


	Data	Numer	Autor
	2 lipca 2015	3/2015	Aleksander Łaszek Wiktor Wojciechowski
	<h2>Propozycje zmian w zakresie umów o pracę: kodeksowych i cywilnoprawnych</h2>		

*Dziękujemy za wsparcie merytoryczne Błażewi Mądrzykiemu i Rafałowi Trzeciakowskiemu*

### **Propozycje zmian w zakresie umów o pracę: kodeksowych i cywilnoprawnych**

Różnice w opodatkowaniu i oskładkowaniu, jakie występują pomiędzy umowami o pracę i umowami cywilnoprawnymi sprawiają, że często o rodzaju umowy zawieranej przez pracodawcę i pracownika decydują wyłącznie kwestie podatkowo-składkowe, a nie ekonomiczny sens umowy. Drugim, ale nie mniej ważnym, czynnikiem skłaniającym firmy do zawierania z pracownikami umów zlecenia lub umów o pracę na czas określony jest większa łatwość ich rozwiązania niż ma to miejsce w przypadku bezterminowych umów o pracę. Taka sytuacja doprowadziła do powstania dualizmu na rynku pracy w Polsce, czyli podziału pracujących na osoby zatrudnione na podstawie stałych umów o pracę, silnie chronione przed zwolnieniem przez kodeks pracy oraz osoby zatrudnione na podstawie umów o pracę na czas określony lub umów zlecenia, które można bez dodatkowych kosztów rozwiązać w krótkim czasie. Taka sytuacja tworzy dodatkowo rosnące zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w długim okresie związane z gwarantowaniem przez państwo wypłat emerytur minimalnych<sup>1</sup>.

Postulowane przez różne środowiska (m.in. większość związków zawodowych) wprowadzenie pełnego oskładkowania umów zlecenia może istotnie osłabiać popyt na pracę osób o niskich kwalifikacjach zawodowych, a przez to także o niskiej produktywności i dochodach. Z tego powodu propozycje zmian w tym obszarze ograniczające się jedynie do oskładkowania umów zlecenia w pełnej wysokości<sup>2</sup> nie mogą być traktowane jako kompleksowy pakiet reform.

**Poniżej przedstawiamy propozycje działań, które mają za zadanie ograniczyć nadużywanie umów cywilnoprawnych w Polsce, a jednocześnie minimalizować ryzyko spadku popytu na legalną pracę wśród osób, których zatrudnienie jest najbardziej wrażliwe na wysokość kosztów pracy (głównie osób młodych). Do najważniejszych elementów tej propozycji należą:**

<sup>1</sup> Według szacunków Banku Światowego koszt dopłat z budżetu do emerytur minimalnych dla osób dziś pracujących na umowach cywilnoprawnych, które w ten sposób często zaniżają obciążenie składkami ZUS, oraz przedsiębiorców (z założenia płacą minimalne składki ZUS) w 2060 r. może wynieść **między 1,0% a 1,5% PKB**.

<sup>2</sup> Od 2016 r. dochody z umów zlecenia będą podlegały obowiązkowo obciążeniu składkami emerytalno-rentowymi do wysokości płacy minimalnej.

1. Zwiększenie 6-krotne kosztów uzyskania przychodów (z 1335 zł do 8000 zł rocznie), co wzmocni bodźce do pracy osób o relatywnie niskiej produktywności, a przez to także o niskich dochodach.
2. Likwidacja zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu: 20% dla umów zlecenia i 50% dla umów o dzieło – koszty uzyskania przychodów dla tych umów będą identyczne, jak w przypadku umów o pracę.
3. Obowiązkowe obciążenie składkami emerytalno-rentowymi wszystkich dochodów z umów zlecenia w takim samym zakresie, jaki stosuje się w przypadku kodeksowych umów o pracę.
4. Objęcie dochodów z umów o dzieło obowiązkiem opłacania składki emerytalnej.
5. Likwidacja składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych dla wszystkich pracowników poniżej 30. roku życia (wariant minimum), co ma wzmocnić popyt na pracę wśród osób młodych. Likwidacja składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych dla wszystkich pracowników i przeniesienie ciężaru finansowania tych funduszy na budżet centralny (wariant maksimum).
6. Zwolnienie z obowiązku płacenia składek emerytalnych i rentowych osób wchodzących na rynek pracy przez pierwsze 12 miesięcy zatrudnienia na umowę o pracę lub umowę zlecenie.
7. Zwolnienie z obowiązku płacenia składek emerytalnych i rentowych osób długotrwale bezrobotnych (>12 miesięcy) przez pierwsze 6 miesięcy zatrudnienia na umowę o pracę lub umowę zlecenie.
8. Uelastycznienie rozwiązywania stałych umów o pracę poprzez zwolnienie z obowiązku podawania przyczyny rozwiązania stałej umowy o pracę pracodawców zatrudniających poniżej 20 osób.
9. Skrócenie długości kodeksowych okresów wypowiedzenia umów o pracę
10. Zniesienie zakazu zmiany warunków pracy i zakazu zwolnienia pracowników zatrudnionych na umowy na czas nieokreślony, którym pozostaje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia uprawnień emerytalnych

Proponuje się, aby ubytek dochodów sektora finansów publicznych (od 8 do 18 mld zł w zależności od wybranego wariantu), jaki te zmiany spowodują, był finansowany dodatkowymi wpływami z podatków pośrednich. **Głównym źródłem tych dodatkowych wpływów dla budżetu państwa miałyby być wyższe dochody z VAT.** Wariant maksimum zakłada wprowadzenie jednej stawki VAT 20% w połączeniu z pakietem osłonowym dla najuboższych. **Wariant minimum zakłada eliminację obniżonych stawek VAT, na których obecnie przede wszystkim korzystają zamożniejsze gospodarstwa domowe.** W przypadku samorządów, źródłem zwiększonych dochodów mogłaby być **większa swoboda w ustalaniu wysokości podatków od nieruchomości.** W ramach rekompensujących ograniczeń po stronie wydatków publicznych proponuje się **stopniowe wygaszanie świadczeń przedemerytalnych,** czyli wciąż dopuszczalnej formy wczesnej emerytury finansowanej ze środków Funduszu Pracy.

