


	Data	Autor
	14 grudnia 2017	Rafał Trzeciakowski
	<h2 style="text-align: center;">Indeks Elastyczności Zatrudnienia 2018: polski kodeks pracy w ogonie krajów UE i OECD. Dlaczego polscy pracownicy mają gorzej?</h2>	

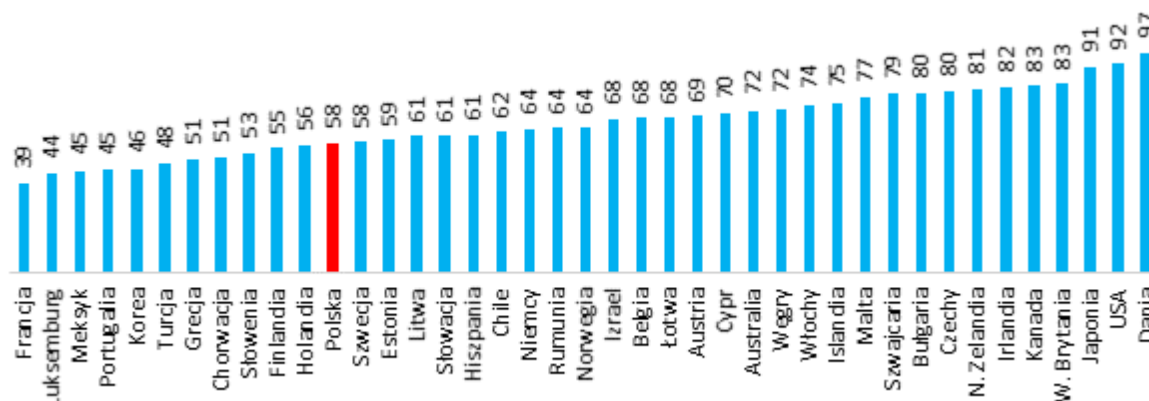
- Polska zajmuje dopiero **30 miejsce na 41 krajów UE i OECD** w *Indeksie Elastyczności Zatrudnienia 2018* mierzącym elastyczność umów o pracę regulowanych kodeksem pracy. Do czołówki *Indeksu* należą: W. Brytania i Irlandia, czyli kraje do których wielu Polaków emigruje w poszukiwaniu pracy. Pod koniec znajdują się: Francja, Portugalia i Grecja, czyli przeregulowane gospodarki o wysokim bezrobociu młodych. Spośród postsocjalistycznych państw członkowskich UE tylko dwa, Chorwacja i Słowenia, wypadają gorzej niż Polska, podczas gdy Czechy i Bułgaria należą do liderów *Indeksu*. Indeks bierze pod uwagę 35 wskaźników pogrupowanych w czterech obszarach:
  - **Przyjmowanie do pracy** – sztywne regulacje szeroko rozumianego okresu próbnego i płacy minimalnej sprawiają, że pracodawcy są mniej chętni podejmować ryzyko związane z zatrudnieniem osób słabiej wykształconych i z krótszym doświadczeniem zawodowym; Polskę szczególnie negatywnie wyróżnia tu wysoka płaca minimalna.
  - **Godziny pracy** – czy pracodawca może dostosowywać czas pracy do aktualnego obciążenia przedsiębiorstwa; brak takiej możliwości ogranicza wydajność firm i w konsekwencji ich konkurencyjność. Polskę szczególnie negatywnie wyróżniają tu ponadprzeciętnie wysokie ustawowe dodatki za pracę weekendową.
  - **Zasady wypowiedzeń** – czy pracodawca musi konsultować wypowiedzenia (np. ze związkiem zawodowym) i inne regulacje utrudniające rozwiązywanie umów; wiedząc, że zwolnienie pracownika w przypadku spadku popytu na produkty firmy będzie trudne, pracodawcy są mniej chętni do zwiększania zatrudnienia; Polska jest tu w gronie **15 spośród 41 krajów**, które wymagają by pracodawca zanim zacznie szukać nowych pracowników zaproponował pracę najpierw zwolnionym osobom.
  - **Koszty wypowiedzeń** – wysokie ustawowe odprawy i okresy wypowiedzenia sprawiają, że pracodawcy ostrożniej zatrudniają nowych pracowników; w obu tych obszarach Polska negatywnie wyróżnia się na tle innych krajów.
- Na skutek sztywności kodeksu pracy gospodarka wolniej dostosowuje się do postępu technologicznego i zmian koniunktury za granicą. Trudniejsze zwalnianie powoduje, że

pracodawcy boją się zatrudniać, a pracownikom trudniej jest zmieniać pracę. Nowoczesne sektory rosną wolniej, a tworzenie miejsc pracy w recesji jest dodatkowo hamowane. Ciężar dostosowań w razie załamania koniunktury jest przerzucany na osoby pracujące na czas określony, umowach cywilnoprawnych i samozatrudnieniu, czyli zwykle najślabszych uczestników rynku pracy.

- Sztywność kodeksu pracy zachęca do nadużywania innych form zatrudnienia. Jednak ich ustawowe zakazy, bez liberalizacji kodeksu pracy, zamiast do wzrostu liczby pracujących na czas nieokreślony prowadzą głównie do spadku zatrudnienia i rozrostu szarej strefy. Zatrudnianie osób młodszych, bez doświadczenia zawodowego i słabiej wykształconych wiąże się dla pracodawcy z większym ryzykiem. Dlatego takie osoby znacznie częściej pracują na podstawie umów o pracę na czas określony, cywilnoprawnych lub są samozatrudnione, dzięki czemu pracodawca może bez dodatkowych kosztów rozwiązać z nimi umowę w krótkim czasie. **W rezultacie Polska ma najwyższy udział zatrudnienia na umowach na czas określony i cywilnoprawnych w UE. W 2016 roku wyniósł on 27% wobec 18% w przeregulowanych krajach południa UE, 11% w najbardziej rozwiniętych dużych krajów UE i tylko 8% w pozostałych postsocjalistycznych państwach członkowskich UE.** Długotrwała praca w ramach nietypowych form zatrudnienia utrudnia nabywanie kapitału ludzkiego i obniża długookresowe zarobki. Restrykcyjne regulacje zatrudnienia w Polsce szkodzą najbardziej najślabszym pracownikom, których z założenia miały chronić.

## 1. Polska w Indeksie Elastyczności Zatrudnienia 2018

Wykres 1. Indeks Elastyczności Zatrudnienia 2018 (100 – największa, 0 – najmniejsza)

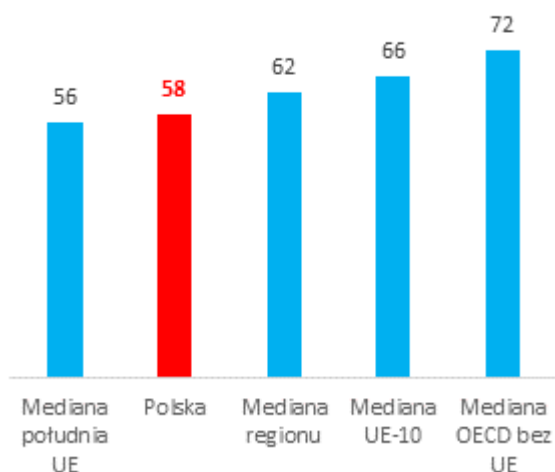


Indeks obejmuje kraje UE i OECD.

