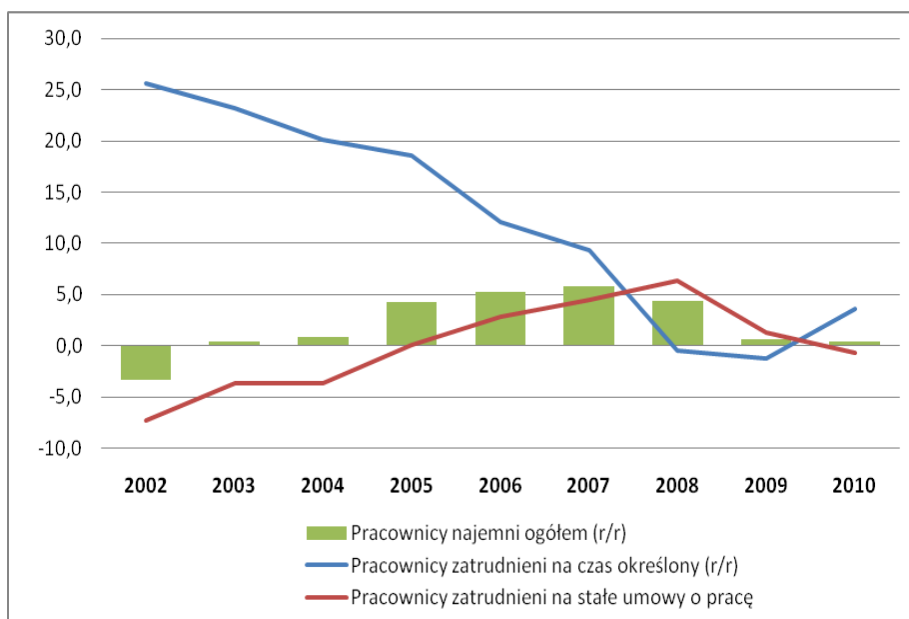
W 2010 roku w Polsce odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony wynosił 27,3 proc. i był najwyższy w porównaniu do wszystkich pozostałych krajów UE. W latach 2003-2010 wzrost liczby pracowników czasowych stanowił aż 75 proc. całkowitego wzrost liczby pracowników najemnych. Przedsiębiorstwa chętnie zatrudniały pracowników czasowych zwłaszcza w początkowej fazie ostatniego ożywienia gospodarczego. W latach 2002-2007, kiedy roczne tempo wzrostu PKB w Polsce wzrosło z 1,4 do 6,8 proc., roczna dynamika liczby pracowników czasowych stopniowo malała, przy czym towarzyszyła temu stopniowo rosnąca dynamika zatrudnienia pracowników na czas nieokreślony (Wykres 3). Zjawisko to miało co najmniej dwie przyczyny:

Rosnąca dynamika zatrudnienia osób na czas nieokreślony w latach 2002-2007 wywołana była koniecznością przekształcenia 3 kolejnej umowy na czas określony w umowę na czas nieokreślony oraz...

- Po pierwsze, zgodnie z przepisami kodeksu pracy, jakie obowiązywały w latach 2004-2009, trzecia kolejna umowa na czas określony zawarta z tym samym pracownikiem automatycznie przekształcała się w umowę na czas nieokreślony, o ile odstęp między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy nie przekraczał 1 miesiąca. W okresie odnotowywanego w tym czasie silnego popytu na pracę, wielu pracodawców chcąc utrzymać dotychczasowych pracowników musiało przekształcić umowy czasowe w stałe umowy o pracę.
- Po drugie, w okresie wysokiego wzrostu gospodarczego, jaki miał miejsce w Polsce w analizowanym okresie, firmy odczuwały narastające problemy ze znalezieniem pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. W efekcie, chcąc utrzymać dotychczasowych pracowników lub zwiększyć zatrudnienie, pracodawcy oferowali stałe umowy o pracę znacznie częściej niż w pierwszych latach ożywienia.

...polityką zatrudnienia prowadzoną przez przedsiębiorstwa, chcące zachować dotychczasowych pracowników.

Wykres 3. Roczna dynamika liczby pracowników zatrudnionych na czas określony i ze stałymi umowami o pracę w Polsce w latach 2002-2010.