## **Rekomendacja 1: Obciążenie składkami emerytalno-rentowymi umów zlecenia w identyczny sposób jak standardowych umów o pracę, przy jednoczesnym obniżeniu pozapłacowych kosztów pracy.**

Tak długo jak poziom pozapłacowych kosztów pracy dla umów zlecenia będzie niższy niż w przypadku umów o pracę, pracodawcy i pracownicy będą mieli silne bodźce do zastępowania umów o pracę umowami zlecenia. Postulowanym rozwiązaniem jest **ujednoczenie wysokości pozapłacowych kosztów pracy dla obu rodzajów kontraktów**. Chcąc ograniczyć negatywny wpływ wyższego niż dotychczas oskładkowania umów zlecenia na wielkość popytu na pracę proponuje się równoległe zmniejszenie obciążeń podatkowych wszystkich osób pracujących na umowy o pracę i umowy zlecenie poprzez podwyższenie kosztów uzyskania przychodu oraz likwidację obowiązku płacenia składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (patrz: Rekomendacja 2).

W grupie zatrudnionych na podstawie umów zlecenia dominują osoby młode (do 30 roku życia) i osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych (m.in. pracownicy ochrony, pracownicy przy pracach prostych), których dochody zazwyczaj nie przekraczają przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Wielkość popytu na pracę w tych grupach jest bardziej wrażliwa (elastyczna) na poziom pozapłacowych kosztów pracy niż ma to miejsce ogółem w populacji pracujących. Z tego powodu można oczekiwać, że następstwem wyłącznie podwyższenia oskładkowania wszystkich dochodów z umów zlecenia byłby spadek legalnego zatrudnienia. Ten negatywny efekt można jednak zneutralizować pod warunkiem, że równoległe obniży się pozapłacowe koszty pracy, w szczególności dla osób uzyskujących dochody poniżej średniego wynagrodzenia w gospodarce. Redukcja pozapłacowych kosztów pracy także dla osób o ponadprzeciętnie wysokich dochodach skutkowałaby znaczącym spadkiem dochodów sektora finansów publicznych, a przy tym najprawdopodobniej nie skutkowałaby istotnym wzrostem popytu na pracę. Zatrudnienie osoby o wysokich kwalifikacjach, a przez to także wysokich dochodach, jest w dużo mniejszym stopniu wrażliwe na spadek kosztów pracy, niż ma to miejsce wśród osób o niskich kwalifikacjach i niskich dochodach. Skoncentrowanie redukcji pozapłacowych kosztów pracy na pracownikach o relatywnie niskich dochodach znacząco wzmocniłoby bodźce pracodawców do legalnego zatrudniania tych osób na podstawie standardowych umów o pracę (stałych lub okresowych), regulowanych przepisami kodeksu pracy.

Obniżenie klina podatkowego skoncentrowane na osobach o niskich dochodach, które jednocześnie nie skomplikuje systemu podatkowego ani systemu ubezpieczeń społecznych, można najłatwiej osiągnąć podnosząc koszty uzyskania przychodów (obecnie 1335 zł rocznie). **W przeciwieństwie do wzrostu kwoty wolnej od podatku (obecnie 3091 zł rocznie), podniesienie kosztów uzyskania przychodów będzie preferować osoby uzyskujące dochody z pracy, a nie z innych źródeł (np. z wynajmu nieruchomości, świadczeń społecznych).**

W obecnych warunkach prawnych pozapłacowe koszty pracy ogółem dla umów o pracę są wyższe niż dla umów zlecenia ze względu na:

- a. **niskie, ryczałtowe koszty uzyskania przychodu** (1335 zł rocznie, tj. 111,25 zł miesięcznie): w przypadku umów zlecenia koszty uzyskania przychodu stanowią 20% wartości umowy, a zatem są wyższe niż w przypadku umów o pracę za wynagrodzenie przewyższające już 556,25 zł miesięcznie,
- b. **składkę na Fundusz Pracy** (2,45% podstawy),
- c. **składkę na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych** (0,1% podstawy),

- d. dodatkowo, w przypadku choroby pracownika pracodawca wypłaca świadczenie chorobowe za pierwsze 33 dni jego nieobecności w pracy,

Od 1 stycznia 2016 r. dochody z umów zlecenia będą oskładkowane obowiązkowo do wysokości minimalnego wynagrodzenia, a umowy o pracę – tak jak dotychczas - do 2,5-krotności średniego miesięcznego wynagrodzenia, więc różnica w kosztach między oboma typami umów ulegnie zmniejszeniu, ale nie zniknie.