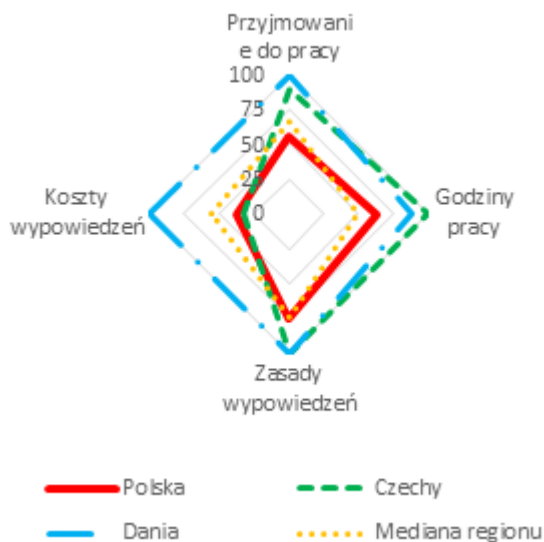
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Indeksu Elastyczności Zatrudnienia 2018

**Elastyczność umów etatowych jest w Polsce niska**, niezależnie czy porównujemy Polskę do gospodarek OECD spoza UE, najbardziej rozwiniętych dużych krajów UE (UE-10), krajów naszego regionu (pokomunistycznych państw członkowskich UE) czy, nieznacznie gorzej stojących w zestawieniu, przeżywających problemy gospodarcze krajów południa UE (Wykres 2).

Wykres 2. Indeks Elastyczności Zatrudnienia, Polska a grupy krajów



Wykres 3. Polska na tle innych krajów, składowe Indeksu



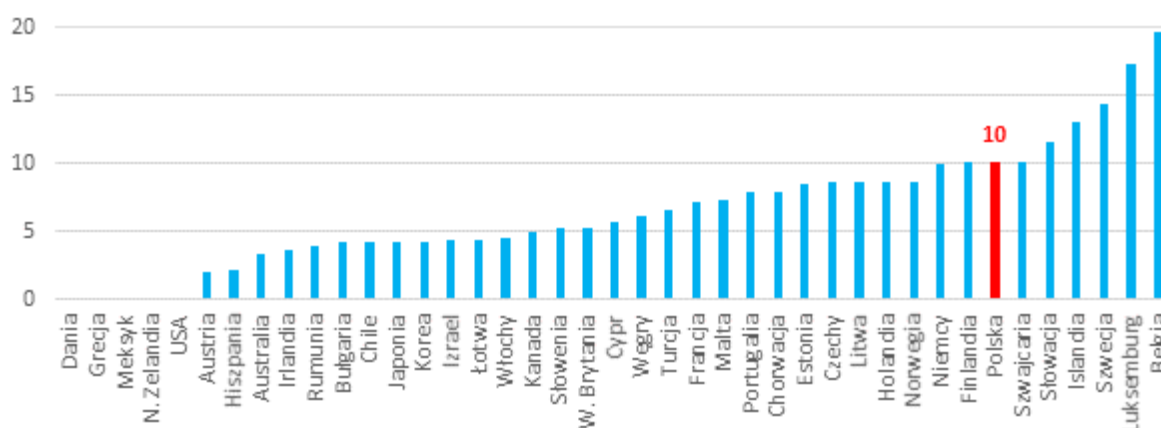
Region definiowany jest jako pokomunistyczne państwa członkowskie UE. Południe UE definiowane jest jako Grecja, Hiszpania, Portugalia i Włochy. UE-10 to jako Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Niemcy, Szwecja i W. Brytania. Pozaunijne państwa członkowskie OECD to Australia, Chile, Islandia, Izrael, Japonia, Korea, Kanada, Meksyk, Norwegia, Nowa Zelandia, Szwajcaria, Turcja i USA.

Dania jest pokazana jako lider Indeksu wśród krajów UE i OECD, a Czechy wśród krajów regionu.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Indeksu Elastyczności Zatrudnienia 2018

**Spośród 11 krajów naszego regionu (postsocjalistycznych państw członkowskich UE) wyprzedzają Polskę wszystkie poza Chorwacją i Słowenią, podczas gdy Czechy i Bułgaria należą do liderów *Indeksu*.** Od mediany regionu Polska negatywnie wyróżnia się głównie niższą elastycznością przyjęć do pracy i wyższymi kosztami wypowiedzeń. To efekt wysokiej płacy minimalnej (przeciętny stosunek płacy minimalnej do wartości dodanej zatrudnionego wynosi 0,27 w regionie wobec 0,35 w Polsce), krótszych limitów umów na czas określony (60 miesięcy w regionie wobec 33 miesięcy w Polsce), dłuższych okresów wypowiedzenia (7 tygodni w regionie wobec 10 tygodni w Polsce; Wykres 4) oraz wyższych odpraw w razie wypowiedzenia (7 tygodni w regionie wobec 9 tygodni w Polsce).<sup>1</sup> Ograniczenie kosztów wypowiedzeń w Polsce rekomendują m.in. Gatti et al. (2014) i OECD (2014).

**Wykres 4. Ustawowy okres wypowiedzenia (płatne tygodnie; UE i OECD)**



*Indeks obejmuje kraje UE i OECD.*

*Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Banku Światowego*

## 2. Restrykcyjny kodeks pracy blokuje dostęp do zatrudnienia na czas nieokreślony

Przedstawiony powyżej *Indeks Elastyczności Zatrudnienia 2018* wskazuje na wysoką restrykcyjność regulacji umów o pracę w Polsce, w szczególności w zakresie wypowiedzeń. Poniżej pokazujemy, że jest to barierą dostępu osób mniej doświadczonych i słabiej wykształconych do zatrudnienia na czas nieokreślony, co negatywnie odbija się na ich kapitale ludzkim i długookresowych zarobkach. Hamuje to wzrost produktywności. Deregulacja kodeksu pracy jest koniecznym elementem rozwiązania tego problemu.

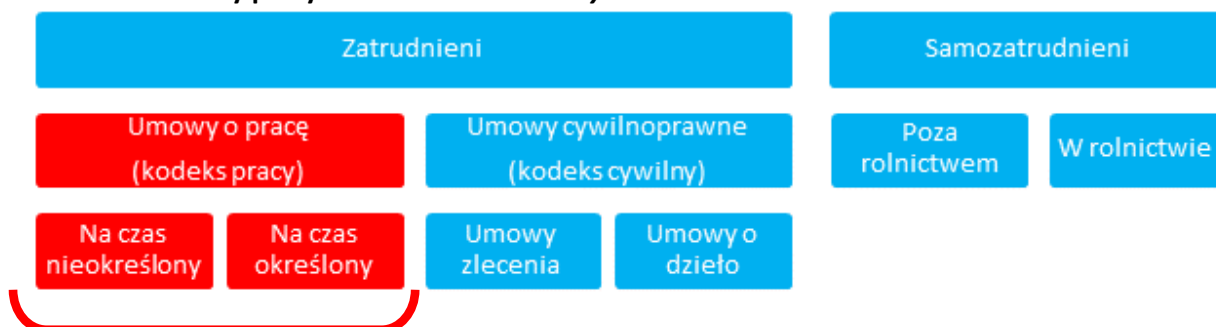
W 2015 roku w Polsce pracowało 16 mln osób, z czego na podstawie danych BAEL i szacunków GUS:

- 12,4 mln osób obejmował kodeks pracy, w tym:
  - 10,2 mln na umowach o pracę na czas nieokreślony (zwolnienie wymaga uzasadnienia i może być kwestionowane przez sąd);
  - 2,2 mln na umowach o pracę na czas określony (można nie przedłużyć nie podając przyczyn);
- 3,6 mln pracowało w innej formie, w tym:
  - 1,3 mln na umowach cywilnoprawnych (zlecenia i o dzieło);

<sup>1</sup> Dane Banku Światowego przy założeniach raportu „Doing Business” co do firmy i pracownika, opisanych w części metodologicznej raportu „Employment Flexibility Index 2018”.