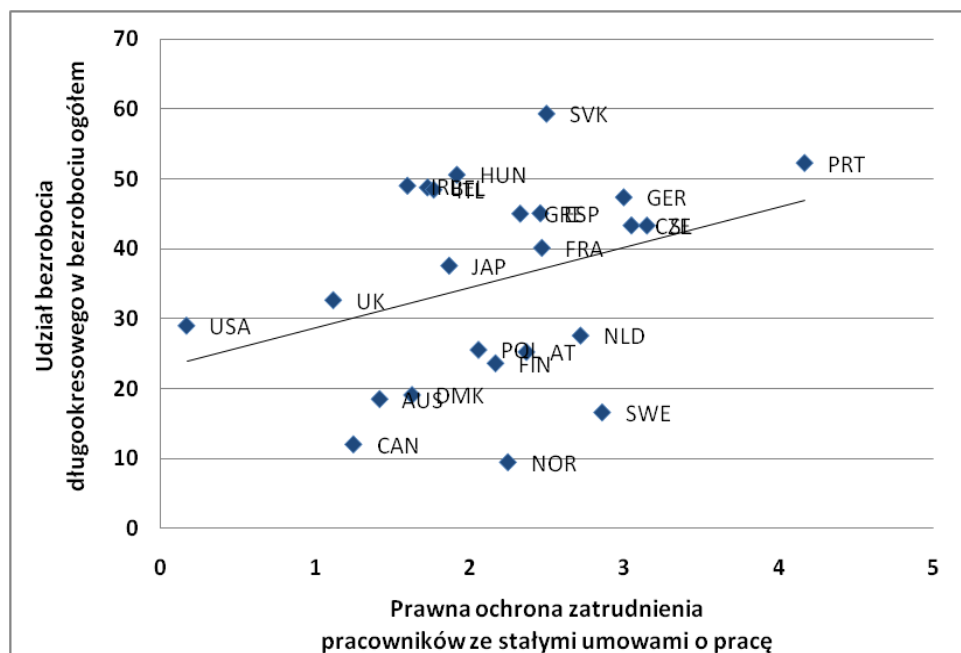


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Gdyby w Polsce regulacje dotyczące zatrudniania pracowników na czas określony nie zostały zliberalizowane na początku ostatniej dekady, to dzisiaj mielibyśmy nie tylko wyższe bezrobocie osób młodych, ale także większy udział bezrobocia długookresowego

Na podstawie wyników badań empirycznych dla krajów rozwiniętych można przypuszczać, że gdyby w Polsce regulacje dotyczące zatrudniania pracowników na czas określony nie zostały zliberalizowane na początku ostatniej dekady, to dzisiaj mielibyśmy nie tylko wyższe bezrobocie osób młodych, ale także większy udział bezrobocia długookresowego. W krajach o wysokim stopniu prawnej ochrony przed zwolnieniem odnotowuje się bowiem przeciętnie wyższy odsetek bezrobotnych, którzy pozostają bez pracy przez okres dłuższy niż rok niż w krajach, gdzie pracodawcy mogą łatwo zwalniać swoich pracowników (Wykres 4). Restrykcyjna ochrona zatrudnienia zniechęca pracodawców do zatrudniania nowych osób nawet w okresach dobrej koniunktury, a w efekcie hamuje przepływy na rynku pracy i wydłuża przeciętny okres pozostawania poza zatrudnieniem.

Wykres 4. Stopień prawnej ochrony pracowników zatrudnionych na stałe i udział bezrobocia długookresowego w bezrobociu ogółem w krajach OECD w 2008 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD

Czynniki, które determinują udział pracowników czasowych w zatrudnieniu ogółem w krajach rozwiniętych, pozwalają także wyjaśnić przyczyny wysokiego odsetka tych osób w Polsce. Wśród tych czynników szczególnie istotne są:

Wysokie pozapłacowe koszty pracy zmniejszają popyt na pracę osób młodych i o najniższych kwalifikacjach.

- **Wysokie pozapłacowe koszty pracy**, które zwiększają całkowite koszty zatrudnienia i w efekcie zmniejszają popyt na pracę, zwłaszcza osób młodych i o niskich kwalifikacjach zawodowych. Choć klin płacowy w Polsce w 2010 r. dla osób osiągających przeciętne wynagrodzenie w gospodarce wynosił 34,3 proc. i był zbliżony do przeciętnego poziomu w krajach OECD, to jednak w opinii pracodawców obciążenia te stanowią istotną barierę w zwiększaniu zatrudnienia osób młodych i o niskich kwalifikacjach zawodowych.