**W przypadku umów o dzieło problemem może być wyznaczenie okresu podlegania ubezpieczeniu społecznemu, dlatego jako wariant minimum przewidujemy objęcie ich składkami emerytalnymi.**

**Proponuje się 6-krotne zwiększenie kosztów uzyskania przychodów dla umów o pracę i umów zlecenia do kwoty 8000 zł rocznie (tj. 667 zł miesięcznie). Jednocześnie proponuje się likwidację obecnych zryczałtowanych 20% kosztów uzyskania przychodu stosowanych w przypadku umów zlecenia. W niniejszej propozycji koszty uzyskania przychodu dla umów zlecenia mają być obliczane w identyczny sposób, jaki stosuje się w przypadku dochodów z umów o pracę.**

Zwiększenie kosztów uzyskania przychodów zmniejszy podstawę opodatkowania i wysokość należnego podatku dochodowego, a w efekcie zwiększy dochód na rękę osób pracujących. Zwiększenie kosztów uzyskania przychodów będzie prowadzić do relatywnie największego wzrostu dochodów po opodatkowaniu wśród osób o niskich wynagrodzeniach. Przykładowo, podniesienie kosztów uzyskania przychodów do 8000 zł rocznie zwiększyłoby dochód na rękę osób zatrudnionych na poziomie płacy minimalnej (1750 zł w 2015 r.) o ok. 119 zł miesięcznie (z 1286 zł do 1405 zł, tj. o 8,3%). Z kolei dla osób zarabiających 3500 zł miesięcznie, dochód na rękę wzrósłby z 2505 zł do 2605 zł, tj. o 4,0% (patrz: tabela 2, str. 10).

Trzeba podkreślić, że zwiększenie kosztów uzyskania przychodu nie obniży całkowitych kosztów pracy ponoszonych przez pracodawców, a jedynie zwiększy dochód na rękę otrzymywany przez pracowników. W dłuższym okresie zwiększenie kosztów uzyskania przychodów może jednak zmniejszać presję płacową, a w efekcie ograniczać tempo wzrostu całkowitych kosztów pracy.

**Można szacować, że zwiększenie kosztów uzyskania przychodu do 8000 zł rocznie zmniejszyłoby dochody sektora finansów publicznych z tytułu opodatkowania dochodów z dotychczasowych umów o pracę o ok. 10,2 mld zł (0,6% PKB w warunkach 2015 r.) – pod warunkiem, że objęłoby wszystkich pracujących. W praktyce efekt fiskalny netto zwiększenia kosztów uzyskania przychodów do 8000 zł rocznie byłby niższy i wyniósłby ok. 5 mld zł, ponieważ:**

- a. w wyniku proponowanej reformy można oczekiwać wzrostu wpływów ze składek na ubezpieczenie społeczne od umów zlecenia i o dzieło (ok. 3,5-4,5 mld zł);
- b. w wyniku wzrostu dochodów uzyskiwanych z legalnej pracy wzrosłaby liczba pracujących ogółem,
- c. część dodatkowych dochodów gospodarstw domowych wróciłaby do budżetu państwa w postaci wzrostu wpływów z podatków pośrednich i akcyzy (ok. 1 mld zł).

Sposobem rekompensaty ubytku dochodów sektora finansów publicznych jest zwiększenie dochodów z podatku VAT będących następstwem eliminacji większości preferencyjnych stawek VAT.

Rozwiązanie takie byłoby zgodne z rekomendacjami Komisji Europejskiej dla Polski<sup>3</sup>, która wzywa do ograniczenia nadmiernie rozpowszechnionego stosowania obniżonych stawek podatku VAT i zwraca uwagę, że obniżone stawki np. na żywność przynoszą większe korzyści zamożnym niż biednym. Innym możliwym źródłem kompensaty może być zwiększenie swobody samorządów w ustalaniu wysokości podatków od nieruchomości (szerzej na ten temat: patrz strona 11).

### **Rekomendacja 2: Ograniczenie obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych**

Dodatkowym działaniem, które ma na celu zmniejszenie wysokości pozapłacowych kosztów pracy w przypadku zatrudniania pracowników na podstawie umowy o pracę **jest rozszerzenie zwolnienia z poboru obowiązkowych składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Można rozważyć także całkowitą likwidację finansowania tych funduszy ze składek płaconych przez pracodawców. Wówczas ciężar finansowania wydatków FP i FGŚP musiałby być przeniesiony na budżet państwa. Niezależnie jednak od docelowego sposobu finansowania część wydatków FP, przede wszystkim świadczenia przedemerytalne, powinna być szybko wygaszona.** Jest to kolejny krok w kierunku eliminacji różnic w wysokości pozapłacowych kosztów pracy, która obecnie zachęca do stosowania umowy zlecenia zamiast umowy o pracę (patrz: ramka na stronie 6).

Na podstawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy pracodawcy nie odprowadzają obecnie obowiązkowych składek na Fundusz Pracy zatrudniając na podstawie umowy o pracę:

- a. osoby powracające z urlopów macierzyńskich, rodzicielskich lub wychowawczych. Zwolnienie to dotyczy 36 miesięcy od dnia powrotu takich osób do pracy (obowiązuje od stycznia 2009 r.);
- b. bezrobotnych po 50. roku życia jeśli byli oni w ewidencji bezrobotnych powiatowych urzędów przez co najmniej 30 dni przed dniem zatrudnienia. Zwolnienie to dotyczy 12 miesięcy od momentu zatrudnienia (obowiązuje od lipca 2009 r.);
- c. kobiety w wieku powyżej 55. roku życia i mężczyźni powyżej 60. roku życia (obowiązuje od lipca 2009 r.);
- d. osoby, które nie ukończyły 30. roku życia. Zwolnienie to dotyczy 12 miesięcy od momentu zatrudnienia bezrobotnych w tym wieku, którzy zostali skierowani do pracodawców przez powiatowy urząd pracy (obowiązuje od maja 2014 r.).