- 1,2 mln było samozatrudnionych w rolnictwie;
- 1,1 mln było samozatrudnionych poza rolnictwem.

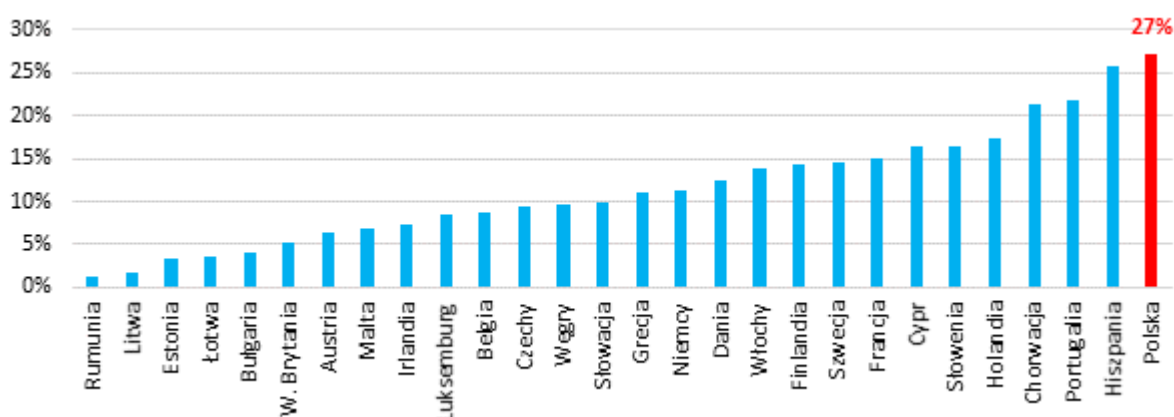
Schemat 1. Formy pracy a zakres *Indeksu Elastyczności Zatrudnienia 2018*



**Zakres Indeksu Elastyczności Zatrudnienia 2018**

Źródło: Opracowanie własne FOR

Wykres 4. Udział umów na czas określony i cywilnoprawnych w zatrudnieniu i samozatrudnieniu



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Przeregulowanie kodeksu pracy prowadzi do dualizmu na rynku pracy, wypychając część pracowników na umowy o pracę na czas określony, umowy cywilnoprawne i samozatrudnienie. O dualizmie mówimy, gdy rynek pracy podzielony jest na dwie grupy: jedną silnie chronioną przed zwolnieniem oraz drugą, nie objętą takimi przepisami. W Polsce obserwujemy największe nasilenie tego zjawiska w UE, chociaż ma to związek nie tylko z arbitrażem regulacyjnym pomiędzy rodzajami umów, ale również podatkowym. **Polski kodeks pracy był tworzony z myślą o ochronie pracowników w dużych zakładach przemysłowych o zmianowym zatrudnieniu, którzy stanowią dzisiaj niewielki odsetek rynku pracy.** W warunkach coraz częstszej pracy z domu czy nieregularnych godzin pracy zapisy polskiego kodeksu pracy stają się fikcją i zmuszają pracowników do polegania na nieformalnych ustaleniach z pracodawcą. Utrudnia im to dochodzenie swoich praw, kiedy pojawią się rzeczywiste nadużycia. Gatti et al. (2014) wskazują, że nadmiernie restrykcyjna regulacja godzin pracy obniża ochronę praw pracowników zamiast ją poprawiać, ponieważ prowadzi do omijania kodeksu pracy poprzez umowy cywilnoprawne. W efekcie w Polsce odsetek pracujących na umowach na czas określony i cywilnoprawnych jest największy w UE - w 2016 roku dotyczyło to 27% pracowników, wobec średniej reszty unijnych gospodarek na poziomie 11% (Wykres 4). Negatywne skutki przeregulowania kodeksu pracy są dodatkowo wzmacniane dużymi różnicami w efektywnych stopach opodatkowania pomiędzy umowami

o pracę, umowami cywilnoprawnymi i samozatrudnieniem, jednak ze względu na złożoność problemu opodatkowania pracy *Indeks Elastyczności Zatrudnienia 2018* koncentruje się na samych kwestiach regulacyjnych.

**Dualność rynku pracy ułatwia osobom niedoświadczonym i słabiej wykształconym znalezienie zatrudnienia, ale w długim okresie negatywnie odbija się na ich kapitale ludzkim i zarobkach.** W ostatnich latach wiele rządów próbowało poprawić konkurencyjność swoich gospodarek, ale ze względów politycznych rozluźniały jedynie regulacje umów na czas określony i cywilnoprawnych zamiast deregulować cały kodeks pracy (Di Battista, 2015). Prowadziło to często do powstawania dualizmu utrudniającego dostęp młodych pracowników do najlepiej płatnych miejsc pracy. Jakkolwiek elastyczniejsza regulacja umów o pracę na czas określony i cywilnoprawnych ułatwia osobom młodym wejście na rynek pracy, to jednocześnie daje pracodawcom mniejsze bodźce do inwestowania w szkolenie takich pracowników, utrudniając im nabywanie kapitału ludzkiego i tym samym ograniczając ich długookresowe zarobki (García-Pérez et al., 2016; Dolado, 2014; Lepage-Saucier et al., 2013; Blanchard i Landier, 2002). Taki problem występuje również w Polsce (Bogumil, 2015; Gatti et al., 2014, OECD, 2014). Badania mikroekonomiczne starych państw członkowskich UE pokazują, że ten utrudniony rozwój pracowników przekłada się na wolniejszy wzrost produktywności (Damiani et al., 2016; Bardazzi i Duranti, 2016; Lisi, 2013). Dlatego FOR od lat proponuje zmiany mające na celu jego ograniczenie, w szczególności w analizie Łaszka i Wojciechowskiego (2015).

**Deregulacja kodeksu pracy jest konieczna dla ograniczenia dualizmu rynku pracy.** W *Indeksie Elastyczności Zatrudnienia 2018* Polska wypada szczególnie źle pod względem kosztów wypowiedzeń, co jest spójne z rekomendacjami ich ograniczenia postulowanymi przez Gatti et al. (2014) i OECD (2014). Gatti et al. (2014) w celu ograniczenia dualizmu rynku pracy w Polsce, postulują obniżenie kosztów zatrudniania na czas nieokreślony poprzez ograniczenie kosztów wypowiedzeń i uznaniowości wyroków sądów pracy. Podobną reformę przeprowadzono w 2012 roku w, również borykającej się z dualizmem rynku pracy, Hiszpanii. Jakkolwiek pozostaje jeszcze tam duża luka pomiędzy kosztami wypowiedzeń umów na czas nieokreślony i tymczasowych (umów o pracę na czas określony i cywilnoprawnych), a segmentacja rynku pracy jest ciągle wysoka, to reforma odniosła umiarkowany sukces. Liczba przyjęć do pracy na czas nieokreślony wzrosła o 46% w ciągu dwóch lat po reformie, przejścia z bezrobocia do zatrudnienia na czas nieokreślony wzrosły dla wszystkich długości pozostawania bez pracy, a spadek zatrudnienia w recesji 2012-2013 był ograniczony (Jin et al., 2017; García-Pérez, 2016; Doménech et al., 2016).