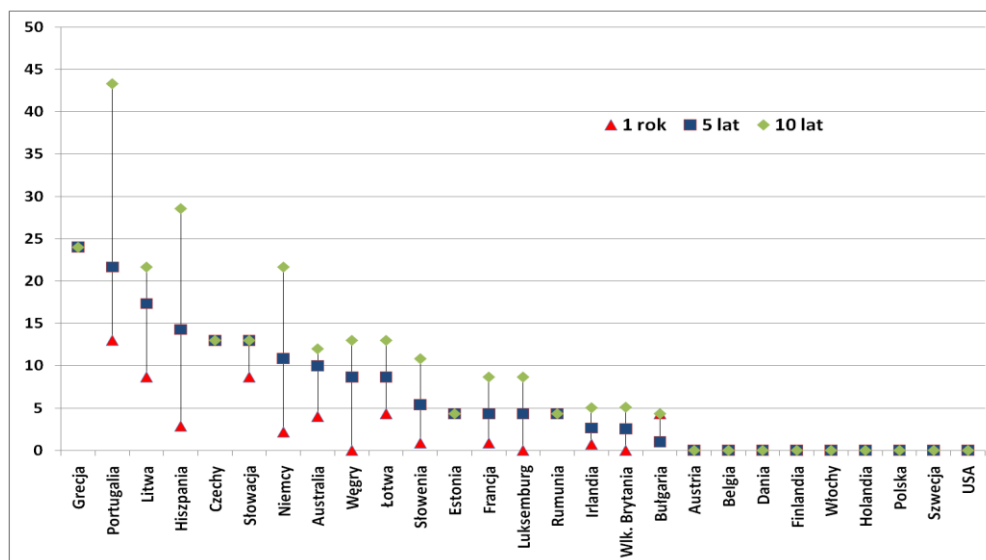
Pracodawcy mogą obniżyć koszty związane z zatrudnianiem pracowników, oferując im umowy cywilnoprawne (umowę o dzieło, umowę zlecenia).

Wysokie pozapłacowe koszty związane z zatrudnianiem pracowników na podstawie umów o pracę przyczyniają się do częstego wykorzystywania w Polsce umów cywilnoprawnych, czyli umów o dzieło lub umów zlecenia. Tego typu kontrakty pozwalają na obniżenie kosztów ponoszonych przez pracodawców, ale także na zwiększenie dochodów „na rękę” uzyskiwanych przez pracowników. Te „oszczędności” wynikają m.in. z tego, że:

- osoby pracujące na podstawie umów cywilnoprawnych nie mają prawa do urlopu wypoczynkowego i ubezpieczenia chorobowego, a w efekcie są tańsi dla pracodawców niż pracownicy etatowi,
- od umów cywilnoprawnych nie odprowadza się składek na ubezpieczenie społeczne. W efekcie, pracownik otrzymuje wyższe dochody niż gdyby pracował na podstawie umowy o pracę. Dzieje się to jednak kosztem m.in. nie odprowadzania składek emerytalnych, co powoduje, że o ile pracownik sam nie gromadzi oszczędności, to w przyszłości nie będzie w ogóle miał prawa do emerytury (do tego niezbędne jest posiadanie minimalnego okresu zatrudnienia na podstawie umów o pracę - czasowej lub stałej).
- firmy, które przekraczają pewne poziomy zatrudnienia ponoszą dodatkowe obciążenia w porównaniu do mniejszych podmiotów. Przykładowo, gdy przedsiębiorstwo zatrudnia na umowę o pracę (czasową lub stałą) co najmniej 25 osób, a udział pracowników niepełnosprawnych jest niższy niż 6 proc., to musi one płacić składkę na PFRON.
- **Znaczące bariery w zwalnianiu pracowników zatrudnionych na stałe.** W przeciwieństwie do pozostałych krajów UE, główną przyczyną problemów w rozwiązywaniu stałych umów o pracę w Polsce nie są wysokie odprawy (Wykres 5). Pracownicy w Polsce nie są uprawnieni do żadnych odpraw w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę. Wyjątek stanowią odprawy w przypadku zwolnień grupowych, które dotyczą firm zatrudniających na umowę o pracę co najmniej 20 osób. Wówczas wysokość odprawy – w zależności od długości stażu pracy pracowników – stanowi równowartości od 1 do 3-miesięcznego wynagrodzenia.