**Jako plan minimum proponuje się rozszerzenie zwolnienia z opłacania obowiązkowych składek na Fundusz Pracy od wszystkich pracowników w wieku do 30. roku życia, analogicznie jak w przypadku kobiet powyżej 55. roku życia i mężczyzn powyżej 60. roku życia.** Taka reforma ma na celu zwiększenie popytu na pracę osób młodych, które wchodzi na rynek pracy i zaczynają zdobywać doświadczenie zawodowe. Eliminacja barier w przechodzeniu z systemu edukacji na rynek pracy i zdobywaniu doświadczenia zawodowego powinny zwiększać szanse na zatrudnienie osób młodych w większym stopniu niż działania aktywizujące oferowane przez powiatowe urzędy pracy. W szerszym wariantcie proponuje się zwolnienie wszystkich pracujących z obowiązku płacenia składek na Fundusz Pracy i przeniesienie ciężaru finansowania zadań funduszu na budżet państwa. Taka zmiana wymagałaby większych niż dotychczas dochodów budżetu z podatków pośrednich. Zaletą obu wariantów jest zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy bezpośrednio obciążających pracodawców, a w efekcie wzmocnienie popytu na pracę.

---

<sup>3</sup> Zaakceptowane przez Radę zalecenia dla Polski na 2015 rok  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_poland\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_poland_pl.pdf)

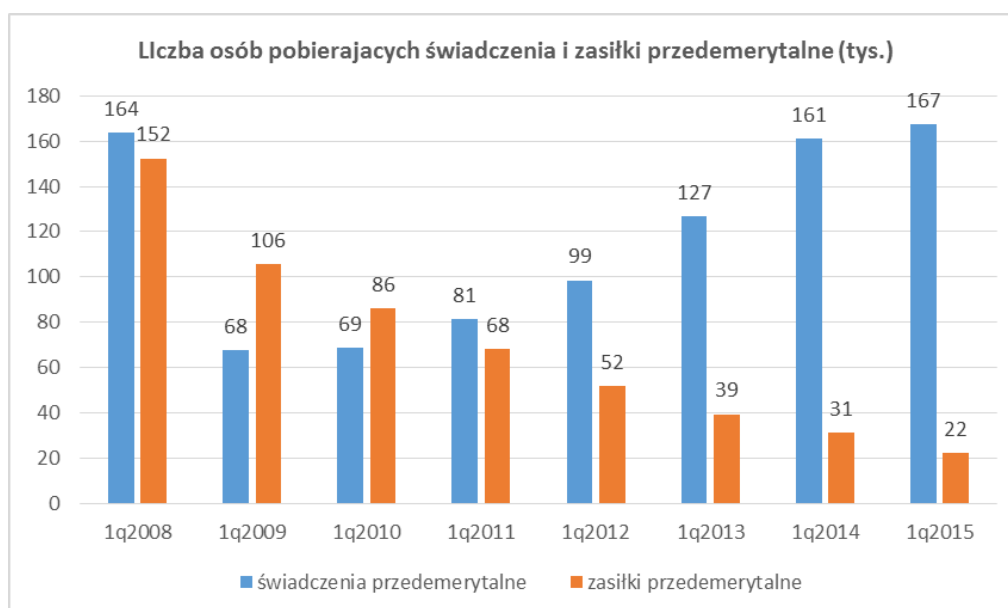
## Co finansuje Fundusz Pracy?

Fundusz Pracy został utworzony w celu finansowania zasiłków dla bezrobotnych i aktywizacji zawodowej. Na te dwa zasadnicze cele Fundusz Pracy przeznacza jednak tylko 73% swoich wydatków ogółem. Z 12,1 mld zł wydatków funduszu zaplanowanych na 2015 r. koszty zasiłków dla bezrobotnych mają wynieść 3,1 mld zł, a działania aktywizacyjne 8,85 mld zł, przy czym w tej kwocie 0,83 mld zł to koszt specjalizacji i staży podyplomowych lekarzy, dentystów, pielęgniarek i położnych.

Najbardziej kontrowersyjną pozycją w planie finansowym Funduszu Pracy jest **2,7 mld zł przeznaczonych na wypłatę zasiłków i świadczeń przedemerytalnych**, które stanowią formę wcześniejszych emerytur dla bezrobotnych zwolnionych z przyczyny leżącej po stronie pracodawcy. System świadczeń przedemerytalnych powinien zostać całkowicie zlikwidowany, co byłoby spójne z ograniczeniem od 2009 r. dostępu do wczesnych emerytur. Dzisiaj świadczenia przedemerytalne są dostępne dla bezrobotnych kobiet w wieku powyżej 56. roku życia i mężczyzn powyżej 61. roku życia, jeśli ich staż pracy wynosi co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. Utrzymanie świadczeń przedemerytalnych w obecnej formie wciąż umożliwia wcześniejsze odchodzenie z rynku pracy, co w konsekwencji może zmniejszać wzrost liczby pracujących w wyniku ograniczenia wcześniejszych emerytur od 2009 r. i stopniowego podwyższania od 2013 r. wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat.