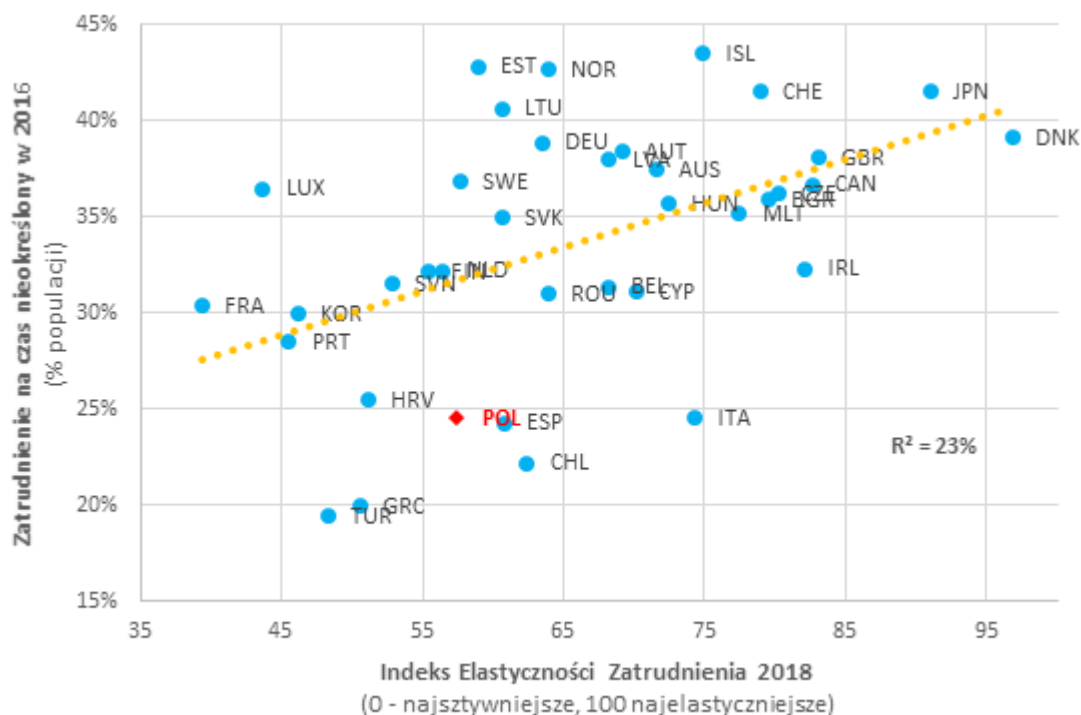
**W krajach o bardziej elastycznych kodeksach pracy, pracodawcy częściej zatrudniają na czas nieokreślony.** Odsetek pracujących na umowy o pracę na czas określony i cywilnoprawne przedstawiony wcześniej (Wykres 4) nie pokrywa się w pełni z Indekssem Elastyczności Zatrudnienia 2018 i podobnymi wskaźnikami, np. OECD EPL, z szeregu powodów:

- (1) W wielu krajach, w szczególności w Polsce, równie ważnym czynnikiem co sztywność kodeksu pracy jest zróżnicowanie stawek podatków i składek pomiędzy umowami (zob. Załącznik 2).
- (2) Wskaźniki dostępne do porównań międzynarodowych mogą nie wyłapywać ważnych wiążących sztywności w niektórych krajach, co Gatti et al. (2014) sugerują

- w przypadku Hiszpanii i Polski. Pracodawcy często wskazują na długie i niepewne procedury rozstrzygania sporów co do wypowiedzeń, które trudno uchwycić w ilościowych wskaźnikach (na problem wskazuje również Komisja Europejska, 2017).
- (3) Część krajów zakazuje lub silnie ogranicza formy pracy poza zatrudnieniem na czas nieokreślony, prowadząc tym samym do wzrostu bezrobocia i rozrostu szarej strefy;
  - (4) Część pracowników pozostaje samozatrudniona (w Polsce poza rolnictwem za 2015 r. GUS szacował to zjawisko na 1,1 mln osób; 7% pracujących).

W celu ograniczenia wpływu powodów (3) i (4), pokazujemy jak elastyczność kodeksu pracy wiąże się z odsetkiem zatrudnienia na czas nieokreślony (Wykres 5).

**Wykres 5. Indeks Elastyczności Zatrudnienia 2018 a umowy na czas nieokreślony (UE i OECD)**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Indeksu Elastyczności Zatrudnienia 2018, OECD i MFW

**Wnioski FOR o konieczności uelastycznienia kodeksu pracy są tożsame z najnowszymi rekomendacjami Komisji Europejskiej (2017) dla Polski.** Czytamy w nich, że „wciąż istnieją przeszkody zniechęcające do stosowania umów na czas nieokreślony. Czynnikiem hamującym szersze stosowanie umów na czas nieokreślony są m.in. wysokie potencjalne koszty związane z długotrwałymi i niepewnymi procedurami rozstrzygania sporów pracowniczych, szczególna ochrona przed zwolnieniem przysługująca niektórym kategoriom pracowników, wysokie odszkodowania za niestuszne zwolnienie z pracy oraz brak zróżnicowania ochrony przed zwolnieniem w przypadku dużych i małych przedsiębiorstw.”

### 3. Przegląd literatury empirycznej na temat negatywnych skutków sztywności prawa pracy

Poniżej dokonujemy przeglądu literatury empirycznej pokazującej negatywne konsekwencje sztywności kodeksu pracy wśród których są niższe stopy zatrudnienia najniższych pracowników, mniejsza odporność gospodarki na wstrząsy i niższy wzrost produktywności.

**Nadmiernie restrykcyjne regulacje umów etatowych często szkodzą tym pracownikom, którym miały pomagać.** Jakkolwiek regulacje mogą zmniejszać ryzyko utraty pracy przez wykwalifikowanych pracowników, to jednocześnie zwiększają ryzyko długotrwałego bezrobocia wśród poszukujących pracy i pracowników czasowych (OECD, 2003). Aby to zbadać, Montenegro i Pagés (2003) wykorzystują dużą zmienność regulacji rynku pracy (włącznie z płacą minimalną) w Chile w latach 1960-1998. Ich wyniki pokazują, że zarówno płaca minimalna, jak i pozostałe regulacje rynku pracy, ograniczają zatrudnienie osób młodych i niewykwalifikowanych. Jednocześnie mogą wypychać kobiety i niewykwalifikowanych pracowników z umów etatowych do samozatrudnienia. Z kolei Kawaguchi i Murao (2014) na próbie gospodarek OECD z lat 1960-2010 badają osoby wchodzące na rynek pracy w warunkach wysokiego bezrobocia, co wiąże się z mniejszymi szansami na zdobycie cennego doświadczenia w młodym wieku. Jakkolwiek autorzy nie mają dostępu do danych na poziomie mikroekonomicznym ani indywidualnych osób, to z badania grup wiekowych wynika, że takie osoby mają gorsze wyniki na rynku pracy nawet 10-18 lat później. Ten efekt jest silniejszy w krajach o bardziej restrykcyjnych regulacjach pracy.