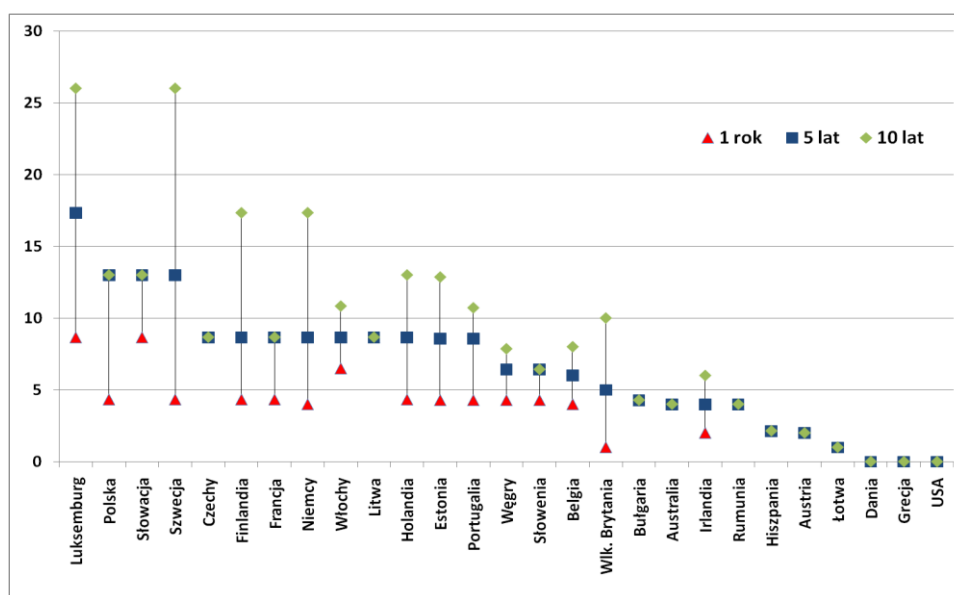
Pewne ograniczenie w rozwiązywaniu stałych umów może stanowić minimalny okres wypowiedzenia, który w Polsce należy do jednych z najwyższych w UE (Wykres 6). Dla osób, które mają 5-letni staż pracy okres wypowiedzenia w Polsce wynosi 3 miesiące. W większości krajów okres wypowiedzenia dla osób o 5-letnim stażu pracy wynosi od 1 do 2 miesięcy.

Wykres 5. Wysokość odprawy w przypadku rozwiązania umowy o pracę w zależności od długości stażu pracy (ekwiwalent liczby płatnych tygodni).



Źródło: opracowanie własne na podstawie Doing Business 2011.

Wykres 6. Ustawowy okres wypowiedzenia w zależności od długości stażu pracy w krajach UE (liczba tygodni) w 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Doing Business 2011.

- **Wysoka niepewność oceny przyczyn zwolnienia przez sądy pracy.** Kodeks pracy w Polsce nie precyzuje przyczyn, które mogą stanowić wystarczające uzasadnienie do rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem ze strony pracodawcy. W efekcie, istnieje poważne ryzyko, że zwalniany pracownik skutecznie podważy otrzymane wypowiedzenie w sądzie pracy. W efekcie, pracodawca może otrzymać od sądu nakaz przywrócenia pracownika na dotychczasowe miejsce pracy.

*Uzasadnienie
przyczyn zwolnienia
z pracy musi
zawierać konkretne
przyczyny będące
podstawą podjęcia tej
decyzji.*