W ostatnich latach nastąpił znaczący wzrost liczby osób otrzymujących świadczenia przedemerytalne. W okresie I kw. 2009 – I kw. 2015 r. ich liczba wzrosła dwuipółkrotnie: z 68 do 167 tys. istotną przyczyną tego wzrostu jest najprawdopodobniej to, że jest to obecnie praktycznie jedyna możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę dla osób niepracujących w szczególnych warunkach lub wykonujących prace o szczególnym charakterze (a także górników).

Plan minimum to podnoszenie kryterium wieku uprawniającego do przejścia na świadczenia przedemerytalne proporcjonalnie do wydłużania standardowego wieku emerytalnego. W wariantcie bardziej ambitnym, ale preferowanym, tempo podnoszenia kryterium wieku uprawniającego do świadczeń przedemerytalnych powinno być szybsze od tempa podwyższania wieku emerytalnego.





Źródło: dane ZUS.

W 2015 r. wpływy z obowiązkowych składek do Funduszu Pracy od pracowników i pracodawców mają wynieść 10,2 mld zł. **Można szacować, że zwolnienie wszystkich pracujących do 30. roku życia z obowiązku płacenia składek na Fundusz Pracy zmniejszy dochody tego funduszu o nie więcej niż ok. 1,0 mld zł rocznie.**<sup>4</sup> Pomimo proponowanego zwolnienia z obowiązku płacenia powyższych składek osoby te utrzymałyby prawo do zasiłku dla bezrobotnych i prawo do wypłaty wynagrodzenia w przypadku upadku przedsiębiorstwa.

Szersza wersja zmian zakłada całkowite przerzucenie ciężaru finansowania zadań Funduszu Pracy na budżet państwa. To spowodowałoby ubytek dochodów w wysokości 10,2 mld zł, a łącznie z niewielkim Funduszem Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych 10,6 mld zł (w warunkach 2015 r.). Należy jednak zauważyć, że koszt netto dla sektora finansów publicznych byłby niższy niż 10,6 mld zł – część środków w obu funduszach pochodzi od instytucji będących częścią sektora finansów publicznych (ok. 2,0-3,0 mld zł).

Można oczekiwać, że po likwidacji obowiązkowych składek na FP i FGŚP dla wszystkich, wzrost popytu na pracę w Polsce byłby większy niż w sytuacji ograniczenia zwolnienia z płacenia składek na FP jedynie do osób poniżej 30. roku życia. Postulowana zmiana zmniejszyłaby całkowite koszty pracy osób zatrudnionych za płacę minimalną (1750 zł w 2015 r.) o 44 zł miesięcznie (z 2108 zł do 2064 zł). Zakładając równoczesne proponowane wcześniej 6-krotne podwyższenie kosztów uzyskania przychodu do 8000 zł rocznie byłoby to równoznaczne ze spadkiem klina podatkowego dla osób zatrudnionych za płacę minimalną z obecnych 39,1% do 31,9%. Z kolei dla osób zarabiających 3500 zł miesięcznie brutto osiągnięto by w ten sposób spadek lina podatkowego z 40,6% do 36,9% (patrz tabela 1, str. 8).

### **Rekomendacja 3: Zniesienie obowiązku podawania przyczyny wypowiedzenia stałej umowy o pracę w podmiotach zatrudniających do 20 osób**

Jedną z przyczyn wzrostu popularności w Polsce umów o pracę na czas określony jest to, że pracodawca chcący zwolnić z pracy osobę zatrudnioną na czas określony nie musi podawać przyczyny wypowiedzenia, tak jak jest to w przypadku stałych umów o pracę. Zwalniany pracownik może próbować podważać zasadność podanej przyczyny wypowiedzenia stałej umowy o pracę w sądzie. Obowiązek dowodowy w przypadku sporu sądowego spoczywa na pracodawcy. Jest to dodatkowe ryzyko prawne, a zatem i potencjalnie dodatkowe koszty, które zniechęca pracodawców do zatrudniania osób na stałe umowy o pracę. Ten problem jest szczególnie dotkliwy w małych przedsiębiorstwach, gdzie właściciel firmy ma najczęściej bezpośredni kontakt z pracownikami. Z tego powodu proponuje się zniesienie obowiązku podawania przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę w podmiotach zatrudniających nie więcej niż 20 osób. Ten próg wielkości zatrudnienia jest spójny z dotychczasowymi, preferencyjnymi rozwiązaniami dla małych firm, które istnieją w kodeksie pracy.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> W IV kw. 2014 r. pracujący najemnie i na własny rachunek w wieku do 30 lat stanowili 18,8% pracujących ogółem (bez pomagających członków rodzin), przy czym znaczący udział w ogólnej licznie pracujących w wieku do 30 roku życia mają osoby zatrudnione na podstawie umów zlecenia, od których nie płaci się składek na FP i FGŚP. Założono, że przeciętne wynagrodzenie osób w tej grupie wieku stanowi ok. 66-75% średniej krajowej.

<sup>5</sup> Przykładowo, firmy zatrudniające nie więcej niż 20 osób nie muszą wypłacać odpraw dla zwalnianych pracowników.