**Restrykcyjne prawo pracy zwiększa sztywność płac, utrudniając tym samym dostosowania przedsiębiorstw w trakcie recesji.** Caballero et al. (2013) pokazują to na danych branżowych przetwórstwa przemysłowego 60 krajów z lat 1980-1998. Wzrost restrykcyjności regulacji prawa pracy z 20 do 80 percentyla<sup>2</sup> próby w krajach o silnych rządach prawa obniża roczne tempo przystosowań do wstrząsów gospodarczych o jedną trzecią, obniżając tym samym roczny wzrost produktywności (TFP)<sup>3</sup> o prawie 1 pkt proc.

**Nadmiernie restrykcyjne regulacje zatrudnienia utrudniają przepływ pracowników do bardziej produktywnych firm i sektorów, tym samym obniżając produktywność gospodarki.** Aby to sprawdzić, Bassanini et al. (2009) przeprowadzili badanie empiryczne na danych sektorowych krajów OECD z lat 1982-2003 wykorzystując indeks restrykcyjności zatrudnienia EPL (Employment Protection Legislation) przygotowywany przez OECD. Ich wyniki pokazują, że restrykcyjna regulacja wypowiedzeń ma negatywny wpływ na wzrost produktywności (TFP)<sup>3</sup> w branżach które w "normalnych" warunkach mają wysoką rotację pracowników. Ten efekt przekłada się na niższą produktywność pracy. Autorzy argumentują, że ich wyniki można ekstrapolować na wzrost produktywności pracy w całej gospodarce jako dolną granicę wpływu regulacji. Na podstawie tych szacunków Bois i Duval (2011) pokazują, że reforma polegająca na deregulacji prawa pracy do poziomu najbardziej liberalnych krajów OECD w tym zakresie, po 5-10 latach poskutkowałaby w Polsce corocznym wzrostem produktywności pracy wyższym o 0,25-0,5 pkt. proc. Również inne prace dochodzą do

<sup>2</sup> Jeżeli kraj ma regulacje pracy na poziomie 20 percentyla to oznacza, że 20% krajów w próbie ma w tym zakresie bardziej elastyczne kodeksy pracy.

<sup>3</sup> Łączna produktywność czynników produkcji (ang. *Total Factor Productivity, TFP*) to ta część wzrostu PKB, która nie wynika ze wzrostu efektywnych nakładów pracy i kapitału. Tak rozumiana produktywność rośnie za sprawą innowacji, zarówno technicznych jak również wynikających ze zmian organizacji pracy.

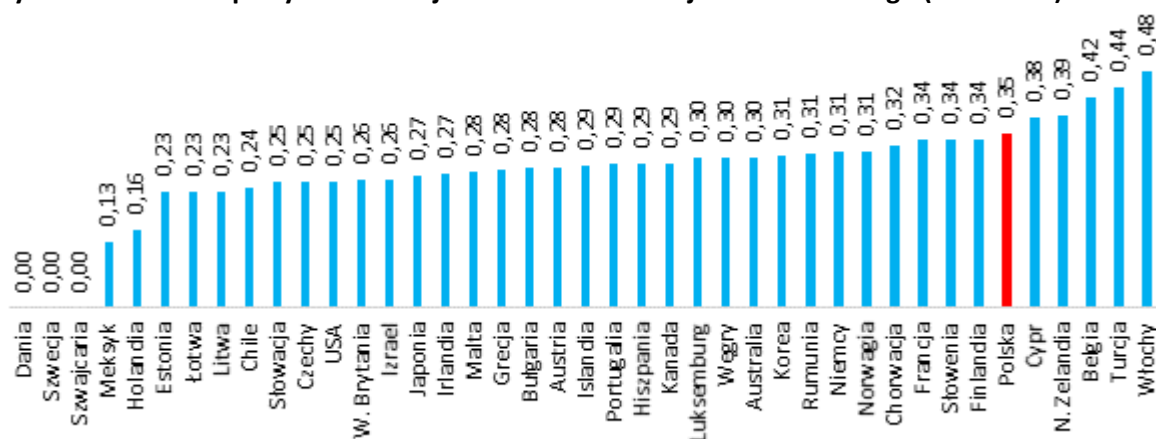


podobnych wniosków. Martin i Scarpetta (2012) dokonali przeglądu dowodów empirycznych wpływu regulacji dotyczących przyjmowania do pracy i zwalniania pracowników, realokacji pracowników i wzrostu produktywności. Na podstawie literatury stwierdzają, że restrykcyjne prawo pracy ma znaczący negatywny wpływ na przepływy na rynku pracy i w ten sposób spowalnia wzrost produktywności. W szczególności hamowany jest wzrost zatrudnienia w najszybciej rosnących sektorach gospodarki i odpływ pracowników ze schyłkowych branż gospodarki (OECD, 2010, Haltiwanger et al., 2014). Jednak jakkolwiek deregulacja przynosi korzyści wielu pracownikom w postaci wyższych płac, to niektórzy pracownicy doświadczają po realokacji dłuższych okresów bezrobocia i niższych płac. Dlatego autorzy postulują wraz z reformami tworzyć siatki ochronne dla najniższych pracowników, aby łagodzić dostosowania.

#### 4. Kolejne badania potwierdzają szkodliwość płacy minimalnej

*Indeks Elastyczności Zatrudnienia 2018*, w przeciwieństwie do niektórych innych indeksów regulacji pracy (np. OECD EPL), zawiera m.in. poziom płacy minimalnej. Zgodnie z metodologią Banku Światowego jest ona mierzona w *Indeksie* jako stosunek do przeciętnej wartości dodanej pracownika co pokazuje, że jest w Polsce wysoka (zob. wcześniejszy Wykres 6). Powoduje to wypychanie z rynku pracy osób z krótszym doświadczeniem zawodowym, słabiej wykształconych i z miejscowości o niższym poziomie wynagrodzeń. Pomimo, że w ekonomii ciągle trwa debata nad właściwym sposobem pomiaru skutków płacy minimalnej, to najnowsze prace korzystające z indywidualnych danych pracowników wskazują na jej silniejsze negatywne skutki niż dotąd sądzono.