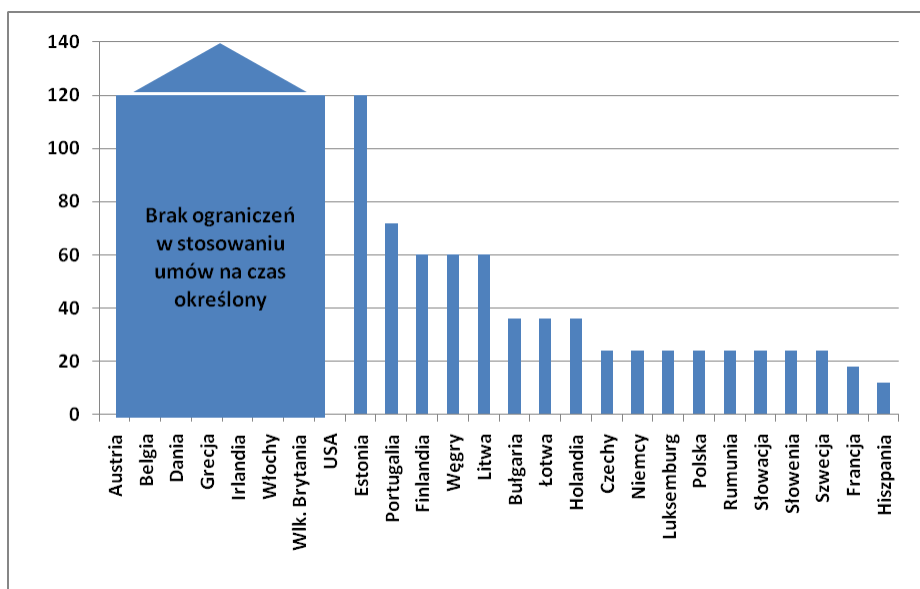
Uzasadnienie wypowiedzenia musi być konkretne i rzeczywiste, gdyż w przeciwnym razie sąd może uznać je za bezzasadne. Co ważne, w przypadku wniesienia przez pracownika takiej sprawy do sądu, ciężar dowodu zasadności wypowiedzenia spoczywa na pracodawcy. Praktyka wskazuje, że wystarczającym uzasadnieniem rozwiązania stałych umów o pracę w Polsce nie jest np. utrata zaufania do pracownika. Uzasadnienie to musi zawierać konkretne fakty lub okoliczności wręczenia pracownikowi wypowiedzenia z pracy.

*Ryzyko podważenia
przed sądem
rozwiązania umowy
o pracę stanowi
istotną barierę
hamującą wzrost
zatrudnienia.*

Niestety, ten aspekt nie jest odzwierciedlony w porównywalnych pomiędzy krajami wskaźnikach prawnej ochrony zatrudnienia opracowywanych przez instytucje międzynarodowe (OECD, Bank Światowy). Nieliczne, dostępne badania empiryczne w tym zakresie wskazują jednak, że ryzyko podważenia rozwiązania umów o pracę stanowi znaczącą barierę w zwiększaniu zatrudnienia. Bertola i in. (1999) pokazują, że im wyższy jest udział bezrobocia długookresowego w bezrobociu ogółem, tym częściej zwalniani pracownicy próbują podważyć przyczyny ich zwolnienia w sądach pracy. W krajach, w których pracownicy często kwestionują zasadność swojego zwolnienia w sądach pracy odnotowuje się także wysoki odsetek spraw, które zostają rozstrzygnięte na korzyść pracowników. Przykładowo, w 1995 r. w Irlandii tylko w 16 proc. przypadków sądy pracy uznawały rację pracowników, z kolei w Hiszpanii i Francji ten odsetek wynosił ponad 70 proc. We Francji skuteczne zwolnienie stałego pracownika jest praktycznie niemożliwe w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo osiąga zyski (Bentolila i in., 2010).

- **Niskie bariery w zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników czasowych.** W latach 2003-2009 pracodawcy mogli zawierać z tym samym pracownikiem nieograniczoną liczbę kolejnych umów czasowych. Od sierpnia 2009 roku – po wejściu w życie tzw. ustawy antykryzysowej – pracodawca wciąż mogą zawierać z pracownikami nieograniczoną liczbę kolejnych umów czasowych, jednak maksymalny okres zatrudnienia w takiej formie został ograniczony do 2 lat. Po tym okresie umowa czasowa automatycznie zostaje przekształcona w stałą umowę o pracę. Przepisy tej ustawy mają obowiązywać do końca grudnia 2011 r. W wyniku wprowadzenia tych zmian, Polska cechuje się obecnie relatywnie wysokimi ograniczeniami w stosowaniu umów czasowych na tle pozostałych krajów rozwiniętych. W 7 państwach UE w ogóle nie ma żadnych ograniczeń w zakresie długości okresu, na który zawierane są umowy na czas określony (Wykres 7).

Wykres 7. Maksymalny okres zatrudniania pracownika na czas określony w wybranych krajach UE (liczba miesięcy) w 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Doing Business 2011.

6. *Jak zreformować prawo pracy, aby zmniejszyć odsetek pracowników czasowych i jednocześnie wzmocnić fundamenty rozwoju gospodarki?*

Przedstawione w niniejszej analizie wyniki badań międzynarodowych pokazują, że wysoka ochrona stałych pracowników nie tylko zwiększa udział pracowników czasowych, ale także - hamując wzrost produktywności - obniża tempo rozwoju gospodarki. Głównym kierunkiem reform, które mogłyby zmniejszyć obserwowany w Polsce dualizm na rynku pracy powinna być znacząca deregulacja stałych umów o pracę oraz zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy. Wyniki omawianych badań wskazują bowiem, że powyższe czynniki w największym stopniu przyczyniają się do powstawania dualnego rynku pracy.

Pod koniec 2010 r. Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie tzw. jednolitych umów o pracę, które miałyby na celu zmniejszenie dualizmu na rynku pracy w niektórych krajach UE (zob. European Commission, 2010). Wcześniej podobne propozycje przedstawiali niektórzy ekonomiści, np. Blanchard i Tirole (2003).

Głównym celem takiej reformy prawa pracy jest:

- Likwidacja różnic w stopniu ochrony pracowników przed zwolnieniem niezależnie od tego czy są zatrudnieni na podstawie stałej czy czasowej umowy o pracę, przy czym to ujednoczenie powinno wynikać z deregulacji

umów stałych, a nie na zwiększeniu ochrony pracowników czasowych;

- Uzależnienie gwarancji zatrudnienia jedynie od długości stażu pracy u danego pracodawcy niezależnie od rodzaju zawartej umowy.

Chcąc ograniczyć dualizm na rynku pracy w Polsce, przy zagwarantowaniu wystarczająco dużej elastyczności firm w dostosowywaniu wielkości zatrudnienia do aktualnych potrzeb proponujemy:

Ograniczenie skali dualizmu rynku pracy w Polsce można osiągnąć poprzez uelastycznienie warunków rozwiązywania stałych umów o pracę,...

- **Gruntowne uelastycznienie warunków rozwiązywania stałych umów o pracę.** Reformy w tym zakresie powinny polegać przede wszystkim na zmniejszeniu kodeksowych restrykcji nakładanych na firmy w zwalnianiu pracowników zatrudnionych na stałe. Jedną z ich istotnych przyczyn jest brak precyzyjnie określonych warunków, które dla pracodawców stanowią uzasadnioną przyczynę rozwiązywania stałych umów o pracę. Obecnie zwalniani pracownicy mogą podważyć zasadność otrzymanego wypowiedzenia w sądzie pracy, przy czym – co ważne – ciężar dowodu w takim procesie spoczywa na pracodawcy. Deregulacja rozwiązywania stałych kontraktów jest konieczna, aby firmy w Polsce chętniej niż obecnie zaczęły zatrudniać nowych pracowników na czas nieokreślony. To powinno ograniczyć dualizm na rynku pracy w Polsce, w tym w szczególności wyeliminować obserwowaną w wielu przedsiębiorstwach patologiczną rotację kadr. Polega on na tym, że po dwóch latach ciągłego zatrudnienia na czas określony pracodawcy rozwiązują umowy o pracę ze swoimi pracownikami, aby nie przekształciły się one w umowy bezterminowe. Ponowne zatrudnienie tego samego pracownika na czas określony może nastąpić dopiero po trzech miesiącach przerwy.

...wprowadzenie krótkiego okresu wypowiedzenia, niezależnie od rodzaju umowy o pracę oraz...

- **Wprowadzenie identycznego, krótkiego okresu wypowiedzenia niezależnie od rodzaju umowy o pracę.** Proponujemy, aby w przypadku zatrudnienia u danego pracodawcy trwającego nie dłuższej niż rok, ustawowy okres wypowiedzenia wynosił 2 tygodnie, czyli tyle ile obecnie stosuje się w Polsce w przypadku umów na czas określony. Porównywalnie krótkie okresy wypowiedzenia dla pracowników z rocznym stażem pracy występują np. w Wlk. Brytanii (1 tydzień) i Irlandii (2 tygodnie), z kolei w Danii i w USA w ogóle nie ma ustawowych okresów wypowiedzenia.

W przypadku stażu pracy dłuższego niż rok, ustawowy okres wypowiedzenia nie powinien przekraczać 1 miesiąca, analogicznie jak np.

w Bułgarii, Rumunii, Australii, jak również w krajach, gdzie w ogóle nie ma ustawowych terminów wypowiedzenia, czyli w USA i Danii. Pracownicy i pracodawcy mogliby oczywiście ustalać ze sobą dłuższe okresy wypowiedzenia, jednak powinno to być określone indywidualnie pomiędzy stronami w umowach o pracę.

*...obniżenie
pozapłacowych
kosztów pracy.*

- **Obniżenie pozapłacowych kosztów pracy.** Wysokie pozapłacowe koszty związane z zatrudnieniem pracowników etatowym zachęcają pracodawców do zastępowania umów o pracę przez umowy cywilnoprawne. Niezbędnym warunkiem trwałego obniżenia kosztów pracy jest ograniczenie wydatków publicznych. W przeciwnym razie, zmniejszenie klina płacowego pogorszy jedynie saldo sektora finansów publicznych.

Uelastycznienie rozwiązywania umów o pracę niezależnie od rodzaju zawartego kontraktu poprawi warunki do prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, zwiększy atrakcyjność inwestycyjną naszego kraju, a w efekcie przyczynić się do wzrostu popytu na pracę i wzmocni tempo rozwoju gospodarki. Utrata pracy nie jest znaczącym problemem dla zwalnianego pracownika, jeśli tylko podjęcie nowego zatrudnienia jest relatywnie łatwe. Prawo pracy powinno być na tyle elastyczne, aby sprzyjało bezpieczeństwu szybkiego podjęcia pracy, a nie długotrwałego zatrudnienia w jednym przedsiębiorstwie. W krajach rozwiniętych, które cechują się dużą elastycznością w zwalnianiu pracowników, jak np. w USA, Irlandii i Wlk. Brytanii, odnotowuje się przeciętnie wyższe tempo wzrostu liczby pracujących niż w gospodarkach, które nadmiernie chronią pracowników przed zwolnieniem.

Bibliografia

Alesina A., J. Zeira, 2006, Technology and labor regulation, NBER Working Paper No. 12581.

Bassanini A., R. Duval, 2006, Employment Patterns In OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, Social, Employment and Migration Working Paper No. 35.

Bassanini A., L. Nunziata, D. Venn, 2008, Job Protection Legislation and Productivity Growth in the OECD Countries, IZA Discussion Paper No. 3555.

Bentolila S., T. Boeri, P. Cahuc, 2010, Ending the scourge of dual labour markets in Europe, VoxEU.org, 12 July.

Berger H., S. Danninger, 2005, Labor and Product Market Deregulation: Partial, Sequential, or Simultaneous Reform?, IMF Working Paper No. 277.

Bertola G. T. Boeri, S. Cazes, 1999, Employment protection and labour market adjustment in some OECD countries, maszynopis, <ftp://ftp.igier.uni-bocconi.it/homepages/boeri/empadj.pdf>

Blanchard O., J. Tirole, 2003, Contours of Employment Protection reform, MIT Department of Economics Working paper No. 35

Blanchard O., A. Landier, 2002, the Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France, Economic Journal No. 112.

Boeri T., Garibaldi P., 2007, Two-tier reforms of Employment Protection Legislation: A Honeymoon Effect, Economic Journal 117.

Boeri T., 2010, Dualism, the Crisis and Beyond, Presentation at Workshop on Beyond Dual Labor Markets. The Time of Legislation, Fondazione Rodolfo De Benedetti, Università Bocconi, Milan, March 17th 2010.

Cingano F, M. Leonardi, J. Messina, G. Pica, 2010, The Effect of Employment Protection Legislation and Financial Market Imperfections on Investment: Evidence from a Firm-Level Panel of EU Countries, Economic Policy No. 25.

European Commission, 2010, Employment in Europe 2010, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Griffith R., R. Harrison, R. Macartney, 2006, Product market reforms, labour market institutions and unemployment, IFS Working Paper No. 6.

Micco A., C. Pagés, 2008, The Economic Effects of Employment Protection: Evidence from International Industry-Level Data, Inter-American Development Bank Working Paper No. 495.

OECD, 2002, Employment Outlook, Paris.

Sala H., J.I. Silva, M. Toledo, 2011, Flexibility at the margin and labor market volatility in the OECD countries, Scandinavian Journal of Economics.

Scarpetta S., A. Sonnett, T. Manfredi, 2010, Rising youth unemployment during the crisis: how to prevent long-term consequences on a generation, OECD Social , Employment and Migration Papers, No. 106.