Podobne wyłączenie małych przedsiębiorstw z obowiązku podawania przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę obowiązuje np. w Niemczech, gdzie z tej preferencji korzystają firmy zatrudniające do 10 pracowników. Z kolei np. w Irlandii i w Wlk. Brytanii uzasadnienie rozwiązania umowy o pracę dotyczy pracowników zatrudnionych co najmniej 2 lata.

Równocześnie proponuje się zniesienie obowiązku informowania związków zawodowych o zamiarze wypowiedzenia umowy o pracę przed jego wręczeniem pracownikowi. Ta propozycja jest adresowana do większych firm, gdzie istnieją związki zawodowe. Powinny mieć one zapewnione prawo kontroli zwolnienia pracownika, ale już po wręczeniu wypowiedzenia. Ma to na celu ograniczenie praktykowanych „ucieczek” pracowników na długie zwolnienia lekarskie.

#### **Rekomendacja 4: Skrócenie długości okresów wypowiedzenia umów o pracę**

W wyniku ostatnio przyjętej przez Sejm nowelizacji kodeksu pracy okresy wypowiedzenia umów o pracę na czas określony i nieokreślony mają być ujednoczone od 2016 r. i wynosić: 2 tygodnie w przypadku zatrudnienia do 6 miesięcy, 1 miesiąc w przypadku zatrudnienia dłuższego niż 6 miesięcy i 3 miesiące w przypadku zatrudnienia powyżej 3 lat. Długości okresów wypowiedzenia umów o pracę trwających do 4 lat są w Polsce dłuższe niż w krajach będących częstym celem emigracji zarobkowej np. Irlandii czy Wlk. Brytanii, ale też np. Niemiec.

Proponuje się, 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 (ok. 2 tygodni), z kolei w Danii i w USA w ogóle nie ma ustawowych okresów wypowiedzenia.

	<b>Staż pracy: 9 miesięcy</b>	<b>Staż pracy: 4 lata</b>	<b>Staż pracy: 20 lat</b>
Polska	1 miesiąc	3 miesiące	3 miesiące
Irlandia	10 dni	14 dni	2 miesiące
Wlk. Brytania	7 dni	1 miesiąc	3 miesiące
Niemcy	1 miesiąc	1 miesiąc	7 miesięcy

W przypadku stażu pracy dłuższego niż rok, ustawowy okres wypowiedzenia nie powinien przekraczać 1 miesiąca, analogicznie jak np. w Bułgarii, Rumunii, Australii. Pracownicy i pracodawcy mogliby oczywiście ustalać ze sobą dłuższe okresy wypowiedzenia, jednak powinno to być określone indywidualnie pomiędzy stronami w umowach o pracę lub zakładowych układach.

Rekomendacja ta zmierza w kierunku ograniczenia do minimum różnic pomiędzy stałymi i czasowymi umowami o pracę, czyli tzw. jednolitej umowy o pracę (ang. *single/unified labour market contract*), proponowanym przez FOR już w 2011 r.<sup>6</sup>, jak również np. przez IBS w 2014 r.<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Wojciechowski W. (2011), Jak ograniczyć w Polsce liczbę umów na czas określony i wzmocnić tempo rozwoju gospodarki?, Analiza FOR 7/2011, <https://www.for.org.pl/upload/File/analizy/AnalizaFOR72011Umowynaczasokreslony6092011.pdf>



### **Rekomendacja 5: Czasowe zwolnienie z obowiązku płacenia składek emerytalnych i rentowych osób wchodzących na rynek pracy i długotrwale bezrobotnych**

Biorąc od uwagę duże znaczenie doświadczenia zawodowego dla perspektyw zatrudnienia i wzrostu dochodów osób młodych proponuje się, aby osoby wchodzące na rynek pracy (absolwenci) były **zwolnione z obowiązku płacenia składek emerytalnych i rentowych przez pierwsze 12 miesięcy zatrudnienia na umowę o pracę lub umowę zlecenie**. Ma to na celu zwiększenie popytu na ich pracę i jednocześnie częściowe zrekompensowanie pracodawcom ich kosztów praktycznej nauki zawodu. Można szacować, że taka ulga spowoduje ubytek dochodów FUS o ok. 3,0 mld zł rocznie.

Podobne rozwiązanie proponuję się w przypadku osób długotrwale bezrobotnych. Osoby **pozostające bez pracy i mające status osoby bezrobotnej przez co najmniej 12 ostatnich miesięcy, które podejmą pracę mają być zwolnieni z obowiązku płacenia składek emerytalnych i rentowych przez pierwsze 6 miesięcy zatrudnienia na umowę o pracę lub umowę zlecenie**. Można szacować, że taka ulga spowoduje ubytek dochodów FUS o ok. 0,7 mld zł rocznie.

### **Rekomendacja 6: Zniesienie zakazu zmiany warunków pracy i zakazu zwolnienia pracowników zatrudnionych na umowy na czas nieokreślony, którym pozostaje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia uprawnień emerytalnych**

Kodeksowa ochrona przed zmianą warunków pracy lub zwolnieniem obejmująca pracowników, którym pozostało nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia uprawnień emerytalnych zamiast zwiększać ich bezpieczeństwo na rynku pracy, prowadzi do ich dyskryminacji. Regulacja ta zniechęca pracodawców do zatrudniania starszych pracowników na stałe umowy o pracę, a tym samym pogłębia dualizm na polskim rynku pracy. Zniesienie tej ochrony zwiększyłoby pozytywny wpływ stopniowego podwyższania wieku emerytalnego na wzrost stopy zatrudnienia osób starszych, gdyż zachęciłoby firmy do zatrudniania osób w wieku przedemerytalnym.