Wykres 6. Stosunek płacy minimalnej do wartości dodanej na zatrudnionego (UE i OECD)



Bank Światowy oblicza w tym wskaźniku wartość dodaną na pracownika jako stosunek PNB per capita do populacji w wieku produkcyjnym wyrażonej jako odsetek całej populacji. Brak płac minimalnych w Danii, Szwecji i Szwajcarii w danych Banku Światowego wynika z faktu, że nie obowiązują one dla założeń typowego pracownika przyjętych w metodologii „Doing Business”.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Banku Światowego

**Płaca minimalna obniża zatrudnienie najniższych uczestników rynku pracy, w szczególności osób o krótszym doświadczeniu zawodowym, słabiej wykształconych i z miejscowości o niższym poziomie wynagrodzeń.** Pracownicy, którzy pracę zachowają, otrzymują jednak wyższe płace i lepsze warunki pracy. Takie efekty pokazują w Polsce w latach 2002-2013 Kamińska i Lewandowski (2015) badając efekty podwyżek płacy minimalnej. Poprawa warunków zatrudnienia pracowników, którzy pracę zachowali, odbyła

się w tych latach kosztem utraty pracy przez ponad 100 tys. osób rocznie. Naszym zdaniem jednoznacznie potwierdza to negatywny wpływ płacy minimalnej na gospodarkę, pomimo że 100 tys. osób może się wydawać małą liczbą wobec 16 mln pracujących w gospodarce. Jakkolwiek umiarkowane podwyżki płacy minimalnej mogą nie mieć dużego negatywnego wpływu z perspektywy makroekonomicznej, to są wyraźnie szkodliwe z perspektywy najniższych pracowników, których wyciąganie z bierności zawodowej i szarej strefy na legalny rynek pracy powinno być jednym z głównych celów polityki publicznej.

**Wśród ekonomistów trwa debata nad właściwym sposobem pomiaru skutków płacy minimalnej.** Rozpoczęli ją Card i Krueger (1994), znajdując silny pozytywny wpływ płacy minimalnej na zatrudnienie w gastronomii w New Jersey. Ten wynik zakwestionowali Neumark i Wascher (2000) pokazując, że wykorzystanie faktycznych danych funduszu płac zamiast sondażowych zmienia efekt na negatywny. Ich próbę skorygowali Card i Krueger (2000) reestymując model, co dało im niewielki nieistotny statystycznie efekt. W związku z kontrowersją co do zakresu danych, Card i Krueger nieznacznie tylko zmienili swój wniosek twierdząc, że „płaca minimalna prawdopodobnie nie miała wpływu na zatrudnienie w gastronomii w New Jersey, ale możliwe że miała mały pozytywny wpływ”. Neumark (2014) się z tym nie zgadza podkreślając, że Card i Krueger (2000) podważyli przecież własne wyniki.

**W przeciągu ostatniego roku pojawiły się prace oparte na niedostępnych dotąd danych indywidualnych pracowników pokazujące, że płaca minimalna ma silniejszy negatywny wpływ na zatrudnienie niż dotąd sądzono.** Jardim et al. (2017) pokazali, że ostatnia podwyżka płacy minimalnej w Seattle miała silny negatywny wpływ na osoby o zarobkach zbliżonych do jej poziomu. Część osób straciła pracę, a część była zmuszona pracować mniej godzin, w wyniku czego łączna liczba godzin pracy osób zarabiających stawki zbliżone do minimalnych spadła o 9%. Jednocześnie godzinowe płace osób, które pracę zachowały, wzrosły jedynie o 3% pomimo krótszych godzin pracy. W efekcie osoba, która zarabiała w okolicy płacy minimalnej przed jej podwyżką straciła przeciętnie 1500 dolarów dochodu rocznie. Z kolei Kreiner et al. (2017) zbadali wpływ skokowego wzrostu płacy minimalnej dla pracowników osiągających 18 rok życia w Danii w latach 2012-2015. Okazało się, że jakkolwiek po przekroczeniu 18 lat przeciętna płaca godzinowa rośnie o 40%, to stopa zatrudnienia spada o 33%. W efekcie zagregowane płace grupy wiekowej pozostają praktycznie bez zmian.

## **5. Podsumowanie: konieczna deregulacja regulacji rynku pracy**

Nadmiernie restrykcyjne regulacje pracy szkodzą najniższym pracownikom zamiast ich chronić. Polityka publiczna zamiast jedynie zwalczać przypadki nadużywania nietypowych form zatrudnienia, powinna przede wszystkim likwidować przyczyny tego zjawiska, do których obok różnic podatkowo-składkowych należy sztywność polskich regulacji umów o pracę. Deregulacja w tym zakresie usprawniłaby funkcjonowanie rynku pracy i wsparła wzrost produktywności.

## Literatura

Bardazzi, R. i Duranti, S. (2016), Atypical work: a threat to labour productivity growth? Some evidence from Italy, *International Review of Applied Economics* 30(5).

Bassanini, A., Nunziata, L., Venn, D. (2009), Job protection legislation and productivity growth in OECD countries, *Economic Policy* 24(58): 349-402.

Blanchard, O. and Wolfers, J. (2000), The role of shocks and institutions in the rise of

Blanchard, O. i Landier, A. (2002), The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France, *The Economic Journal* 112(480): F214-F244.

Bogumil, P. (2015), Securing Poland's economic success II: labour market and product specialisation – is there a link?, *ECFIN Country Focus* 12(4), Brussels.

Bouis, R. i Duval, R. (2011), Raising potential growth after the crisis: A quantitative assessment of the potential gains from various structural reforms in the OECD area and beyond, *OECD Economics Department Working Papers* No. 835.

Caballero, R.J., Cowan, K.N., Engel, E.M.R.A. i Micco, A. (2013), Effective labor regulation and microeconomic flexibility, *Journal of Development Economics* 101: 92-104, March.

Card, D., i Krueger, A.B. (1994), Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economic Review* 84(5): 772–793.

Damiani, M., Pompei, F. i Ricci, A. (2011), Temporary job protection and productivity growth in EU economies, *International Labour Review* 155(4):587-622.

Di Battista, A. (January 2015). The trouble with two-tier labour markets, *World Economic Forum*, <https://www.weforum.org/agenda/2015/01/the-trouble-with-two-tier-labour-markets/>

Dolado, J.J. (2014), Dual Labour Markets and (Lack of) On-the-Job Training: PIAAC Evidence from Spain and Other EU Countries, *IZA Discussion Paper* No. 8649, Institute for the Study of Labor (IZA).

Doménech, R., García, J.R. i Ulloa, C. (2016), Los efectos de la flexibilidad salarial sobre el crecimiento y el empleo, *Documento de Trabajo* No 16/05. BBVA Research.

European unemployment: The aggregate evidence, *Economic Journal* 110, C1-C33.

Furceri, D. i A. Mourougane (2009), How Do Institutions Affect Structural Unemployment in Times of Crisis?, *OECD Economics Department Working Paper*, No. 730, OECD Publishing, Paris.

García-Pérez, J.I. (2016), El efecto de la Reforma Laboral de 2012 sobre la dualidad y el empleo: Cambios en la contratación y el despido por tipo de contrato, *Fedea Policy Papers* 2016/06.

García-Pérez, J.I., Vall Castelló, J., Marinescu, I. (2016), Can Fixed-Term Contracts Put Low Skilled Youth on a Better Career Path? Evidence from Spain, *NBER Working Paper* No. 22048, February.

Gatti, R., Goraus, K. i Morgandi, M. (2014), Balancing Flexibility and Worker Protection. Understanding Labor Market Duality in Poland, *The World Bank*, Washington DC.

Haltiwanger, J., Scarpetta, S., i Schweiger, H. (2010), Cross country differences in job reallocation: The role of industry, firm size and regulations, *Working papers* 116, European Bank for Reconstruction and Development, Office of the Chief Economist.

Jardim, E., Long, M.C., Plotnick, R., van Inwegen, E., Vigdor, J. i Wething, H. (2017), Minimum Wage Increases, Wages, and Low-Wage Employment: Evidence from Seattle, *NBER Working Paper* No. 23532.

Jin, Y., Caldera Sánchez, A. i Garcia Perea, P. (2017), Reforms for more and better quality jobs in Spain, OECD Economics Department Working Papers, No. 1386, OECD Publishing, Paris.

Kawaguchi, D. i Murao, T. (2014), Labor Market Institutions and Long Term Effects of Youth Unemployment, Journal of Money, Credit and Banking 46(2).

Komisja Europejska (2017), Sprawozdanie krajowe – Polska 2017 r., Semestr Europejski.

Kreiner, C.T., Reck, D. i Skov, P.E. (2017), Do Lower Minimum Wages for Young Workers Raise their Employment? Evidence from a Danish Discontinuity, Working Paper, June.

Kuddo, A., Robalino, D., Weber, M. (2015), Balancing regulations to promote jobs. From employment contracts to unemployment benefits, World Bank.

Łaszek, A. i Wojciechowski, W. (2015), Propozycje zmian w zakresie umów o pracę: kodeksowych i cywilnoprawnych, Analiza 3/2015, <https://for.org.pl/pl/a/3454,analiza-for-32015-propozycje-zmian-w-zakresie-umow-o-prace-kodeksowych-i-cywilnoprawnych>

Lepage-Saucier, N., Schleich, J. i Wasmer, E. (2013), Moving Towards a Single Labour Contract: Pros, Cons and Mixed Feelings, OECD Economics Department Working Papers No. 1026, OECD Publishing, Paris.

LFMI (2017), Employment Flexibility Index 2018. EU and OECD countries, Lithuanian Free Market Institute, <https://en.llri.lt/wp-content/uploads/2017/12/Employment-Flexibility-Index-2018-LFMI.pdf>

Lisi, D. (2013), The impact of temporary employment and employment protection on labour productivity, evidence from an industry-level panel of EU countries, Journal for Labour Market Research 46(2): 119-144.

Martin, J.P. i Scarpetta, S. (2012), Setting It Right: Employment Protection, Labour Reallocation and Productivity, De Economist 160(2):89-116.

Messina, J. i Vallanti, G. (2007), Job flow dynamics and firing restrictions: Evidence from Europe, Economic Journal 117, F279-F301.

Montenegro, C.E. i Pagés, C. (2003), Who Benefits from Labor Market Regulations?, World Bank Policy Research Working Paper 3143, October.

Neumark, D. (2014), Employment effects of minimum wages, IZA World of Labor, May, <https://wol.iza.org/uploads/articles/6/pdfs/employment-effects-of-minimum-wages.pdf>

OECD (1999), Employment Outlook, OECD Publishing.

OECD (2010), Economic Survey of Poland 2010, OECD Publishing, March.

OECD (2010), Employment outlook. Moving Beyond the Jobs Crisis, OECD Publishing.

Skedinger, P. (2011), Employment consequences of employment protection legislation, Nordic Economic Policy Review, 2(1): 45-83.

## Załącznik 1. Metodologia raportu *Indeks Elastyczności Zatrudnienia 2018*

Forum Obywatelskiego Rozwoju razem z partnerami z Bułgarii, Czech, Estonii i Słowacji uczestniczy w 3-letnim badaniu zainicjowanym i koordynowanym przez litewski Lithuanian Free Market Institute na temat elastyczności umów o pracę. W tej edycji raportu przedstawiamy *Indeks Elastyczności Zatrudnienia 2018* w krajach UE i OECD oparty o metodologię Banku Światowego.

Regulacja pracy jest jedną z kwestii adresowanych w corocznym raporcie „Doing Business”, ocenie regulacji gospodarczych sporządzanej przez Bank Światowy. Raport bierze pod uwagę aspekty regulacyjne, które umożliwiają albo uniemożliwiają przedsiębiorstwom prywatnym rozpoczęcie działalności, działalność i rozwój. Regulacja rynku pracy jest jednym z tematów i obejmuje 35 wskaźników, które pozwalają na ilościowe porównanie różnych gospodarek pod względem elastyczności regulacji pracy. Pomimo wąskiego zakresu wskaźników używanych przez Bank Światowy<sup>4</sup>, debata na temat wyników zwykle skłania do głębszej dyskusji nad reformami regulacji w obszarach znacznie wykraczających poza zakres mierzony w raporcie „Doing Business”.

**Raport *Indeks Elastyczności Zatrudnienia 2018* to efekt pracy thinktanków z Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Polski i Słowacji.** Celem tego sprawozdania jest promocja szerszej dyskusji na temat regulacji rynku pracy poprzez porównanie najważniejszych przepisów prawa pracy w UE i OECD oraz ustanowienie *Indeksu Elastyczności Zatrudnienia*. Ta edycja raportu nie dotyczy natomiast popularnych w Polsce nietypowych form zatrudnienia, które nie są umowami etatowymi, w szczególności samozatrudnienia i umów cywilnoprawnych.

***Indeks Elastyczności Zatrudnienia 2018* bazuje na danych Banku Światowego na temat regulacji zatrudnienia i metodologii *Indeksu Sztywności Zatrudnienia* (ang. *Rigidity of Employment Index*).** Dane obejmują wskaźniki pogrupowane w czterech obszarach:

- **Przyjmowanie do pracy** – regulacje dotyczące szeroko rozumianego okresu próbnego oraz płacy minimalnej.
- **Godziny pracy** – regulacje długości godzin pracy, w tym możliwości nadgodzin.
- **Zasady wypowiedzeń** – regulacje utrudniające zwalnianie, np. przez konieczność konsultacji ze związkami zawodowymi lub nakaz podjęcia próby przeszkolenia pracownika przed jego zwolnieniem.
- **Koszty wypowiedzeń** – wysokie ustawowe odprawy i długie okresy wypowiedzenia sprawiają.

**Szczegółowa lista wskaźników, pytania z formularzy wykorzystanych do ich opracowania i założenia co do mierzonych przypadków wykorzystywane przez Bank Światowy są opisane w raporcie *Employment Flexibility Index 2018* (LFMI, 2017).**

Warto zauważyć, że wskaźniki Banku Światowego są również wykorzystywane przez inne instytucje do pomiaru regulacji rynku pracy, np. przez Światowe Forum Ekonomiczne („Global Competitiveness Report”), Institute for Management Development, Fraser Institute

---

<sup>4</sup> Wymóg porównywalności pomiędzy krajami wymusza uproszczenia i ograniczenie do mierzalnych aspektów regulacji. Stąd relatywnie wąski zakres wskaźników.



(„Economic Freedom of the World”) i Heritage Foundation („Index of Economic Freedom”). Indeksy te opierają się na seriach danych Banku Światowego o regulacji rynku pracy jako jednym ze swoich głównych źródeł.

## Załącznik 2. Opodatkowanie i oskładkowanie zatrudnienia w Polsce

Poszczególne rodzaje umów w Polsce różnią się stopniem regulacji, przy czym najbardziej restrykcyjnie regulowane są umowy o pracę na czas nieokreślony (Tabela 1). Urlop i regulacje z nim związane (np. obowiązek ustalania planu urlopów) przysługuje tylko pracownikom zatrudnionym na umowę o pracę. Płaca minimalna obejmuje umowy o pracę i umowy cywilnoprawne zlecenia. Ustawowy okres wypowiedzenia dotyczy tylko umów o pracę. Główną różnicą regulacyjną pomiędzy umową o pracę na czas nieokreślony i określony jest regulacja wypowiedzeń: w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony konieczne jest podanie przyczyny i konsultacji ze związkiem zawodowym (o ile taki istnieje w firmie). Dodatkowo niemożliwe jest zwolnienie lub zmiana warunków umowy pracownika na umowie o pracę na czas nieokreślony na 4 lata przed osiągnięciem uprawnień emerytalnych.

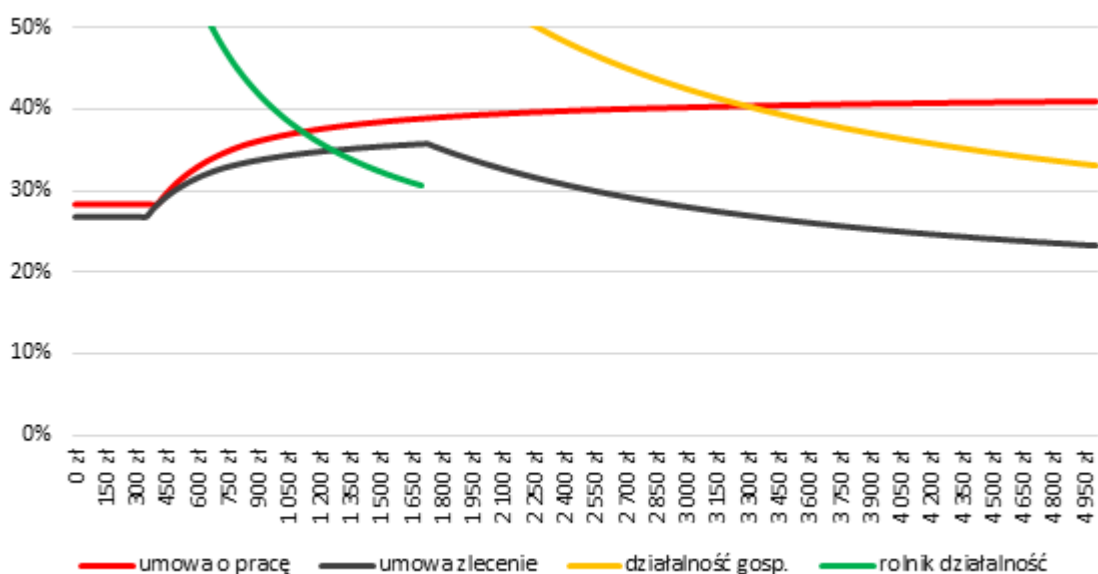
**Tabela 1. Regulacja pracy w zależności od rodzaju umowy**

	Umowy o pracę		Umowy cywilnoprawne		Samozatrudnienie	
	Na czas nieokreślony	Na czas określony	Zlecenia	O dzieło	Pozarolnicze	Rolnicze
Urlop	Tak	Tak	Nie	Nie	Nie	Nie
Płaca minimalna	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie	Nie
Okres wypowiedzenia	Tak	Tak	Do negocjacji	Do negocjacji	Nie	Nie
Wymóg podania przyczyny wypowiedzenia	Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie

Źródło: Opracowanie własne FOR

W zależności od rodzaju umowy bardzo znacznie różni się klin podatkowy (podatki i składki) nałożony na wynagrodzenie podatnika (Wykres 7).

**Wykres 7. Klin podatkowy w zależności od rodzaju umowy**



Źródło: Opracowanie własne FOR

Szczegółowo formy opodatkowania i oskładkowania dochodów w zależności od umowy opisuje Tabela 1. Umowy o pracę i umowy cywilnoprawne opodatkowane są skalą podatkową (efektywnie 10,25%-24,25% dochodu), chociaż umowy cywilnoprawne o dzieło mają preferencyjne koszty uzyskania przychodu. Samozatrudnieni mogą być natomiast opodatkowani na różne sposoby, w szczególności preferencyjnie liniowo (19% dochodu). Składki emerytalne i zdrowotne są w pełnym wymiarze odprowadzane na umowach o pracę oraz umowach cywilnoprawnych zlecenia. W przypadku umów cywilnoprawnych o dzieło nie ma takiego wymogu. Z kolei pracownicy samozatrudnieni odprowadzają ryczałtowo składki emerytalne (815 zł) i zdrowotne (289 zł) co może znacznie obniżyć ich klin podatkowy.

**Tabela 2. Różne formy opodatkowania i oskładkowania dochodów w zależności od rodzaju umowy**

	Typ umowy	ZUS *	PIT	NFZ
Zatrudnieni	o pracę	34,2% - 6,67% podstawy	10,25% - 24,25% dochodu **	9% dochodu **
	cywilnoprawna	29,2% - 1,67% podstawy (można obejść)	10,25% - 24,25% dochodu **	9% dochodu **
Samozatrudnieni	skala podatkowa	815 zł	18% - 32% dochodu minus 248 zł	289 zł
	podatek liniowy	815 zł	19% dochodu minus 248 zł	289 zł
	ryczałt	815 zł	3% - 20% przychodu minus 248 zł	289 zł
	KRUS	105 zł (do 50 ha)	nie	6-50 zł (1 zł za hektar)
	KRUS + działalność gosp.	210 zł (do 50 ha)	18% dochodu	6-50 zł 1 zł za hektar)

\* ZUS obejmuje 19.52% składki emerytalnej, 8% składki rentowej.

\*\* Od obu wartości obowiązuje kwota wolna – 3091 zł oraz zryczałtowane koszty uzyskania przychodu – 1335 zł przy jednym miejscu pracy. Choć obie te wartości na pierwszy rzut oka obniżają tylko w PIT, to w przypadku osób o najniższych dochodach wpływają także na wysokość składki NFZ, która zgodnie z przepisami nie może być wyższa niż zaliczka na podatek dochodowy. Innymi słowy osoba, która zarobi 4000 zł w danym roku nie zapłaci składki NFZ (9%\*4000=360 zł), ponieważ składka ta nie może być wyższa niż zaliczka na PIT, która wynosi w tym przypadku 0 zł.

Uwaga: składka NFZ (9% podstawy) dzieli się na część odliczaną (7,75%) i nieodliczaną (1,25%) od PIT; stawki ZUS zmieniają się po przekroczeniu 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia; efektywne stawki PIT nie wynoszą 18% i 32%, ponieważ można od nich odliczyć część składek NFZ; Tabela jest uproszczona – w praktyce część umów jest dodatkowo zwolniona ze składek na FGŚP (0,1%) i FP (2,45%). Wylczenie nie uwzględnia też kwoty wolnej od podatku i zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu osób fizycznych.

Źródło: Opracowanie własne FOR





### 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 obowiązuje 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!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyężonego, 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, wesprzyj finansowo nasze działania.

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

W sprawie darowizn możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

[patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**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**

### KONTAKT DO AUTORA



#### Rafał Trzeciakowski

Ekonomista FOR

e-mail: [rafal.trzeciakowski@for.org.pl](mailto:rafal.trzeciakowski@for.org.pl)

#### Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A 02-628 Warszawa tel. 22 628 85 11

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

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