### **Ocena skutków fiskalnych proponowanych zmian i propozycja ich sfinansowania**

**Tabela 1. Wpływ proponowanych zmian na saldo sektora finansów publicznych:**

Wariant minimum	Wpływ na saldo finansów publicznych (mld zł)
Wzrost kosztów uzyskania przychodu do 8000 zł rocznie	- 10,2
Wzrost wpływów FUS z tytułu oskładkowania umów zlecenia (wszystkie składki) i dzieło (składki emerytalne)	+ 3,5 – 4,5
Zwolnienie ze składek emerytalno-rentowych osób wchodzących na rynek pracy przez 12 pierwszych miesięcy zatrudnienia	- 3,0
Zwolnienie ze składek emerytalno-rentowych osób długotrwale bezrobotnych (>12 miesięcy) przez 6 pierwszych miesięcy zatrudnienia	-0,7
Składki FP i FGŚP	
Wariant minimum: Zwolnienie ze składek pracowników do 30. roku życia	- 1,0 – 1,5
Wariant maksimum: Likwidacja FP i FGŚP (efekt netto)	- 7,6 – 8,6
Wzrost wpływów z VAT i akcyzy	+ 1,0- 2,0
<b>RAZEM</b>	
<b>Wariant minimum</b>	<b>-8,4 – 10,9</b>
<b>Wariant maksimum</b>	<b>-15,0 – 18,0</b>

<sup>7</sup> Arak P., P. Lewandowski, P. Żakowiecki (2014), Fikcja zatrudniania w Polsce – Propozycje wyjścia z impasu, [http://ibs.org.pl/files/publikacje/pp/pp\\_2014/IBS\\_Policy\\_Paper\\_01-2014\\_pl.pdf](http://ibs.org.pl/files/publikacje/pp/pp_2014/IBS_Policy_Paper_01-2014_pl.pdf)

**Tabela 2. Wpływ proponowanych zmian na poziom wynagrodzeń i kosztów pracy (przy założeniu likwidacji Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych)**

Płaca brutto	1750	2500	3000	3500	4000
Płaca netto (status quo)	1286	1808	2157	2505	2854
Płaca netto (po reformie)	1405	1908	2257	2605	2954
Całkowite koszty pracy (status quo)	2108	3012	3614	4217	4819
Całkowite koszty pracy (po reformie)	2064	2948	3538	4128	4717
Klin podatkowy (status quo)	39%	40%	40,3%	40,6%	40,8%
Klin podatkowy (po reformie)	31,9%	35,3%	36,2%	36,9%	37,4%

**Tabela 3. Wpływ zwolnienia z obowiązku płacenia składek emerytalno-rentowych na dochody osób wchodzących na rynek pracy lub długotrwale bezrobotnych**

Płaca brutto	1750	2500	3000	3500	4000
Płaca netto (przed reformą)	1286	1808	2157	2505	2854
Płaca netto (po reformie)	1588	2185	2589	2993	3396
Całkowite koszty pracy (po reformie)	1779	2541	3050	3558	4067
Klin podatkowy (po reformie)	10,7%	14,0%	15,1%	15,9%	16,5%

**Dodatkowe działania służące pokryciu ubytku dochodów sektora finansów publicznych** (oszacowania są konserwatywne i nie wymagają dodatkowej korekty o ewentualny spadek dochodów z podatków pośrednich):

**1. wzrost swobody samorządów w ustalaniu podatków od nieruchomości (minimum 3 mld zł)**

W 2014 roku dochody jednostek samorządu terytorialnego z podatku od nieruchomości wyniosły 19,5 mld zł, z czego zdecydowana większość była związana z prowadzeniem działalności gospodarczej. Według szacunków Swianiewicz, Neneman i Łukomska (2012) w 2009 roku za 85% wpływów podatku od nieruchomości odpowiadały podmioty prowadzące działalność gospodarczą; brak przesłanek wskazujących by proporcje te uległy istotnej zmianie. O ile w przypadku podatku od budynków i gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej można uznać, że jest on na właściwym poziomie, to w przypadku budynków mieszkaniowych i gruntów z nimi związanych jest on bardzo niski - pokrywa

zaledwie kilka procent kosztu budowy i utrzymania ulic, nie mówiąc o pozostałej infrastrukturze miejskiej. Zwiększenie swobody samorządów w ustalaniu wysokości podatku od nieruchomości zwiększy odpowiedzialność władz samorządowych przed wyborcami. Potencjalnie wyższe podatki od nieruchomości będą też bodźcem dla bardziej efektywnego wykorzystania przestrzeni w miastach, poprawiając wykorzystanie istniejącej infrastruktury. Jako minimum można przyjąć wariant podstawowy zaproponowany przez Swianiewicz, Neneman i Łukomska (2012)<sup>8</sup>, który w obecnych warunkach zwiększyłby dochody samorządów o ok. 3 mld zł. Należy przy tym podkreślić, że rozwiązanie to daje swobodę samorządom – zamiast podnosić podatki mogą ograniczyć wydatki. Docelowo należy dążyć do dalej idącego spadku opodatkowania pracy, finansowego wzrostem opodatkowania nieruchomości.

2. **ograniczenie zakresu obniżonych stawek VAT (7 mld zł)** potrzebę takich zmian wskazuje też KE; przykłady obniżonych stawek VAT do likwidacji<sup>9</sup>:
  - a. gastronomia (1,8 mld zł) – korzystają bogatsi i firmy, pole nadużyć stosowania obniżonej stawki, rozciąganej na napoje itp.
  - b. usługi noclegowe (1,2 mld zł) – korzystają bogatsi i firmy
  - c. książki (1,1 mld zł) - nie jest to dobro pierwszej potrzeby
  - d. usługi radia i telewizji kablowej (1 mld zł) – czemu preferować rozrywkę?
  - e. cukier (0,5 mld zł) - niezdrowy
  - f. gazety i czasopisma (0,5 mld zł) - nie jest to dobro pierwszej potrzeby
  - g. imprezy sportowe (0,4 mld zł), a także pozostałe usługi rozrywkowe (0,1 mld zł) – siedzenie na stadionie też jest niezdrowe razem 6,6 mld zł w 2012 roku, obecnie pewnie ok. 7,0 mld zł.
  
3. **Jednolita stawka VAT 20% (minimum 15 mld zł)** lepszym rozwiązaniem od likwidacji wybranych obniżonych stawek na VAT jest ujednoczenie go na poziomie 20%. Należy podkreślić, że obniżone stawki VAT są bardzo mało efektywnym narzędziem wsparcia najbardziej potrzebujących. Wprowadzenie jednej stawki VAT równej 20% pozwoli na znaczne uproszczenie systemu podatkowego, jednocześnie zapewniając wzrost dochodów publicznych, pozwalający zarówno na sfinansowanie obniżki podatków dochodowych, jak i wsparcie dla osób najbardziej potrzebujących. Zakładamy bardzo konserwatywnie, że ujednoczenie VAT na poziomie 20% zapewni wzrost wpływów podatkowych o 25 mld zł, z czego 10 mld zł przeznaczone zostanie na działania osłonowe dla osób najuboższych (emeryci, renciści, rodziny wielodzietne).
  
4. **Podniesienie stawek PIT do 19% i 33% (5,6 mld zł)** wzrost stawek PIT jest mniej korzystnym sposobem sfinansowania proponowanych zmian niż wzrost dochodów z VAT i podatku od nieruchomości. Niemniej wzrost PIT w kombinacji z pozostałymi proponowanymi zmianami

---

<sup>8</sup> Ekspertyza BGK dostępna na:

[http://www.bgk.pl/storage/Ekspertyza\\_Koncepcja%20przekształcenia%20podatku%20od%20nieruchomości.pdf](http://www.bgk.pl/storage/Ekspertyza_Koncepcja%20przekształcenia%20podatku%20od%20nieruchomości.pdf)

<sup>9</sup> Szacunkowe koszty pochodzą z publikowanej przez Ministerstwo Finansów oceny preferencji podatkowych w Polsce: <http://www.finance.mf.gov.pl/abc-podatkow/preferencje-podatkowe-w-polsce>

wykorzystany do sfinansowania pakietu maksimum wciąż będzie miał pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy (szacunki za Myck et al. 2015<sup>10</sup>).

5. **Wygazanie świadczeń przedemerytalnych:** zmniejszenie liczby osób pobierających świadczenia przedemerytalne o 15 tys. rocznie zmniejszy wydatki sektora finansów publicznych o ok. 0,2 mld zł rocznie (świadczenie przedemerytalne od marca 2015 r. wynosi 1027,39 zł miesięcznie). Plan minimum to podnoszenie kryterium wieku uprawniającego do przejścia na świadczenia przedemerytalne proporcjonalnie do wydłużania standardowego wieku emerytalnego. W wariantcie bardziej ambitnym, ale preferowanym, tempo podnoszenia kryterium wieku uprawniającego do świadczeń przedemerytalnych powinno być szybsze od tempa podwyższania wieku emerytalnego.

Należy zaznaczyć, że wszystkie powyższe wyliczenia nie tylko są konserwatywne, ale mają też charakter statystyczny. Jednym z podstawowych skutków wdrożenia proponowanych rozwiązań będzie wzrost liczby pracujących. A każde dodatkowe 100 tys. pracujących, przy poziomie płacy minimalnej zwiększa dochody sektora finansów publicznych z tytułu samych składek i PIT o ok. 0,8 mld zł rocznie.

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

**FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.**

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa.

Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

**Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.**

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku. Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

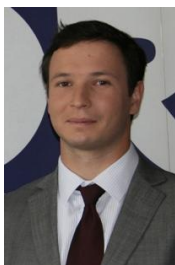
Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

---

<sup>10</sup> II Raport Przedwyborczy CenEA 28/05/2015,  
<http://cenea.org.pl/Grant-EOG/Badania/Research/eoggrant/menu-id-65.html>

## KONTAKT DO AUTORÓW



### **Aleksander Łaszek**

Główny ekonomista FOR

e-mail: [aleksander.laszek@for.org.pl](mailto:aleksander.laszek@for.org.pl)

tel. 695 286 386



### **Wiktor Wojciechowski**

Główny ekonomista Plus Banku, ekspert FOR

e-mail: [wiktor.wojciechowski@sgh.waw.pl](mailto:wiktor.wojciechowski@sgh.waw.pl)

tel. 667 753 873



### **Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR**

ul. Ignacego Krasickiego 9A ☒ 02-628 Warszawa ☒ tel. +48 22 628 85 11, +48 726 621 240

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl), [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR ☒ [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR