

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

Raport o pracy

# RAPORT o pracy

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

2016

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej



Pracodawcy  
Rzeczypospolitej  
Polskiej

Rok założenia 1989

## Spis treści

	<b>Wprowadzenie</b>	<b>4</b>
<b>1.</b>	<b>Gospodarka, przedsiębiorcy, praca</b>	<b>6</b>
1.1.	Dlaczego bezrobocie tak szybko spada?	7
1.2.	Kiedy możemy spodziewać się rynku pracownika?	10
1.3.	Czy płaca minimalna zwiększa bezrobocie?	13
1.4.	Jak zamówienia publiczne wpływają na rynek pracy?	16
1.5.	Jak biurokracja ogranicza tworzenie miejsc pracy?	21
<b>2.</b>	<b>Podatki, wydatki</b>	<b>28</b>
2.1.	Jakie będą skutki obniżenia wieku emerytalnego?	29
2.2.	Czy wysokość klina podatkowego w Polsce wpływa na budżet gospodarstw domowych?	32
2.3.	Jak prawo podatkowe wpływa na rynek pracy?	35
2.4.	Za pomocą jakich preferencji podatkowych państwo próbuje wpływać na rynek pracy?	38
2.5.	Jak oskładkowanie umów cywilnoprawnych wpłynęło na rynek pracy?	41
<b>3.</b>	<b>Regulacje, praca</b>	<b>44</b>
3.1.	Czy czas pracy powinien być elastyczny?	45
3.2.	Czy zmiana w zakresie terminowych umów o pracę przyniesie stabilizację zatrudnienia?	48
3.3.	Czy należy zrównywać zatrudnienie niepracownicze z zatrudnieniem pracowniczym?	53
3.4.	Czy dodatkowe uprawnienia związane z rodzicielstwem przyczynią się do wzrostu dzietności?	57
3.5.	Czy kontrole PIP skutkują poprawą sytuacji na rynku pracy?	62
<b>4.</b>	<b>Bezrobotni</b>	<b>68</b>
4.1.	Czy da się zaktywizować niewykorzystane potencjalne zasoby pracy?	69
4.2.	Czy starsi pracownicy zabierają pracę młodym?	72
4.3.	Czy imigranci wypełnią lukę na naszym rynku pracy?	74
4.4.	Dlaczego system edukacji nie odpowiada potrzebom rynku pracy?	77
<b>5.</b>	<b>Dialog społeczny</b>	<b>82</b>
5.1.	Czy dialog społeczny można zamknąć w ramy prawne?	83
5.2.	Czy powstanie Rady Dialogu Społecznego oznacza przetom w dialogu trójstronnym?	86
5.3.	Jak pogodzić zasadę dialogu społecznego z prawem do organizowania sporów zbiorowych i strajków?	88
5.4.	Jaka jest rola procesu globalizacji dla rozwoju dialogu społecznego?	90
	<b>Wnioski i rekomendacje</b>	<b>94</b>

# Wprowadzenie

Szanowni Państwo,

*oddajemy w Państwa ręce „Raport o pracy”, stanowiący próbę zdiagnozowania największych problemów i wyzwań polskiego rynku pracy. Od momentu ukazania się jego poprzedniej edycji zaszło wiele daleko idących zmian, zarówno jeśli chodzi o otoczenie gospodarcze, jak i prawne. Dlatego też – poza analizą najważniejszych bieżących zagadnień dotyczących rynku pracy – Raport obejmuje również ocenę przemian, jakie zachodziły w zatrudnieniu na przestrzeni ostatnich lat.*

*Wiele problemów rynku pracy ma ścisły związek z prawem pracy. Ale nie należy ich rozpatrywać wyłącznie przez ten pryzmat. Jedynie szerokie spojrzenie może bowiem pozwolić na trafną identyfikację całokształtu uwarunkowań strukturalnych, determinujących stosunki pomiędzy pracodawcami i pracownikami. Z tego powodu dużą uwagę poświęcono w Raporcie również podatkom, zamówieniom publicznym, edukacji, demografii i dialogowi społecznemu. W naszej analizie rozpatrujemy rynek pracy pod kątem przemian społeczno-gospodarczych oraz aktualnych i przyszłych wyzwań. Naszym zdaniem, całokształt otoczenia prawnego, ale i jego jakość, mają istotny wpływ na procesy zachodzące na rynku pracy. Wprowadzane w ostatnich latach rozwiązania prawne miały na celu poprawę dotychczasowej sytuacji. Ich efektywność i skutki zostały przez nas poddane ocenie. Na tej podstawie sformułowaliśmy rekomendacje zmian legislacyjnych, które adresujemy do decydentów politycznych.*

*Jesteśmy przekonani o tym, że postulowane przez nas rozwiązania przyniosą korzyści zarówno pracodawcom, jak i pracownikom oraz przyczynią się do dalszego ograniczenia skali bezrobocia w Polsce. Sprzyjają one powstawaniu nowych miejsc pracy i zatrudnianiu pracowników na podstawie umów o pracę. Taki też cel powinien przyświecać stronie rządzącej, która postawiła sobie za zadanie reformę i uzdrowienie polskiego rynku pracy. „Raport o pracy” przekazujemy w momencie, gdy trwają prace nad Strategią na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a swoją działalność rozpoczyna Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy. Dlatego liczymy na to, że przedstawione przez nas propozycje zostaną wykorzystane w planowanych pracach legislacyjnych, które będą prowadzone przy aktywnym udziale partnerów społecznych.*

Z wyrazami szacunku,  
**dr Andrzej Malinowski**  
Prezydent Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej

## 1.

## Gospodarka

## Przedsiębiorcy

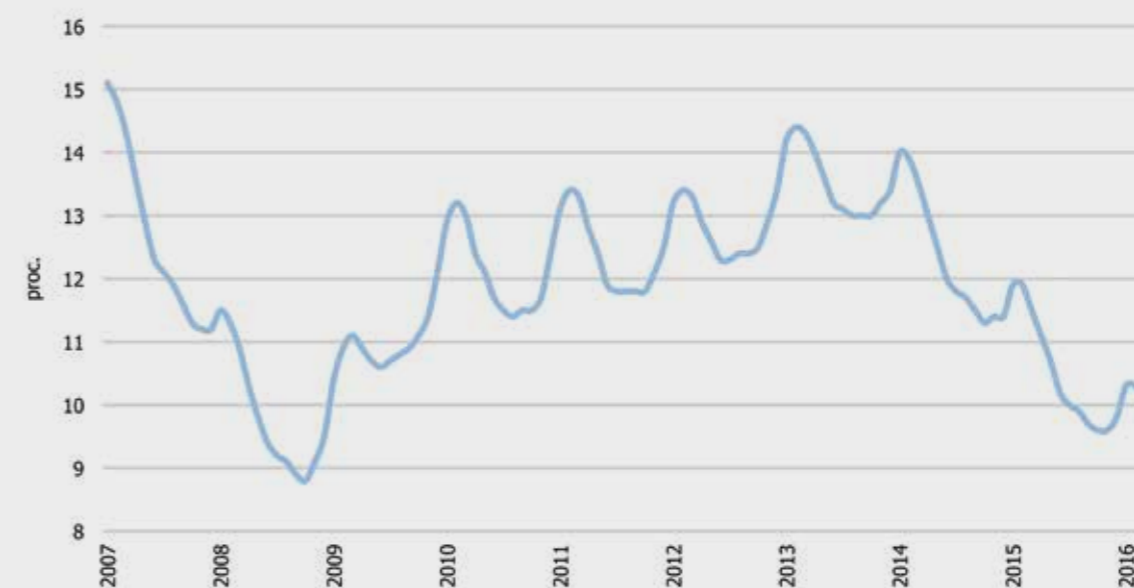
## Praca

## 1. Gospodarka, przedsiębiorcy, praca

## 1.1. DLACZEGO BEZROBOCIE TAK SZYBKO SPADA?

W ostatnim kwartale 2008 r., na skutek gwałtownego pogorszenia koniunktury będącego skutkiem wybuchu światowego kryzysu finansowego, zakończył się trwający poprzednie 3 lata okres ożywienia na rynku pracy, w czasie którego stopa bezrobocia rejestrowanego zmalała do poziomu 8,8 proc. Pomimo wyjątkowo zmiennego otoczenia gospodarczego Polska uniknęła recesji m.in. dzięki antycyklicznemu poluzowaniu fiskalnemu, będącego konsekwencją wcześniejszego zmniejszenia obciążeń fiskalnych i pozafiskalnych z tytułu PIT oraz składki rentowej. Istotną rolę odegrała również poprawa konkurencyjności eksportu wynikająca z gwałtownej deprecjacji złotego, a także duża skala wydatkowania środków w związku z realizacją projektów współfinansowanych z funduszy europejskich. Dzięki temu wysoka dynamika wzrostu stopy bezrobocia rejestrowanego, przekraczająca 2 pkt proc. w ujęciu rok do roku, utrzymywała się przez relatywnie krótki – bo tylko 6-miesięczny – okres od września 2009 r. do lutego roku 2010. Spowolnienie gospodarcze, choć gwałtowne, okazało się być bardzo krótkotrwałe – już od II kwartału 2009 r. wzrost PKB zaczął przyspieszać, osiągając nawet poziom 5 proc. w całym roku 2011.

Wykres 1. Stopa bezrobocia rejestrowanego

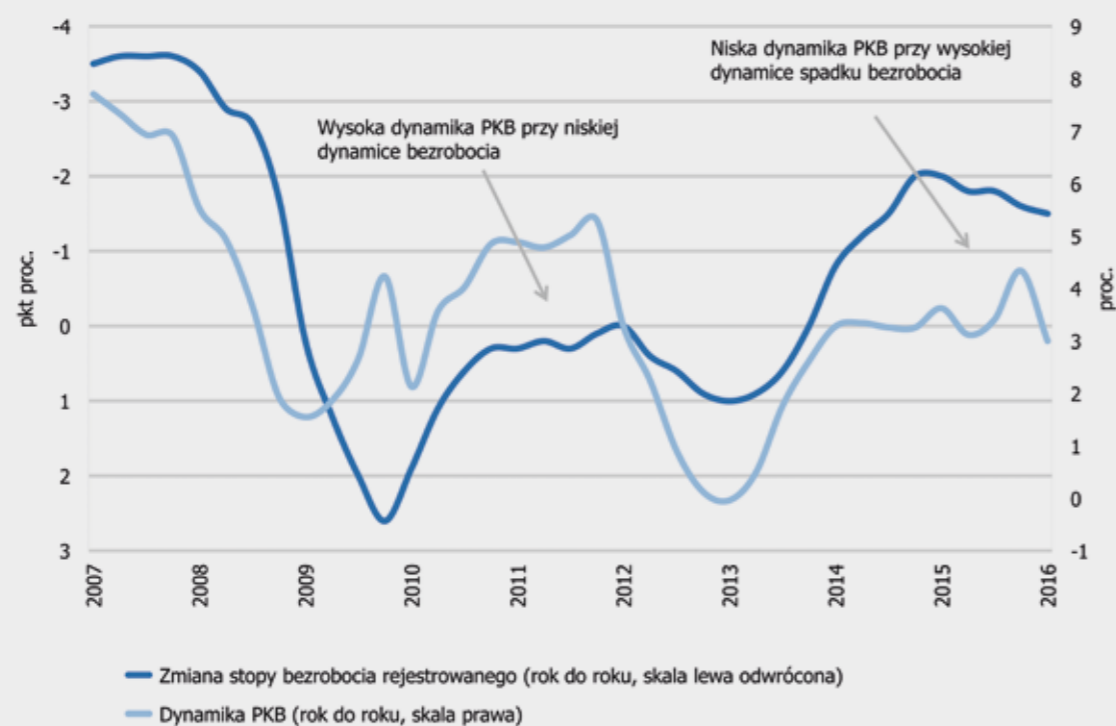


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Choć polska gospodarka począwszy od drugiej połowy 2010 r. zaczęła rozwijać się w zadowalającym tempie, sytuacja na rynku pracy nie ulegała wyraźnej poprawie. Szybki wzrost gospodarczy nie zahamował nawet wzrostu odsetka osób zarejestrowanych jako poszukujących pracy, lecz jedynie ograniczył go do ok. 0,2 pkt proc. rok do roku. W 2011 r., mimo jeszcze bardziej przyspieszającej dynamiki PKB, wzrost bezrobocia zaczął nawet nieznacznie wzrastać. Był to słaby rezultat, biorąc pod uwagę fakt, iż w okresie od roku 2001 do 2014 poziom wzrostu PKB, po przekroczeniu którego zaczynało spadać bezrobocie, wynosił 3 proc. Nie można jednak uznać, że wypracowywany w tym czasie wzrost gospodarczy nie wpłynął na rynek pracy, bowiem następował jednocześnie istotny wzrost poziomu zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw sięgający 4,1 proc. rok do roku w lutym i marcu 2011 r., a wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku od 20 do 64 lat życia stale wzrastał, nawet mimo dekoniunktury z 69,9 proc. w 2008 r. do 71,9 proc. w roku 2012. Oznacza to, że na przestrzeni 5-letniego okresu liczba aktywnych zawodowo zwiększyła się o 364 tys. osób. Pozwala to na postawienie tezy, że gospodarka wprawdzie wpływała na tworzenie nowych miejsc pracy, jednak w niedostatecznie szybkim tempie, które nie pozwalało na zagospodarowanie w pełni rosnących zasobów pracy, co z kolei przyczyniało się do wzrostu stopy bezrobocia nawet w okresie względnie wysokiego wzrostu gospodarczego.

Po tym, gdy okres ożywienia z lat 2010-2011 upłynął bez jednego miesiąca, w którym nastąpił spadek stopy bezrobocia rejestrowanego w ujęciu rok do roku, polska gospodarka ponownie zaczęła spowalniać. W obliczu znacząco pogarszającej się koniunktury w strefie euro, popyt krajowy nie mógł już być podtrzymywany przy wykorzystaniu polityki fiskalnej, która musiała stawać się coraz bardziej restrykcyjna ze względu na zagrożenie przekroczeniem progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych oraz konieczność ograniczania ujemnego salda sektora instytucji rządowych i samorządowych, w związku z objęciem Polski procedurą nadmiernego deficytu. Ponadto pogłębiona przez procykliczne zacieśnienie fiskalne dekonjunktura zaczęła sprawiać, że liczba osób pozostających bez pracy ponownie zaczęła coraz szybciej rosnąć. Na początku 2013 r. bezrobocie rejestrowane rosło już o 1 pkt proc. rok do roku. Choć nie zbliżyło się ono do takich poziomów, jakie panowały 10 lat wcześniej, w miesiącach zimowych i wczesnowiosennych sięgało ono 14 proc. i więcej, co było bardzo niekorzystnym wynikiem.

Wykres 2. Zmiany stopy bezrobocia rejestrowanego na tle dynamiki PKB



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Moment kulminacyjny w tej fazie cyklu koniunkturalnego nastąpił na przełomie lat 2012-2013. Wzrost PKB wynosił 0,1 proc. rok do roku w IV kwartale 2012 r. oraz 0,0 proc. w I kwartale 2013 r., po czym gospodarka zaczęła stopniowo wychodzić z głębokiego spowolnienia. W I kwartale 2014 r. dynamika PKB wzrosła do 3,3 proc. w ujęciu rok do roku i od tej pory utrzymywała się nieprzerwanie na poziomie wyższym niż 3 proc. Wtedy też zauważalny stawał się spadek bezrobocia.

Prognozy instytucji rządowych oraz profesjonalnych analityków nie dawały powodów do optymizmu. Zakładano, że choć bezrobocie zacznie się obniżać, to jednak z powodu ciągle utrzymującej się stosunkowo niskiej dynamiki wzrostu gospodarczego, nie przekraczającej 4 proc. rocznie, będzie to powolny spadek. Na przykład, zgodnie z założeniami makroekonomicznymi zawartymi w budżecie państwa na rok 2014, bezrobocie na koniec tego roku miało wynieść 13,8 proc. Tymczasem rzeczywistość przerosła nawet najśmielsze z prognoz ekonomistów. W grudniu 2014 r. stopa bezrobocia rejestrowanego spadła do 11,4 proc., a zatem była aż o 2,4 pkt proc. niższa niż zapisano w ustawie budżetowej. Między styczniem 2013 r. a analogicznym miesiącem roku 2016 liczba bezrobotnych zmniejszyła się o ponad 648 tys.

Tabela 1. Porównanie założeń makroekonomicznych w zakresie prognozowanej stopy bezrobocia rejestrowanego na koniec roku z faktycznymi wynikami

	Stopa bezrobocia na koniec roku			
	2013	2014	2015	2016
Ustawa budżetowa na 2013 r.	13,0	12,6	12,0	11,2
Ustawa budżetowa na 2014 r.	13,8	13,8	13,3	12,8
Ustawa budżetowa na 2015 r.	-	12,5	11,8	11,0
Ustawa budżetowa na 2016 r.	-	-	10,5	9,7
Rzeczywista stopa bezrobocia	13,4	11,5	9,8	8,5*

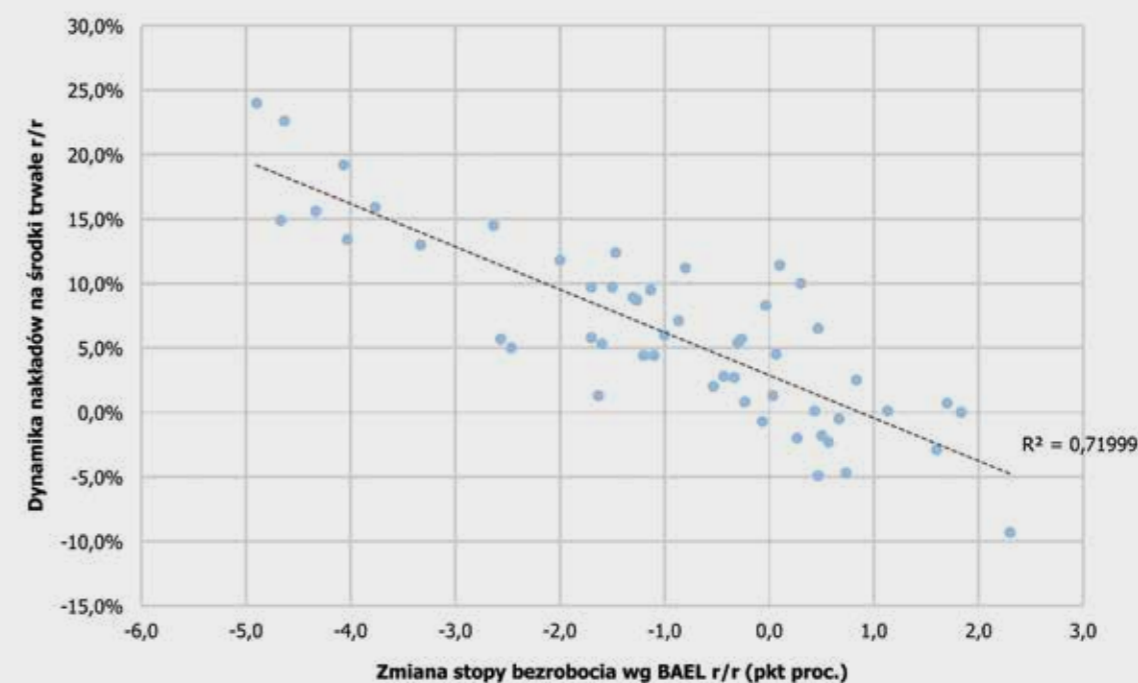
\*prognoza Pracodawców RP

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2013-2016 oraz danych GUS

Tak duża skala spadku bezrobocia była ogromnym zaskoczeniem dla ekonomistów. Przy dynamice wzrostu PKB wynoszącej 3,3 proc. w roku 2014 oraz 3,6 proc. w 2015 r. odsetek osób pozostających bez pracy w Polsce na ogół jedynie nieznacznie się zmniejszał. Z analizy dotychczasowych zależności zachodzących w naszym kraju wynika bowiem, że 3-procentowy wzrost gospodarczy jest granicą, po przekroczeniu której bezrobocie dopiero zaczyna spadać. Przy wzroście PKB kształtującym się na poziomie ok. 3,5 proc. należałoby zaś oczekiwać zmniejszania się stopy bezrobocia o 0,5 pkt proc. rok do roku, a nie aż 2 pkt proc. Innymi słowy, bezrobocie spada tak, jakby gospodarka rosła o 5 proc. rocznie, a nie jedynie 3,5 proc.

Pewną przesłanką pozwalającą na wyjaśnienie tego fenomenu jest analiza poziomu inwestycji. W bieżącym cyklu ożywienia gospodarczego można było zaobserwować znaczącą odbudowę nakładów na środki trwałe w sektorze prywatnym i publicznym. Na przykład w I kwartale 2014 r. ich wartość rosła w tempie 12 proc. w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku. Faktyczny spadek liczby osób pozostających bez pracy, jaki nastąpił po 2013 r., zasadniczo odpowiada obserwowanym we wcześniejszych latach zależnościom pomiędzy poziomem inwestycji a zmianami stopy bezrobocia. Tak więc wzrost gospodarczy, w którym relatywnie większą rolę odgrywają nakłady na środki trwałe, aniżeli zmiana stanu zapasów, wpływa na powstanie nowych miejsc pracy.

Wykres 3. Zależność pomiędzy dynamiką nakładów na środki trwałe a zmianą stopy bezrobocia w latach 2003-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

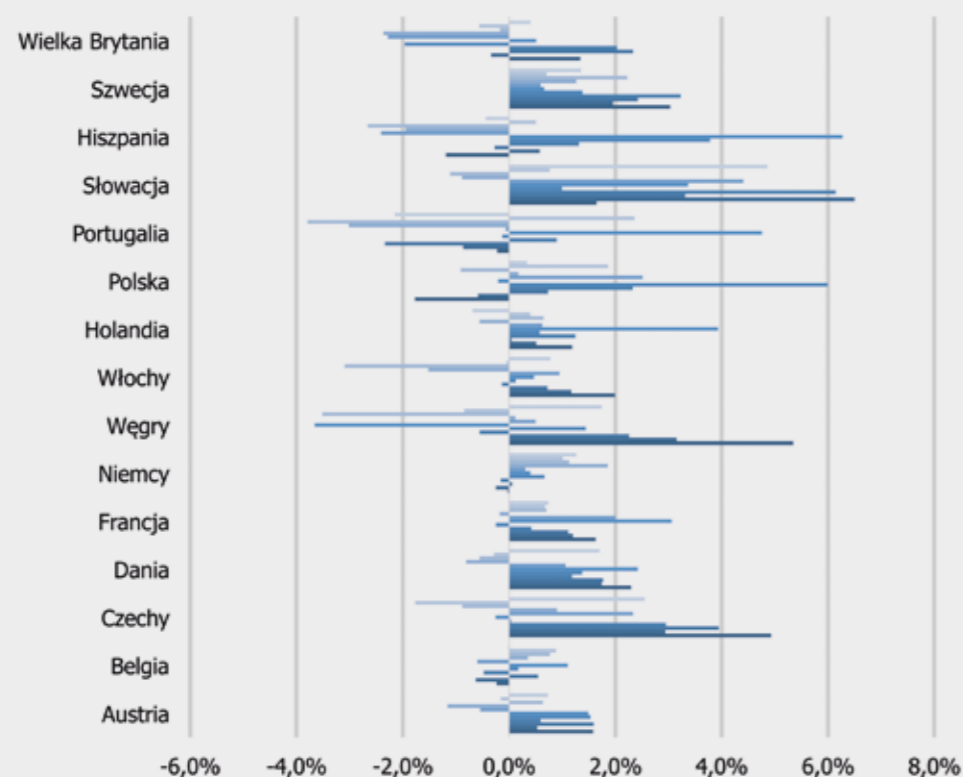
Mniej optymistyczne jest natomiast inne wyjaśnienie wskazujące na obniżający się potencjał wzrostu polskiej gospodarki. Fakt, iż przy 3-procentowym wzroście PKB bezrobocie nie spada, nie jest sytuacją typową dla rozwiniętych krajów zachodnioeuropejskich – przede wszystkim dlatego, że takie tempo wzrostu w tych państwach jest stosunkowo rzadko spotykane. Korzystając ze swojej przewagi konkurencyjnej, Polska nadganiata zaległości rozwojowe względem Zachodu, osiągając znacznie wyższy poziom dynamiki wzrostu. Te czynniki wzrostu stopniowo jednak zaczynają się wyczerpywać – konkurencyjność cenowa staje się coraz mniejsza, a ponadto społeczeństwo zaczyna się starzeć, co sprawia, że kontrybucja czynnika podaży pracy do dynamiki produktu potencjalnego staje się coraz mniejsza, a w pewnym momencie może nawet osiągnąć wartość ujemną. Inaczej rzecz ujmując – być może potencjał wzrostowy polskiej gospodarki obniżył się na tyle, że 3,5-procentowy wzrost PKB mieści się już w górnym, a nie dolnym przedziale jej możliwości, a co za tym idzie – obniżyła się granica dynamiki wzrostu gospodarczego, powyżej której bezrobocie zaczyna spadać.

## 1.2. KIEDY MOŻEMY SPODZIEWAĆ SIĘ RYNKU PRACOWNIKA?

Okres charakteryzujący się szczególnie dużą siłą przetargową pracowników w relacjach z pracodawcami, popularnie określany jako „rynek pracownika”, zakończył się gwałtownie około października 2008 r., gdy stało się jasne, że zapaść na światowych rynkach finansowych będzie miała poważne konsekwencje również dla polskiej gospodarki. W następnych latach zaczęła zarysowywać się rosnąca przewaga pracodawców w negocjacjach płacowych. Należy jednak pamiętać o tym, że w warunkach trudnego i niepewnego otoczenia makroekonomicznego redukcja kosztów we wszystkich wymiarach, w tym kategorii kosztów osobowych (lub też co najmniej spowolnienie tempa ich przyrostu) w wielu przypadkach było działaniem koniecznym dla zapewnienia dalszego, stabilnego funkcjonowania przedsiębiorstw.

Analogiczne tendencje można było zaobserwować również w krajach Unii Europejskiej oraz OECD. Niskie bezrobocie oraz związany z nim deficyt pracowników i dynamiczne tempo wzrostu płac utrzymywało się do 2007 r., po czym nastąpiła gwałtowna redukcja zatrudnienia oraz daleko idące ograniczenie dynamiki wynagrodzeń, która w latach 2011-2012 przyjęta w krajach OECD ujemne wartości. Późniejsza poprawa koniunktury gospodarczej w państwach wysoko rozwiniętych pozwoliła na częściowe odrobienie pokryzysowych strat, choć obecną sytuację trudno wciąż porównywać z tą, która panowała w trakcie boomu gospodarczego przed wybuchem światowego kryzysu finansowego.

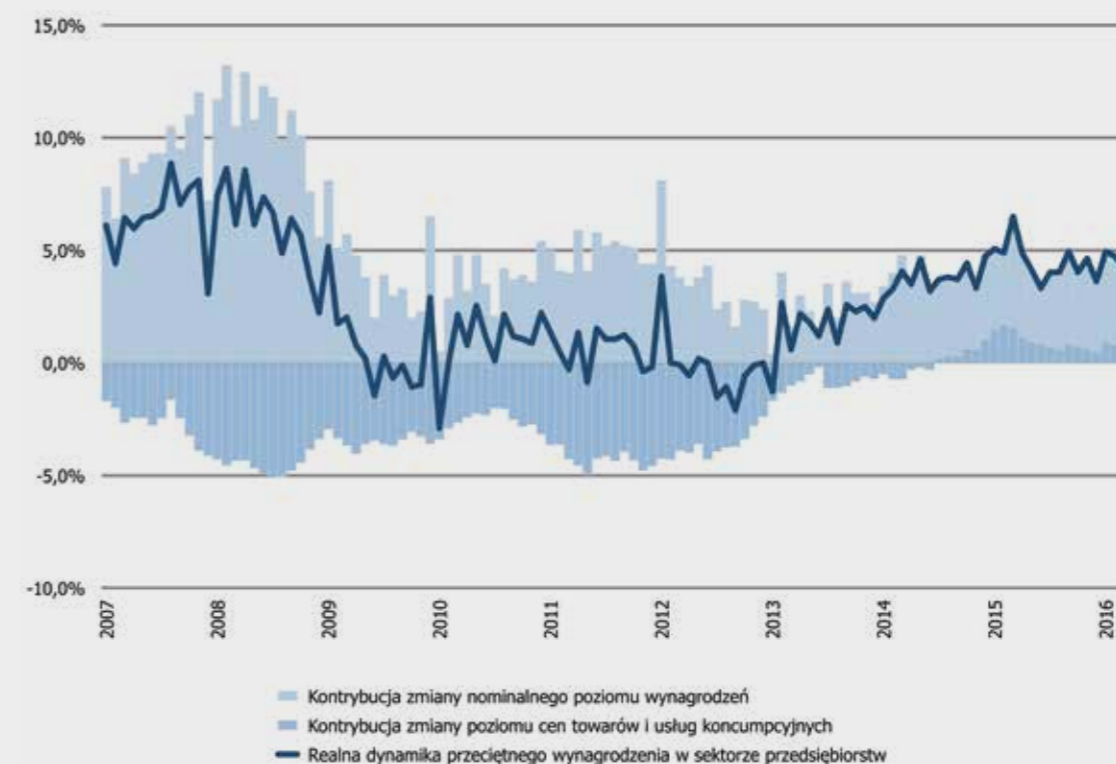
Wykres 4. Dynamika płac w cenach stałych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2004-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD

Fakt, iż rynek pracownika ustąpił miejsca rynkowi pracodawcy nie oznacza bynajmniej, że doszło do drastycznego cięcia płac. Polska gospodarka – choć w wolniejszym tempie – nadal się rozwijała, co pozwalało na dalsze nadrobienie zaległości względem krajów zachodnich także w wymiarze poziomu wynagrodzeń. Relatywnie łagodny przebieg dekonunktury gospodarczej w naszym kraju sprawił, że w ujęciu realnym ujemna roczna dynamika płac pojawiła się dopiero w połowie 2009 r., ale już od marca kolejnego roku ponownie w sposób trwały zaczęła ona przyjmować dodatnie wartości. W poszczególnych miesiącach 2011 r. tempo wzrostu wynagrodzeń w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku sięgało przeciętnie prawie 5 proc., co było wynikiem porównywalnym do sytuacji z relatywnie dobrego dla polskiej gospodarki i rynku pracy roku 2006. Pomiędzy tymi dwoma okresami zachodziła jednak zasadnicza różnica – 10 lat temu mieliśmy do czynienia z niewielką inflacją, wynoszącą średniorocznie 1 proc., podczas gdy w 2011 r. w wyraźny sposób zaczęła się nakręcać spirala inflacyjna, napędzana dodatkowo przez rosnące ceny żywności i energii. Już od pierwszych miesięcy tego roku wskaźnik dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych był wyższy od celu inflacyjnego NBP. W konsekwencji wzrost płac miał przede wszystkim wymiar nominalny – w większym stopniu rekompensował on rosnące ceny, jednak nie przekładał się na zwiększenie siły nabywczej dochodów z pracy. Jak wskazano wcześniej, lata 2010-2011, pomimo stosunkowo wysokiego tempa, nie były dobrym okresem dla polskiego rynku pracy. Tamto ożywienie gospodarcze było bowiem jedynie odrażliwieniem po gwałtownym pogorszeniu się koniunktury, związanym z odbudową mocno uszczuplonego w poprzedzającym czasie stanu zapasów oraz efektem ekspansywnej polityki fiskalnej państwa.

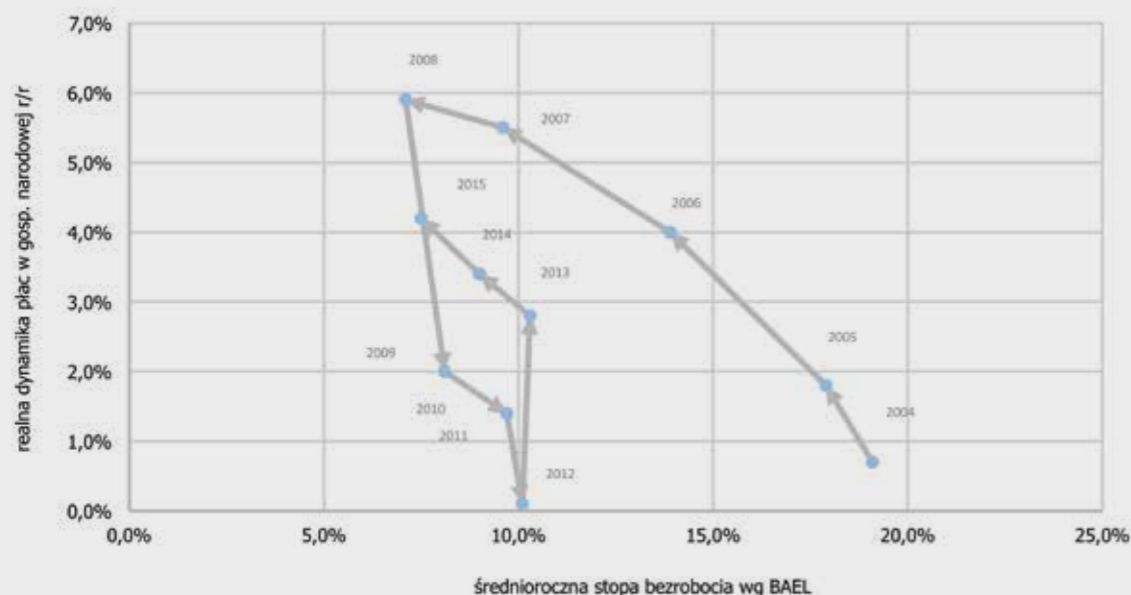
Wykres 5. Dekompozycja realnej dynamiki przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Rok 2012 okazał się być jeszcze gorszy pod względem wzrostu wynagrodzeń. Wciąż wysoka (choć stopniowo wygasająca od III kw.) inflacja, w połączeniu ze spowalnianiem wzrostu gospodarczego oraz związanym z tym spadkiem nominalnej dynamiki płac, sprawiła, że w skali całego roku realny poziom płac uległ minimalnemu obniżeniu. Paradoksalnie korzystnie na tym tle wypadł 2013 r. pomimo tego, że był to okres, w trakcie którego osiągnięto najwyższy poziom bezrobocia w tym cyklu koniunkturalnym. Tym razem, w sposób korzystny z perspektywy pracowników zadziałał efekt zakotwiczenia oczekiwań oraz iluzji pieniądza – nominalny wzrost wynagrodzeń utrzymywał się na względnie stałym poziomie, a nawet spowolnił w ujęciu średniorocznym, co następowało jednak w znacznie mniejszym stopniu niż obniżanie się tempa wzrostu cen. Ostatecznie więc, mimo ograniczonej siły przetargowej pracowników na rynku pracy, realnie ich płace rosły szybciej niż w pozornie lepszym pod tym względem roku 2011, kiedy notowano jeszcze dynamiczny wzrost gospodarczy.

Wykres 6. Przebieg cyklu koniunkturalnego na polskim rynku pracy od 2004 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz Eurostatu

W miarę jak późniejsze ożywienie gospodarcze nabierało coraz większego rozpędu, pozycja pracowników zaczęła się umacniać. Odzwierciedleniem tego stało się przyspieszenie płacowe, które nastąpiło w roku 2014. Przejściowe pogorszenie koniunktury w przemyśle oraz niektórych innych branżach, w tym m.in. transporcie oraz przetwórstwie spożywczym, będące skutkiem wybuchu konfliktu na Ukrainie oraz bardziej napiętej sytuacji międzynarodowej, doprowadziło jednak do ustabilizowania się dynamiki płac w późniejszych miesiącach 2014 r. na nieco niższym poziomie niż na jego początku. Druga połowa roku 2014 oraz początek 2015 r. były również naznaczone systematycznym pogłębianiem się deflacji, co na przełomie tych lat zaczęło stawać się jedynym czynnikiem, za sprawą którego realne tempo wzrostu wynagrodzeń ponownie zaczęło przyspieszać. W marcu 2015 r. drgnęło tempo wzrostu płac nominalnych. Nadzieje związane z tym dobrym wynikiem okazały się jednak przedwczesne – w kolejnych miesiącach zarysował się ponowny spadek nominalnej dynamiki wynagrodzeń. Ogólnie rzecz ujmując, ubiegły rok okazał się być okresem wolniejszego wzrostu płac w ujęciu nominalnym niż 2014 r. Ostatecznie więc jedynie głębszy spadek cen przyczynił się do tego, że realnie przeciętne dochody z pracy rosły w minionym roku w porównywalnym tempie.

Opisana sytuacja okazała się coraz bardziej zaskakująca w świetle uznanych teorii ekonomicznych. W I kwartale 2016 r. stopa bezrobocia w Polsce wg badań aktywności ekonomicznej ludności (różniących się w stosunku do danych o bezrobociu rejestrowanym tym, że eliminują bezrobocie fikcyjne i uwzględniają szarą strefę) kształtowała się na poziomie 7,0 proc., podczas gdy w III kw. 2008 r., w szczycie boomu gospodarczego oraz znacznie korzystniejszym okresie z punktu widzenia prac sezonowych w porównaniu z zimowym pierwszym kwartałem, wynosiła ona 6,6 proc. Oznacza to, że faktyczne bezrobocie w Polsce osiągnęło już wartości zbliżone do rekordowo niskich poziomów. Sytuacja ta nie wpłynęła jednak na wysokość wynagrodzeń. Tymczasem realna dynamika wzrostu płac, oscylująca wokół 4 proc., jest istotnie niższa niż w poprzednim okresie równie silnego ożywienia gospodarczego, kiedy to realna dynamika wynagrodzeń (mimo przyspieszającej inflacji) sięgała 7-8 proc.

Niskie bezrobocie w naturalny sposób zwiększa siłę przetargową pracowników. Mimo niewielkiego odsetka osób pozostających bez pracy, trudno mówić, że panuje już rynek pracownika w sytuacji, gdy jednocześnie wynagrodzenia rosną wyraźnie wolniej niż należałoby się tego spodziewać.

Zjawisko to można wyjaśnić, biorąc pod uwagę fakt obniżania się tzw. naturalnej stopy bezrobocia w Polsce. O ile jeszcze w 2008 r. mieliśmy do czynienia ze sporym odsetkiem osób, których kwalifikacje zawodowe nie były dostosowane do potrzeb rynku pracy (m.in. z powodu zmiany modelu gospodarczego oraz jej restrukturyzacji), to obecnie – z powodu emigracji oraz przechodzenia części tych osób na emeryturę – ich udział na rynku pracy jest znacznie mniejszy. To sprawia, że w rynku pracy faktycznie uczestniczy większa część osób bezrobotnych, stanowiąc realną rezerwę kadrową dla przedsiębiorstw. Tym samym wysokie bezrobocie przestaje być w Polsce normą, a wzrost płac będzie przyspieszał przy niższym poziomie bezrobocia niż dotychczas. Z drugiej jednak strony, nawet w okresie dekoniunktury, bezrobocie rejestrowane nie powinno wyraźnie wzrastać powyżej 10 proc.

Jeżeli powyższa teza jest prawdziwa, to z rynkiem pracownika w pełnym tego słowa znaczeniu będziemy mieli do czynienia pod warunkiem, że nastąpi jeszcze dalszy spadek stopy bezrobocia. Prognozy w tym zakresie są opty-

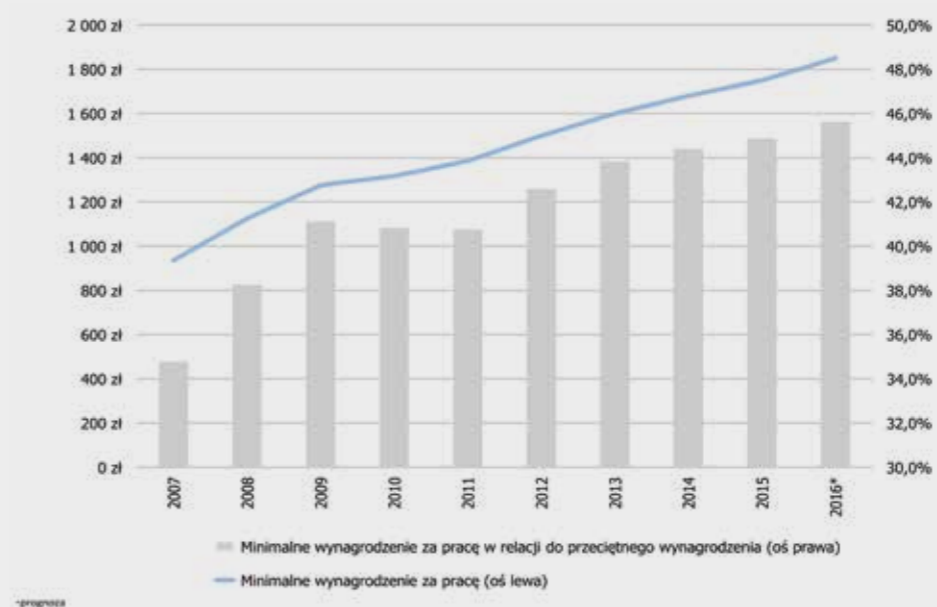
mistyczne. Można oczekiwać, że już pod koniec lata 2016 r. bezrobocie rejestrowane osiągnie poziom ok. 8,5 proc. Druga połowa bieżącego roku powinna być więc okresem, w którym zaczną zarysowywać się wyraźne wzmocnienie siły przetargowej pracowników, a rok 2017 może być już pod wieloma względami analogiczny do roku 2008 pod względem sytuacji panującej na rynku pracy. Zagrożeniem dla realizacji tego scenariusza byłoby jednak trwałe spowolnienie dynamiki inwestycji, będącej głównym czynnikiem determinującym powstawanie nowych miejsc pracy. Tendencje w tym zakresie zachodzące począwszy od drugiej połowy 2015 r. są niestety niekorzystne.

Choć głównym czynnikiem świadczącym o pozycji pracowników na rynku jest tempo wzrostu ich wynagrodzeń, nie należy pomijać znaczenia elementów pozapłacowych. W okresie obecnego ożywienia gospodarczego można zaobserwować zjawisko polegające na tym, że pracodawcy coraz częściej oferują pracownikom szereg dodatkowych pakietów korzyści o charakterze niepieniężnym. Z prowadzonych badań wynika bowiem, że czynnikiem motywującym do pracy oraz determinującym wybór przez pracownika określonego pracodawcy jest nie tylko wysokość oferowanego wynagrodzenia, lecz również możliwości rozwoju zawodowego w danej firmie, dogodna lokalizacja miejsca pracy, międzynarodowe środowisko pracy, prestiż firmy, dostęp do najnowszych technologii, przyznawane benefity pracownicze, elastyczne godziny pracy, a także forma zatrudnienia. Na każdą z tych sfer – w miarę dostępnych możliwości – pracodawcy starają się oddziaływać, co ma szczególnie istotne znaczenie w okresie ożywienia na rynku pracy. Do najpowszechniej stosowanych świadczeń na rzecz pracowników o charakterze pozapłacowym można zaliczyć m.in.: samochód służbowy, laptop, służbowy telefon komórkowy, mieszkanie służbowe, dodatkowe prywatne ubezpieczenie zdrowotne, ubezpieczenie na życie, zagraniczne staże, stypendia, finansowanie szkoleń, bony towarowe, wyjazdy integracyjne, karnety na basen lub siłownię, bilety do kina lub teatru, pracownicze programy emerytalne, fundusze pożyczkowe dla pracowników, a także specjalnie przydzielone miejsca parkingowe. Szczególną formą świadczeń pozapłacowych jest system kafeteryjny, który można zdefiniować jako pulę elastycznych świadczeń, spośród których pracownik ma możliwość wyboru tych, które w największym stopniu odpowiadają jego preferencjom w ramach określonego limitu oraz zależności wymiennej pomiędzy poszczególnymi rodzajami świadczeń ujętych w systemie.

### 1.3. CZY PŁACA MINIMALNA ZWIĘKSZA BEZROBOCIE?

Od roku 2007 mamy do czynienia z dynamicznym wzrostem płacy minimalnej, wyraźnie przewyższającym tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. O ile jeszcze 9 lat temu minimalne wynagrodzenie za pracę kształtowało się na poziomie niecałych 35 proc. średniej krajowej, to już w 2009 r. osiągnęło ono poziom nieznacznie przewyższający 41 proc. średniej krajowej. W następnych latach relatywny wzrost płacy minimalnej uległ zahamowaniu, choć w ujęciu nominalnym wciąż pozostawał on znaczący. Jednak już od 2012 r. minimalne wynagrodzenie ponownie rośnie znacznie szybciej od przeciętnego, pomimo tego, że na początek tego okresu przypadło głębokie spowolnienie gospodarcze, bardzo niekorzystnie wpływające na sytuację panującą na rynku pracy.

Wykres 7. Płaca minimalna w latach 2007-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, MRPIPS oraz ustawy budżetowej na 2016 r.

Z mikroekonomicznego punktu widzenia, podnoszenie płacy minimalnej powinno wywoływać głównie negatywne skutki. Ustawodawstwo regulujące wysokość minimalnego wynagrodzenia jest bowiem formą kontroli cen na rynku (w tym przypadku – ceny czynnika pracy). Ustalenie płacy minimalnej powyżej poziomu rynkowej równowagi powoduje, że zwiększa się podaż pracy, gdyż więcej osób dotychczas nieaktywnych zawodowo lub pracujących w niepełnym wymiarze czasowym jest skłonnych podjąć pracę lub zwiększyć jej wymiar. Zarazem jednak niższy jest popyt po stronie pracodawców na droższą pracę, dla których bardziej opłacalne staje się zmniejszenie intensywności wykorzystania czynnika pracy na rzecz czynnika kapitału, tj. zastępowanie pracowników przez maszyny.

#### Proces ustalania płacy minimalnej w Polsce

##### STRONA RZĄDOWA RADY DIALOGU SPOŁECZNEGO

przedstawia Radzie Dialogu Społecznego wstępną prognozę wskaźników makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny.

Termin: do 10 maja każdego roku

do 10 dni później

##### STRONA PRACODAWCÓW I STRONA PRACOWNIKÓW RADY DIALOGU SPOŁECZNEGO

zajmuje wspólne stanowisko w sprawie wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę w kolejnym roku

(w przypadku nieprzyjęcia wspólnego stanowiska, strony mogą zająć osobne stanowiska w ciągu następujących 5 dni roboczych, lub zająć odrębne stanowiska jako poszczególne organizacje w terminie 5 kolejnych dni roboczych).

do 15 czerwca każdego roku

##### RADA MINISTRÓW

przedstawia Radzie Dialogu Społecznego propozycję wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę w roku następnym wraz z terminem zmiany wysokości tego wynagrodzenia.

do 30 dni później

##### RADA DIALOGU SPOŁECZNEGO

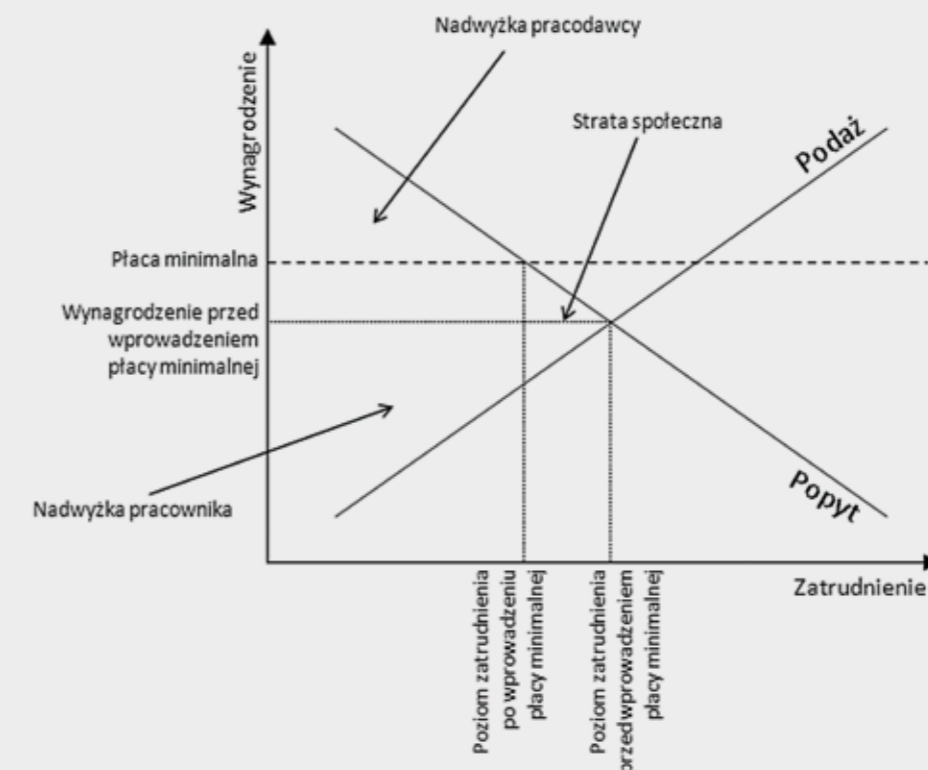
uzgadnia wysokość minimalnego wynagrodzenia w roku następnym.

jeżeli Rada Dialogu Społecznego uzgodni wysokość minimalnego wynagrodzenia, zostaje ona ogłoszona w dzienniku urzędowym „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów

jeżeli Rada Dialogu Społecznego nie uzgodni w terminie wysokości minimalnego wynagrodzenia, jest ona ustalana przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia

Jak nietrudno zauważyć, w takiej sytuacji to od pracodawców zależy ostateczny poziom zatrudnienia – tak samo jak na każdym innym rynku, gdzie w warunkach nadmiernej podaży w stosunku do popytu o ostatecznym wolumenie sprzedaży decydują kupujący. Prowadzi to więc do pojawienia się zjawiska niedobrowolnego bezrobocia, a więc pozostawania bez pracy przez osoby, które byłyby skłonne ją podjąć, lecz nie mają takiej możliwości z uwagi na zaburzone w wyniku wprowadzonych regulacji funkcjonowanie rynku pracy. Oczywiście, na gruncie teorii mikroekonomii można również wskazać takie szczególne przypadki, w których wprowadzenie płacy minimalnej przynosi korzystne skutki społeczne. Taką sytuacją jest przede wszystkim występowanie monopsonu, czyli monopolistycznego podmiotu, który jest jedynym pracodawcą na rynku. Z uwagi na brak konkurentów taka firma ma możliwość dyktowania zaniżonych stawek wynagrodzenia, a płaca minimalna wpływa na ograniczenie wielkości tej renty monopolistycznej.

Wykres 8. Wpływ płacy minimalnej na poziom zatrudnienia w ujęciu mikroekonomicznym



Źródło: opracowanie własne

Mimo podniesionych argumentów wskazujących na szkodliwe społeczno-ekonomiczne konsekwencje wprowadzenia płacy minimalnej, popularna jest teza o niemożności potwierdzenia przez badania empiryczne istnienia zależności między wysokością minimalnego wynagrodzenia a poziomem bezrobocia. Pogląd upowszechnił się w następstwie publikacji wyników słynnego badania Davida Carda i Alana B. Kruegera z 1993 r. Jego autorzy poddali analizie wpływ podniesienia godzinowej stawki płacy minimalnej w amerykańskim stanie New Jersey z 4,25 dol. do 5,05 dol. na poziom zatrudnienia w funkcjonujących na jego terenie restauracjach szybkiej obsługi, a następnie porównali go ze zmianami liczby pracowników podobnych lokali w sąsiedniej Pensylwanii. Okazało się, że podniesienie płacy minimalnej nie doprowadziło do ograniczenia poziomu zatrudnienia. Zwolennicy daleko idącego podnoszenia płacy minimalnej powołujący się na wyniki tych badań, na ogół jednak pomijają inny znaczący fakt, iż wykazały one jednocześnie, że wzrost minimalnego wynagrodzenia doprowadził do podwyższenia cen. Tak więc w sytuacji, gdy przy aktualnym stanie wiedzy technicznej nie jest możliwe większe substytuowanie pracy ludzkiej poprzez jej automatyzację, koszt tych zmian ponoszą ostatecznie konsumenci. Nawet jeśli miejsca pracy nie będą likwidowane na skutek nadmiernego wzrostu płacy minimalnej, należy liczyć się z możliwością zwiększenia inflacji oraz zmniejszenia siły nabywczej dochodów gospodarstw domowych.

Nie jest też prawdą, iż badania Carda i Kruegera ostatecznie obaliły tezę, że podwyżka minimalnego wynagrodzenia może skutkować wyższym bezrobociem. Należy pamiętać o tym, iż dotyczyły one wyłącznie partykularnego przypadku wpływu podnoszenia płacy minimalnej na zatrudnienie w jednej, wybranej branży, którą charakteryzo-

wała wówczas niska podatność na substytucję pracy przez kapitał. Co więcej, minimalne wynagrodzenie w Stanach Zjednoczonych kształtowało się wówczas na poziomie 31 proc. średniej krajowej, a zatem był on relatywnie niski. Skutki dalszego podnoszenia płacy minimalnej, wynoszącej 40, 45 lub 50 proc. przeciętnego wynagrodzenia, w gospodarce mogą być inne niż w przypadku jej wzrostu ze znacznie niższego punktu początkowego.

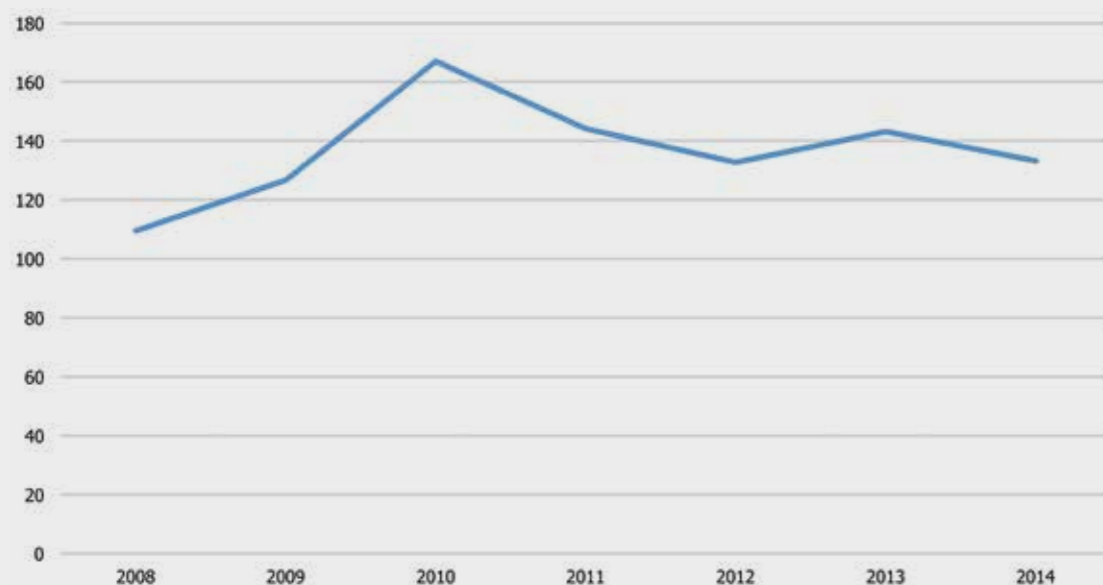
Z dokonanego w 2006 r. przez Davida Neumarka oraz Williama Waschera przeglądu (meta-analizy) wyników dotychczasowych badań dotyczących zależności pomiędzy wysokością płacy minimalnej a poziomem zatrudnienia i bezrobocia, wynika natomiast, że spośród 102 poddanych analizie badań 2/3 z nich wykazało niekorzystny wpływ podnoszenia stawki minimalnego wynagrodzenia na rynek pracy. Co więcej, w grupie 33 spośród tych badań, które zostały przeprowadzone w sposób najbardziej kompleksowy, odsetek tych, które udowodniły istnienie tej zależności wyniósł aż 85 proc.

Większość przesłanek przemawia więc za tym, by uznać, iż podnoszenie płacy minimalnej przyczynia się do wzrostu bezrobocia, a nawet w sytuacji, gdy taki efekt nie występuje, należy oczekiwać pojawienia się innych niekorzystnych konsekwencji m.in. w postaci wzrostu poziomu cen.

#### 1.4. JAK ZAMÓWIENIA PUBLICZNE WPŁYWAJĄ NA RYNEK PRACY?

Zamówienia publiczne w istotny sposób wpływają na gospodarkę oraz lokalne rynki pracy. Wartość udzielanych zamówień publicznych w analizowanym okresie (2008-2014) wahała się między 109,5 mld zł (w 2008 r.) a 167 mld zł w rekordowym 2010 r. Na ten rok przypadła „kumulacja” przetargów, w ramach których istotny był udział środków europejskich z unijnej perspektywy finansowej na lata 2007-2013. W stosunku do wartości polskiego PKB udział zamówień publicznych można oszacować na 7 proc. do 10 proc. Do tego należy doliczyć kwotę nawet 90 mld zł, które są wydawane na podstawie wyłączeń od postanowień ustawy Prawo zamówień publicznych. Wówczas udział zamówień w PKB wzrasta do 13-14 proc.

Wykres 9. Wartość zamówień publicznych w latach 2008-2014 w mld zł



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Zamówień Publicznych

Przełożenie tak znaczących kwot, wydawanych rokrocznie na rynek pracy jest ogromne, a jednocześnie bardzo trudne do dokładnego oszacowania. Brakuje opracowań traktujących o wpływie zamówień na krajowy rynek pracy bądź na lokalne rynki pracy. Proste porównanie wartości zamówień w danym roku kalendarzowym do wysokości stopy bezrobocia nie pozwala na wyciągnięcie żadnych konstruktywnych wniosków. W rekordowym pod względem wysokości udzielonych zamówień roku 2010 (167 mld zł) stopa bezrobocia w najlepszym miesiącu (sierpniu) wyniosła 11,4 proc., czyli więcej niż w stosunkowo słabym pod tym względem roku 2008 (wartość zamówień – 109,5 mld zł, stopa bezrobocia w najlepszym miesiącu, październiku, wyniosła 8,8 proc.). Nie ulega wątpliwości, iż na stopę bezrobocia znacząco większy wpływ ma generalna koniunktura w gospodarce oraz międzynarodowy klimat ekonomiczny. W roku 2008 kryzys finansowy

wywołany krachem na rynku nieruchomości w USA rozlewał się już na cały świat, w tym na Europę, a w szczycie globalnej recesji Polska udzieliła zamówień publicznych w rekordowej wysokości. Mimo to analiza danych Głównego Urzędu Statystycznego pozwala na stwierdzenie, iż sezonowe wahania stopy bezrobocia nie różniły się od normy, a rekordowo wysokie wydatki na inwestycje w ramach zamówień nie wpłynęły w istotny sposób na zwiększenie liczby miejsc pracy.

Tabela 2. Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 2008-2014

	styczeń	luty	marzec	kwiecień	maj	czerwiec	lipiec	sierpień	wrzesień	październik	listopad	grudzień
2014	13,9	13,9	13,5	13	12,5	12,0	11,8	11,7	11,5	11,3	11,4	11,4
2013	14,2	14,4	14,3	14	13,6	13,2	13,1	13	13	13	13,2	13,4
2012	13,2	13,4	13,3	12,9	12,6	12,3	12,3	12,4	12,4	12,5	12,9	13,4
2011	13,1	13,4	13,3	12,8	12,4	11,9	11,8	11,8	11,8	11,8	12,1	12,5
2010	12,9	13,2	13	12,4	12,1	11,7	11,5	11,4	11,5	11,5	11,7	12,4
2009	10,4	10,9	11,1	10,9	10,7	10,6	10,7	10,8	10,9	11,1	11,4	12,1
2008	11,5	11,3	10,9	10,3	9,8	9,4	9,2	9,1	8,9	8,8	9,1	9,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego

Należy zauważyć, iż w ramach zamówień publicznych realizowane są zarówno projekty bardzo małe, o niewielkiej wartości i niewiążące się z potrzebą stworzenia bądź utrzymania zbyt wielu etatów, jak też wielomilionowe, dzięki którym powstają tysiące nowych miejsc pracy. W tym obszarze wpływ podziału zamawiających na instytucje centralne oraz samorządowe nie ma większego znaczenia. W ramach realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych jednostki samorządu terytorialnego udzielały – tak jak urzędy centralne – znaczących kwotowo zamówień. Przedmiotem zdecydowanej większości z nich była modernizacja bądź rozbudowa infrastruktury transportowej. Takie projekty tworzą największy popyt na pracę zarówno u bezpośrednich wykonawców oraz ich podwykonawców, jak też w branżach powiązanych, które zapewniają niezbędne usługi oraz dostarczają surowce konieczne do realizacji inwestycji. Jednocześnie nie bez znaczenia dla całości wydatków w ramach systemu zamówień publicznych są zamówienia mniejsze, w tym tzw. podprogowe (poniżej progów unijnych), które w szczególności w mniejszych miejscowościach mogą zapewniać usługi lokalnym firmom.

O ile trudno dokonać oceny ilościowej pod kątem miejsc pracy stworzonych bądź utrzymanych dzięki zamówieniom publicznym, o tyle łatwiejszym zadaniem jest ocena jakościowa tych miejsc pracy. Z racji tego, że przez ostatnie lata ok. 90 proc. zamówień publicznych było rozstrzyganych na podstawie kryterium najniższej ceny, musiało to wpłynąć na koszty pracy – jako jednego z elementów kalkulacji kosztów wykonania zamówienia – a przez to na jakość oferowanych miejsc pracy. Dokonywana przez zamawiających ocena ofert, oparta na kryterium najniższej ceny, w praktyce wielu rodzajów zamówień wręcz zmuszała oferentów do uwzględniania wynagrodzeń na poziomie minimalnym, dopuszczonym dla osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Co gorsze jednak, w przypadku niektórych zamówień – szczególnie w sektorach usług dotyczących ochrony bądź sprzątnia – kryterium najniższej ceny wymuszało na przedsiębiorcach sięganie po zatrudnienie pozaetatowe – umowy cywilnoprawne, a nawet zachęcanie bądź zmuszanie pracowników do zakładania działalności gospodarczej i późniejsze zatrudnianie tych osób na podstawie umów o współpracę zawieranych „między przedsiębiorcami”. Decydował rachunek ekonomiczny – niższe koszty takich rozwiązań oraz zdecydowanie większa elastyczność w obszarze rozwiązywania oraz przedłużania współpracy. Takie były jednak realia rynkowe, do których przedsiębiorcy – chcąc utrzymać swoją pozycję lub uzyskać zlecenia od instytucji publicznych – starali się dostosować. Instytucje publiczne przyłożyły rękę do wzrostu zatrudnienia pozaetatowego – aktualnie GUS szacuje, iż 1,4 miliona osób zatrudnionych wykonuje pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, co stanowi 9-10 proc. ogółu zatrudnionych.

Opisane wyżej zjawisko pozostawało prawie niezauważalne aż do lat 2012-2013, a więc do momentu, gdy globalny kryzys finansowy został w pewnym stopniu okiełznany, a strach przed utratą pracy zmalał. Pojawiły się liczne publikacje dotyczące tzw. prekariuszy i prekaryzacji zatrudnienia, czyli głównie młodych osób (często absolwentów szkół wyższych) zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych z niskimi wynagrodzeniami, które nie mogą liczyć

na stabilność zatrudnienia, nie chronią ich prawa pracownicze (limit czasu pracy, dni wolne, płatne urlopy), a dla banków i instytucji finansowych nie stanowią wiarygodnych klientów, przez co nie są w stanie realizować swoich planów życiowych dotyczących zakupu mieszkania, samochodu czy podniesienia kwalifikacji zawodowych. Debacie publicznej poświęconej tym zagadnieniom nierzadko towarzyszyły emocje, a przedsiębiorcy niejednokrotnie byli stawiani w negatywnym świetle. Jednocześnie zapominano o ostrzeżeniach środowiska pracodawców, że kryterium najniższej ceny w zamówieniach publicznych stanowi jedną z głównych przyczyn silnej presji na utrzymanie niskich wynagrodzeń oraz wzrost zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych. Dlatego też w gronie pracodawców z optymizmem przyjęto zmiany legislacyjne zmierzające do zmniejszenia roli kryterium najniższej ceny oraz zwiększenia znaczenia tzw. klauzul społecznych, czyli warunków przetargowych nastawionych na zapewnienie wykonującym zamówienie pracownikom godziwych warunków zatrudnienia, najczęściej w ramach umowy o pracę. W dniu 28 lipca 2015 r. Rada Ministrów przyjęła zalecenia nakładające na instytucje administracji rządowej obowiązki w zakresie uwzględniania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. W ślad za administracją rządową zmiany nastąpiły również w administracji samorządowej. W Warszawie od 1 października 2015 r. zawarto w ramach zamówień publicznych 232 umowy o wartości 81 mln zł, co pozwoliło zatrudnić ok. 1,5 tysiąca osób na umowę o pracę. Stoleczny ratusz zaleca także stosowanie klauzul społecznych w sytuacjach, gdy wartość zamówienia nie przekracza progów unijnych (30 tys. euro).

### Podstawy prawne klauzul społecznych

#### Dyrektywy unijne:

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego w sprawie zamówień publicznych, która zastąpiła dotychczasową dyrektywę 2004/18/WE (tzw. dyrektywa klasyczna)

#### Motyw 2 dyrektywy:

Zamówienia publiczne odgrywają kluczową rolę w strategii „Europa 2020” zawartej w komunikacie Komisji z dnia 3 marca 2010 r. zatytułowanym „Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” („strategia Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”) jako jeden z instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych. W tym celu należy zmienić i zmodernizować przepisy dotyczące zamówień publicznych przyjęte na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/17/WE oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/WE, aby zwiększyć efektywność wydatków publicznych, ułatwiając w szczególności udział małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w zamówieniach publicznych, oraz aby umożliwić zamawiającym lepsze wykorzystanie zamówień publicznych dla wsparcia wspólnych celów społecznych. Istnieje również konieczność doprecyzowania podstawowych pojęć i koncepcji w celu zapewnienia pewności prawa oraz uwzględnienia niektórych aspektów powiązanego i utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

#### Artykuł 20

##### Zamówienia zastrzeżone

1. Państwa członkowskie mogą zastrzec prawo udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego dla zakładów pracy chronionej oraz wykonawców, których głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja osób niepełnosprawnych lub osób defaworyzowanych, lub mogą przewidzieć możliwość realizacji takich zamówień w ramach programów zatrudnienia chronionego, pod warunkiem że co najmniej 30% osób zatrudnionych przez te zakłady, przez tych wykonawców lub w ramach tych programów, stanowią pracownicy niepełnosprawni lub pracownicy defaworyzowani.

#### Artykuł 67

##### Kryteria udzielenia zamówienia

1. Bez uszczerbku dla krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych dotyczących cen określonych dostaw lub wynagradzania z tytułu określonych usług, instytucje zamawiające opierają udzielenie zamówień publicznych na ofercie najkorzystniejszej ekonomicznie.

2. Ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie z punktu widzenia instytucji zamawiającej określa się na podstawie ceny lub kosztu, z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej, takiego jak rachunek kosztów cyklu życia zgodnie z art. 68; może ona obejmować najlepszą relację jakości do ceny, którą szacuje się na podstawie kryteriów obejmujących aspekty jakościowe, środowiskowe lub społeczne związane z przedmiotem danego zamówienia publicznego. Kryteria takie mogą np. obejmować:

- a) jakość, w tym wartość techniczną, właściwości estetyczne i funkcjonalne, dostępność, projektowanie dla wszystkich użytkowników, cechy społeczne, środowiskowe i innowacyjne, handel i jego warunki

#### Artykuł 70

##### Warunki realizacji zamówień

Instytucje zamawiające mogą określić szczególne warunki związane z realizacją zamówienia, pod warunkiem że są one powiązane z przedmiotem zamówienia w rozumieniu art. 67 ust. 3 i wskazane w zaproszeniu do ubiegania się o zamówienie lub w dokumentach zamówienia. Warunki te mogą obejmować aspekty gospodarcze, związane z innowacyjnością, środowiskowe, społeczne lub związane z zatrudnieniem.

#### Artykuł 76

##### Zasady udzielania zamówień

1. Państwa członkowskie wprowadzają krajowe przepisy dotyczące udzielania zamówień objętych zakresem niniejszego rozdziału, aby zapewnić przestrzeganie przez instytucje zamawiające zasad przejrzystości i równego traktowania wykonawców. Państwa członkowskie mogą same określać przepisy proceduralne, które będą mieć zastosowanie, pod warunkiem, że te przepisy umożliwią instytucjom zamawiającym uwzględnienie specyfiki przedmiotowych usług.
2. Państwa członkowskie zapewniają instytucjom zamawiającym możliwość uwzględnienia potrzeby zapewnienia jakości, ciągłości, dostępności, przystępności, możliwości korzystania z usług i ich kompleksowości, a także uwzględnienia szczególnych potrzeb różnych kategorii użytkowników, w tym grup defaworyzowanych i słabszych grup społecznych, oraz kwestii zaangażowania i upodmiotowienia użytkowników, jak również innowacyjności. Państwa członkowskie mogą także postanowić, że wyboru usługodawcy dokonuje się na podstawie oferty o najlepszej relacji jakości do ceny, z uwzględnieniem kryteriów jakości i zrównoważonego charakteru usług społecznych.
  - dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorze gospodarki wodnej, energetyki i usług pocztowych, która zastąpiła dotychczasową dyrektywę 2004/17/WE (tzw. dyrektywa sektorowa) – zawiera analogiczne rozwiązania jak dyrektywa klasyczna.

#### Prawo zamówień publicznych

**Z związku z uchwaleniem przez Sejm w dniu 13 maja 2015 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw wspomnianym wyżej artykułom nadano nowe brzmienie:**

#### Artykuł 22

2. Zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie zakłady pracy chronionej oraz inni wykonawcy, których działalność, lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienie, obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, w szczególności:
  - 1) osób niepełnosprawnych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r., poz. 721, z późn. zm.);
  - 2) bezrobotnych w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 645);
  - 3) osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. poz. 557, z późn. zm.), mających trudności w integracji ze środowiskiem;

- 4) osób z zaburzeniami psychicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2016 r., poz. 546);
- 5) osób bezdomnych w rozumieniu ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163, z późn. zm.);
- 6) osób, które uzyskały w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r., poz. 680, z 2013 r., poz. 1650, z 2014 r., poz. 1004 oraz z 2015 r., poz. 1607);
- 7) osób do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadających status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia;
- 8) osób będących członkami mniejszości znajdującej się w niekorzystnej sytuacji, w szczególności będących członkami mniejszości narodowych i etnicznych w rozumieniu ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 573)”

**Dodatkowo po ust. 2 dodano ust. 2a w brzmieniu:**

- 2a. Zamawiający określa minimalny procentowy wskaźnik zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej kategorii, o których mowa w ust. 2, nie mniejszy niż 30%, osób zatrudnionych przez zakłady pracy chronionej lub wykonawców albo ich jednostki, o których mowa w ust. 2.

**Artykuł 29**

**Po ust. 3 dodano ust. 3a w brzmieniu:**

- 3a. Zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502, z późn. zm.).

**Zmiana brzmienia ust. 4 na:**

4. Zamawiający może określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, które mogą obejmować aspekty gospodarcze, środowiskowe, społeczne, związane z innowacyjnością lub zatrudnieniem, w szczególności dotyczące zatrudnienia:
- 1) bezrobotnych w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
  - 2) młodocianych, o których mowa w przepisach prawa pracy, w celu przygotowania zawodowego;
  - 3) osób niepełnosprawnych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
  - 4) innych osób niż określone w pkt 1, 2 lub 3, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2011 r., poz. 225 i 1211 oraz z 2015 r., poz. 1220 i 1567) lub we właściwych przepisach państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

**Artykuł 91**

2. Kryteriami oceny ofert są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności:
- 1) jakość, w tym parametry techniczne, właściwości estetyczne i funkcjonalne;
  - 2) aspekty społeczne, w tym integracja zawodowa i społeczna osób, o których mowa w art. 22 ust. 2, dostępność dla osób niepełnosprawnych lub uwzględnianie potrzeb użytkowników;
  - 3) aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia;
  - 4) aspekty innowacyjne;
  - 5) organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia;
  - 6) serwis posprzedażny oraz pomoc techniczna, warunki dostawy, takie jak termin dostawy, sposób dostawy oraz czas dostawy lub okres realizacji.

- 2a. Zamawiający, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2, oraz ich związki kryterium ceny mogą zastosować jako jedyne kryterium oceny ofert lub kryterium o wadze przekraczającej 60%, jeżeli określą w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz wykażą w załączniku do protokołu w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia, z wyjątkiem art. 72 ust. 2 i art. 80 ust. 3.

**Zalecenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych**

„(...) instytucje publiczne są zobowiązane nie tylko do dokonywania wydatków publicznych zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych w celu nabycia dóbr, usług i robót budowlanych przy zachowaniu najkorzystniejszej relacji jakości do ceny, ale także powinny wspierać realizację polityk publicznych, w tym w zakresie polityki społecznej. (...) Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne służą uwzględnianiu przez zamawiających różnych aspektów społecznych, np. możliwości zatrudnienia i godnej pracy, integracji społecznej, wyrównywania szans”.

**Zalecenia:**

2. Kierownicy jednostek administracji rządowej są zobowiązani do analizowania możliwości zastosowania klauzul społecznych we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, a w szczególności w zakresie usług edukacyjnych i szkoleniowych, reklamowych, sprzątnięcia budynków i zarządzania mieniem, ochroniarskich, publikowania i drukowania, komputerowych, konserwacyjnych i naprawczych, telekomunikacyjnych, restauracyjnych oraz cateringowych.
3. Klauzule społeczne powinny być uwzględniane także w zamówieniach, do których nie stosuje się ustawy - Prawo zamówień publicznych.
4. Kierownicy jednostek administracji rządowej powinni uwzględniać klauzule społeczne przy sporządzaniu planu zamówień publicznych na każdy rok budżetowy, w tym dokonywać obowiązkowej oceny na etapie planowania, które z zamówień publicznych mogą być udzielone z zastosowaniem klauzul społecznych.

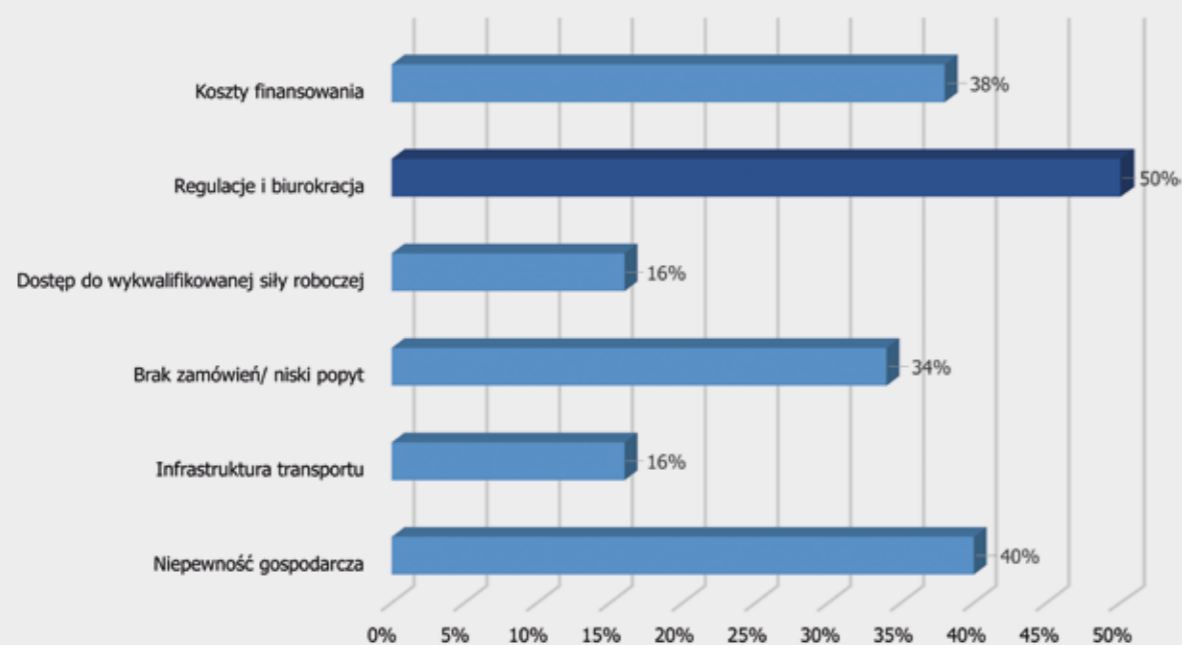
Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że zamówienia publiczne zaczynają wreszcie odgrywać pozytywną rolę na rynku pracy, przyczyniając się do utrzymania bądź tworzenia stabilnych, godnie opłacanych miejsc pracy. Sytuacja wraca zatem do normy, z wykorzystaniem instrumentu, jakim jest system zamówień publicznych.

**1.5. JAK BIUROKRACJA OGRANICZA TWORZENIE MIEJSC PRACY?**

Według wskaźnika wolności gospodarczej (Index of Economic Freedom) Polska nadal zaliczana jest do państw „umiarkowanie wolnych”. Ranking publikowany co roku przez Heritage Foundation i The Wall Street Journal obrazuje restrykcyjność przepisów oraz zakres stosowania przymusu przez aparat władzy w sferze gospodarki. Zajmujemy w nim 39. miejsce. W rankingu Doing Business opracowywanym przez Bank Światowy plasujemy się natomiast na 25. pozycji. Pierwsze wrażenie wynikające ze spojrzenia na ogólną pozycję naszego kraju może być jednak złudne. Analiza poszczególnych elementów obu rankingów pozwala dostrzec główne bolączki i słabości Polski. Można je sprowadzić do jednego wspólnego mianownika, jakim jest nieefektywna biurokracja.

Sprawnie działająca administracja powinna wspierać obywateli i przedsiębiorców w ich codziennych sprawach, przyczyniając się do rozwiązywania problemów. Z mocy prawa administracja działa na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów. Nie może być jednak o tym mowy wtedy, gdy przepisów jest zbyt wiele, są one zbyt skomplikowane, a nierzadko wzajemnie się wykluczające. Z taką sytuacją mamy do czynienia w Polsce, przez co przedsiębiorcy zgodnie wskazują biurokrację jako jedną z głównych przeszkód dla rozwoju działalności gospodarczej.

Wykres 10. Największe przeszkody dla rozwoju działalności gospodarczej



Źródło: International Business Report 2013, Grant Thornton

Negatywny wpływ szeroko rozumianej biurokracji na przedsiębiorczość można zaobserwować w wielu obszarach. Niektóre z nich są jednak dalece bardziej istotne od pozostałych, gdyż dotyczą newralgicznych sfer działalności gospodarczej – procedur podatkowych, obowiązków sprawozdawczych, jakości stanowionego prawa i przewlekłości procedur administracyjnych. Obszary te zostały zdefiniowane w raporcie „Biurokracja w Polsce”, przygotowanym przez Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej oraz Grant Thornton.

Według obliczeń Grant Thornton, na koniec 2015 r. na polski system podatkowy składało się 11 kluczowych ustaw podatkowych oraz 260 rozporządzeń Ministra Finansów. Wspomniane ustawy zajmowały 1514 stron maszynopisu, a rozporządzenia 4297 stron. Jakby tego było mało, przedsiębiorcy powinni zwracać uwagę na interpretacje podatkowe Ministra Finansów i organów skarbowych, a także na wyroki sądowe. Tymczasem tylko w 2014 r. wydano ponad 33,5 tysiąca interpretacji podatkowych. Z racji tego, że wydają je różne organy, nawet w podobnych sytuacjach prawnych możliwe są odmienne oceny. Wynika to również z faktu nieprecyzyjności i niejednoznaczności przepisów, co sprzyja powstawaniu luk prawnych, a w konsekwencji doraźnym próbom ich uzupełniania przez organy skarbowe oraz sądy powszechne bądź administracyjne. Warto wspomnieć o praktycznej stronie procedur podatkowych, na co zwraca uwagę raport Doing Business – wypełnienie dokumentów niezbędnych do opłacenia podatków zajmuje ponad 270 godzin!

Tabela 3. Liczba stron maszynopisu poszczególnych aktów regulujących kwestie podatkowe w Polsce

2717	→	PIT
1010	→	Akcyza
990	→	VAT
749	→	CIT
345	→	Inne ustawy podatkowe

Źródło: Raport Biurokracja w Polsce, Grant Thornton i Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, 2016 r.

Mnóstwo bezcennego dla przedsiębiorcy czasu pochłaniają również obowiązki sprawozdawcze – oświadczenia, formularze, druki, sprawozdania i inne dokumenty, których domagają się rozmaite instytucje publiczne. Ich liczba jest zatrważająca – w przypadku mikrofirm może to być nawet ponad 200 sprawozdań, a dla małej firmy nawet 300! Podobnie przedstawia się sytuacja średnich firm, natomiast duże podmioty muszą liczyć się nawet z niemal pół tysiącem formularzy rocznie. Kto za to wszystko odpowiada? Najwięcej druków wymaga od przedsiębiorców Narodowy Bank Polski (statystyczna firma powinna złożyć 85 deklaracji rocznie), tuż za nim znajdują się urzędy skarbowe i Główny Urząd Statystyczny. Przedsiębiorca może więc każdego dnia roboczego w ciągu roku być zmuszony do wypełniania i przekazywania jednego formularza.

Wykres 11. Obowiązki sprawozdawcze przedsiębiorców według urzędów



Źródło: obliczenia Grant Thornton. Raport „Urzędy zasypują przedsiębiorców stertą formularzy”, sierpień 2015

Nie mniej absorbujące od procedur podatkowych oraz obowiązków sprawozdawczych jest dla przedsiębiorców śledzenie zmian w porządku prawnym. Rocznie powstaje około 28 tys. stron maszynopisu nowych regulacji, co – według obliczeń Grant Thornton – przekłada się na konieczność poświęcenia 3,5 godziny dziennie w celu zapoznania się z dorobkiem legislacyjnym. Zdecydowana większość uchwalanych w danym roku aktów prawnych nie dotyczy każdego przedsiębiorcy bezpośrednio i tylko w niewielkim stopniu poprawia jego sytuację. Podobnie jak w przypadku prawa podatkowego, także w innych dziedzinach istotne są stanowiska instytucji publicznych (interpretacje, wykładnie, wytyczne, dobre praktyki) oraz wyroki sądów. Wspomniane tu interpretacje oraz wykładnie są niejednolite, a czasem wręcz sprzeczne. Przedsiębiorcy są zdezorientowani w gąszczu wzajemnie wykluczających się przepisów i ich interpretacji, co utrudnia podejmowanie decyzji. Sposobem uniknięcia kłopotów jest korzystanie z pomocy specjalistów (prawników, doradców podatkowych), aby ocenili planowane działania pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami oraz ich wykładnią. Sytuacji przedsiębiorców nie ułatwia też to, że część uchwalanego każdego roku prawa to nowelizacje oraz nowelizacje nowelizacji. Zbyt często uchwalane i przyjmowane przepisy nie są do końca przemyślane, co wymusza pilne zmiany i tworzy poczucie chaosu prawnego. Dla niektórych branż niestabilność otoczenia prawno-regulacyjnego rujnuje biznesplany i strategie wypracowywane przez wiele lat.

Powyższe problemy potęguje dodatkowo nieefektywna machina urzędnicza sprawiająca, że nawet na najprostsze decyzje trzeba czekać miesiącami, ponaglając biurokratów, by podjęli przewidziane prawem działania. Przewlekłość procedur administracyjnych to znak rozpoznawczy polskich urzędów – od najmniejszej gminy po szczebel centralny. Prawnicy i socjologowie prawa określają ten stan mianem biurokratycznego legalizmu.

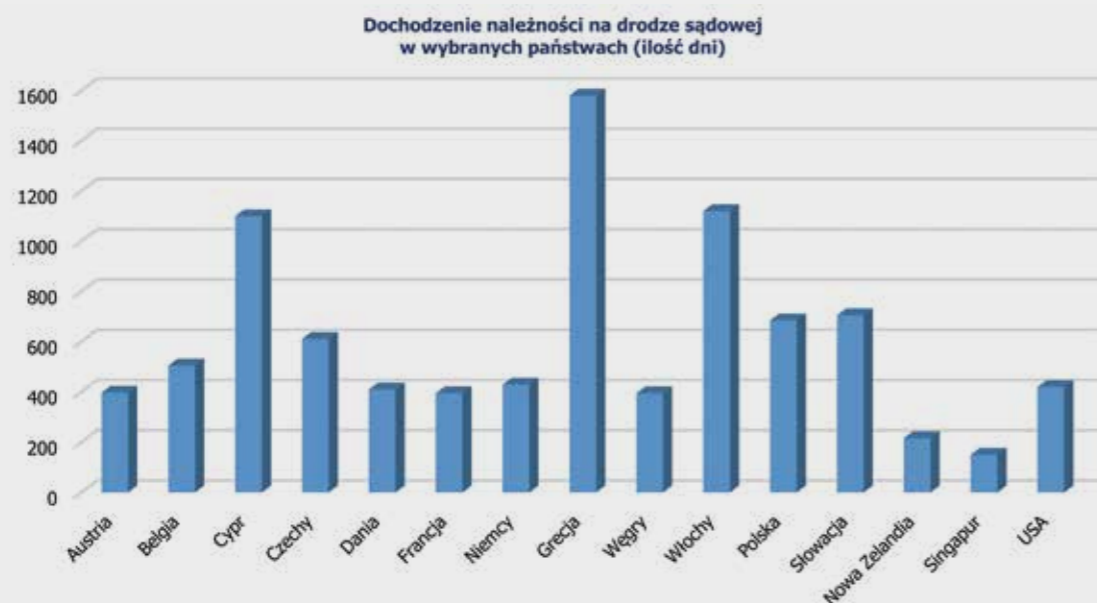
**Prof. Ewa Łętowska o biurokratycznym legalizmie:**

„Organy stosujące prawo, między innymi sędziowie, kurczowo trzymają się litery prawa, zamiast wykazać nieco pozytywnie rozumianej inwencji i zastosować wykładnię systemową. Wpisać przepis w szerszy kontekst”.

Źródło: „Waga odwagi Temidy”, rozmowa z prof. Ewą Łętowską w Magazynie Kontakt, maj 2016 r.

Organy administracji niejednokrotnie zajmują się zbieraniem tzw. podkładek – dokumentów, zaświadczeń, odpisów itp., które nie znajdują żadnego oparcia w przepisach obowiązującego prawa, a służą jedynie zabezpieczeniu się urzędników na wypadek ewentualnej kontroli. Jest to niezgodne z fundamentalną zasadą funkcjonowania administracji, która może działać wyłącznie na podstawie i w ramach obowiązujących przepisów. Nagminnie nieprzestrzegane są terminy na wydanie decyzji bądź zajęcie przez organ stanowiska, a skargi na bezczynność nie przynoszą większych rezultatów. Tymczasem w przypadku takich wyzwań, jak proces inwestycyjny i pozyskanie wszelkich niezbędnych zgód na rozpoczęcie budowy oraz późniejsze oddanie budowli do użytkowania, czas potrzebny na spełnienie niezbędnych procedur zajmuje, według raportu Doing Business, 156 dni.

**Wykres 12. Dochodzenie należności na drodze sądowej w wybranych państwach UE oraz Nowej Zelandii, Singapurze oraz Stanach Zjednoczonych (ilość dni)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie Doing Business 2016

Niewielkim pocieszeniem jest to, iż nawet prywatne firmy (bądź podmioty z udziałem kapitału prywatnego) potrafią działać w tempie nie szybszym od administracji – np. uzyskanie podłączenia do prądu potrafi zająć nawet ponad 130 dni! O wiele więcej zajmie jednak dochodzenie należności na drodze sądowej – według Doing Business pochłania to średnio 685 dni, a zatem niemal dwa lata.

**Tabela 4. Przewlekłość procedur administracyjnych w Polsce**

133 dni	Tyle w praktyce trwa średnio podłączenie w Polsce świeżo postawionego magazynu do prądu. Zawarte są w tym np. zgody lokalnych władz na prace budowlane związane z poprowadzeniem linii przesyłowej, ale też procedury administracyjne po stronie dystrybutorów energii. Polska została przez Bank Światowy oceniona w tej kategorii na 49. miejscu.
156 dni	Według Doing Business, tyle czasu potrzebuje statystyczna polska firma, aby uzyskać pozwolenie na budowę – zebrać potrzebną dokumentację, dopełnić formalności w urzędzie oraz czekać na wydanie pozytywnej decyzji. Daje to Polsce 52. miejsce na 189 badanych państw.

685 dni

Średnio tyle czasu potrzebuje w Polsce firma, aby uzyskać na drodze sądowej swoją należność od nierzetelnego kontrahenta. Czyli jeśli przedsiębiorca dziś wejdzie na drogę sądową, odzyska należność dopiero w grudniu 2017 r. Jeśli należność była znacząca, ryzyko utraty w tym czasie płynności finansowej jest duże. Taka efektywność sądów gospodarczych plasuje Polskę na 55. miejscu na świecie.

Źródło: Raport Biurokracja w Polsce, Grant Thornton i Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, 2016 r.

Mając na uwadze powyższe bariery biurokratyczne, trudno się dziwić wielu przedsiębiorcom, w szczególności tym mikro i małym, którzy powściągliwie podchodzą do kwestii zwiększania zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy. Pomijając bowiem niezwykle dynamiczny, w wielu dziedzinach w pełni globalny rynek i ogromną konkurencję, przedsiębiorcy muszą brać pod uwagę możliwe trudności w relacjach z administracją oraz instytucjami publicznymi. Ilość czasu marnotrawionego na spełnianie procedur oraz oczekiwanie na decyzje biurokratów może przytłoczyć każdego, a szczególnie mikro i małe przedsiębiorstwa, które z uwagi na koszty rzadko korzystają z pomocy wyspecjalizowanych firm zewnętrznych.

**Wykres 13. Kwestie administracyjne (o charakterze ogólnym) stanowiące największe bariery rozwoju firmy (% odpowiedzi respondentów)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu: Bariery rozwoju przedsiębiorstw, czyli co najbardziej hamuje wzrost polskich firm, Grant Thornton 2013 r.

Bariery biurokratyczne w największym stopniu dotyczą sektora MŚP, a wytwarza on niemal połowę krajowego PKB, a także zapewnia zatrudnienie ponad 6 milionom pracowników (około 70 proc. osób zatrudnionych w sektorze prywatnym).

Wykres 14. Struktura liczby pracujących w przedsiębiorstwach w Polsce w latach 2008-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Głównego Urzędu Statystycznego

Mimo uchwalenia czterech tzw. ustaw deregulacyjnych, za co odpowiadało Ministerstwo Gospodarki w latach 2011-2015, ilość barier i obowiązków administracyjnych utrudniających działalność gospodarczą pozostaje na bardzo wysokim poziomie.

Tabela 5. Ustawy deregulacyjne i najważniejsze zmiany, które zostały w nich wprowadzone

#### Ustawy deregulacyjne

- Pierwszy pakiet deregulacyjny (ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz.U.2011 r. nr 106, poz. 622)
  - Wprowadzenie kultury oświadczeń w miejsce zaświadczeń
  - Rezygnacja z niektórych zezwoleń i rejestrów działalności regulowanej
- Drugi pakiet deregulacyjny (ustawa z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców, Dz.U.2011 r. nr 232, poz. 1378)
  - Wydłużenie terminu wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego pracowników z 31 marca do 30 września roku następnego
  - Zniesienie obowiązku ogłaszania sprawozdań finansowych w Monitorze Polskim B (koszt publikacji ok. 770 zł brutto za każdą stronę)
  - Zmniejszenie częstotliwości przekazywania przez płatników informacji o odprowadzanych składkach do ZUS i NFZ (raz na rok zamiast co miesiąc)
- Trzeci pakiet deregulacyjny (ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce, Dz.U.2012 r., poz. 1342)
  - Ograniczenie zatorów płatniczych poprzez ułatwienia w metodzie kasowej rozliczenia VAT dla małych podatników
  - Rozwiązania stymulujące terminowe regulowanie faktur
- Czwarty pakiet deregulacyjny (ustawa z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej, Dz.U.2014 r., poz. 1662)
  - Umożliwienie zachowania ważności orzeczenia lekarskiego przez nowego pracodawcę w przypadku zatrudnienia na podobne stanowisko
  - Pakiet portowy – zmniejszenie uciążliwości importowych procedur kontrolnych towarów przez polskie porty morskie, wydłużenie terminu na rozliczenie VAT w imporcie

Źródło: opracowanie własne

Tabela 6. Pozycje poszczególnych państw w rankingu Doing Business i Rankingu Wolności Gospodarczej, dane za 2016 r

	Ranking Doing Business	Ranking Economic Freedom
<b>Singapur</b>	1	2
<b>Nowa Zelandia</b>	2	3
<b>Dania</b>	3	12
<b>Wielka Brytania</b>	6	10
<b>Niemcy</b>	15	17
<b>Estonia</b>	16	9
<b>Polska</b>	25	39
<b>Francja</b>	27	75
<b>Czechy</b>	36	21
<b>Rosja</b>	51	153

Źródło: opracowanie własne na podstawie Doing Business 2016 oraz Index of Economic Freedom 2016

Z zazdrością możemy spoglądać na takie państwa jak Singapur, Nowa Zelandia czy Wielka Brytania, które zajmują czołowe pozycje zarówno w rankingu Doing Business, jak i w Indeksie Wolności Gospodarczej. Nieprzypadkowo ich produkt krajowy brutto należy do najwyższych na świecie, poziom bezrobocia jest jednym z niższych, a przedsiębiorcy ludzie z całego świata zakładają w tych państwach swoje firmy. Dla Polski dobrym wzorem do naśladowania jest Estonia, która jest dziś światowym liderem w dziedzinie cyfryzacji administracji oraz elektronicznej życia gospodarczego, co znajduje odzwierciedlenie w rankingu Doing Business oraz w Indeksie Wolności Gospodarczej.

## 2.

## Podatki

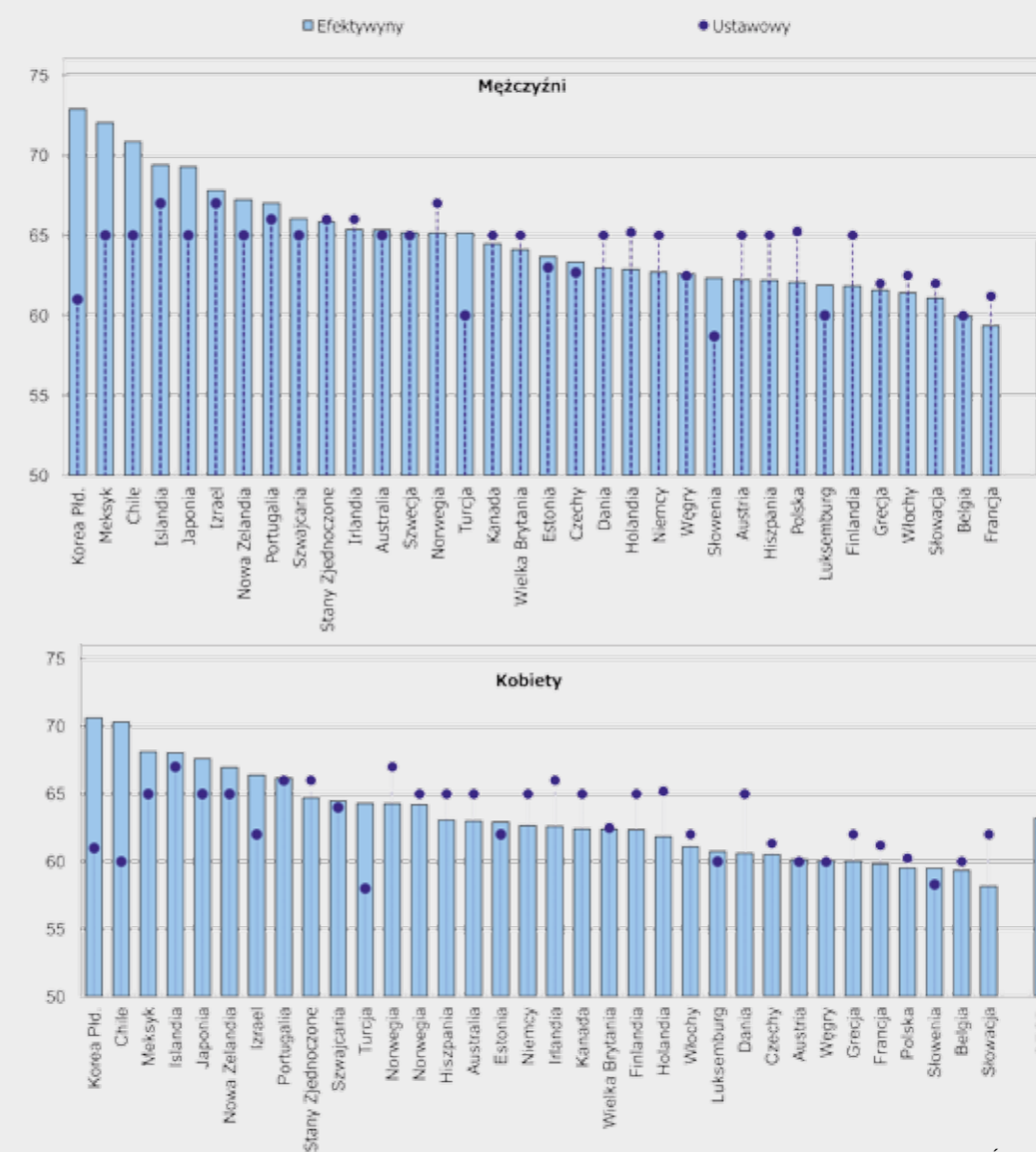
## Wydatki

## 2. Podatki, wydatki

## 2.1. JAKIE BĘDĄ SKUTKI OBNIŻENIA WIEKU EMERYTALNEGO?

W obszarze powszechnych ubezpieczeń emerytalnych ostatnie lata upłynęły pod znakiem działań zmierzających w kierunku poprawy jego wydolności. Następowano to poprzez wydłużanie okresu aktywności zawodowej ubezpieczonych, jak również pokrywanie bieżącej luki finansowej w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wyniku działań doraźnych. Do tych starań można zaliczyć ograniczenie składki do otwartych funduszy emerytalnych (w 2011 r.) oraz przejęcie części aktywów OFE, na którą składały się obligacje skarbowe (2014 r.). Pierwszym krokiem na rzecz wydłużania okresu pracy było ograniczenie w 2008 r. możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury oraz wprowadzenie systemu emerytur pomostowych. Następnie, w roku 2012 uchwalono ustawę wprowadzającą stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego dla mężczyzn (w latach 2013-2020) i kobiet (w latach 2013-2040) do 67 lat z dotychczasowych 60 lat dla kobiet i 67 lat dla mężczyzn. Zmiana ta spotkała się ze sprzeciwem związków zawodowych oraz części polskiej sceny politycznej, w konsekwencji czego jednym z podstawowych zobowiązań nowego rządu, który został sformowany po wyborach parlamentarnych w roku 2015, jest przywrócenie wcześniejszego wieku emerytalnego. Przedstawiony przez Prezydenta RP projekt nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS realizował te zamierzenia poprzez przywrócenie wieku emerytalnego sprzed reformy z 2012 r.

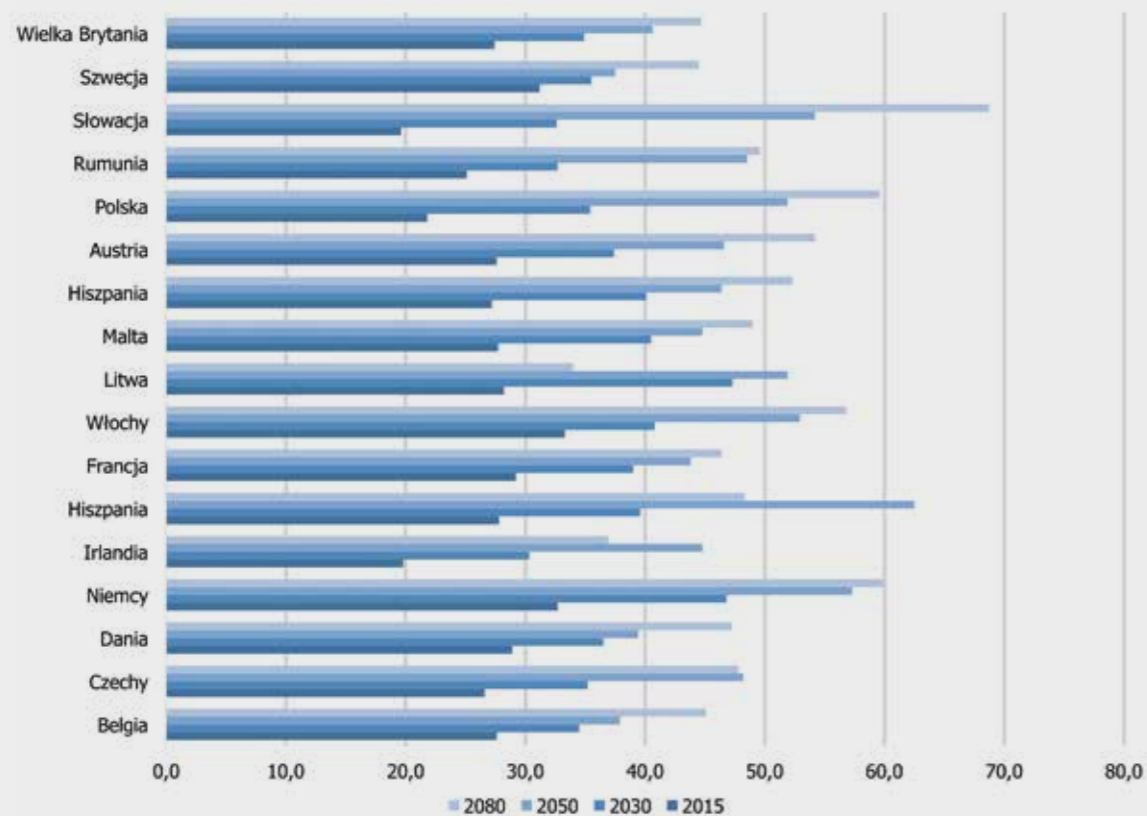
Wykres 15. Ustawowy i efektywny wiek emerytalny w krajach OECD w 2014 r.



Źródło: OECD

Podstawową i bezpośrednią przyczyną dotychczasowego wydłużania wieku emerytalnego w Polsce była stale pogarszająca się kondycja finansowa funduszu emerytalnego w FUS oraz funduszu emerytalno-rentowego w KRUS. O ile jeszcze w 2007 r. dotacje z budżetu państwa na pokrycie deficytu obu tych funduszy wynosiły łącznie niecałe 38,6 mld zł, to w roku 2012 były one równe prawie 55,1 mld zł. Zgodnie z przewidywanym wykonaniem planu finansowego FUS w 2015 r. wydatki na emerytury kształtowały się na poziomie 128,2 mld zł, a wpływy z tytułu składki emerytalnej służącej sfinansowaniu wypłaty tych świadczeń, wynosiły 88,2 mld zł. Liczby te obrazują rozmiar nierównowagi w Funduszu oraz skalę wyzwań związanych z dalszym podtrzymywaniem funkcjonowania polskiego systemu emerytalnego działającego w oparciu o zasadę solidarności pokoleń, zgodnie z którą ze środków z bieżąco napływających składek od osób w wieku produkcyjnym dokonuje się wypłaty świadczeń na rzecz aktualnych emerytów.

**Wykres 16. Prognozowane wartości wskaźnika obciążenia demograficznego osobami starszymi w wybranych krajach Unii Europejskiej**



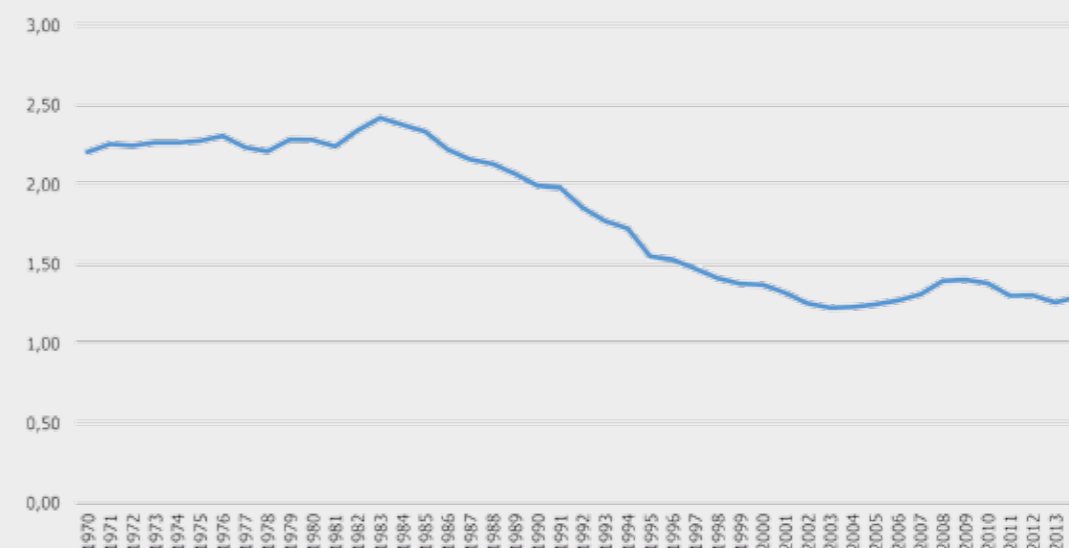
Źródło: opracowanie własne na podstawie prognozy Eurostatu

Narastające trudności związane z utrzymywaniem repartycyjnego systemu emerytalnego wynikają z niekorzystnych tendencji demograficznych występujących w Polsce już od ponad 30 lat. O ile w roku 1970 liczba osób w wieku 15-64 lat przypadająca na każdą osobę mającą co najmniej 65 lat wynosiła 7,8, to w 2016 r. relacja ta ukształtowała się na poziomie 4,2. Biorąc ponadto pod uwagę fakt, iż wskaźnik zatrudnienia w grupie osób w wieku produkcyjnym kształtuje się w Polsce na niskim poziomie, a efektywny wiek przechodzenia na emeryturę, zwłaszcza w przypadku kobiet jest niższy niż 65, relacja liczby pracujących do pobierających emerytury jest znacznie bardziej niekorzystna. Jak wynika z danych ZUS, w IV kwartale 2015 r. liczba osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym wynosiła 14,8 mln, z czego ponad 800 tys. stanowiły osoby, za które zostały opłacone składki emerytalne ze środków publicznych, m.in. osoby bezrobotne z prawem do zasiłku, a także osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne lub rezygnujące z pracy z powodu sprawowania opieki nad długotrwale chorym członkiem rodziny. Składki opłacone przez osoby ubezpieczone w KRUS są natomiast symboliczne w stosunku do uzyskiwanych później świadczeń, podczas gdy uprawnieni do emerytur wypłacanych przez resorty Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także Sprawiedliwości w ogóle nie płacą składek emerytalnych. Liczba emerytów rolniczych, resortowych oraz pobierających świadczenia wypłacane z FUS wynosiła w roku 2014 w sumie niespełna 8,9 mln osób. Oznacza to, że faktyczny stosunek liczby opłacających składki do liczby świadczeniobiorców wynosił 1,8, a po wyłączeniu osób ubezpieczonych w KRUS – 1,7. W takiej sytuacji skonstruowanie stabilnego, w bieżącym momencie, systemu emerytalnego w całości finansowanego ze składek, któ-

ry gwarantowałby emerytom świadczenia na poziomie 60 proc. przeciętnego wynagrodzenia wymagałoby nałożenia składki emerytalnej wynoszącej ponad 36 proc. wynagrodzenia pracujących osób.

Obserwacja tendencji demograficznych prowadzi do wniosku, że podstawowe zależności oraz parametry determinujące efektywność funkcjonowania systemu emerytalnego będą się systematycznie obniżać. Ma to związek z przechodzeniem na emeryturę kolejnych kohort z powojennego wyżu demograficznego przy jednoczesnym spadku liczby osób w wieku produkcyjnym, będącym efektem utrzymującego się od wielu lat niskiego wskaźnika urodzeń. Z prognozy ludności GUS wynika bowiem, że o ile w 2015 r. współczynnik obciążenia demograficznego osobami w wieku nieprodukcyjnym, rozumianego jako liczba osób w wieku przed- i poprodukcyjnym, przypadający na 100 osób w wieku produkcyjnym wynosił zaledwie 60, to w 2050 r. wzrośnie on do 105. Ta sama prognoza wskazuje również na to, że mediana wieku w analogicznym okresie ulegnie podwyższeniu z niewiele ponad 39 lat do niecałych 53 lat. Oznacza to, że w roku 2050 połowa ludności Polski będzie w wieku równym lub wyższym niż 53 lata. Niski współczynnik urodzeń jest natomiast pochodną bardzo niskiego wskaźnika płodności wynoszącego w 2014 r. jedynie 1,29 dziecka na kobietę, podczas gdy poziom tego wskaźnika gwarantujący zastępowalność pokoleń stanowi 2,1. Kolejnym czynnikiem niekorzystnie wpływającym na wielkość wskaźnika urodzeń jest kurczący się potencjał reprodukcyjny ludności Polski wynikający ze zmniejszającej się liczby kobiet w wieku rozrodczym.

**Wykres 17. Współczynnik dzietności w Polsce**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Dodatkowym czynnikiem pogłębiającym nierównowagę pomiędzy liczbą utrzymujących system emerytalny a korzystających z zapewnianych przez nich świadczeń, jest stałe wydłużanie się życia. O ile jeszcze w połowie lat 60. XX wieku kobiety mogły oczekiwać, że ok. 8 proc. swojego życia spędzą na emeryturze, to obecnie, przeciętnie rzecz biorąc, przeżywają na emeryturze ok. 1/3 swego życia.

Obniżenie wieku emerytalnego nie wpływa jedynie na finanse publiczne. Można nawet postawić tezę, że konsekwencje finansowe skracania okresu aktywności zawodowej będą najmniej dotkliwe ze względu na fakt, iż zgodnie z obowiązującą regułą zdefiniowanej składki, zmniejszeniu ulegnie wysokość wypłacanych świadczeń. Skrócenie wieku emerytalnego może mieć natomiast znacznie poważniejsze skutki dla rynku pracy oraz dla całej gospodarki.

Jeszcze do niedawna czynnikiem przyspieszającym wzrost PKB w Polsce o ok. 1 pkt proc. był wzrost podaży czynnika pracy, wynikający zarówno z rosnącego wskaźnika zatrudnienia, jak również zwiększenia się liczby osób w wieku produkcyjnym. Od kilku lat sytuacja ta jednak zaczyna się zmieniać. Starzenie się społeczeństwa sprawia, że czynnik ten przestanie wpływać na przyspieszenie wzrostu gospodarczego w naszym kraju, a w nieco dalszej perspektywie zacznie go spowalniać. Świadczy o tym m.in. fakt, iż zgodnie z długoterminowymi prognozami OECD, Polska będzie jednym z najwolniej rozwijających się krajów należących do tej organizacji. Jak wynika z prognozy ludności GUS, w 2020 r. liczba osób w wieku produkcyjnym, po uwzględnieniu stopniowego wydłużania wieku emerytalnego, jakie nastąpiłoby do tego momentu, wyniosłaby 23.820 tys., natomiast w przypadku powrotu do starego wieku emery-

talnego, liczba osób w wieku produkcyjnym zmalałaby w tym czasie do 22.788 tys. Ubytek ponad miliona osób, które mogłyby pracować, mając swój wkład w tworzenie PKB oraz partycypując finansowo w utrzymywaniu systemu emerytalnego poprzez płacone przez siebie składki, byłby bez wątpienia potężnym ciosem dla polskiej gospodarki.

## 2.2. CZY WYSOKOŚĆ KLINA PODATKOWEGO W POLSCE WPŁYWA NA BUDŻET GOSPODARSTW DOMOWYCH?

Pod pojęciem klina podatkowego rozumiemy różnicę pomiędzy całkowitym kosztem ponoszonym przez pracodawcę w związku z wypłatą wynagrodzenia a kwotą ostatecznie trafiającą do pracownika. Na pozapłatowe koszty pracy składają się podatki (na ogół podatek dochodowy od osób fizycznych) oraz obowiązkowe składki – które w przypadku Polski stanowią zdecydowanie najwyższą wartość w wydatkach pracodawcy.

Tabela 7. Składowe pozapłatowe koszty pracy w Polsce

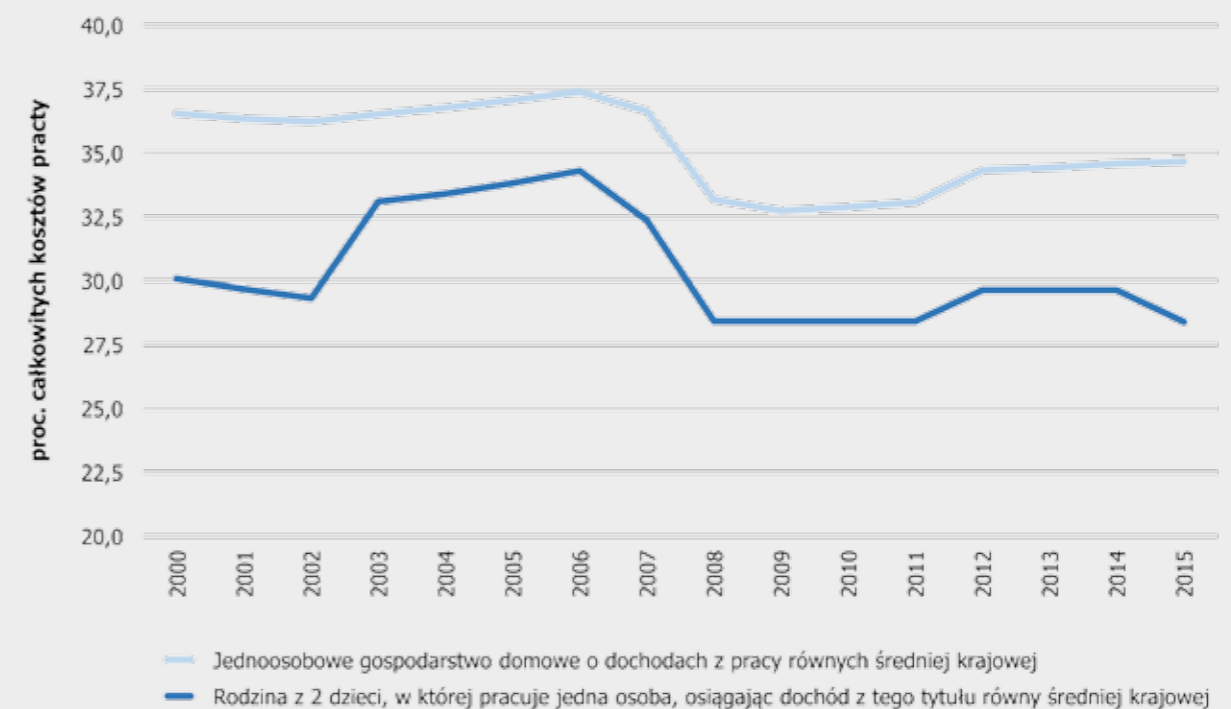
	Łączna wysokość podatku lub składki (w proc. podstawy wymiaru)	Część płacona przez:	
		Pracownika	Pracodawcę
<b>Podatek dochodowy od osób fizycznych</b>	18,00% lub 32,00% - z uwzględnieniem kwoty zmniejszającej	100%	0%
<b>Składka na ubezpieczenie emerytalne</b>	19,52%	50%	50%
<b>Składka na ubezpieczenie rentowe</b>	8,00%	19%	81%
<b>Składka na ubezpieczenie chorobowe</b>	2,45	100%	0%
<b>Składka na ubezpieczenie wypadkowe</b>	od 0,40% do 8,12%	0%	100%
<b>Składka na ubezpieczenie zdrowotne</b>	9,00%	100%	0%
<b>Składka na Fundusz Pracy</b>	2,45%	0%	100%
<b>Składka na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych</b>	0,10%	0%	100%
<b>Odpis na zakładowy fundusz świadczeń pracowniczych</b>	1093,93 zł rocznie	0%	100%

Źródło: Ł. Kozłowski, *Pozapłatowe koszty pracy w Polsce - teoria, zróżnicowanie i empiria*, w: *Prawo i ekonomia pracy*, t. 2, red. M. Sobiecka, M. Ślęzak, Warszawa 2015, s. 82-96

W ujęciu mikroekonomicznym, opodatkowanie oraz oskładkowanie dochodów z pracy sprawia, że czynnik pracy staje się sztucznie drogi, co obniża jego atrakcyjność. Można w związku z tym odszukać tu pewne analogie do skutków wprowadzenia płacy minimalnej. Koszty podatku mogą przyjąć na siebie albo pracownicy, akceptując zmniejszenie swoich dochodów netto, albo pracodawcy, rezygnując z części swego zysku, będącego efektem pracy pracownika. Proporcje, w jakich ten koszt będzie się rozkładał pomiędzy pracodawców i pracowników zależą od poziomu elastyczności podaży i popytu na pracę.

Nawet jeżeli w przeważającej mierze kosztem podatku zostanie obciążony pracodawca nie oznacza to jednak, że taka sytuacja jest korzystna dla pracowników. W następstwie wprowadzenia takiego podatku obniża się bowiem poziom zatrudnienia, co jest równoznaczne powstaniu społecznej straty – część produktu przepada, nie trafiając ani do pracodawców, ani do pracowników, ani nawet do samych władz publicznych, które ten podatek nałożyły. Przy niższym zatrudnieniu ten produkt bowiem w ogóle nie powstaje. W związku z tym opodatkowanie pracy należy uznać za instrument na ogół ekonomicznie nieefektywny, dla stosowania którego uzasadnienia poszukuje w czynnikach pozaekonomicznych. Warto podkreślić, iż rekomendacje międzynarodowych instytucji, takich jak OECD, zawierają zalecenia, by przesuwać główny ciężar opodatkowania z dochodów z pracy na konsumpcję oraz nieruchomości majątek.

Wykres 18. Zmiany poziomu klina podatkowego w Polsce w zależności od typu gospodarstwa domowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD

Największe zmiany poziomu klina podatkowego w Polsce, jakie dokonały się od roku 2007 nastąpiły za sprawą zmian stawek PIT oraz modyfikacji stawek składki rentowej. Od początku 2009 r. (w odniesieniu do dochodów uzyskanych od poprzedniego roku podatkowego) obowiązywać zaczęły dwie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych, wynoszące 18 proc. i 32 proc., które zastąpiły poprzednią konstrukcję opartą o trzy stawki równe 19 proc., 30 proc., oraz 40 proc. Od połowy 2007 r. składka rentowa była natomiast obniżana w dwóch etapach – najpierw jej część płacona przez pracowników zmniejszyła się z 6,5 proc. do 3,5 proc. podstawy wymiaru, a później, wraz z początkiem 2008 r., nastąpiła jej kolejna redukcja z 3,5 proc. do 1,5 proc. podstawy wymiaru dla pracowników oraz z 6,5 proc. do 4,5 proc. po stronie pracodawców. Sumarycznie więc składka rentowa została zmniejszona o połowę – z 13 proc. do 6 proc., licząc łącznie dla pracowników i pracodawców. Powstały w konsekwencji tych obniżek znaczący deficyt w funduszu rentowym doprowadził jednak po kilku latach do częściowego odwrócenia tych zmian – wraz z początkiem lutego 2012 r. wysokość składki po stronie pracodawców powróciła do poziomu 6,5 proc. podstawy wymiaru.

Równie istotny wpływ, jak wspomniane zmiany stawek PIT i składki rentowej, na wysokość klina podatkowego w odniesieniu do rodzin z dziećmi miało również znaczące podwyższenie ulgi podatkowej z tytułu posiadanych dzieci. O ile do 2007 r. na każde dziecko można było odliczyć od podatku kwotę 120 zł, to już w przypadku rozliczeń podatkowych dokonywanych w kolejnym roku ulga ta wynosiła 1145,08 zł. Kolejne istotne zmiany w tym zakresie nastąpiły w roku 2014, kiedy pozbawiono osoby uzyskujące wysokie dochody mające tylko jedno dziecko, możliwości korzystania z prorodzinnej ulgi podatkowej, choć jednocześnie podwyższono kwotę ulgi z tytułu trzeciego dziecka do 1668,12 zł, a z tytułu czwartego oraz kolejnego – aż do 2224,08 zł.

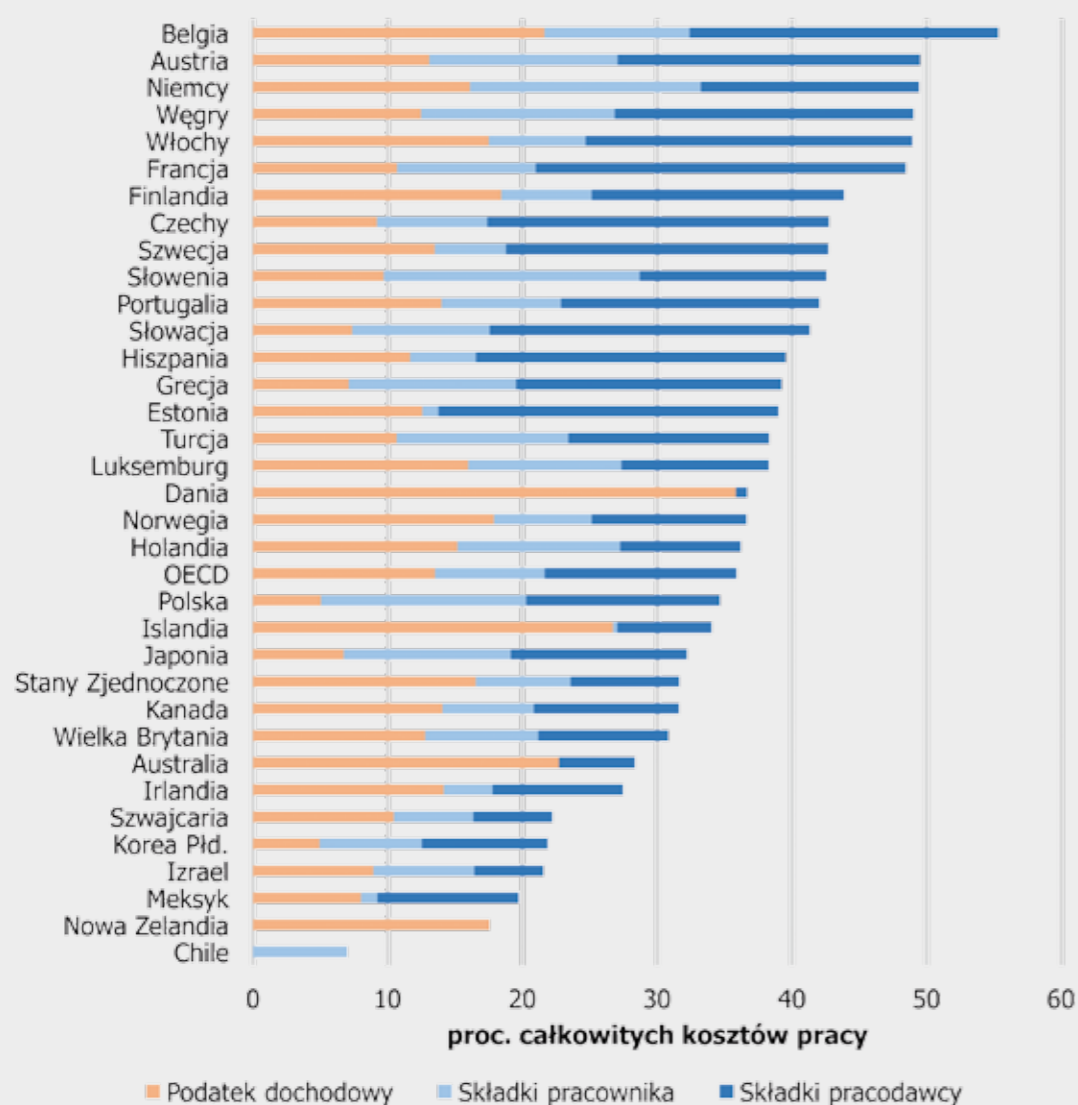
W konsekwencji wprowadzonych zmian w zakresie danin publicznych, wysokość klina podatkowego dla osób prowadzących jednoosobowe gospodarstwo domowe, uzyskujących dochód na poziomie równym przeciętnemu wynagrodzeniu obniżyła się z 37,4 proc. w 2006 r. do 32,7 proc. w roku 2009. Tak znacząca redukcja obciążeń przyczyniła się początkowo do dalszego wzmocnienia ożywienia gospodarczego w Polsce, a następnie stała się jednym z czynników stabilizujących koniunkturę oraz wzrost gospodarczy w późniejszym okresie. Utrzymująca się stosunkowo wysoka dynamika spożycia prywatnego w czasie globalnej dekonunktury była bowiem możliwa dzięki zwiększeniu dochodów dyspozycyjnych polskich konsumentów, będącego efektem zmniejszenia klina podatkowego. Po 2009 r. widoczna jest tendencja stopniowego podnoszenia klina podatkowego, który jednak wciąż utrzymuje się znacząco poniżej poziomu sprzed 10 lat. Największy wzrost (do 34,3 proc.) nastąpił w roku 2012, co było skutkiem ponownego podniesienia składki rentowej. Choć jako uzasadnienie dla tej podwyżki można było wskazać niedosta-

teczne wpływy do funduszu rentowego w stosunku do jego wydatków, istnieją powody, by sądzić, iż pogorszyła ona sytuację wyraźnie spowalniającej już w tym czasie gospodarki.

Po 2012 r. nie wprowadzono nowych istotnych przepisów wpływających na zmianę klina podatkowego dla osób wychowujących dzieci. Pomimo tego można było zaobserwować wzrost poziomu klina podatkowego o 0,1-0,2 pkt proc. każdego kolejnego roku. Był to efekt tzw. zimnej progresji podatkowej, sprowadzającej się do utrzymywania od 2009 r. na stałym poziomie nominalnej wielkości progów dochodowych determinujących zastosowanie określonej stawki podatku dochodowego, jak również kwoty zmniejszającej podatek (na podstawie której można określić kwotę wolną od podatku). To działanie, mające na celu poprawę salda sektora finansów publicznych w warunkach dużego deficytu, stanowiło ukrytą formę podwyżki efektywnej stawki opodatkowania z uwagi na wzrost poziomu cen i płac w gospodarce, jaki nastąpił w porównaniu z rokiem 2009.

Rodziny wychowujące dzieci odczuły zaś jeszcze większą poprawę swojej sytuacji dochodowej ze względu na to, że poza obniżkami stawek PIT oraz składki rentowej były one beneficjentami zmian wprowadzających dodatkowe preferencje dla tego typu gospodarstw domowych, które zostały już pokrótce opisane. W konsekwencji klina podatkowego dla rodziny z dwójką dzieci, w której pracuje jedna osoba, uzyskująca dochody na poziomie równym średniej krajowej, obniżył się z 34,3 proc. w roku 2006 do 28,4 proc. w 2009 r. Korzyści uzyskane przez rodziny wielodzietne, wychowujące troje lub więcej dzieci, były – zwłaszcza po roku 2013 – jeszcze większe.

**Wykres 19. Klin podatkowy dla jednoosobowego gospodarstwa domowego o dochodach z pracy równych średniej krajowej w państwach OECD w 2015 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD

W ujęciu międzynarodowym klin podatkowy w Polsce kształtuje się na przeciętnym poziomie na tle gospodarek rozwiniętych, bardzo zbliżonym do średniej dla krajów OECD. Cechą charakterystyczną strukturę polskiego klina podatkowego jest przede wszystkim dominujący udział składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Nie jest to korzystna sytuacja, bowiem tego rodzaju obciążenia mają stały profil w relacji do dochodów, przybierając nawet regresywną formę z uwagi na ograniczenie podstawy ich wymiaru do kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W konsekwencji polski klin podatkowy, w porównaniu z innymi krajami, w wyjątkowo silny sposób zniechęca osoby najmniej wynagradzane do podejmowania legalnego zatrudnienia. Sam fakt utrzymywania się pozapłacowych kosztów pracy w Polsce na przeciętnym poziomie nie oznacza również, iż nie powinny być one niższe. Wyniki badań empirycznych wskazują bowiem na niekorzystny wpływ pozapłacowych obciążeń dochodów z pracy na poziom zatrudnienia, co stanowi jeden z czynników wzrostu gospodarczego. Ponadto z uwagi na brak innych przewag konkurencyjnych nad krajami zachodnimi Polska nie może sobie pozwolić na to, by utrzymywać klin podatkowy na takim poziomie, jaki panuje w tych państwach.

### 2.3. JAK PRAWO PODATKOWE WPŁYWA NA RYNEK PRACY?

Opodatkowanie jest zjawiskiem na tyle złożonym, że powinno być rozpatrywane nie tylko w kategoriach prawnych i ekonomicznych, ale również społecznych, kulturowych czy politycznych. Skutkiem opodatkowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą jest transfer pieniędzy z przedsiębiorstw do budżetu Skarbu Państwa. Budowa systemu podatkowego oraz jego funkcjonowanie może wpływać bezpośrednio na decyzje związane z wielkością inwestycji, ich przedmiotem lub lokalizacją. Może również oddziaływać na rozstrzygnięcia odnoszące się do sposobu finansowania inwestycji oraz na wysokość zysku. Nie ulega zatem wątpliwości, że podatki w znaczący sposób oddziałują na funkcjonowanie gospodarki, a w konsekwencji także na rynek pracy.

*Podatki to daniny publiczne, które pobierane są na rzecz państwa bądź innych instytucji publicznych w celu zapewnienia tym podmiotom funduszy na wykonywanie zleconych im zadań. Zagwarantowanie środków niezbędnych do realizowania polityki państwa stanowi najważniejszą fiskalną funkcję podatków. Podatki spełniają także funkcje нефiskalne, których realizacja wynika zarówno z budowy systemu podatkowego, jak również z wysokości opodatkowania. Wpływają na funkcjonowanie jednostek gospodarczych oraz osób prywatnych, w tym na kierunki i szybkość ich rozwoju. Podatki mogą oddziaływać również na równowagę na rynkach poszczególnych towarów i usług.*

*W tym przypadku podobnie należy traktować składki na ubezpieczenie społeczne określane mianem paropodatku i które przez podmioty zobowiązane do ich uiszczenia traktowane są jako obciążenie o charakterze daniny publicznej, mające – podobnie jak podatki – istotny wpływ na podejmowane decyzje gospodarcze.*

Funkcjonujące w państwie podatki tworzą, a przynajmniej powinny tworzyć, określony system podatkowy. System podatkowy natomiast to ogół podatków wzajemnie ze sobą zintegrowanych, obowiązujących w danym państwie w określonym czasie. O systemie można mówić wtedy, gdy podatki są względem siebie właściwie skonstruowane, uzupełniają się wzajemnie, nie są ze sobą sprzeczne i nie powodują sytuacji, kiedy wielokrotnie opodatkowuje się to samo źródło. System podatkowy funkcjonujący w Polsce został stworzony w wyniku zmian ustrojowych na początku lat 90. XX w.

#### Polski system podatkowy składa się z następujących podatków:

- podatek dochodowy od osób fizycznych,
- podatek dochodowy od osób prawnych,
- podatek od towarów i usług,
- podatek akcyzowy.

**Składnikami systemu są również podatki uzupełniające, których celem jest uszczelnienie systemu podatkowego. Są one wobec siebie znacząco zróżnicowane i dotyczą wielu różnych źródeł podatku. Są to:**

- podatek od spadków i darowizn,
- podatek od nieruchomości,
- podatek od środków transportowych,
- podatek od gier,

- podatek rolny,
- podatek leśny,
- podatek od czynności cywilnoprawnych,
- podatek tonażowy,
- podatek od wydobycia niektórych kopalin,
- podatek od niektórych instytucji finansowych.

Podatkami stanowiącymi w całości dochód budżetu Skarbu Państwa są podatki: od towarów i usług, akcyzowy, od gier, dochodowy od osób fizycznych w formie ryczałtu ewidencjonowanego, dochodowy od osób fizycznych w formie ryczałtu od przychodów osób duchownych, tonażowy, od wydobycia niektórych kopalin oraz wprowadzony w 2016 r. podatek od niektórych instytucji finansowych.

**Tabela 8. Wpływy budżetowe w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 roku wykazane w pełnych wielkościach, tj. bez odliczenia udziałów dla jednostek samorządu terytorialnego (kwoty w tys. zł)**

Poszczególne podatki	Wpływy budżetowe
Podatek dochodowy od osób prawnych	32 894 156
Podatek dochodowy od osób fizycznych	83 140 145
Podatek od towarów i usług	123 120 798
Podatek akcyzowy	62 808 633
Podatek od gier	1 337 125
Podatki znisione	60
Cła	2 929 145
<b>Ogółem</b>	<b>306 230 062</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Międzynarodowa globalizacja gospodarki spowodowała, że konkurencja nie dotyczy wyłącznie przedsiębiorstw, ale również poszczególnych państw, czyli także poszczególnych systemów podatkowych, które będąc jednym z istotnych instrumentów polityki gospodarczej, są ważnym czynnikiem wpływającym na wzrost gospodarczy krajów. Coraz większa liczba przedsiębiorców, którzy nie ograniczają swojej działalności wyłącznie do rodzimego rynku, swoboda przepływu kapitału pomiędzy różnymi krajami, a także prostota zawierania transakcji o charakterze globalnym, wpłynęły na możliwość zmniejszenia obciążeń fiskalnych podatników.

Od dawna jako największą bolączkę polscy przedsiębiorcy wymieniają skomplikowane regulacje podatkowe oraz rozbieżności w interpretacji przepisów i orzecznictwie, co znacząco zwiększa ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Podatnicy, opierając się na stanowiskach prezentowanych w indywidualnych interpretacjach podatkowych lub w wyrokach sądów administracyjnych, nie mają pewności czy organy administracji skarbowej nie zakwestionują ich działań. W związku z tym, problemem dla przedsiębiorców jest nie tyle sama wysokość podatków, lecz wypełnianie obowiązków podatkowych i egzekwowanie prawa przez organy państwa.

*Skomplikowany system podatkowy w Polsce jest powszechnie uważany za jedną z największych przeszkód w prowadzeniu działalności gospodarczej. Dynamiczne i często wprowadzane zmiany w prawie podatkowym, które są traktowane jako doraźne rozwiązania, powodują brak poczucia stabilizacji i wzbudzają niepewność wśród inwestorów. W rezultacie inwestorzy i przedsiębiorcy narażają się na ryzyko, przez co nierzadko nie mogą podejmować racjonalnych długoterminowych decyzji. Taki stan rzeczy wpływa na funkcjonowanie i rozwój całej gospodarki kraju.*

Zarówno rozwój krajowych przedsiębiorstw, jak i przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jest dla rozwoju gospodarki Polski niezwykle istotne. Wynika to przede wszystkim z możliwości pozyskania w ten sposób kapitału przeznaczanego na inwestycje w kolejne przedsięwzięcia gospodarcze. Może to spowodować również inne korzyści w postaci wprowadzenia nowych technologii, technik zarządzania przedsiębiorstwem i marketingu, a tak-

że dostępu do nowych rynków eksportowych. Ostateczna decyzja odnośnie do lokalizacji inwestycji uzależniona jest od tego, gdzie istnieje możliwość osiągnięcia największych zysków. Ważnym czynnikiem wpływającym na poziom zysków stanowi opodatkowanie. W interesie każdego kraju powinno być zatem unikanie sytuacji, w których system podatkowy będzie antybodźcem tak dla inwestycji krajowych, jak i zagranicznych.

Wzrost gospodarczy uzewnętrznia się poprzez zwiększenie produkcji w istniejących już przedsiębiorstwach oraz pojawianie się nowych podmiotów na rynku. Procesy te są w dużym stopniu zależne od tempa napływu inwestycji do danego kraju oraz regionu, jednakże ekonomiści nie są jednomyślni w twierdzeniu, czy wysokość opodatkowania ma bezpośredni wpływ na te procesy. W związku z tym jedni są zdania, że niskie podatki przyczyniają się do wzrostu gospodarczego, drudzy zaś kwestionują bezpośrednie przełożenie niskiego opodatkowania na rozwój przedsiębiorczości. Ci pierwsi twierdzą, iż warto obniżyć stawki podatkowe, gdyż mniejsze dochody budżetowe wynikające z niskiego opodatkowania powinny zostać zrekomensowane w wyniku zwiększenia produkcji, obrotu oraz zatrudnienia. Ma to skutkować znacznie większymi dochodami z tytułu wpływów z innych podatków. Zwolennicy tej teorii uważają, że wydatki podmiotów prywatnych wpływają o wiele korzystniej na wzrost gospodarczy niż wydatki publiczne. Drudzy z kolei wskazują na potencjalne szkody, które mogą zostać spowodowane przez zmniejszenie dochodów podatkowych. Uznają, że wynikiem obniżenia podatków będzie ograniczenie możliwości finansowania przez państwo wielu obszarów jego działalności, co wpłynie negatywnie na warunki funkcjonowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i będzie w sposób pośredni przyczyniało się do spowolnienia rozwoju gospodarki kraju.

**Nie ulega jednak wątpliwości, że właściwie ukształtowany system podatkowy może mieć pozytywny wpływ na:**

- rozwój prac badawczo-rozwojowych,
- zwiększenie działalności inwestycyjnej,
- wymianę innowacyjnych rozwiązań,
- większą elastyczność rynku pracy,
- zwiększenie zatrudnienia,
- podnoszenie kwalifikacji pracowników.

*Podatki powinny pełnić dla gospodarki funkcję stymulacyjną, poprzez wpływając na decyzje podatników oraz na procesy ekonomiczne. Zależy to przede wszystkim od konstrukcji różnych podatków. Najważniejsze jest to, aby struktura podatków nie powodowała wśród przedsiębiorców rezygnacji z dążenia do maksymalizacji podstawy opodatkowania, rozszerzania zakresu działalności, prowadzenia dalszych inwestycji i implementowania nowych technologii. Ograniczenie obciążeń podatkowych poprzez zastosowanie niższych stawek podatkowych, wyłączenia niektórych przychodów czy odliczeń od podstawy opodatkowania, oddziałuje z jednej strony na wysokość dochodów budżetowych i ograniczenie funkcji redystrybucyjnej budżetu, z drugiej zaś strony na zwiększenie zasobów finansowych przedsiębiorców. Podatki, które stosuje się do realizacji celów gospodarczych bądź społecznych poprzez zastosowanie niskich stawek oraz różnego rodzaju ulg i zwolnień choć ograniczają funkcję fiskalną, to jednocześnie podnoszą znaczenie funkcji stymulacyjnej. Dzięki takim działaniom państwo może dawać impuls przedsiębiorcom do efektywniejszego inwestowania, eksportu, unowocześnienia produkcji i struktury przedsiębiorstwa oraz dodatkowego zatrudnienia pracowników.*

Realizowanie funkcji stymulacyjnej podatków może wynikać m.in. z odpowiedniego kształtowania wysokości stawek oraz właściwego uregulowania elementów konstrukcji podatków w postaci ulg i zwolnień podatkowych. Poprzez podatki można wpływać zarówno na sferę gospodarczą, jak i pozagospodarczą. W odniesieniu do sfery gospodarczej odbywa się to za pomocą oddziaływania na strukturę gospodarki kraju, determinowania kierunków oraz lokalizacji inwestycji i przedsięwzięć gospodarczych, dążenia do polepszenia efektywności ekonomicznej i kształtowania konsumpcji i akumulacji.

**W obecnych realiach gospodarczych należy w dalszym ciągu wdrażać zapoczątkowane już rozwiązania w zakresie systemu podatkowego, które polegają m.in. na:**

- unowocześnieniu i uproszczeniu systemu podatkowego,
- uporządkowaniu przepisów ustaw dotyczących podatków dochodowych pod względem wydatków niestanowiących kosztów uzyskania przychodów,
- zaprzestaniu prowadzenia polityki ograniczania możliwości odliczania podatku VAT naliczonego od coraz większej liczby towarów i usług,
- ograniczeniu szarej strefy i luki podatkowej.

## 2.4. ZA POMOCĄ JAKICH PREFERENCJI PODATKOWYCH PAŃSTWO PRÓBUJE WPŁYWAĆ NA RYNEK PRACY?

Za preferencją podatkową uważa się każde odstępstwo od przyjętego w danych warunkach standardu podatkowego. Rezultatem funkcjonowania takiego wyjątku jest zmniejszenie obciążenia podatkowego u podmiotu będącego beneficjentem preferencji. Ta część podatku, która zostaje w budżecie przedsiębiorstwa ma w założeniu skłonić podatnika do określonych, oczekiwanych przez państwo, zachowań. Tego rodzaju rozwiązania systemu podatkowego mają za zadanie wspierać określone grupy podatników (np. rodziców, przedsiębiorców, rolników), określony sektor gospodarki (np. szkolnictwo, budownictwo, rolnictwo), bądź działalność (np. innowacyjność, rozwój, inwestycje). Preferencje podatkowe występują najczęściej pod postacią ulg, zwolnień, odliczeń lub obniżonych stawek.

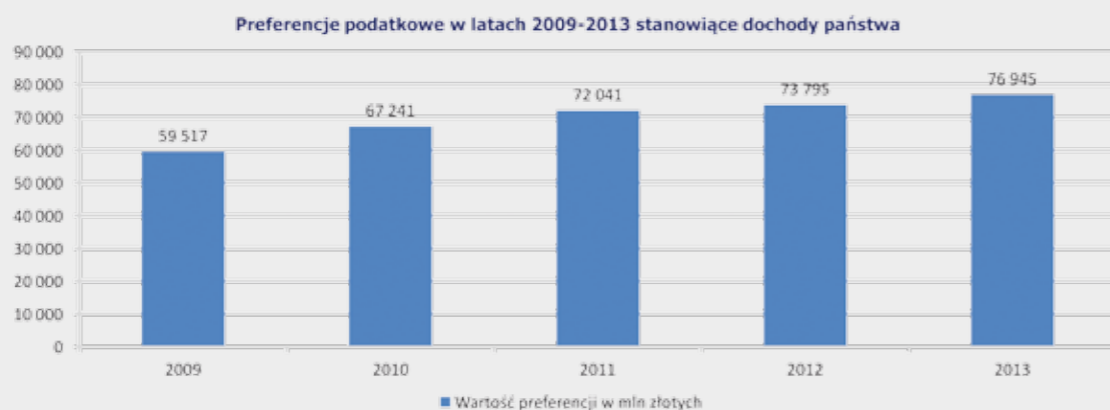
Każda z funkcjonujących preferencji podatkowych pociąga za sobą skutek polegający na obniżeniu wpływów budżetowych. Preferencje podatkowe należy traktować jako alternatywę dla bezpośrednich transferów pieniężnych. Różnica polega na tym, że wydatkowanie środków z budżetu państwa jest podzielone na dwa etapy: otrzymanie pieniędzy i ich wydatkowanie. W przypadku preferencji podatkowych przychód jest od razu konsumowany.

W celu rozróżnienia obu tych sposobów wydatkowania pieniędzy publicznych sformułowano zestaw cech, które dają możliwość odróżnienia i dokonania porównawczej oceny preferencji podatkowych i bezpośrednich wydatków budżetowych. Te cechy to m.in. łatwość dostępu dla potencjalnych beneficjentów, koszty administracyjne ponoszonych wydatków, możliwe nadużycia w wykorzystywaniu środków, elastyczność ich wydatkowania, przejrzystość i odpowiedzialność za wydatkowanie środków, kontrola ich wydatkowania, efektywność wydatków i sprawiedliwość ich redystrybucji. Biorąc powyższe pod uwagę nie można przesądzić o przewadze jednej formy wydatkowania nad drugą. Ocena, którą formę wydatkowania środków publicznych zastosować dla realizacji założonego celu musi zatem wynikać z wnikliwej analizy konkretnego przypadku.

Łączna kwota preferencji podatkowych w 2013 r. osiągnęła poziom 85,0 mld zł, co stanowi 5,2 proc. PKB. W ujęciu nominalnym preferencje wzrosły w stosunku do 2012 r. o 3,4 mld zł. Największy wzrost preferencji miał miejsce w podatku dochodowym od osób prawnych. Wyniósł on 1,8 mld zł. Najważniejszym czynnikiem zwiększenia się preferencji w podatku CIT jest wyższa wartość zwolnień dla podatników prowadzących działalność na terenie specjalnych stref ekonomicznych, wzrost kwoty odliczenia strat z lat ubiegłych oraz zwolnień dochodów organizacji non profit. W przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych również został odnotowany wzrost preferencji (o 0,5 mld zł). Miała na to wpływ wzrost dopłat bezpośrednich stosowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, które są zwolnione z podatku dochodowego.

W podatkach lokalnych będących dochodem Jednostek Samorządu Terytorialnego, analogicznie jak w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, można zaobserwować wzrost preferencji (o 0,3 mld zł). Liczba preferencji w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (VAT, podatek akcyzowy, PIT i CIT) wyniosła 206, natomiast ich wartość to 76,9 mld zł, tj. 4,7 proc. PKB.

Wykres 20. Wartość preferencji podatkowych w latach 2009-2013 stanowiących dochody budżetu państwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Poprzez udzielone preferencje podatkowe, podobnie jak w poprzednich okresach sprawozdawczych, państwo wspiera przede wszystkim rodziny poprzez pomoc socjalną. Wydatki państwa wyniosły na te cele 36,7 mld zł (tj. 2,2 proc. PKB). Obszar ten stanowi 48 proc. wszystkich preferencji obowiązujących w systemie podatkowym. Pozostałymi obszarami, które korzystają z pomocy państwa poprzez system podatkowy są gospodarka (19 proc.), zdrowie (9 proc.) i rolnictwo (8 proc.). Otrzymały one łącznie 28,4 mld zł pomocy w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Dodatkowo, rolnictwo i zdrowie były wspierane przez preferencje funkcjonujące w podatkach lokalnych, odpowiednio 2,9 mld zł i 0,3 mld zł. Ze wszystkich obszarów wspieranych przez państwo najmniej, bo zaledwie 96 mln, wyniosła wartość preferencji wspierających zatrudnienie.

Tabela 9. Preferencje wspierające zatrudnienie w podatku dochodowym od osób fizycznych

<b>Diety i inne należności</b>	Celem preferencji jest rekompensata dodatkowych kosztów pracownika związanych z podróżami oraz czasowym pobytem poza stałym miejscem pracy. Zwolnieniu od podatku podlegają wszystkie świadczenia związane z podróżami służbowymi pracownika lub osób niebędących pracownikami (np. członków organów spółki, osób zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia) w wysokości równej kwotom należnych im diet. Z opodatkowania zwolniona jest także część dochodów osób przebywających czasowo za granicą oraz uzyskujących dochody z tytułu stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej oraz spółdzielczego stosunku pracy, za każdy dzień pobytu za granicą, w wysokości odpowiadającej równowartości 30 proc. należnych diet.
<b>Świadczenia związane z przeniesieniem pracownika</b>	Celem ulgi jest tagodzenie skutków zatrudnienia poza miejscem zamieszkania. Zwolnione z opodatkowania są kwoty otrzymane przez pracowników w związku ze zwrotem kosztów przeniesienia służbowego, jak również zasiłków na zagospodarowanie i osiedlenie związane z przeniesieniem służbowym, do wysokości 200 proc. wynagrodzenia należnego za miesiąc, w których nastąpiło przeniesienie. Zwolnia się z opodatkowania świadczenia ponoszone przez pracodawców na rzecz pracowników z tytułu zakwaterowania pracowników do limitu 500 zł miesięcznie. Z opodatkowania zwolniony jest także dodatek za rozłąkę, wypłacany pracownikom czasowo przeniesionym, do wysokości diet za czas podróży służbowej na obszarze kraju.
<b>Świadczenia o charakterze mieszkaniowym dla funkcjonariuszy</b>	Celem preferencji jest zapewnienie kwater funkcjonariuszom. Przywilejami o charakterze mieszkaniowym mającymi jednocześnie związek z pełnieniem służby są zwolnienia z opodatkowania: <ul style="list-style-type: none"> <li>- kwot wypłacanych żołnierzom z tytułu odprawy mieszkaniowej,</li> <li>- ekwiwalentów pieniężnych w zamian za rezygnację z lokalu wypłacanych pracownikom Biura Ochrony Rządu oraz</li> <li>- równoważników pieniężnych do limitu 2 280 zł za brak kwatery wypłacanych pracownikom Policji i Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu oraz strażakom Państwowej Straży Pożarnej.</li> </ul>
<b>Świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych</b>	Celem preferencji jest realizacja celów polityki społecznej. W związku z tym zwolniona z opodatkowania została wartość świadczeń: <ul style="list-style-type: none"> <li>- rzeczowych i pieniężnych otrzymanych przez pracownika, sfinansowanych w całości ze środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych lub funduszy związków zawodowych – do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 380 zł,</li> <li>- związanych z pobytem dzieci osób uprawnionych do tych świadczeń w żłobkach lub klubach dziecięcych, otrzymanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.</li> </ul>
<b>Przychody w służbie kandydackiej</b>	Celem preferencji jest zachęcenie do podejmowania służby kandydackiej. Ustawodawca zwolnił z opodatkowania podatkiem dochodowym wszelkie przychody wynikające ze stosunku służbowego otrzymywane w służbie kandydackiej przez funkcjonariuszy Policji, Biura Ochrony Rządu, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej.
<b>Świadczenia członków służby zagranicznej</b>	Celem preferencji jest uwzględnienie specyfiki wykonywanych zadań związanych z reprezentowaniem państwa na arenie międzynarodowej. Zwolniona z podatku jest wartość świadczeń przysługujących członkowi służby zagranicznej, który wykonuje obowiązki służbowe w placówce zagranicznej, jak również wartość świadczeń przysługujących pracownikom polskich jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami kraju, oprócz wynagrodzeń za pracę, ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, dodatku zagranicznego (należności zagranicznej) oraz zasiłków chorobowych i macierzyńskich.

<b>Zwrot kosztów dojazdu</b>	Celem preferencji jest zachęta do podejmowania pracy w przypadku świadczenia pracy poza miejscem stałego zamieszkania. Zwolniony z podatku jest zwrot kosztów dojazdu pracownika do zakładu pracy, pod warunkiem, że obowiązek ponoszenia tych kosztów przez zakład pracy wynika z przepisów innych ustaw.
<b>Ulga na szkolenie uczniów</b>	Celem preferencji jest aktywizacja zawodowa. Na zasadzie praw nabytych, podatnicy mają prawo kontynuować odliczenie z tytułu szkolenia ucznia pod warunkiem, że przed 1 stycznia 2004 r.: - podpisali z uczniami lub szkołami właściwe umowy i rozpoczęli praktyczną naukę zawodu lub szkolenie w celu przygotowania zawodowego nie później niż w roku szkolnym 2003-2004, - nabyli prawo do obniżki podatku dochodowego o kwotę ulgi uczniowskiej, a odliczenia te nie znalazły pokrycia w podatku dochodowym obliczonym za lata poprzedzające rok 2004. Odliczenia dokonuje się od podatku. Obecnie kwota ulgi uczniowskiej nie podlega waloryzacji. Z ulgi mogą korzystać ci podatnicy, którym ulga na wyszkolenie uczniów została przyznana na podstawie decyzji organu podatkowego.
<b>Ulga dla osób zatrudniających gospoście</b>	Celem preferencji jest aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych. Odliczenie od podatku może zastosować osoba prowadząca gospodarstwo domowe, która zgodnie z obowiązującymi przepisami o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zawarła umowę aktywizacyjną z osobą bezrobotną w celu wykonywania pracy zarobkowej w gospodarstwie domowym, w wyniku czego poniosła z tego tytułu wydatki z własnych funduszy na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne. Odliczenie przysługuje po każdym okresie 12 miesięcy nieprzerwanego trwania tej umowy pod warunkiem, że: - zawarta umowa aktywizacyjna została zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy, a fakt jej zawarcia został potwierdzony zaświadczeniem, - poniesione wydatki zostały udokumentowane dowodami stwierdzającymi ich poniesienie. Odliczeniu podlegają wydatki poniesione przez osobę prowadzącą gospodarstwo domowe z tytułu opłacenia z własnych środków składek na ubezpieczenia społeczne osoby zatrudnionej w ramach umowy aktywizacyjnej. Odliczenie będzie przysługiwać do końca obowiązywania umowy zawartej przed 1 stycznia 2007 r., poza przypadkami, gdy wydatki ponoszone są w związku z przedłużeniem umowy dokonany po dniu 31 grudnia 2006 r.

Tabela 10. Preferencje wspierające zatrudnienie w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych

<b>Tworzenie przyzakładowych przedszkoli i żłobków</b>	Celem preferencji jest zagwarantowanie ułatwienia w zapewnieniu opieki nad dzieckiem dzięki wsparciu pracodawców tworzących zakładowe żłobki i przedszkola. Od dnia 1 stycznia 2016 r. pracodawcy, którzy zdecydują się na utworzenie zakładowego żłobka, klubu dziecięcego albo przedszkola zaliczą do kosztów uzyskania przychodów (bezpośrednio bądź za pomocą odpisów amortyzacyjnych) koszty poniesione na utworzenie takiej placówki. Z kolei koszty wynikające z jej prowadzenia podlegać będą zaliczeniu do kosztów podatkowych do określonej w przepisach wysokości – 400 zł miesięcznie na jedno dziecko pracownika uczęszczające do zakładowego żłobka (klubu dziecięcego) lub 200 zł – w przypadku przedszkola. W sytuacji, gdy dziecko pracownika uczęszczać będzie do innej niż zakładowa placówki lub będzie podlegało opiece sprawowanej przez dziennego opiekuna, w takich samych limitach zaliczane będą do kosztów podatkowych kwoty dofinansowania przez pracodawcę wydatków ponoszonych na ten cel przez pracownika. Koszty przedsiębiorcy ponoszone z tytułu utworzenia bądź prowadzenia placówki zakładowej i świadczenia w postaci dofinansowania dla pracowników będą podlegały zaliczeniu do kosztów podatkowych, jeśli nie zostaną pracodawcy w jakiegokolwiek formie sfinansowane lub zwrócone. Również sfinansowanie z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych kosztów, o których mowa powyżej, wyłączy możliwość skorzystania z nowych regulacji prawnych. Nowe regulacje przewidują również, że na takich samych zasadach jak prowadzenie własnej placówki zakładowej, będzie traktowane odpłatne nabycie przez pracodawcę usługi polegającej na zapewnieniu dziecku pracownika opieki w żłobku, klubie dziecięcym lub przedszkolu. W odniesieniu do pracowników przepisy zwalniają z podatku dochodowego od osób fizycznych świadczenia: - które nie są finansowane z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, otrzymane od pracodawcy z tytułu objęcia dziecka opieką dziennego opiekuna lub uczęszczania do żłobka (klubu dziecięcego) – do kwoty 400 zł miesięcznie, lub przedszkola – do kwoty 200 zł miesięcznie, - otrzymane z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych związane z pobytem dzieci osób uprawnionych do tych świadczeń w przedszkolach (dotychczas zwolnieniem tym objęte były jedynie świadczenia związane z pobytem dzieci w żłobkach i klubach dziecięcych).
--	--

Tabela 11. Preferencje wspierające zatrudnienie w podatkach lokalnych

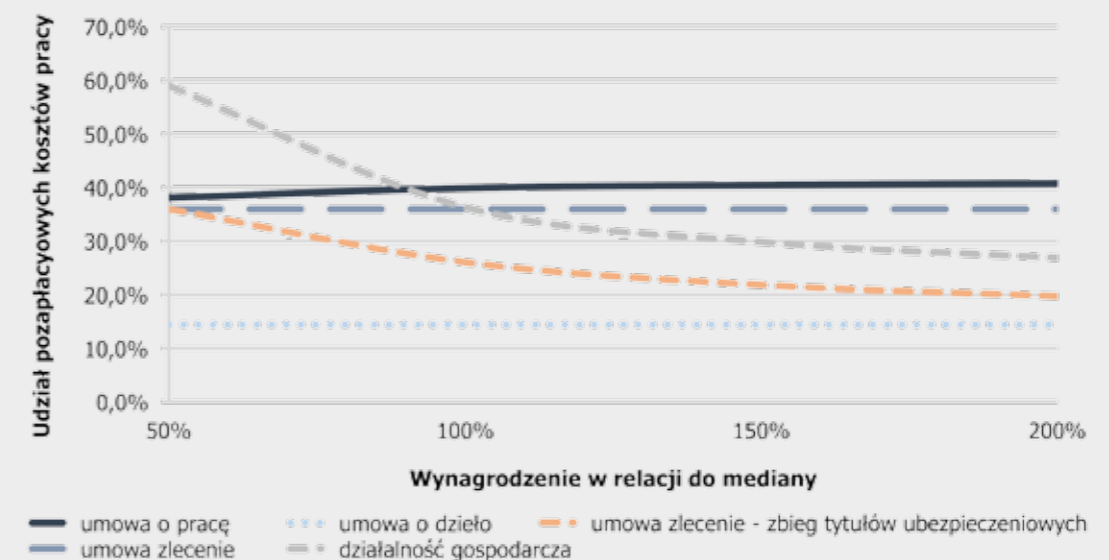
<b>Zwolnienie dla prowadzących zakłady pracy chronionej oraz zakłady aktywności zawodowej</b>	Celem preferencji jest aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych. Ze zwolnienia mogą skorzystać podmioty, które prowadzą zakłady pracy chronionej oraz zakłady aktywności zawodowej. Zwolnienie dotyczy przedmiotów opodatkowania zajętych na prowadzenie tego zakładu podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, podatkiem rolnym i leśnym.
---	---

Zwolennicy funkcjonowania preferencji w systemie podatkowym stoją na stanowisku, że ich działanie przynosi pozytywne efekty, bowiem determinuje w pewnym stopniu określone zachowania podatników. Tym samym państwo może skuteczniej realizować swoje cele. Przeciwnicy twierdzą natomiast, iż rozbudowany katalog preferencji podatkowych wpływa negatywnie na przejrzystość systemu podatkowego i jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości i powszechności opodatkowania. Niemniej jednak preferencje podatkowe są obecne w systemach podatkowych państw całego świata. Dlatego też w modelowym systemie preferencje podatkowe powinny mieć swój budżet, w celu dokładnego określenia ich oddziaływania na wpływy do Skarbu Państwa i być skonstruowane w taki sposób, aby wyważyć ich efektywność ekonomiczną oraz efektywność w realizacji celów. Z kolei z preferencji, które nie spełniają swoich celów powinno się zrezygnować.

## 2.5. JAK OSKŁADKOWANIE UMÓW CYWILNOPRAWNYCH WPŁYNĘŁO NA RYNEK PRACY?

Okres po roku 2008 był czasem szybko rosnącej popularności umów cywilnoprawnych. W coraz bardziej ryzykownym i zmiennym otoczeniu gospodarczym standardowe formy zatrudnienia dla wielu pracodawców okazały się zbyt mało elastyczne i niedostosowane do współczesnych realiów. Zaostrzająca się konkurencja na poziomie nie tylko lokalnym, lecz również globalnym zmusiła część polskich przedsiębiorców do poszukiwania rozwiązań, które pozwolą im na utrzymanie dotychczasowej pozycji na rynku. Umowy cywilnoprawne stanowiły pewną odpowiedź na wspomniane bolączki. Były one swoistym wentylem bezpieczeństwa, który ograniczył skalę wzrostu bezrobocia w okresach głębokiego spowolnienia gospodarczego. Ubocznym efektem tego zjawiska była jednak segmentacja polskiego rynku pracy. Osoby wykonujące tego rodzaju umowy nie korzystały bowiem z pracowniczych uprawnień ochronnych, a ze względu na tymczasowy charakter ich zatrudnienia, były one bardziej narażone na utratę pracy oraz miały mniejsze możliwości podnoszenia poziomu swoich kwalifikacji ze względu na nieoptymalność inwestowania w szkolenia osób, których dalsze zatrudnienie było niepewne.

Wykres 21. Udział pozapłacowych kosztów pracy w całkowitych kosztach pracy w zależności od formy świadczenia pracy oraz wysokości wynagrodzenia



\*przedstawione wyniki obliczeń dotyczących zbiegu tytułów ubezpieczeniowych uwzględniają stan prawny obowiązujący w 2016 r., tj. jego oskładkowanie do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę.  
Źródło: obliczenia własne

Zaletą zastępowania zatrudnienia pracowniczego umowami cywilnoprawnymi były również niższe poza-  
płacowe koszty pracy. W przypadku umów o dzieło nie zachodzi bowiem obowiązek opłacania składek na  
ubezpieczenie społeczne i zdrowotne od dochodów uzyskiwanych z tego tytułu. Umowy zlecenia, będące  
umowami starannego działania, a nie umowami rezultatu, funkcjonują jednak na innych zasadach – istnieje  
bezwzględny obowiązek odprowadzania składki zdrowotnej od wynagrodzenia zleceniobiorcy (nie będącego  
studentem), podczas gdy w przypadku składki emerytalno-rentowej, składki wypadkowej, a także składki na  
Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych taki obowiązek nie zachodzi w przy-  
padku, gdy zleceniobiorca posiada już tytuł do ubezpieczenia, np. umowę o pracę (jednak pod warunkiem, że  
pracodawcą nie jest sam zleceniodawca) lub inną umowę zlecenie. Zarówno w przypadku umów zleceń, jak  
i umów o pracę stosuje się natomiast korzystniejsze niż w przypadku umów o pracę zasady obliczania kosztów  
uzyskania przychodu, determinujących ostateczny wymiar podatku dochodowego do zapłaty. W odniesieniu  
do pracowników stosuje się bowiem z góry określoną kwotę kosztów uzyskania przychodu wynoszącą od 2009  
r. 111,25 zł lub 139,06 zł w zależności od tego, czy pracownik wykonuje pracę w miejscowości swego zamieszka-  
nia, podczas gdy zleceniobiorcy i osoby wykonujące dzieło mogą wykazać te koszty w kwocie odpowiadającej  
20 lub 50 proc. sumy uzyskanych przychodów z tych tytułów.

#### **Koszty uzyskania przychodu w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych**

*Kwestię kosztów uzyskania przychodu w PIT reguluje rozdział 4 ustawy o podatku dochodowym od osób  
fizycznych. Miesięczna kwota kosztu uzyskania przychodu dla osoby wykonującej pracę na podstawie umo-  
wy o pracę w miejscowości swojego zamieszkania została określona w art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy. Nato-  
miast w przypadku podatników uzyskujących przychody z tytułu stosunku pracy, którzy wykonują ją poza  
miejscowością, w której zamieszkują, stosuje się art. 22 ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy. Wysokość kosztów  
uzyskania przychodu przez osoby wykonujące umowy cywilnoprawne określona została zaś w art. 22 ust.  
9 pkt 6 ustawy na poziomie 20% uzyskanego przychodu z tego tytułu, jednak art. 22 ust. 9 pkt 3 pozwala  
na pomniejszenie podstawy opodatkowania o 50% kwoty przychodu w przypadku, gdy wynagrodzenie ma  
związek z korzystaniem przez twórców z prawa autorskiego.*

Z powyższego wynika więc, że w przypadku umów zleceń zawieranych z osobami, dla których stanowią one pod-  
stawową formę zarobkowania, pozapłacowe koszty pracy nie różnią się diametralnie od tych, z jakimi mają do czy-  
nienia przedsiębiorcy zatrudniający na podstawie umów o pracę. W przypadku osób, których zarobki kształtują się  
na poziomie równym mediany płac w Polsce, klin podatkowy w odniesieniu do umów o pracę wynosi 39,9 proc., na-  
tomiast w przypadku umowy zlecenia – standardowo 36,0 proc. Wynosząca 3,9 pkt proc. różnica, choć istotna, jest  
nieporównywalnie mniejsza od dysproporcji pomiędzy kosztami zatrudnienia pracowniczego a efektywną stawką  
opodatkowania dochodów z umowy o dzieło, która w większości przypadków jest równa 14,4 proc.

Sposobem na znacznie dalej idące ograniczenie kosztów ponoszonych przez zleceniobiorców i zleceniodawców  
okazało się być wykorzystanie faktu, iż w przypadku wspomnianego zbiegu tytułów do ubezpieczenia społecznego,  
nie zachodzi obowiązek płacenia składek (z wyjątkiem składki zdrowotnej, która jednak w przeważającej mierze  
podlega później odliczeniu od podatku dochodowego) od kolejnych umów zleceń. W przypadku zawarcia kilku ta-  
kich umów oraz wyznaczenia tej spośród nich, gdzie wynagrodzenie zleceniobiorcy jest niewielkie lub wręcz symbo-  
liczne, jako umowy podstawowej, możliwe było istotne obniżenie kwoty składek do zapłaty.

W tym kontekście należy ponadto zasygnalizować problem związany z art. 8 ust. 2a ustawy o systemie  
ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym w rozumieniu tej ustawy za pracownika uważa się także osobę  
wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług,  
do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia albo umowy o dzieło, jeżeli  
umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy  
wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Rozwiązanie, mające przeciwdzia-  
łać nadużywaniu stosowania umów „krzyżowych” powoduje, że jako pracownika należy traktować również  
osoby, które wykonują pracę na rzecz swego pracodawcy na podstawie umowy zawartej z innym podmiotem,  
co wiąże się z nalożeniem szeregu obowiązków na podmiot uznawany w określonym przypadku za praco-  
dawcę. W konsekwencji może prowadzić do sytuacji, w której pracodawca będzie odpowiedzialny za działania  
podejmowane przez swego pracownika w czasie, gdy nie pozostaje on do jego dyspozycji i wykonuje pracę  
zarobkową na podstawie umowy zawartej z innym podmiotem oraz za działania podejmowane przez swojego  
kontrahenta, który jest wspomnianym podmiotem.

Zmiana w zakresie zasad opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, skutkująca oskładkowaniem zbiegu tytu-  
łów do ubezpieczenia do kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, weszła w życie w okresie ożywienia na rynku  
pracy, kiedy przedsiębiorcy coraz częściej – niezależnie od zmian legislacyjnych – zastępowali umowy cywilnopraw-  
ne umowami o pracę. Z uwagi na bardzo korzystną koniunkturę gospodarczą, zmiany wywołane oskładkowaniem  
zbiegu tytułów do ubezpieczenia społecznego nie miały widocznego przełożenia na dane makroekonomiczne, gdyż  
ich ewentualna skala była znacznie mniejsza od zakresu oddziaływania pozostałych czynników na rynek pracy. Zmia-  
na ta doprowadziła do ograniczenia zatrudnienia w sektorze nisko wynagradzanych prac prostych o ok. 10 proc., jed-  
nak dopóki będzie utrzymywać się korzystna sytuacja na rynku pracy, nie należy oczekiwać wyraźnego ujawnienia  
się negatywnych konsekwencji oskładkowania zbiegu tytułów do ubezpieczenia społecznego. Trzeba ponadto mieć  
na uwadze fakt, iż koszty pracy w przypadku zastosowania kilku umów zleceń w odniesieniu do osób zarabiających  
więcej niż płaca minimalna pozostają znacząco niższe niż w przypadku większości innych form świadczenia pracy.  
Jedynym obszarem, na który oskładkowanie umów cywilnoprawnych wpłynęło w sposób jednoznacznie pozytywny  
są finanse publiczne. Ze wstępnych danych ZUS za pierwszą połowę 2016 r. wynika, że miesięczne wpływy do FUS ze  
składek płaconych przez zleceniobiorców zwiększyły się – w zależności od okresu – o 72-81 mln zł. Oznacza to, że na  
przestrzeni całego roku saldo tego funduszu może poprawić się o ok. 0,9-1,0 mld zł.

## 3.

## Regulacje

## Praca

## 3. Regulacje, praca

## 3.1. CZY CZAS PRACY POWINIEN BYĆ ELASTYCZNY?

Regulacje dotyczące czasu pracy z uwagi na swoją funkcję ochronną należą do najbardziej istotnych zagadnień prawa pracy. Mają one bowiem na celu ochronę życia i zdrowia pracowników, ale także ustanowienie gwarancji wynagrodzenia. Z kolei z punktu widzenia pracodawców – wpływają na efekty prowadzonej działalności, a w szerszym ujęciu – na funkcjonowanie całej gospodarki. Od końca XX w. zauważalna jest natomiast tendencja zmierzająca do uelastycznienia przepisów z zakresu czasu pracy w celu ich dostosowania do zmieniających się warunków gospodarczych związanych z postępem technologicznym, a także potrzeb samych pracowników. Elastyczność jest zaś rozumiana jako możliwość szybkiego dostosowania ilości pracy do bieżących potrzeb pracodawcy i pracownika oraz minimalizacja kosztów tego dostosowania. Z kolei proces uelastycznienia czasu pracy to poszukiwanie konsensusu pomiędzy funkcją ochronną tej regulacji a postulatem formułowanym przez pracodawców dotyczącym złagodzenia sztywnych przepisów. Zagadnienie to zazwyczaj wywołuje kontrowersje i jest przedmiotem sporu pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi.

Potrzebę uelastycznienia czasu pracy dostrzegły również władze Unii Europejskiej, czego wyrazem jest polityka work-life balance (łącznie aktywności zawodowej z życiem prywatnym) oraz flexicurity (równoczesne uelastycznienie i zwiększanie bezpieczeństwa rynku pracy). Należy zauważyć, że kwestie związane z czasem pracy jako elementu elastycznych i przewidywalnych warunków umów, stanowią właśnie jeden z komponentów koncepcji flexicurity. Elastyczne systemy czasu pracy są z powodzeniem stosowane w państwach UE. W Polsce, mimo ostatnich zmian prawnych, nadal nie mogą być one w pełni wykorzystywane, np. konta czasu pracy, które w Europie zaczęły funkcjonować już w latach 60. i 70. ubiegłego wieku.

Tabela 12. Porównanie systemów czasu pracy stosowanych w UE i Polsce

Elastyczne systemy czasu pracy stosowane w UE	Systemy czasu pracy stosowane w Polsce
<ul style="list-style-type: none"> <li>- elastyczne godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy (flexitime),</li> <li>- skrócenie tygodnia pracy poprzez wydłużenie normy dobowej (compressed working hours),</li> <li>- dłuższe (np. roczne) okresy rozliczeniowe (annualised hours),</li> <li>- konta czasu pracy (time accounts).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- równoważny system czasu pracy,</li> <li>- system czasu pracy przy pilnowaniu mienia lub ochronie osób,</li> <li>- praca w ruchu ciągłym,</li> <li>- system przerywanego czasu pracy,</li> <li>- system zadaniowego czasu pracy,</li> <li>- system skróconego tygodnia pracy,</li> <li>- system pracy weekendowej.</li> </ul>

Tabela 13. Elastyczny czas pracy w prawie niemieckim i brytyjskim

<b>Niemcy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• czas pracy jest regulowany w układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych (możliwość zastosowania klauzuli generalnej umożliwiającej odstępstwa od zasad dotyczących wymiaru i rozkładu czasu pracy);</li> <li>• zwykły i kwalifikowany ruchomy czas pracy (w tym drugim przypadku pracownik sam decyduje o godzinach rozpoczęcia i zakończenia pracy, a także o wymiarze czasu pracy w danym dniu);</li> <li>• instytucja sabbatical, polegająca na długotrwałym rozłożeniu czasu pracy umożliwiającym pracownikowi wykorzystanie dłuższych, płatnych okresów czasu wolnego;</li> <li>• konta czasu pracy, polegające na zapisywaniu na indywidualnych kontach niedoborów i nadwyżek czasu pracy danego pracownika, pracownik otrzymuje stałe wynagrodzenie niezależne od wymiaru czasu pracy (obecnie korzysta z nich ok. 44 proc. pracodawców);</li> <li>• korytarze czasu pracy, polegające na wyznaczeniu przez pracodawcę górnych i dolnych granic dziennego lub tygodniowego czasu pracy</li> </ul>
<b>Wielka Brytania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• istotna rola porozumień zakładowych;</li> <li>• porozumienia opt-out, stanowiące zgodę na zatrudnienie dłuższe niż 48 godzin w tygodniu;</li> <li>• możliwość odstępstwa od konieczności udzielenia okresu odpoczynku w każdym tygodniu pracy (24 godz. odpoczynku co tydzień albo 48 godzin w ciągu kolejnych 14 dni);</li> <li>• szczególne regulacje czasu pracy dla niektórych grup pracowników (np. osób zarządzających, osób pracujących daleko od miejsca zamieszkania, pracowników zmianowych);</li> <li>• możliwość stosowania wydłużonych do 52 tygodni okresów rozliczeniowych czasu pracy</li> </ul>

Brak elastyczności w zakresie czasu pracy w poszczególnych państwach obrazuje indeks sztywności godzin pracy (ang. Rigidity of hours index). Zgodnie z tym indeksem Polsce przyznano 33 punkty (na 100 możliwych). Co istotne, do państw o większych restrykcjach nałożonych na godziny pracy należy przeważająca liczba krajów europejskich. Według rankingu mniejsza sztywność godzin pracy niż w Polsce występuje m.in. w Czechach, Irlandii i Słowacji.

Dane za 2010 r., obecnie indeks nie jest już publikowany. Obliczany był w ramach wskaźników Doing Business, uwzględniał 183 państwa i składały się na niego następujące komponenty: restrykcje na pracę w nocy, restrykcje na pracę podczas dni wolnych w tygodniu, dopuszczalność wydłużenia dni i godzin tygodnia pracy oraz długość urlopu.

Regulacje działu VI Kodeksu pracy dotyczącego czasu pracy należą do najbardziej skomplikowanych i problematycznych przepisów prawa pracy (np. kwestia doby pracowniczej, dnia wolnego i oddawania wolnego dnia). To właśnie one przysparzają pracodawcom najwięcej trudności w praktyce. Są też przyczyną nieprawidłowości związanych z wypłatą wynagrodzeń, co potwierdzają kontrole prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy. Sami pracodawcy twierdzą, że przepisy o czasie pracy są anachroniczne, niedostosowane do warunków funkcjonowania nowoczesnych firm, a przez to „oderwane od życia”. Zdaniem pracodawców obowiązujące przepisy o czasie pracy utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej. Stąd zgłaszane postulaty dotyczące konieczności uproszczenia oraz uelastycznienia tej regulacji.

W przypadku polskich przepisów dotyczących czasu pracy mechanizmy uelastycznienia zawierała ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, tzw. ustawa antykryzysowa (Dz. U. Nr 125, poz. 1035 z późn. zm.). Wprowadziła ona trzy istotne instrumenty: możliwość wydłużenia okresu rozliczeniowego do 12-miesiący (niezależnie od profilu działalności), możliwość ustalenia indywidualnego rozkładu czasu pracy, a także zastosowania obniżonego wymiaru czasu pracy. Na gruncie obecnych przepisów Kodeksu pracy kluczowe znaczenie mają dwa pierwsze rozwiązania.

**Tabela 14. Informacja dotycząca elastycznych rozwiązań z zakresu czasu pracy przewidzianych w tzw. ustawie antykryzysowej**

#### 12-miesięczny okres rozliczeniowy

Możliwość wydłużenia okresu rozliczeniowego, nie więcej niż do 12 miesięcy była dopuszczalna w razie zaistnienia uzasadnionych przyczyn obiektywnych, technologicznych lub dotyczących organizacji czasu pracy, przy zachowaniu ogólnych zasad z zakresu bezpieczeństwa i zdrowia pracowników (są to przesłanki, do których odwołuje się również Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy).

Przy dłuższym okresie rozliczeniowym indywidualny rozkład czasu pracy pracownika może przewidywać zróżnicowanie liczby godzin do przepracowania w poszczególnych miesiącach. Natomiast okresy dłuższej pracy są równoważone okresami krótszej pracy lub okresami niewykonywania pracy (w ramach obowiązującego pracownika wymiaru czasu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym).

Instytucja przedłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy do 12 miesięcy występuje w systemach prawnych wielu państw UE, m.in.: Austrii, Czech, Słowacji, Wielkiej Brytanii, Danii, Niemiec, Grecji, Portugalii, Hiszpanii, Włoch oraz Irlandii, Rumunii i Francji.

#### Indywidualny rozkład czasu pracy

Z kolei indywidualny rozkład czasu pracy pracownika to rozwiązanie przewidujące różne godziny rozpoczęcia i końca pracy. W takiej sytuacji ponowne wykonywanie pracy przez pracownika w tej samej dobie nie stanowi pracy w godzinach nadliczbowych.

Celem tej regulacji było też umożliwienie godzenia pracy z obowiązkami rodzinnymi.

Przedstawione powyżej instrumenty uelastyczniające czas pracy nie mogły naruszać prawa pracownika do odpoczynku. Ponadto musiały zostać wprowadzone w układzie zbiorowym pracy lub w porozumieniu ze związkami zawodowymi, a w razie braku związków – w porozumieniu z przedstawicielami pracowników (wyłonionymi w trybie przyjętym u tego pracodawcy). Taka konstrukcja wzmacnia dialog autonomiczny na poziomie zakładów pracy i podwyższa rangę partnerów społecznych we wprowadzaniu elastycznych form czasu pracy. Jej niewątpliwą zaletą jest przeniesienie niektórych rozwiązań z zakresu czasu pracy na poziom przedsiębiorstwa. Uregulowanie czasu pracy na drodze ustawowej nie uwzględnia bowiem w dostatecznym zakresie potrzeb firm funkcjonujących w zmieniających się warunkach rynkowych.

Jak wynika z danych Państwowej Inspekcji Pracy w czasie obowiązywania tzw. ustawy antykryzysowej z możliwości wydłużenia okresu rozliczeniowego skorzystało 1076 firm. U prawie 70 proc. badanych przedsiębiorstw okres rozliczeniowy został przedłużony do maksymalnego wymiaru 12 miesięcy. W 42 proc. przypadków okres rozliczeniowy był przedłużany u dużych pracodawców zatrudniających od 50 do 250 pracowników. Największe zainteresowanie stosowaniem dłuższych okresów rozliczeniowych stwierdzono u pracodawców z branż: przetwórstwa przemysłowego, budownictwa oraz handlu. Jak wynika z szacunków PIP ustawa miała zastosowanie do 100 tys. pracowników.

Źródło: Ocena funkcjonowania Ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego pracowników i przedsiębiorców w świetle kontroli Państwowej Inspekcji Pracy. Stan na 15 grudnia 2011 r.

Dlaczego elastyczny czas pracy jest potrzebny? Globalny rynek oznacza dużą dynamikę zmian. Dlatego wręcz niemożliwe jest dokładne oszacowanie skali zamówień, a co za tym idzie – właściwe określenie zapotrzebowania na pracę. Elastyczny czas pracy ułatwia rozwiązanie tych problemów. Umożliwia dostosowanie czasu pracy pracowników do zmiennego zapotrzebowania na nią, bez konieczności kwalifikowania zwiększonego wymiaru czasu pracy jako nadgodzin. Zaletą długich okresów rozliczeniowych jest elastyczne planowanie pracy. Pracodawca może zlecać pracownikom większą liczbę zadań do wykonania w wybranych miesiącach, przy równoczesnym zaplanowaniu im mniejszej liczby dni roboczych w innym okresie. Ułatwia to organizację czasu pracy przede wszystkim w dużych przedsiębiorstwach charakteryzujących się sezonowością produkcji (np. w branży motoryzacyjnej, usługowej czy AGD). Bardziej elastyczne gospodarowanie czasem pracy pozwala ograniczyć koszty, co wpływa pozytywnie na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Dzięki temu mogą one być bardziej konkurencyjne, co przekłada się na całą gospodarkę.

Z uwagi na korzyści płynące z uelastycznienia czasu pracy wprowadzonego na podstawie ustawy antykryzysowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotowało nowelizację, którą uchwalono 12 lipca 2013 r. (ustawa o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych, Dz.U. 2013 poz. 896). Wprowadziła ona na stałe do Kodeksu pracy rozwiązania uelastyczniające czas pracy, które sprawdziły się w okresie obowiązywania tzw. ustawy antykryzysowej. Chodzi tu o możliwość stosowania przez wszystkich pracodawców 12-miesięcznych okresów rozliczeniowych oraz ruchomego czasu pracy. W noweli zawarto także przepisy dotyczące odpracowywania zwolnień od pracy.

**Tabela 15. Elastyczne rozwiązania z zakresu czasu pracy wprowadzone w 2013 r.**

<b>Przedłużenie okresu rozliczeniowego (maksymalnie do 12 miesięcy)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przedłużenie jest możliwe w każdym systemie czasu pracy,</li> <li>• przedłużenie musi być uzasadnione przyczynami obiektywnymi, technicznymi lub dotyczącymi organizacji pracy, przy zachowaniu ogólnych zasad dotyczących ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników,</li> <li>• przedłużenie ustala się w układzie zbiorowym pracy lub w porozumieniu ze związkami zawodowymi, a w razie braku związków – w porozumieniu z przedstawicielami pracowników (wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy),</li> <li>• obowiązek przekazania przez pracodawcę kopii porozumienia do inspekcji pracy w terminie 5 dni roboczych.</li> </ul>
<b>Ruchomy czas pracy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• może przewidywać nie tylko różne godziny rozpoczęcia i końca pracy, ale także przedziały godzin (np. godz. 8.00-9.00), w których pracownik ma rozpocząć dzień pracy,</li> <li>• ustala się w układzie zbiorowym pracy lub w porozumieniu ze związkami zawodowymi, a w razie braku związków – w porozumieniu z przedstawicielami pracowników (wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy),</li> <li>• może być też wprowadzony na wniosek samego pracownika (co pozwala mu łączyć pracę z inną aktywnością, np. doksztatowaniem lub obowiązkami rodzinnymi).</li> </ul>
<b>Odpracowywanie zwolnień od pracy w celu załatwienia spraw osobistych</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zwolnienie od pracy jest możliwe wyłącznie na pisemny wniosek pracownika,</li> <li>• odpracowywanie nie stanowi pracy w godzinach nadliczbowych.</li> </ul>

Warto przyrzeć się również ocenie funkcjonowania nowych regulacji dotyczących elastycznego czasu pracy. Krytycy tych zmian twierdzili, że będą one nadużywane. Tymczasem nic takiego nie nastąpiło. Co więcej, pracodawcy zdecydowanie pozytywnie oceniają wprowadzone przepisy.

Zdaniem 74 proc. ankietyowanych wprowadzenie ruchomego czasu pracy wpłynęło pozytywnie na konkurencyjność przedsiębiorstwa, 80 proc. – potwierdziło pozytywny wpływ na ogólną kondycję firmy, a 90 proc. – na efektywność. Z kolei w przypadku wydłużenia okresu rozliczeniowego 77 proc. ankietyowanych stwierdziło pozytywny wpływ na konkurencyjność, 84 proc. – na ogólną kondycję przedsiębiorstwa, a 94 proc. – na efektywność. Co ważne, 24 proc. ankietyowanych uznało, że wydłużenie okresu rozliczeniowego zapobiegło redukcji zatrudnienia, a 10 proc., iż spowodowało wzrost zatrudnienia. Z kolei w ocenie pracowników rozwiązania te w niewielkim stopniu przełożyły się na codzienność ich pracy. Pogłębienie takich negatywnych zjawisk jak nadmierny stres, trudności w łączeniu ról zawodowych i życiowych, czy naruszenie przepisów prawa pracy miało miejsce w niewielkim stopniu.

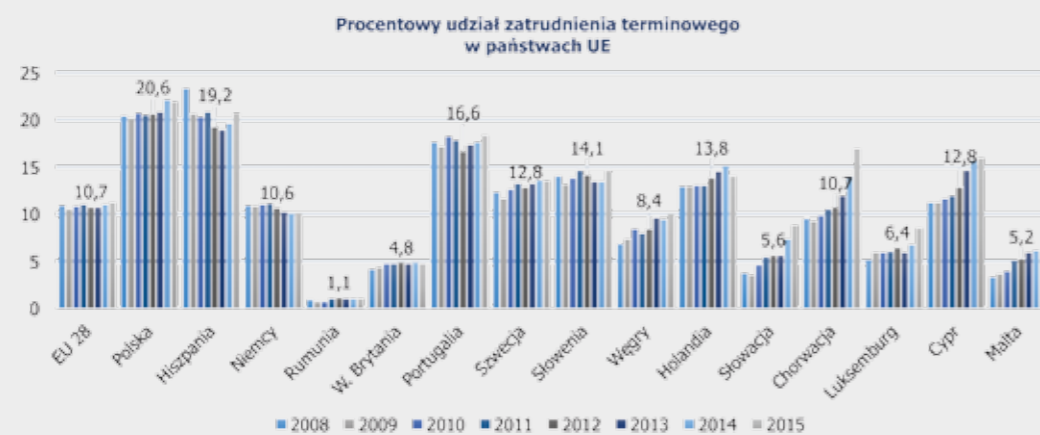
Źródło: Ocena wpływu regulacji dotyczących elastycznego czasu pracy na wzrost gospodarczy oraz wzrost konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Badanie przeprowadzone w 2014 r. przez Instytut Badań Strukturalnych na zlecenie Ministerstwa Gospodarki

Nowe regulacje dotyczące elastycznego czasu są oceniane pozytywnie i spełniają swoją rolę. Nie są one także nadmiernie wykorzystywane. Nie doprowadziły również do pogorszenia sytuacji pracowników i zwiększenia skali nieprawidłowości na rynku pracy. Uzasadnione jest zatem wprowadzenie dalszych zmian w dziale VI Kodeksu pracy. Uproszczenie oraz uelastycznienie tych przepisów, a także ich dostosowanie do procesów cyfryzacji i rozwoju nowoczesnych technologii powinno wyeliminować obecne problemy oraz przybliżyć polskie regulacje do standardów funkcjonujących w innych państwach UE. Celem zmian powinna być też realizacja interesów obu stron stosunku pracy, przy zachowaniu równowagi przystępujących im uprawnień. Elastyczność musi zatem odpowiadać zarówno potrzebom organizacyjnym pracodawców, jak i oczekiwaniom z zakresu work-life balance – samych pracowników.

### 3.2. CZY ZMIANA W ZAKRESIE TERMINOWYCH UMÓW O PRACĘ PRZYNIESIE STABILIZACJĘ ZATRUDNIENIA?

Konieczność zapewnienia większej stabilizacji zatrudnienia terminowego była uzasadniona rosnącym odsetkiem umów o pracę na czas określony. Z danych wynika, że jest on w naszym kraju najwyższy w całej UE. Na Zachodzie Europy umowy terminowe stały się popularne już w latach 80. ubiegłego wieku. W Polsce natomiast wzrost zainteresowania umowami tego rodzaju pojawił się na początku lat 90. i był skutkiem transformacji gospodarczej. Zjawisko wzrostu liczby umów czasowych w ostatnich latach można zaobserwować również w innych państwach UE, np. w Hiszpanii, Portugalii, Holandii, Luksemburgu, Węgrzech, Słowacji, Chorwacji, na Cyprze i Malcie. Ich liczba rośnie wówczas, gdy pogarsza się sytuacja gospodarcza, a wraz z nią sytuacja na rynku pracy, stąd zauważalny ich wzrost w roku 2010.

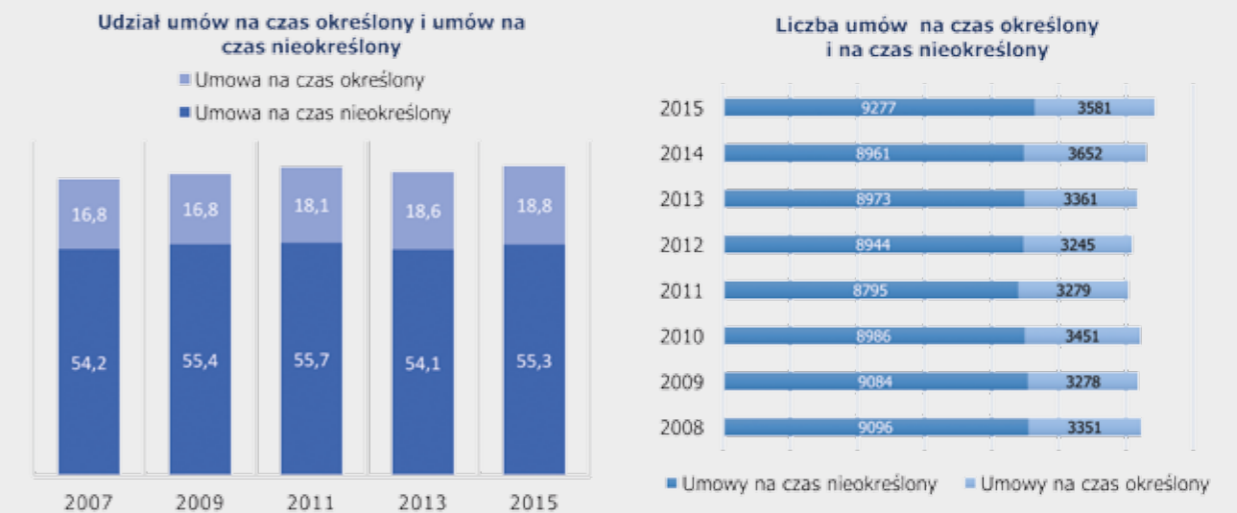
Wykres 22. Procentowy udział pracujących na umowach terminowych w UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (z uwzględnieniem osób w wieku 20-64 lata)

Polskie statystyki również potwierdzają prawidłowość, że w okresie spowolnienia gospodarczego, i związane z nim pogorszenia sytuacji na rynku pracy oraz większego bezrobocia, liczba umów bezterminowych maleje. W trudniej sytuacji rynkowej i okresie narastającej niepewności ogranicza się bowiem skłonność pracodawców do zatrudniania na umowy stałe, rośnie natomiast zainteresowanie umowami terminowymi – tak też było w 2013 r. Należy jednocześnie zauważyć, że na dane dotyczące umów o pracę na czas określony miała również wpływ tzw. ustawa antykrzysowa (w czasie jej obowiązywania funkcjonował 24-miesięczny limit czasu ich trwania, jednak nie było ograniczenia co do maksymalnej liczby takich umów). Warto zaznaczyć, że wzrost zarówno liczby umów na czas określony, jak i nieokreślony ma związek z ogólnym wzrostem zatrudnienia w całej gospodarce.

Wykres 23. Struktura osób pracujących w polskiej gospodarce według rodzaju umowy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Diagnozy Społecznej 2015 r. oraz na podstawie danych GUS – Kwartalna informacja o rynku pracy

Przyczyną zjawiska wzrostu liczby umów terminowych jest także otoczenie instytucjonalne – sztywne regulacje prawa pracy i wysokie koszty powodują większe zainteresowanie zatrudnieniem terminowym. Potwierdza to indeks stopnia restrykcyjności przepisów prawa pracy – EPL (Employment Protection Legislation).

Indeks EPL dla Polski przyjmuje wartość 2,4 dla umów bezterminowych i 2,3 – dla umów terminowych. Jest ona wyższa w takich państwach jak Hiszpania, Francja, Grecja czy Turcja, które charakteryzuje wysoki stopień ochrony zatrudnienia. Przepisy dotyczące umów bezterminowych mają istotny wpływ na skalę umów terminowych. Jeśli regulacje te są sztywne i tworzą wyższe koszty po stronie pracodawców, to będą oni chętniej korzystali z umów czasowych. Tak też jest w Polsce, gdzie regulacje dotyczące umów bezterminowych (w tym np. uprzedni obowiązek konsultacji zamiaru wypowiedzenia, konieczność podania uzasadnionej przyczyny wypowiedzenia umowy i długie okresy wypowiedzenia) mogą zniechęcać pracodawców do zatrudniania na stałe i skutkują większym zainteresowaniem umowami terminowymi. Sztywne regulacje prawa pracy są także przyczyną tzw. zjawiska ucieczki od prawa pracy (zatrudnienia cywilnoprawnego, a nawet przejścia do szarej strefy).

Indeks EPL został opracowany przez OECD. Ma on wpływ na decyzje firm o stosowaniu określonych rodzajów umów z pracownikami. W przypadku, gdy prawo pracy tworzy wysokie koszty zwalniania pracowników, przedsiębiorcy mogą mieć trudność z dostosowywaniem się do zmian na rynku poprzez zmiany kadrowe.

Wzrost liczby terminowych umów o pracę w Polsce spowodował krytykę tej formy zatrudnienia. Tymczasem umowy na czas określony są normalnym (typowym) rodzajem umowy przewidzianym w Kodeksie pracy. Jako elastyczna forma zatrudnienia stanowią również element polityki flexicurity. Warto także zauważyć, że niektórym grupom, np. osobom młodym (absolwentom), ale też starszym (pracownikom 50 plus) umowy terminowe umożliwiają podjęcie aktywności zawodowej (stąd duża liczba umów tego rodzaju w obu tych grupach wiekowych). Tym samym stanowią one alternatywę dla bezrobocia.

*Badania pokazują, że osoby pracujące na umowach na czas określony mają największe szanse (oczywiście poza osobami na umowach bezterminowych) na znalezienie stałego zatrudnienia (w latach 2009-2011 prawdopodobieństwo to wynosiło 42,7 proc., w latach 2011-2013 – 36,1 proc. a w latach 2013-2015 – 37,2 proc.).*

*Z badań wynika też, że im młodsze osoby, tym częstsza jest praca na czas określony, a im starsze – tym rzadsza (zatrudnienie w tej formie wzrasta nieznacznie po 60 r. życia, co ma związek z tzw. dorabianiem na emeryturze). Oznacza to, iż wraz z wiekiem stabilizacja zatrudnienia rośnie. Zarówno w przypadku kobiet, jak i mężczyzn znaczący spadek zatrudnienia na podstawie umów na czas określony obserwuje się w grupie wiekowej 25-34 lat i zapewne wówczas osoby te przechodzą na zatrudnienie bezterminowe. Najmniej umów okresowych jest w grupie wiekowej 45-59 lat, gdzie stabilizacja zatrudnienia jest największa.*

*Źródło: Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków. red. Janusz Czapliński*

Jednym z powodów zmiany dotychczasowego prawa było sformułowanie przez Komisję Europejską zarzutów w zakresie niezgodności polskich przepisów z Dyrektywą Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącą Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony. Niekorzystny wydzźwięk miał także wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 13 marca 2014 r. Najwięcej zastrzeżeń wywołały polskie regulacje przewidujące sztywny 2-tygodniowy okres wypowiedzenia przy umowach na czas określony, niezależnie od długości zakładowego stażu pracy. Takie rozwiązanie zostało uznane za dyskryminujące w porównaniu do sytuacji pracowników zatrudnionych na umowach bezterminowych.

#### Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE

*Klauzulę 4 pkt 1 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, w odniesieniu do wypowiedzenia umów o pracę zawartych na czas określony, mających trwać dłużej niż 6 miesięcy, możliwość zastosowania sztywnego dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, niezależnego od długości zakładowego stażu pracy danego pracownika, podczas gdy długość okresu wypowiedzenia w przypadku umów o pracę zawartych na czas nieokreślony jest określana stosownie do stażu pracy danego pracownika i może wynosić od dwóch tygodni do trzech miesięcy, gdy obie te kategorie pracowników znajdują się w porównywalnych sytuacjach.*

#### Wyroki Sądu Najwyższego dotyczące zwiększenia stabilizacji umów na czas określony

- **Wyrok SN z dnia 27 maja 2014 r., II PK 225/13**  
„W celu zapewnienia efektywności prawa europejskiego polski sąd pracy ma obowiązek przeprowadzenia oceny zgodności zawarcia umowy o pracę na czas określony z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem lub z zasadami współzycia społecznego w kontekście ewentualnego naruszenia przez pracodawcę zasad równego traktowania w zatrudnieniu i zakazu dyskryminacji”.
- **Wyrok SN z dnia 5 października 2012 r., I PK 79/12**  
„Okres pięciu lat nie jest okresem tak długim dla umowy na czas określony, by można było mówić o zawarciu umowy z obejściem prawa. Stanowi on standardowy czas trwania umów o pracę zawieranych z kadrą menedżerską”.
- **Wyrok SN z dnia 30 września 2009 r., II PK 88/09**  
„Umowa o pracę na czas określony najbardziej ze wszystkich umów stabilizuje trwałość stosunku pracy, choć tylko przez pewien czas (na jaki została zawarta). Każda ze stron musi mieć poważne argumenty, aby tę najbardziej stabilną ze wszystkich umów rozwiązać za wypowiedzeniem”.
- **Wyrok SN z dnia 7 września 2005 r., II PK 294/04**  
„Zawarcie długoterminowej umowy o pracę na czas określony (9 lat) z dopuszczalnością jej wcześniejszego rozwiązania za 2-tygodniowym wypowiedzeniem może być kwalifikowane jako obejście przepisów prawa pracy, ich społeczno-gospodarczego przeznaczenia lub zasad współzycia społecznego”.
- **Uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1998 r., III ZP 52/97**  
„Standardem prawa pracy jest zatrudnianie na podstawie umowy o pracę na czas nie określony, która ze względu na sposób i zakres ochrony przed jej rozwiązaniem najpełniej respektuje uzasadnione potrzeby pracownika. Instytucja umowy terminowej stanowi więc wyjątek, który musi być rzeczowo usprawiedliwiony interesem obu stron i nie może być przez pracodawcę nadużywany w celu obejścia przepisów o ochronie trwałości bezterminowego stosunku pracy”.

Regulacje prawne służące ograniczeniu zjawiska nieuzasadnionego wykorzystywania terminowych umów o pracę zostały wprowadzone ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1220) i zaczęły obowiązywać od 22 lutego 2016 r.

Tabela 16. Informacja dotycząca zmian prawnych obowiązujących od 22 lutego 2016 r.

Jak było?	Jak jest teraz?
W Kodeksie pracy uregulowano 5 rodzajów umów o pracę: umowa na czas nieokreślony, umowa na czas określony, umowa na okres próbny, umowa na czas wykonania określonej pracy i umowa na zastępstwo.	Liczba rodzajów umów o pracę została ograniczona do trzech: umowa na czas nieokreślony, umowa na czas określony oraz umowa na okres próbny. Umowa na zastępstwo jest typem umowy na czas określony.
Kodeks pracy nie zawierał definicji umowy na okres próbny, jak i możliwości jej ponownego zawarcia (kwestie te były jednak utrwalone na gruncie orzecznictwa).	Zgodnie z wprowadzoną definicją umowa na okres próbny to umowa mająca na celu sprawdzenie kwalifikacji pracownika i możliwości jego zatrudnienia do wykonywania pracy określonego rodzaju. Nie zmieniła się długość umowy na okres próbny – można ją zawieść maksymalnie na 3 miesiące. Istnieje jednak możliwość ponownego zawarcia takiej umowy z tym samym pracownikiem: <ul style="list-style-type: none"> <li>• jeżeli zostanie on zatrudniony do wykonywania pracy innego rodzaju,</li> <li>• po upływie co najmniej 3 lat od ustania zatrudnienia, jeśli pracownik ma być zatrudniony do wykonywania pracy tego samego rodzaju.</li> </ul>
Dotychczas w Kodeksie pracy zawarte było wyłączenie ograniczenie liczbowe, tzn. można było zawrzeć maksymalnie dwie umowy na czas określony, a trzecia przekształcała się w umowę bezterminową, o ile przerwa pomiędzy umowami nie przekroczyła miesiąca.	Nowelizacja wprowadziła tzw. zasadę 33 i 3 – czyli łączny okres zatrudnienia na podstawie umów na czas określony nie może przekroczyć 33 miesięcy, a łączna liczba umów na czas określony nie może przekroczyć trzech. Obowiązuje teraz ograniczenie zarówno czasowe (33 miesiące, czyli 2 lata i 9 miesięcy), jak i liczbowe (3 umowy). Po przekroczeniu ustawowych limitów umowa na czas określony przekształca się w umowę bezterminową. Z Kodeksu pracy usunięto przepis dotyczący przerwy w zatrudnieniu, która przerywa bieg ustawowych limitów. Oznacza to, że limity podlegają sumowaniu podczas całego okresu zatrudnienia u danego pracodawcy (nawet gdyby przerwa wynosiła kilkanaście lat).
Wyłączenia od limitu liczby umów na czas określony dotyczyły zastępstwa oraz prac o charakterze dorywczym lub sezonowym albo zadań realizowanych cyklicznie.	Nowe przepisy przewidują wyłączenia od kodeksowych limitów, kiedy umowa jest zawarta w celu: <ul style="list-style-type: none"> <li>• zastępstwa,</li> <li>• wykonywania pracy o charakterze dorywczym lub sezonowym,</li> <li>• pełnienia kadencji,</li> <li>• a także w przypadku, gdy pracodawca wskaże obiektywne przyczyny leżące po jego stronie.</li> </ul> Ponadto wymaga się, aby zawarcie umowy służyło zaspokojeniu rzeczywistego okresowego zapotrzebowania i było niezbędne w tym zakresie w świetle wszystkich okoliczności zawarcia umowy. Przy umowie uzasadnionej obiektywnymi przyczynami leżącymi po stronie pracodawcy wprowadzono obowiązek powiadomienia okręgowego inspektora pracy wraz ze wskazaniem przyczyn zawarcia umowy (w terminie 5 dni roboczych), a jego niedopełnienie stanowi wykroczenie przeciwko prawom pracownika.
Umowę zawartą na czas określony, dłuższy niż 6 miesięcy można było wypowiedzieć z 2-tygodniowym okresem wypowiedzenia. Okres wypowiedzenia nie był uzależniony od stażu pracy.	Obecnie okresy wypowiedzenia umów na czas określony są identyczne jak dla umów na czas nieokreślony i wynoszą: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 tygodnie, jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż 6 miesięcy;</li> <li>• 1 miesiąc, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 6 miesięcy;</li> <li>• 3 miesiące, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 3 lata.</li> </ul>
Dotychczas Kodeks pracy nie regulował kwestii zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia (zgodnie z orzecznictwem było to jednak możliwe w drodze porozumienia stron).	Pracodawca ma prawo jednostronnego zwolnienia pracownika z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia (na cały okres wypowiedzenia lub jego część - w zależności od potrzeb). Pracownik zachowuje wówczas prawo do wynagrodzenia.

Wprowadzone zmiany mają na celu ograniczenie liczby umów na czas określony. Limity kodeksowe uniemożliwią bowiem zawieranie takich umów w nieskończoność i na wiele lat. Po ich przekroczeniu następuje zmiana zatrudnienia w umowę bezterminową. Naturalną konsekwencją wprowadzenia nowych regulacji powinno być upowszechnienie umowy na czas nieokreślony, skutkującej stabilizacją zatrudnienia. Jednak w przypadku niektórych rodzajów działalności, związanych z większym ryzykiem i niepewnością, nie można wykluczyć tego, że będą stosowane inne rozwiązania. Nowe ograniczenia prawne mogą przyczynić się spadku popularności umów na czas określony, ale kosztem np. większego zainteresowania umowami cywilnoprawnymi czy samozatrudnieniem, a nawet przechodzeniem do szarej strefy, co byłoby niepożądaną dla rynku pracy konsekwencją wprowadzenia nowych przepisów. Warto również zauważyć, iż w związku z odejściem od jednego 2-tygodniowego wymiaru okresu wypowiedzenia, niezależnego od stażu pracy, umowy na czas określony nie będą już tak atrakcyjne jak dotychczas.

Ocena, czy zmiana prawa w zakresie terminowych umów o pracę faktycznie przyniosła stabilizację zatrudnienia będzie możliwa dopiero po 3 latach obowiązywania nowych regulacji (czyli po upływie maksymalnego limitu zatrudnienia na podstawie umów na czas określony wraz z umową na okres próbny). Jednakże kwestii tej nie można analizować w oderwaniu od sytuacji gospodarczej i otoczenia prawnego. Biorąc pod uwagę wielość sztywnych regulacji i obowiązków dotyczących umów na czas nieokreślony, trudno oczekiwać lawinowego wzrostu tego rodzaju umów. Aby osiągnąć efekt większej stabilizacji zatrudnienia należałoby raczej złagodzić obecne przepisy dotyczące umów bezterminowych, ponieważ to one są źródłem nadmiernego wykorzystywania zatrudnienia terminowego w naszym kraju i zniechęcają pracodawców do zatrudniania na umowy stałe. Taką właśnie drogę wybrała Słowenia, reformując w 2013 r. swój rynek pracy. Nowelizacja przepisów polegająca na zwiększeniu atrakcyjności umów na czas nieokreślony nastąpiła wraz z równoczesnymi zmianami zmniejszającymi ograniczenia w zakresie tych umów. Takie dwutorowe działanie okazało się sukcesem i przyczyniło się do ograniczenia dualizmu na rynku pracy. Dlatego biorąc pod uwagę doświadczenia Słowenii, trudno oczekiwać, aby wprowadzone w Polsce ograniczenia związane z umowami na czas określony, bez uelastycznienia umów bezterminowych, przyczyniły się do poprawy sytuacji na naszym rynku pracy.

Tabela 17. Reforma wprowadzona w Słowenii ustawą z 2013 r. o stosunku pracy

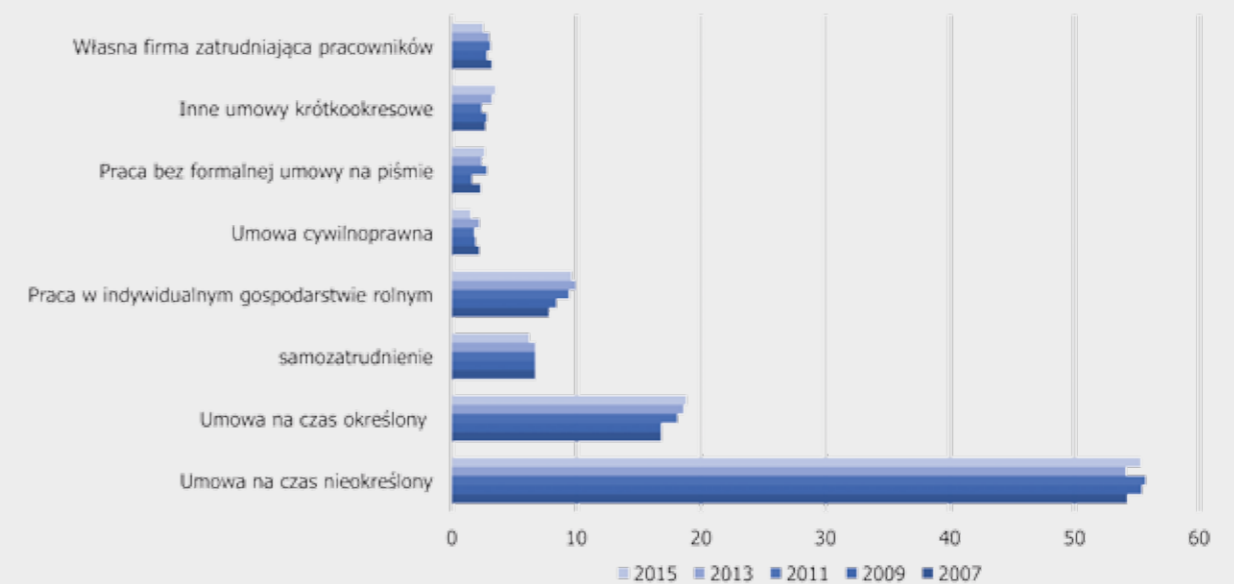
Słowenia	Poprawa atrakcyjności umów na czas nieokreślony:
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• skrócono okres wypowiedzenia z 120 dni do 60 dni,</li> <li>• zniesiono obowiązek proponowania pracownikowi innego stanowiska pracy,</li> <li>• rekompensata finansowa alternatywą dla przywrócenia do pracy,</li> <li>• wprowadzono możliwość zwolnienia pracownika na okresie próbnym,</li> <li>• zmniejszono wysokość odpraw,</li> <li>• wprowadzono zwolnienie (przez pierwsze 2 lata) z obowiązku uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne.</li> </ul>
	Zmniejszenie atrakcyjności umów na czas określony:
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2-letni limit okresu pracy na danym stanowisku z dodatkowymi obostrzeniami;</li> <li>• pięciokrotnie podwyższono składki na ubezpieczenia społeczne,</li> <li>• wprowadzono odprawy,</li> <li>• ograniczono liczbę pracowników tymczasowych w firmie do 25 proc.</li> </ul>

### 3.3. CZY NALEŻY ZRÓWNYWAĆ ZATRUDNIENIE NIEPRACOWNICZE Z ZATRUDNIENIEM PRACOWNICZYM?

Udział różnych form świadczenia pracy w latach 2007-2015 wyraźnie się nie zmieniał. Na podstawie wyników Diagnozy Społecznej z 2015 r. nie można też stwierdzić bardzo istotnego wzrostu zainteresowania umowami cywilnoprawnymi czy samozatrudnieniem. Trudna do oszacowania jest również sama liczba umów cywilnoprawnych, ponieważ brakuje pełnych danych na ten temat (w szczególności w ujęciu historycznym).

Według danych Ministerstwa Finansów w 2012 r. 916 tys. osób pracowało wyłącznie na umowach cywilnoprawnych. Z kolei z danych GUS za 2014 r. wynika, że osób, z którymi została zawarta umowa zlecenia lub umowa o dzieło jest 1,3 mln (spadek o 7 proc. w porównaniu z rokiem 2013), natomiast samozatrudnionych – 1,1 mln. Łącznie jest to 2,4 mln osób, przy ponad 16 mln ogółu pracujących.

Wykres 24. Struktura osób pracujących w polskiej gospodarce według głównego typu kontraktu, na podstawie którego świadczona jest praca



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Diagnozy Społecznej z 2015 r.

W ostatnich latach umowy cywilnoprawne i samozatrudnienie są w Polsce bardzo krytykowane. Uznaje je się za główne źródło problemów naszego rynku pracy, a nie poszukuje się przyczyn większego zainteresowania takimi niestandardowymi formami zatrudnienia. Nie można zakładać, iż każda niepracownicza forma świadczenia pracy stanowi nadużycie i ma na celu obejście przepisów prawa. Wśród zatrudnionych są osoby preferujące cywilnoprawny rodzaj umowy z uwagi na większą elastyczność, nie wspominając już o przedstawicielach wolnych zawodów.

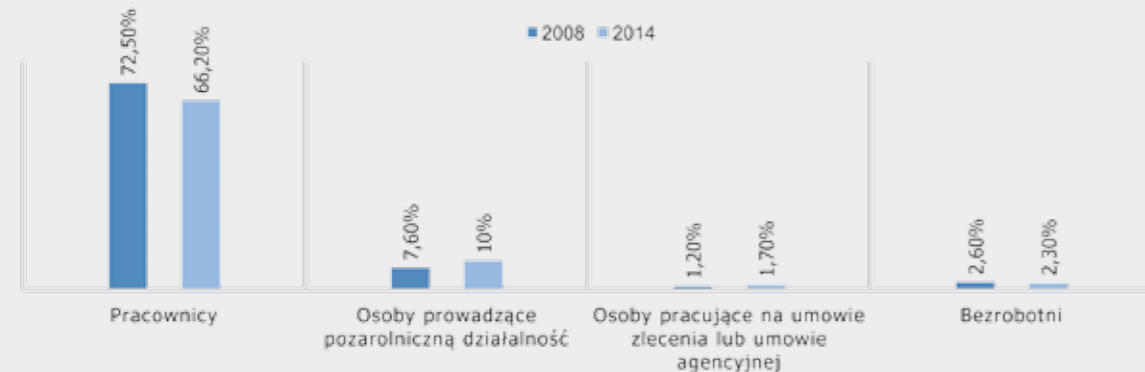
Problemy nadmiernego wykorzystywania zatrudnienia niepracowniczego tkwią w przepisach prawa pracy i wysokich kosztach zatrudnienia. Umowy cywilnoprawne i samozatrudnienie nie są objęte regulacją prawa pracy (np. brak ochrony przed zwolnieniem czy prawa do płatnego urlopu), a ich koszty są niższe niż w przypadku umów o pracę (w szczególności umów o dzieło, które nie są objęte składkami na ubezpieczenia społeczne czy zdrowotne). Co ciekawe, pracownicy zatrudnieni na podstawie umów o pracę dużo częściej niż osoby pracujące na innej podstawie prawnej korzystają ze zwolnień lekarskich, a jak wiadomo absencje chorobowe powodują również określone koszty po stronie pracodawców. Różnice pomiędzy tymi formami wiążą się także z zakresem ryzyka osobowego i socjalnego po stronie pracodawcy. Nie bez znaczenia są również same przepisy Kodeksu pracy, które pochodzą z 1974 r. i zawierają szereg obowiązków nieodpowiadających warunkom funkcjonowania współczesnych firm. Sztywne regulacje dotyczące prawa pracy oraz wysokie koszty po stronie pracodawców są przyczynami tzw. zjaw-

ska ucieczki od prawa pracy w zatrudnienie niepracownicze, a nawet szarą strefę. Jednocześnie upowszechnienie się takich form podjęcia pracy jak samozatrudnienie czy umowy cywilnoprawne prowadzi do zjawiska dualizmu rynku pracy, co także ma swoje negatywne konsekwencje.

Tabela 18. Zestawienie uprawnień i kosztów w zależności od formy świadczenia pracy

	Jakie uprawnienia?	Jakie koszty?
<b>Umowa o pracę na czas nieokreślony</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• minimalne wynagrodzenie</li> <li>• płatne urlopy (wypoczynkowy, w tym, na żądanie, urlopy okolicznościowe)</li> <li>• regulowany czas pracy</li> <li>• uprawnienia związane z rodzicielstwem</li> <li>• wypowiedzenie umowy bezterminowej z podaniem uzasadnienia</li> <li>• konsultacja zamiaru wypowiedzenia umowy ze związkami zawodowymi</li> <li>• roszczenie o przywrócenie do pracy</li> <li>• 4-letnia ochrona przedemerytalna</li> <li>• okresy wypowiedzenia uzależnione od stażu pracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• koszty wynikające z obowiązków zawartych w Kodeksie pracy (np. koszty szkoleń BHP, badań okresowych, koszty związane z obowiązkami informacyjnymi pracodawcy)</li> <li>• składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe i wypadkowe</li> <li>• składki na FP i FGŚP</li> <li>• składki na Fundusz Emerytur Pomostowych (w przypadku niektórych zawodów)</li> </ul>
<b>Umowa o pracę na czas określony</b>	Uprawnienia identyczne jak przy umowie na czas nieokreślony. Wyjątek: brak obowiązku uzasadnienia wypowiedzenia umowy i konsultacji zamiaru jej wypowiedzenia ze związkami zawodowymi	Koszty identyczne jak przy umowie na czas nieokreślony.
<b>Umowa zlecenia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• minimalne wynagrodzenie godzinowe (od 2017 r.)</li> <li>• BHP</li> <li>• zasiłek macierzyński (w przypadku odprowadzania składki chorobowej) lub świadczenie rodzicielskie</li> </ul>	Jeżeli umowa stanowi jedyny tytuł do ubezpieczenia to odprowadza się wszystkie składki: emerytalną, rentową i wypadkową.
<b>Umowa o dzieło</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BHP</li> <li>• świadczenie rodzicielskie</li> </ul>	Brak składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne (wyjątek: gdy umowa jest wykonywana u własnego pracodawcy)
<b>Samozatrudnienie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• minimalne wynagrodzenie godzinowe (od 2017 r.)</li> <li>• BHP</li> <li>• zasiłek macierzyński (w przypadku odprowadzania składki chorobowej) lub świadczenie rodzicielskie</li> </ul>	Składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne odprowadza samozatrudniony.

Wykres 25. Struktura dni absencji chorobowej z tytułu choroby własnej osób ubezpieczonych w ZUS według wybranych tytułów ubezpieczenia



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS, Absencja chorobowa w 2014 r. i 2008 r.

Umowy cywilnoprawne bywają wykorzystywane niezgodnie z ich przeznaczeniem, co dotyczy głównie mikroprzedsiębiorstw i małych firm. Występowanie tego zjawiska ma związek z koniunkturą gospodarczą oraz sytuacją finansową przedsiębiorstw, a także słabą znajomością przepisów prawa pracy, co potwierdzają kontrole prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy. Najwięcej takich przypadków występuje w firmach budowlanych, zakładach przetwórstwa przemysłowego oraz w handlu i naprawach. W 2015 r. naruszenia stwierdzono u 26,7 proc. kontrolowanych podmiotów (w 2014 r. było to 19 proc., a w 2013 r. – 20 proc.).

Problemem stanowi zatem przestrzeganie art. 22 § 1<sup>2</sup> k.p., zgodnie z którym nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy wykonywaniu pracy w warunkach odpowiadających stosunkowi pracy. Gdyby doprowadzić do właściwego respektowania zasady zawartej w Kodeksie pracy nie byłaby zapewne potrzebna interwencja ustawodawcy związana z dążeniem do zaostrzenia obecnych przepisów (np. poprzez wprowadzenie domniemania stosunku pracy).

#### Kodeks pracy

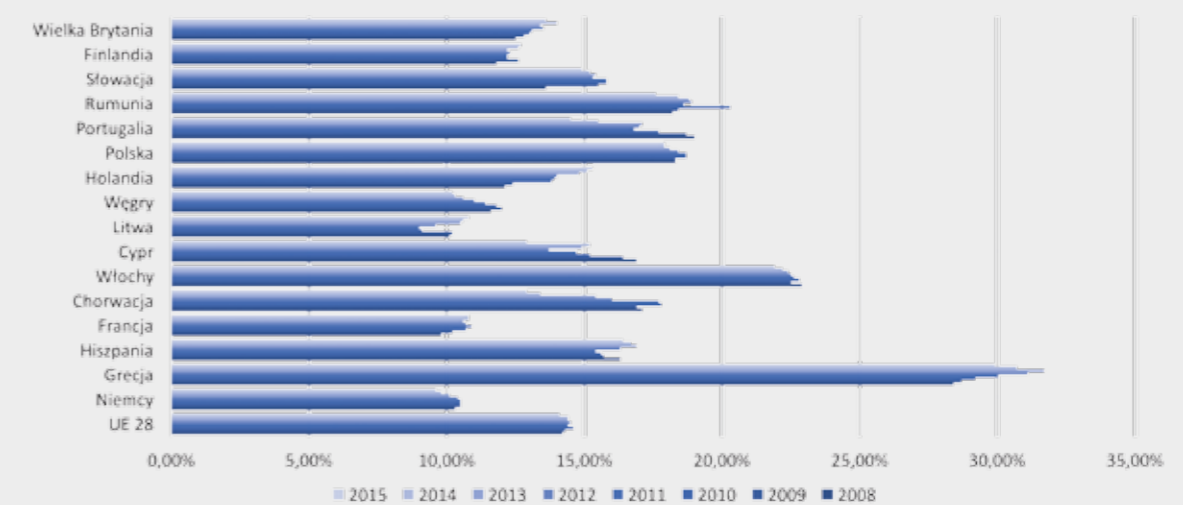
**Art. 22. § 1.** Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem.

**§ 1.** Zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy.

**§ 1<sup>2</sup>.** Nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w § 1.

Zatrudnienie niepracownicze jest wykorzystywane we wszystkich państwach UE (a jak wynika np. z danych Eurostatu Polska wcale nie jest tu liderem). Dostrzegając to zjawisko, UE w swoich dokumentach postuluje koncepcję pełnego zatrudnienia lepszej jakości. Regulacje prawa pracy stanowią istotny element realizacji tej strategii zwiększenia zatrudnienia. Ich kształt może mieć bowiem wpływ na inne formy świadczenia pracy i przyczynić się do promocji prawa pracy. Dlatego też w państwach UE (takich jak Niemcy, Holandia, Francja czy Wielka Brytania) obserwujemy postępujący od kilku lat proces ekspansji prawa pracy na zatrudnienie niepracownicze. Polega on na wprowadzaniu rozwiązań prawnych zmierzających do objęcia takich osób pewnym zakresem ochrony gwarantowanej przez przepisy prawa pracy. Dotyczy to przypadków, gdy zatrudnienie niepracownicze jest wykonywane w warunkach upodabniających je do zatrudnienia pracowniczego. W konsekwencji uznaje się, że osoby te znajdują się w podobnej sytuacji i powinny mieć te same prawa. Kluczowe znaczenie ma jednak właściwe wyodrębnienie zatrudnienia niepracowniczego. W niektórych państwach UE istnieje już formalnie status „pracownika samozatrudnionego zależnego ekonomicznie”, stanowiącego kategorię pośrednią pomiędzy samozatrudnieniem a pracą najemną. Zatrudnienie to charakteryzują takie elementy jak: wykonywanie pracy regularnie, osobiście, bezpośrednio, przez większą część aktywności i w celu uzyskania zysku, a także określony poziom przychodów czy obrotów zapewnianych przez taką osobę.

Wykres 26. Procentowy udział osób samozatrudnionych w ogólnej liczbie obywateli (w wieku 15-64 lata)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (wg Eurostat samozatrudnienie obejmuje wszystkie osoby prowadzące działalność gospodarczą, czyli również pracodawców)

Tabela 19. Atypowe formy zatrudnienia stosowane w UE

<b>Jeden kontrakt</b>	Jest to kontrakt, który wraz z czasem trwania nabiera cech umowy na czas nieokreślony. Zrównanie ochrony następuje po trzech latach zatrudnienia. Umowa tego rodzaju zapewnia jednakowe traktowanie wszystkich pracowników o określonym stażu pracy, ale równocześnie daje pracodawcom większą elastyczność rozwiązywania stosunku pracy z pracownikami o relatywnie krótkim stażu pracy. Wprowadzenie jednego kontraktu proponują Komisja Europejska oraz Bank Światowy. Prace nad taką regulacją prowadzono m.in. we Włoszech, Francji i Hiszpanii.
<b>Kontrakty zerowe</b>	Pracownik zatrudniony na tych zasadach jest w pełni dyspozycyjny i powinien przepracowywać kilka godzin w tygodniu. Pracodawca nie ma obowiązku zapewnienia minimalnej liczby godzin pracy (czyli stałej pracy). Zatrudnieni na kontraktach zerowych mają natomiast prawo do urlopu wypoczynkowego i stawki minimalnej. Kontrakty te są bardzo popularne. Stosuje się je zarówno w branży usługowej i gastronomii, ale też w publicznej służbie zdrowia. Kontrakty zerowe funkcjonują w Wielkiej Brytanii i Holandii.
<b>Mini job</b>	Jest to praca w niepełnym wymiarze godzin, w której zatrudniony nie może zarobić więcej niż 450 euro miesięcznie. Mini job jest objęta minimalną stawką godzinową (8,50 euro). Obowiązują również preferencyjne zasady opodatkowania oraz oskładkowania (choć ograniczone w 2015 r.). Ta forma zatrudnienia jest popularna wśród osób wykonujących różnego rodzaju prace domowe, mających nieregularny czas pracy oraz pracujących sezonowo. Praca zw. mini job jest stosowana w Niemczech.

Tabela 20. Wprowadzane zmiany prawne zmierzające do zrównania zatrudnienia niepracowniczego z zatrudnieniem pracowniczym

<b>Zmiany prawne zmierzające do zrównania zatrudnienia niepracowniczego z pracowniczym</b>
Od 2011 r. obowiązuje tzw. ustawa antydyskryminacyjna, która zawiera zakaz nierównego traktowania w zakresie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w szczególności w ramach stosunku pracy albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.
Od 2016 r. rodzice zatrudnieni na umowach zlecenia oraz prowadzący działalność gospodarczą mogą wymieniać się płatną opieką nad dzieckiem (okresami pobierania zasiłku macierzyńskiego). Tym, którzy nie mają prawa do zasiłku przysługuje natomiast specjalne świadczenie rodzicielskie w wysokości 1000 zł miesięcznie przez rok.
Od 2016 r. szerszemu oskładkowaniu podlegają umowy zlecenia, co było uzasadnione koniecznością zapewnienia osobom pracującym w tej formie lepszego zabezpieczenia emerytalnego.
Od 2017 r. ma zostać wprowadzona minimalna stawka godzinowa przy umowach zlecenia i innych umowach o świadczenie usług oraz samozatrudnieniu.
W wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r. osoby samozatrudnione i pracujące na umowach cywilnoprawnych mają uzyskać prawo zrzeszania się w związkach zawodowych.

Zrównywanie umowy cywilnoprawnej z umową o pracę z prawnego punktu widzenia jest wątpliwe, ponieważ dotyczy dwóch różnych porządków prawnych – prawa cywilnego i prawa pracy. Ponadto dążenie do ujednoczenia obu rodzajów umów w konsekwencji może doprowadzić do zatarcia występujących między nimi odrębności, a co za tym idzie do ustawowego usankcjonowania w prawie atypowych form zatrudnienia, co zapewne będzie stanowiło zachętę do ich szerszego stosowania. Zatrudnienie niepracownicze stanie się zwykłą formą wykonywania pracy, równoprawną z umową o pracę. Istnieje zatem potencjalne ryzyko, że stosunek pracy może przestać być uznawany za tę najbardziej właściwą, preferowaną i pożądaną formę zatrudnienia. Nie można również wykluczyć tego, że wprowadzanie kolejnych uprawnień dla osób niebędących pracownikami i wiążące się z tym wyższe koszty, spowodują zwiększenie szarej strefy (co pozbawiłoby pracujących, obecnie przystępujących im praw). Zjawisko to może być także konsekwencją wprowadzonych zmian prawnych zmierzających do większego oskładkowania umów zleceń oraz zapowiadanego oskładkowania umów o dzieło.

Zmiany prawne dotyczące zrównania zatrudnienia pracowniczego z zatrudnieniem niepracowniczym mają służyć jednemu celowi – poprawie warunków pracy osób pracujących. Trudno jednak ocenić, czy ten cel uda się zrealizować. Proponowane dotychczas rozwiązania mogą mieć bowiem negatywne konsekwencje zarówno dla rynku pracy, jak i dla samych pracujących. Ponadto należy zauważyć, że mają one charakter fragmentaryczny (dotyczą różnorodnych uprawnień i są wprowadzane na podstawie różnych aktów prawnych). W Polsce brakuje systemowego podejścia do problemu ochrony osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych czy samozatrudnienia. Trzeba jed-

nak pamiętać o tym, że wszelkie regulacje w tym zakresie będą stanowiły przełom na rynku pracy i dlatego powinny być przemyślane oraz wypracowane w ramach dialogu społecznego. Zgodnie z obserwowanymi trendami wprowadzenie wybranych regulacji prawnych w zakresie zrównania uprawnień wydaje się być jednak nieuniknione.

### 3.4. CZY DODATKOWE UPRAWNIENIA ZWIĄZANE Z RODZICIELSTWEM PRZYCZYNIĄ SIĘ DO WZROSTU DZIETNOŚCI?

Rozważania dotyczące polityki prorodzinnej w Polsce zaistniały w debacie politycznej tak naprawdę dopiero w ostatnich kilku latach. W znacznej mierze był to skutek upowszechniania wiedzy na temat negatywnych prognoz demograficznych dla naszego kraju oraz konsekwencji społeczno-gospodarczych tzw. zjawiska depresji urodzeniowej przy jednoczesnym ujemnym saldzie migracyjnym. Jak wynika z danych GUS systematyczny spadek liczby urodzeń w Polsce obserwowany jest od 1984 r. Tempo tego zjawiska wzrosło w latach 90., a w roku 2003 współczynnik dzietności spadł do rekordowo niskiego poziomu 1,22. W 2015 r. współczynnik ten oszacowany został na poziomie 1,33, co plasuje nasz kraj na 216 pozycji wśród pozostałych państw na świecie. Według najbardziej prawdopodobnego scenariusza do 2050 r. liczba ludności Polski spadnie o ponad 4,5 mln, tj. do 34 mln osób. Wskutek postępującego procesu starzenia się społeczeństwa współczynnik obciążenia demograficznego ludnością w wieku nieprodukcyjnym (tj. w wieku 0-17 lat i 67+) wyniesie w ostatnim roku prognozy 78 osób (powrót do ustawy emerytalnej sprzed 1.01.2013 r. zwiększyłby ten wskaźnik do 105 osób).

Wykres 27. Współczynnik dzietności w państwach UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Wykres 28. Średni wiek kobiet, w jakim rodzą dzieci



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Zainteresowanie tematyką oraz praktycznymi rozwiązaniami na rzecz zwiększenia dzietności i poprawy warunków bytowych rodzin poskutkowało wdrożeniem zmian w prawie, które mają sprzyjać decyzjom prokreacyjnym par oraz urzeczywistniać treści zawarte w art. 18 i art. 71 Konstytucji RP.

#### Konstytucja RP

**Art. 18.** Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

**Art. 71. 1.** Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

**2.** Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

Realne zmiany rozpoczęły się w 2011 r. od inwestycji w rozwój instytucjonalnej opieki nad małymi dziećmi, która miała być upowszechniona poprzez zróżnicowanie dostępnych form tej opieki (tj. żłobki, kluby dziecięce, opiekunowie dzienni, nianie), niskie koszty, odpowiednią liczbę placówek i elastyczne godziny ich otwarcia. Warto przypomnieć, że jeszcze rok wcześniej wskaźnik objęcia instytucjonalną opieką dzieci w wieku 0-3 wynosił w naszym kraju 2,7 proc., podczas gdy w założeniach Europejskiej Strategii Zatrudnienia przewidywano, że państwa członkowskie UE do 2010 r. powinny osiągnąć ten wskaźnik na poziomie 33 proc. W pierwszym półroczu 2015 r. po 5 latach funkcjonowania ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech (Dz.U.2011.45.235, z późn. zm.) instytucjonalną opieką (w instytucjach utworzonych i/lub prowadzonych przez gminę oraz dotowanych przez gminę) objętych było zaledwie 3,7 proc. dzieci w tym wieku. Uwzględniając fakt, że niemal 20 tys. miejsc opieki pozostawało niewykorzystanych, mogłoby znaleźć w nich opiekę 5 proc. dzieci. Jednocześnie prawie 25 tys. osób oczekiwało na listach rezerwowych, co wskazuje na problem związany z niedopasowaniem zapotrzebowania do lokalizacji placówek.

Od 1999 r. najwyższą intensywnością płodności charakteryzują się kobiety w przedziale wiekowym 25-29 lat, które zdeklasowały pod tym względem kobiety w wieku 20-24 lat. Obserwowane trendy pozwalają na wyprowadzenie wniosku, że średni wiek macierzyństwa będzie w dalszym ciągu wzrastał. W tym kontekście coraz większym wyzwaniem jest kreowanie polityki prorodzinnej, uwzględniającej uwarunkowania rynku pracy. Gwałtowne zmiany społeczno-gospodarcze po 1989 r. przyniosły ze sobą m.in. wzrost odpowiedzialności gospodarstw domowych za ich sytuację ekonomiczną. Rodziny uzależniają decyzję o posiadaniu potomstwa w znacznej mierze od swojej kondycji finansowej oraz możliwości godzenia życia zawodowego z rodzinnym.

#### Najczęściej wskazywanymi przez rodziny oczekiwaniami wobec państwa są:

- Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin – 41%
- Tworzenie miejsc pracy dla ludzi młodych – 41%
- Pomoc rodzinom w trudnej sytuacji materialnej – 32%
- Pomoc w bezpiecznym powrocie matek małych dzieci do pracy – 23%
- Stwarzanie warunków umożliwiających godzenie pracy zawodowej z opieką nad dziećmi – 21%

Źródło: Badania TNS Polska przeprowadzone w 2015 r. na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli

Doświadczenia innych państw europejskich pokazują, że tam, gdzie działania rządu skupiły się na rozwiązaniach sprzyjających łączeniu rodzicielstwa z karierą zawodową, obecnie obserwuje się zarówno wysokie współczynniki dzietności, jak i wysokie wskaźniki zatrudnienia kobiet. Przykładami państw, które osiągnęły opisane rezultaty są m.in. Francja i Szwecja.

Tabela 21. Uprawnienia rodzicielskie przysługujące we Francji

<b>Francja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We Francji ustawodawca dużą wagę przyłożył do rozwiązań instytucjonalnych dotyczących opieki nad osobami zależnymi, co umożliwia rodzicom świadczenie pracy zarobkowej, podczas gdy osoba zależna ma zapewnioną odpowiednią opiekę, bądź też wsparcie finansowe państwa przez pewien okres w sytuacji, gdy rodzic chce lub musi sprawować taką opiekę samodzielnie.</li> <li>• W przypadku dzieci do 3 roku życia rodzice mogą korzystać ze zróżnicowanych form wsparcia instytucjonalnego, takich jak żłobki zespołowe, pobytowe, rodzinne i rodzicielskie oraz ogródki dziecięce. Koszt takiej opieki wynosi 9 proc. przychodów rodziny.</li> <li>• Dzieckiem może się opiekować również profesjonalna niania lub asystentka rodzinna, do których zatrudnienia państwo doptaca zasiłek w kwocie pozwalającej na opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne opiekunki oraz częściowo innych kosztów jej zatrudnienia. Wysokość tego zasiłku uzależniona jest od dochodu gospodarstwa domowego.</li> <li>• Po urodzeniu dziecka matka musi wykorzystać 16 tygodni urlopu macierzyńskiego (w tym przed porodem przynajmniej 2 tygodnie), ojcu przysługuje 11 tygodni urlopu.</li> <li>• Rodzic co do zasady otrzymuje zasiłek w wysokości 100 proc. wynagrodzenia.</li> <li>• W przypadku narodzin drugiego i kolejnych dzieci, do ukończenia przez nie 3 roku życia, każde z rodziców może korzystać z urlopu rodzicielskiego w całości lub w częściach oraz łączyć go z pracą w niepełnym wymiarze.</li> <li>• Do świadczeń z tytułu rodzicielstwa uprawniona jest każda osoba pracująca, która była objęta ubezpieczeniem przez 10 miesięcy przed przewidywaną datą porodu.</li> <li>• Niemal wszystkie dzieci w wieku 3-5 lat uczęszczają do przedszkola, przy czym istnieje także rozbudowany system opieki w późniejszych godzinach poza przedszkolem.</li> <li>• Rodzicom przysługują ulgi podatkowe umożliwiające odliczenie wydatków ponoszonych na opiekę, wychowanie i edukację dziecka.</li> <li>• Dzięki inicjatywie francuskiego Ministerstwa Pracy, Stosunków Społecznych, Rodziny i Solidarności powstała Karta Rodzicielstwa w Korporacjach, której pracodawcy-sygnatariusze zobowiązują się do działania w czterech głównych obszarach obejmujących: usługi dla pracowników-rodziców, tj. żłobki w przedsiębiorstwach, wsparcie finansowe w postaci różnych świadczeń, organizację pracy sprzyjającą jej godzeniu z życiem rodzinnym oraz wsparcie rozwoju zawodowego.</li> </ul>
----------------	---

Również wyniki *Diagnozy Społecznej 2013* świadczą o słuszności działań podejmowanych na rzecz umożliwienia łączenia rodzicielstwa z pracą zawodową. W badaniach *Diagnozy* ankietowani za najważniejsze rozwiązania prorodzinne uznali uelastyczenie czasu pracy (56,9 proc.), polepszenie możliwości opieki poza domem dla dzieci do lat 7 (37,1 proc.), możliwość wykonywania części pracy w domu (24,1 proc.) oraz wydłużenie urlopu macierzyńskiego (24 proc.).

Ustawodawca zrealizował niektóre z oczekiwań rodziców w drodze odpowiedniej zmiany przepisów Kodeksu pracy poprzez wydłużenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego o 2 tygodnie oraz wprowadzenie nowego trwającego 26 tygodni urlopu rodzicielskiego. W efekcie zmian rodzice zyskali możliwość rocznego przebywania z nowonarodzonym dzieckiem przy zasiłku macierzyńskim wynoszącym 80 proc. wynagrodzenia. Ułatwieniem w organizacji pracy było uelastyczenie zasad korzystania z dodatkowego urlopu macierzyńskiego, a także nowego urlopu rodzicielskiego z wykonywaniem pracy u pracodawcy udzielającego tych urlopów w wymiarze nie wyższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy. Pracodawca, co do zasady, nadal musi uwzględnić taki wniosek pracownika. Odmowa jest możliwa, pod warunkiem, że pracodawca uzasadni ją względami organizacji lub rodzaju pracy wykonywanej przez pracownika. Opisane zmiany weszły w życie 17 czerwca 2013 r.

Należy zauważyć, że również w 2013 r. ukazał się dokument „Dobry klimat dla rodziny. Program polityki rodzinnej Prezydenta RP”. Strategia ta stanowiła kompleksowe spojrzenie na problematykę wsparcia rodzin oraz zwiększania dzietności. Jednak tylko postulat odnoszący się do regulacji z zakresu prawa pracy znalazł odbicie w kolejnej istotnej nowelizacji przepisów wspierającej ideę zatrudnienia przyjaznego rodzinie. W dniu 2 stycznia 2016 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw. Celem nowelizacji było uproszczenie i uelastyczenie dotychczasowych przepisów związanych z uprawnieniami rodzicielskimi oraz wprowadzenie nowych, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawnej organizacji i ciągłości pracy u pracodawcy. Dodatkowy urlop macierzyński został zlikwidowany, a jednocześnie o okres zniesionego urlopu został wydłużo-

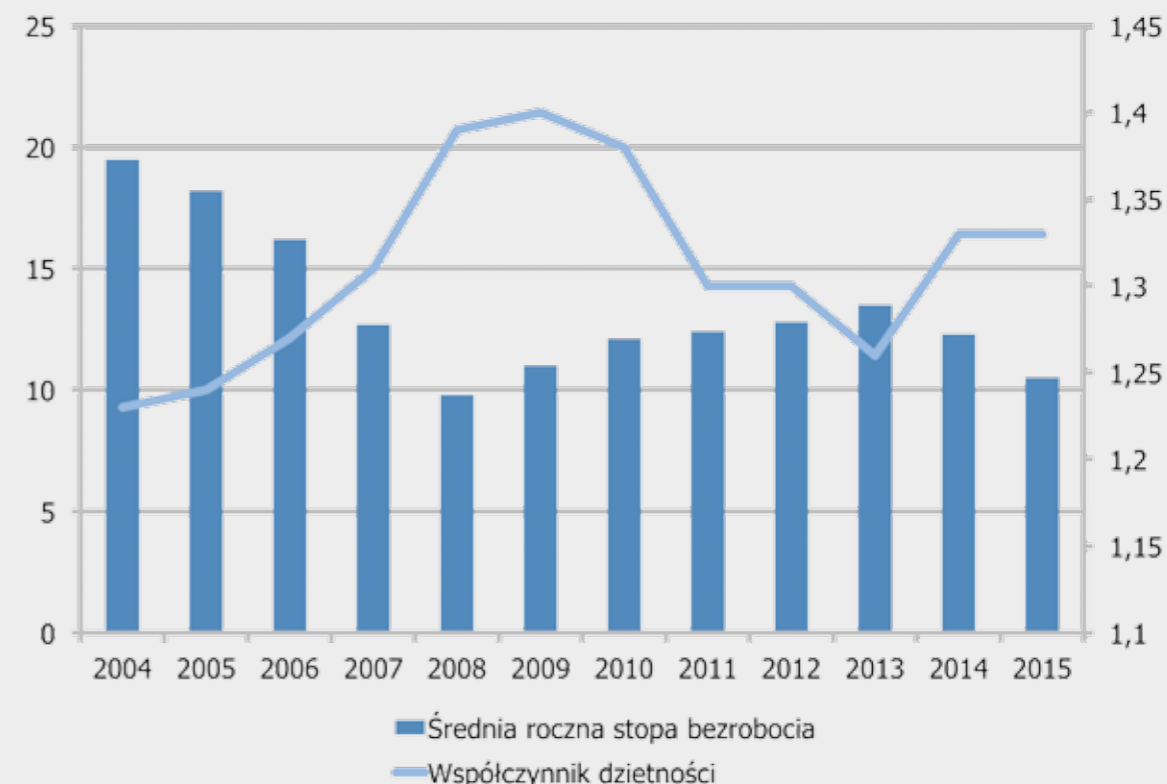
ny urlop rodzicielski. Rodzicom zainteresowanym łączeniem urlopu rodzicielskiego z pracą w niepełnym wymiarze czasu umożliwiono korzystanie z tego rozwiązania nawet przez 64 tygodnie. Przysługujące w każdym roku 2 dni zwolnienia od pracy na dziecko do ukończenia przez nie 14 roku życia można obecnie wykorzystywać w wymiarze godzinowym. Wydłużono okres, w jakim ojcowie mogą wykorzystywać urlopy ojcowskie z 1 roku do dwóch lat od narodzin dziecka. O 7 dni dłuższy jest również termin, jakim dysponuje pracownik na złożenie wniosku o udzielenie urlopu rodzicielskiego i wychowawczego – wynosi on 21 dni po porodzie.

Tabela 22. Informacja dotycząca zmian prawnych obowiązujących od 2 stycznia 2016 r.

Jak było?	Jak jest teraz?
Po urlopie macierzyńskim wynoszącym 20 tygodni rodzic mógł skorzystać z dodatkowego urlopu macierzyńskiego wynoszącego 6 tygodni, a następnie z urlopu rodzicielskiego wynoszącego 26 tygodni.	Dodatkowy urlop macierzyński został zlikwidowany, jednocześnie o okres zniesionego urlopu wydłużono urlop rodzicielski. W efekcie łączna długość płatnych urlopów związanych z opieką nad małym dzieckiem pracującego rodzica pozostała niezmieniona, przy jednoczesnym uproszczeniu obowiązujących przepisów. Rodzicom przysługuje urlop macierzyński w wymiarze 20 tygodni oraz urlop rodzicielski w wymiarze 32 tygodni.
Pracownicy mogli łączyć korzystanie z dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz z urlopu rodzicielskiego z pracą w niepełnym wymiarze czasu przez cały okres trwania tych urlopów, czyli maksymalnie przez 32 tygodnie. Nie było możliwości proporcjonalnego wydłużenia urlopu w związku z korzystaniem z tego uprawnienia.	Rodzicom zainteresowanym łączeniem nowego urlopu rodzicielskiego z pracą w niepełnym wymiarze czasu umożliwiono korzystanie z tego rozwiązania nawet przez 64 tygodnie, czyli wydłużenie urlopu proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy pracownika.
Pracującym rodzicom przysługiwały w ciągu roku kalendarzowego dodatkowe 2 dni urlopu na dziecko do 14 roku życia. Nie było możliwości korzystania z tego urlopu w wymiarze godzinowym.	Przysługujące w każdym roku 2 dni zwolnienia od pracy na dziecko do ukończenia przez nie 14 roku życia można obecnie wykorzystywać w wymiarze godzinowym.
Ojciec mógł skorzystać z urlopu ojcowskiego w wymiarze 2 tygodni do ukończenia przez dziecko 12 miesiąca życia. Nie było możliwości podziału tego urlopu na części.	Wydłużono okres w jakim ojcowie mogą wykorzystywać urlopy ojcowskie do ukończenia przez dziecko 24 miesiąca życia. Umożliwiono podzielenie tego urlopu na dwie części, każda trwająca 1 tydzień.
Pracownica miała 14 dni po porodzie na złożenie tzw. długiego wniosku o skorzystanie bezpośrednio po urlopie macierzyńskim z dodatkowego urlopu macierzyńskiego w pełnym wymiarze oraz bezpośrednio po nim z urlopu rodzicielskiego w pełnym wymiarze.	Na złożenie tzw. długiego wniosku dotyczącego skorzystania bezpośrednio po urlopie macierzyńskim z nowego urlopu rodzicielskiego w pełnym wymiarze pracownica ma po porodzie 21 dni.
Pracownik co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem korzystania (lub rezygnacją) z dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego albo ich części musiał złożyć wniosek w tej sprawie do pracodawcy.	O 7 dni dłuższy jest termin, jakim dysponuje pracownik na złożenie wniosku o udzielenie nowego urlopu rodzicielskiego lub jego części – ma na to 21 dni przed rozpoczęciem korzystania z urlopu. Termin 21 dni obowiązuje także w przypadku zamiaru rezygnacji skorzystania z tych urlopów lub ich części.
Pracownik mógł wykorzystać dodatkowy urlop macierzyński maksymalnie w 2 częściach, zaś urlop rodzicielski w 3 częściach, przy czym wszystkie części musiały przypadać bezpośrednio po sobie, więc całość przysługującego urlopu należało wykorzystać w ciągu pierwszego roku życia dziecka.	Urlop rodzicielski może być wykorzystany maksymalnie w 4 częściach, z których co do zasady żadna nie może być krótsza niż 8 tygodni. Do 16 tygodni urlopu rodzicielskiego można wykorzystać w terminie nieprzypadającym bezpośrednio po poprzedniej części tego urlopu albo nie przypadającym bezpośrednio po wykorzystaniu zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający części tego urlopu. Dzięki temu pracownik może przykładowo wykorzystać 16 tygodni urlopu rodzicielskiego bezpośrednio po urlopie macierzyńskim, natomiast pozostałe 16 tygodni pozostawić sobie do wykorzystania w razie potrzeby do ukończenia przez dziecko 6 roku życia.

Z punktu widzenia rodzica są to niewątpliwie interesujące zmiany, w pewnym zakresie ułatwiające mu godzenie pracy z życiem zawodowym. Jednakże skorzystanie z różnych uprawnień, w tym także elastycznych form zatrudnienia, będzie uzależnione także od możliwości zapewnienia dzieciom odpowiedniej opieki w czasie, który rodzic poświęca m.in. obowiązkom zawodowym. Należy zauważyć, że tak jak istnieje pozytywna korelacja pomiędzy aktywnością zawodową a dzietnością, tak samo zachodzi negatywna zależność pomiędzy stopą bezrobocia na przestrzeni ostatnich lat a wskaźnikiem urodzeń. Z poniższego wykresu wynika, iż wraz ze spadkiem odsetka osób zarejestrowanych w urzędach pracy wzrósł współczynnik dzietności w Polsce.

Wykres 29. Średnia roczna stopa bezrobocia rejestrowanego a współczynnik dzietności w Polsce w latach 2004-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPIPS

W tym kontekście powraca problem zapewnienia instytucjonalnej opieki nad małymi dziećmi, która w dalszym ciągu nie jest wystarczająca. Ze strony państwa potrzeba w tym zakresie większej aktywności, odpowiedniej strategii i inwestycji. Obecnie przyjętym przez państwo kierunkiem w polityce prorodzinnej jest wsparcie finansowe udzielane wszystkim rodzinom bez względu na dochód (tzw. program Rodzina 500 Plus). Wynosi ono 500 zł miesięczne, na każde drugie i kolejne dziecko, do ukończenia przez dziecko 18 roku życia. Warto podkreślić, iż w przywoływanych wcześniej badaniach TNS Polska, działania w postaci jednolitych świadczeń finansowych na każde dziecko, niezależnie od sytuacji materialnej rodziny, zyskały uznanie wśród zaledwie 12 proc. ankietowanych. Wobec wysokich wydatków ponoszonych przez państwo na realizację przedmiotowego programu począwszy od kwietnia 2016 r. alternatywne rozwiązania w zakresie polityki prorodzinnej, lecz o charakterze prozatrudnieniowym, mogą nie być realizowane ze względu na brak funduszy. Do postulatów tych zaliczyć należy zwiększenie kwoty wolnej od podatku dochodowego oraz uzupełnienie luki w systemie opieki nad małymi dziećmi w wieku 1-3 lat o instrument, jakim mógłby być bon opiekuńczo-wychowawczy. Pod znakiem zapytania stoi również zaangażowanie państwa w dalszy intensywny rozwój instytucjonalnych form opieki nad małymi dziećmi.

### **POROZUMIENIE RAMOWE DOTYCZĄCE URLOPU RODZICIELSKIEGO (ZMIENIONE) z dnia 18 czerwca 2009 r.**

#### **Preambuła**

Niniejsze porozumienie ramowe między europejskimi partnerami społecznymi: BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC (oraz komitetem łącznikowym EUROCADRES/CEC) zmienia porozumienie ramowe dotyczące urlopu rodzicielskiego zawarte w dniu 14 grudnia 1995 r., określając minimalne wymogi dotyczące urlopu rodzicielskiego jako ważnego środka służącego godzeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi oraz wspierającego równe szanse i równe traktowanie kobiet i mężczyzn.

#### **Klauzula 2: Urlop rodzicielski**

1. Niniejsze porozumienie przyznaje pracownikom – mężczyznom i kobietom – indywidualne prawo do urlopu rodzicielskiego z powodu narodzin dziecka lub przysposobienia dziecka, aby umożliwić im opiekę nad tym dzieckiem do czasu osiągnięcia przez nie pewnego wieku – wynoszącego maksymalnie osiem lat – który zostanie określony przez państwa członkowskie lub partnerów społecznych.
2. Urlopu udziela się na okres co najmniej czterech miesięcy i, w celu wspierania równych szans i równego traktowania kobiet i mężczyzn, powinien on być w zasadzie przyznawany bez możliwości przenoszenia. By zachęcić do bardziej wyrównanego korzystania z urlopu przez oboje rodziców, co najmniej jeden z czterech miesięcy przyznawany jest bez możliwości przenoszenia. Zasady odnoszące się do okresu, którego nie można przenieść, należy określić na szczeblu krajowym poprzez prawodawstwo lub układy zbiorowe, z uwzględnieniem przepisów dotyczących urlopów obowiązujących w państwach członkowskich.

#### **Klauzula 3: Zasady stosowania**

1. Warunki korzystania z urlopu rodzicielskiego i szczegółowe zasady występowania o udzielenie tego urlopu są określone przez przepisy prawa lub układy zbiorowe w państwach członkowskich, z zastrzeżeniem przestrzegania minimalnych wymogów określonych w niniejszym porozumieniu. Państwa członkowskie lub partnerzy społeczni mogą w szczególności: a) zdecydować, czy urlop rodzicielski jest przyznawany na zasadach pełnego czy niepełnego wymiaru czasu pracy, w częściach czy w formie systemu kredytu czasowego, uwzględniając potrzeby zarówno pracodawców, jak i pracowników; b) uzależnić przyznanie uprawnień do urlopu rodzicielskiego od kwalifikującego okresu zatrudnienia lub stażu pracy, który nie może przekroczyć jednego roku; stosując ten przepis, państwa członkowskie lub partnerzy społeczni zapewniają, by przy obliczaniu okresu kwalifikującego w przypadku kolejnych umów na czas określony – zdefiniowanych w dyrektywie Rady 1999/70/WE dotyczącej pracy na czas określony – zawieranych z tym samym pracodawcą uwzględniać sumy okresów obowiązywania tych umów; c) określić okoliczności, w których pracodawca, po przeprowadzeniu konsultacji zgodnie z prawem krajowym, układami zbiorowymi lub praktyką, ma prawo do odroczenia udzielenia urlopu rodzicielskiego z uzasadnionych przyczyn związanych z działalnością przedsiębiorstwa. Wszelkie problemy powstałe w związku ze stosowaniem niniejszego przepisu należy rozwiązywać zgodnie z prawem krajowym, układami zbiorowymi lub praktyką; d) w uzupełnieniu do lit. c) – dopuścić szczególne rozwiązania w celu spełnienia wymogów operacyjnych i organizacyjnych małych przedsiębiorstw.
2. Państwa członkowskie lub partnerzy społeczni określają terminy składania pracodawcom przez pracowników powiadomień o zamiarze skorzystania z urlopu rodzicielskiego, w których to powiadomieniach określa się początek i koniec urlopu. Określając terminy składania powiadomień, państwa członkowskie lub partnerzy społeczni uwzględniają interesy pracowników i pracodawców.
3. Państwa członkowskie lub partnerzy społeczni powinni ocenić potrzebę dostosowania warunków udzielenia i zasad korzystania z urlopu rodzicielskiego do potrzeb rodziców dzieci niepełnosprawnych lub dotkniętych długotrwałą chorobą.

Obecnie trudno jest dokonać oceny prorodzinnych zmian w poszczególnych ustawach. Nie są bowiem dostępne dane, które pokazywałyby wyraźną zależność pomiędzy wprowadzeniem przez ustawodawcę określonych rozwiązań a wzrostem dzietności. Najwyższa Izba Kontroli oceniając politykę prorodzinną w Polsce stwierdziła,

że realizowane w ramach niej działania są doraźne i choć mogą one stanowić istotne składowe sprawne systemu wsparcia dla polskich rodzin, to pojawiają się na tym polu istotne bariery. Według NIK poszczególne resorty skupiają się na samodzielnych działaniach nie koordynując ich między sobą, a ponadto staraniom tym nie towarzyszy systemowa analiza osiągniętych efektów w powiązaniu z ponoszonymi nakładami. Ponadto, biorąc pod uwagę wcześniejsze analizy oraz międzynarodowe doświadczenia, bez wątpienia realizacja efektywnej polityki prorodzinnej powinna być ściśle powiązana z polityką zatrudnieniową.

### **3.5. CZY KONTROLE PIP SKUTKUJĄ POPRAWĄ SYTUACJI NA RYNKU PRACY?**

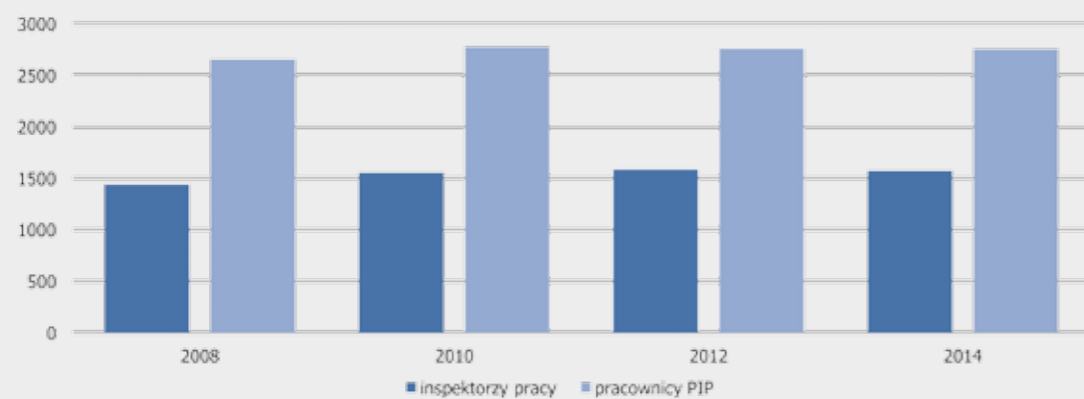
Organem sprawującym nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy w Polsce jest Państwowa Inspekcja Pracy, działająca na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. 2007 nr 89, poz. 589). Zakres funkcjonowania tej instytucji na przestrzeni ostatnich lat był wielokrotnie modyfikowany i w obecnie obowiązującym stanie prawnym daleko wykracza poza tradycyjnie rozumiane przez pracodawców zagadnienia dotyczące prawa pracy, legalności zatrudnienia czy ochrony zdrowia i życia osób pracujących. Wśród ustawowych zadań PIP znalazły się bowiem również m.in. kontrole wyrobów pod kątem spełniania wymagań zasadniczych, przestrzegania wymagań bhp w przypadkach używania organizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W 2017 r. planowane są kolejne zmiany polegające na kontroli minimalnego wynagrodzenia określonego stawką godzinową osób zatrudnionych w ramach umów cywilnoprawnych oraz przepisy umożliwiające inspektorom PIP dokonywanie administracyjnego przekształcania umów cywilnoprawnych w umowy o pracę.

Nasuwają się więc pytania, czy instytucja o tak szerokim zakresie zadań i uprawnień może je realizować efektywnie i skutecznie oraz czy jest w stanie funkcjonować w poszanowaniu praworządności i umiaru stosowania władczych środków oddziaływania na pracodawców, adekwatnie do stopnia stwierdzonych w czasie kontroli uchybień lub nieprawidłowości? Coroczne sprawozdania Głównego Inspektora Pracy prowadzą do wniosku, że Państwowa Inspekcja Pracy doszła już do takiego momentu, że nie tylko nic więcej na swoich barkach nie podźwignie, a wręcz, że powinna być najszybciej odciążona z szeregu zadań dotyczących m.in. nadzoru nad rynkiem pracy, emerytur pomostowych czy jednoosobowych kontroli legalności zatrudnienia i ustalania stosunku pracy. Oczywiście jest ponadto, że powinny powstać ramy prawne i organizacyjne, aby działania te nie były jedynie iluzoryczne.

*Niestety, uzależnienie Państwowej Inspekcji Pracy od Sejmu RP i Rady Ochrony Pracy, które miało być gwarantem jej niezależności, bezstronności i skuteczności działania, stało się z biegiem lat jej „kulą u nogi”. Proces poszerzenia uprawnień PIP doprowadził do sytuacji odchodzenia od pierwotnych zadań inspektorów pracy, którzy zostali powołani do likwidowania i ograniczania zagrożeń zawodowych. Ponadto usytuowanie to, z uwagi na często sprzeczne ze sobą interesy członków Rady Ochrony Pracy powoduje, że Państwowa Inspekcja Pracy nie już zdolna z własnej inicjatywy i samodzielnie wydestakować się z tego stanu uwikłania i wzajemnych powiązań. Niezbędna jest więc natychmiastowa pomoc z zewnątrz, poprzedzona wnikliwą i przede wszystkim obiektywną analizą w ramach Rady Dialogu Społecznego.*

Patrząc na coroczne sprawozdania Państwowej Inspekcji Pracy, ukazujące wyniki działań kontrolnych i prewencyjnych za rok poprzedzający, z całą pewnością można zauważyć ogromny wysiłek wkładany w realizację założonych limitów kontrolnych, walkę z patologiami w sferze zatrudnienia oraz dążenie do bezpieczniejszych i lepszych warunków pracy. W latach 2008 – 2014 w Państwowej Inspekcji Pracy pracowało średnio ok. 1550 wysoko wykwalifikowanych inspektorów pracy przy średniej zatrudnienia wszystkich pracowników tej instytucji wynoszącej ok. 2740 osób.

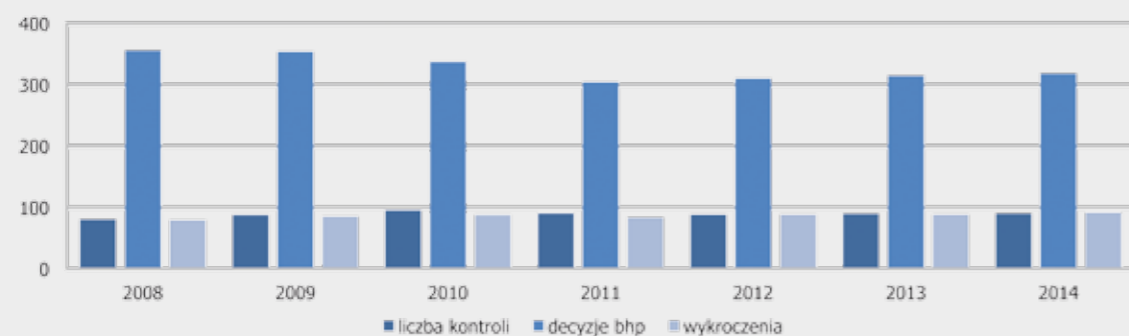
Wykres 30. Zatrudnienie w PIP w latach 2008-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PIP

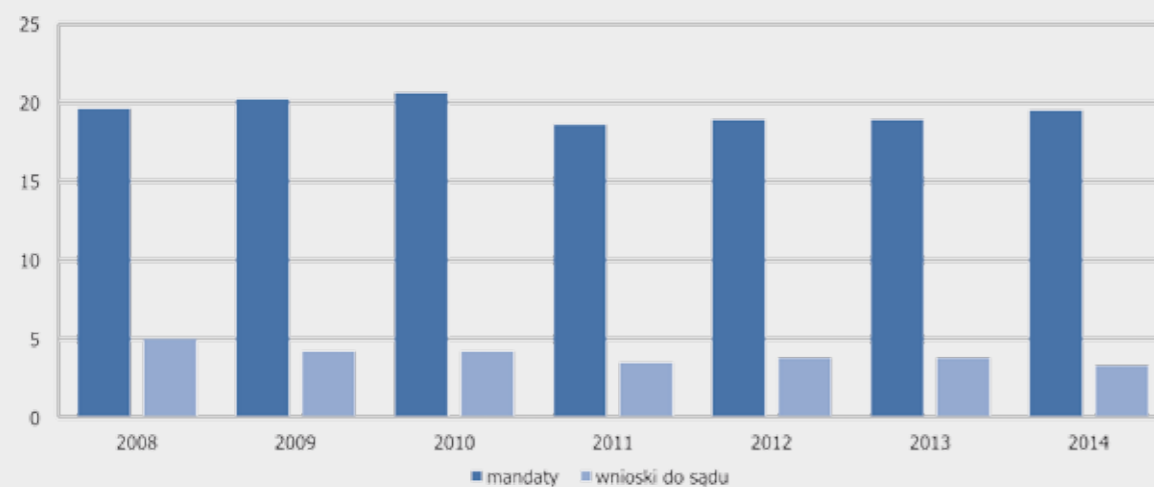
Powyższa grupa inspektorów przeprowadziła w latach 2008-2014 średnio ok. 89 tys. kontroli na rok, podczas których wydawano średnio ok. 327,7 tys. decyzji na rok w sprawach związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy oraz ujawniano średnio ok. 86,5 tys. na rok wykroczeń przeciwko prawom pracowników. Skutkowało to nakładaniem średnio ok. 19,5 tys. na rok grzywnien oraz kierowaniem średnio ok. 3,9 tys. wniosków o ukaranie do sądów.

Wykres 31. Liczba decyzji w zakresie bhp, kontroli oraz wykroczeń w latach 2008-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PIP

Wykres 32. Liczba mandatów oraz wniosków do sądu w latach 2008-2014

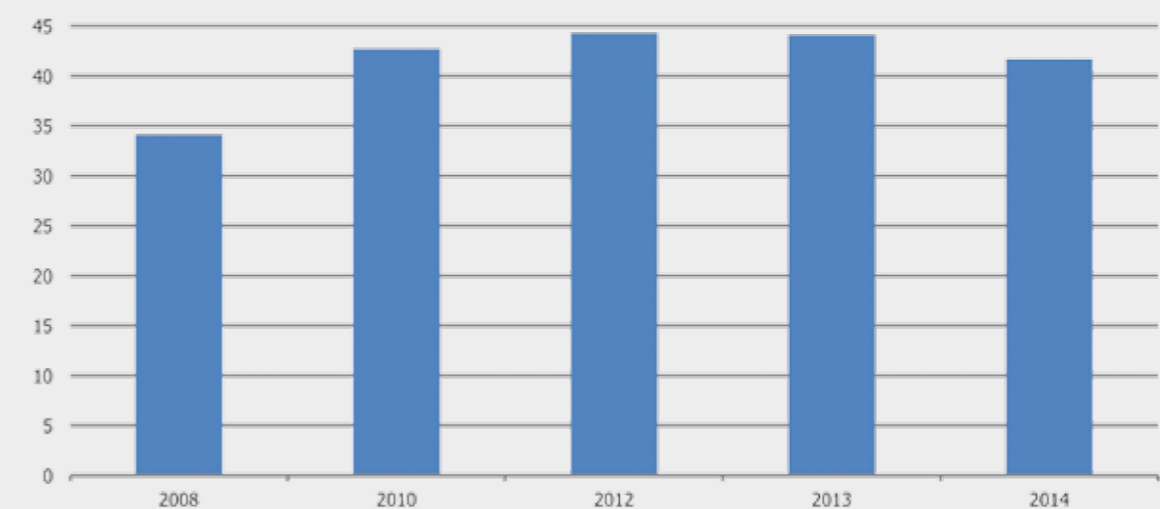


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PIP

Po lekturze sprawozdań PIP nasuwa się niepokojący wniosek, że ogromny wysiłek inspektorów pracy związany z przygotowaniem się do kontroli, jej przeprowadzeniem i postępowaniem pokontrolnym zaczyna się i kończy na jednym zakładzie pracy. Zamiast budować podwaliny systemowych rozwiązań dla rynku pracy, zarówno od strony pracodawców, jak i osób świadczących pracę, inspektorzy przeprowadzają wyrwykowe kontrole. Od lat pojawiają się analogiczne problemy zauważane przez inspektorów pracy – wysoka wypadkowość, praca „na czarno”, niewypłacanie wynagrodzeń lub innych świadczeń ze stosunku pracy i od lat nie zmieniają się również ich przyczyny – pośpiech, brawura, nieprawidłowy nadzór nad pracownikami, niewłaściwe przygotowanie pracownika do wykonywania pracy, ograniczanie lub nieprawidłowo rozdysponowywanie środków finansowych na poprawę bezpieczeństwa pracy, wysokie koszty pracy, skomplikowany system prawny i finansowy.

O nieskuteczności działań państwa i Państwowej Inspekcji Pracy w systemowym rozwiązywaniu problemów rynku pracy w Polsce świadczy przede wszystkim bardzo wysoki i utrzymujący się na stałym poziomie odsetek kontroli będących konsekwencją skierowania skargi na pracodawcę. Od dawna dotyczą one tych samych zagadnień: wynagrodzenia, nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, niewłaściwego stanu bhp i czasu pracy. Od lat praktycznie nie zmieniają się relacje procentowe pomiędzy zgłaszanymi problemami, ujawnianymi podczas kontroli.

Wykres 33. Liczba skarg pracowników zgłaszanych do PIP w latach 2008-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PIP

Jest to o tyle ważne, że rozpatrywanie skarg pracowników stanowi bardzo poważny odsetek działań kontrolnych PIP utrzymujący się na stałym poziomie ok. 30 proc. (ok. 25-29 tys. kontroli na rok), przy czym aż ok. 40 proc. skarg nie znajduje potwierdzenia w zebranych podczas kontroli dowodach. Nie doprowadziło to jednak do rzeczowej analizy przyczyn tego zjawiska i jakichkolwiek prób rozwiązania tego problemu.

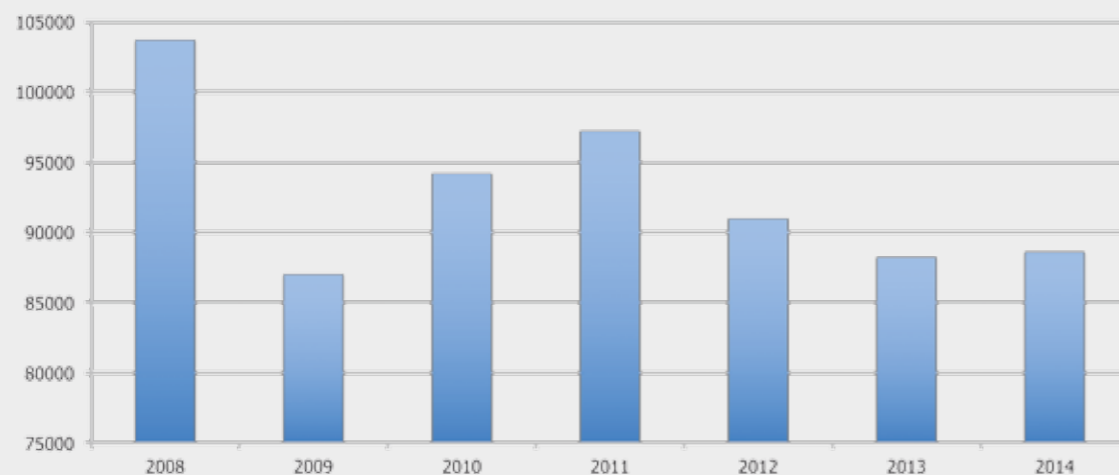
Wśród zgłoszeń pracowników od lat dominują skargi na niewłaściwie obliczone lub nieterminowo wypłacone wynagrodzenie lub inne świadczenia ze stosunku pracy. Podobnie jak dla ogółu skarg, również tutaj utrzymuje się ustabilizowany odsetek (ok. 37 proc.) wszystkich skarg. Znaczna część z nich okazała się w 2014 r. bezzasadna (32 proc.), a dalsze ok. 30 proc. zrodziło tak duże problemy interpretacyjne, że inspektorzy pracy na podstawie zebranego materiału dowodowego bez pomocy sądów nie mogli ich jednoznacznie rozstrzygnąć. Natomiast wśród skarg zasadnych dotyczących wynagrodzeń jedynie w odniesieniu do 141 osób w 2014 r. zostały skierowane do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Przedstawione powyżej dane od lat więc wskazują, że główne problemy dotyczące nieprawidłowości w wypłacie wynagrodzeń i innych świadczeń ze stosunku pracy nie wynikały ze złośliwości czy świadomych i niewłaściwych działań pracodawców, lecz swoją genezę miały w skomplikowanym prawodawstwie dotyczącym poprawnego rejestrowania czasu pracy i wypłaty wynagrodzeń. Kolejną nierozwiązaną przyczyną są powtarzające się sytuacje braku możliwości odzyskania należności od kontrahentów, co skutkuje często gwałtowną zapaścią finansową wielu firm i bezpośrednio przekłada się na brak możliwości terminowego lub w pełnowartościowego zaspokojenia płatności wobec pracowników.

Niezrozumiałym jest więc ciągłe przypisywanie winy za ten stan wyłącznie pracodawcom, przy biernej postawie państwa zarówno od strony legislacyjnej, jak i realnej pomocy w walce z nieuczciwymi praktykami gospodarczymi. Ponadto wątpliwym jest, czy rzeczywiście problem ten powinna dalej doraźnie i chaotycznie regulować Państwowa Inspekcja Pracy w toku działań kontrolnych, czy też znacznie lepszym sposobem nie byłyby rozwiązania systemowe (np. prostsze i jednoznaczne przepisy). Uwolnione dzięki temu zasoby PIP można by wówczas przesunąć do obszarów kontrolnych, które powinny być priorytetowe dla ochrony zdrowia i życia pracujących, a potwierdzeniem skuteczności tych działań w zakresie bhp jest obserwowana w ostatnich latach zmniejszająca się liczba wypadków przy pracy.

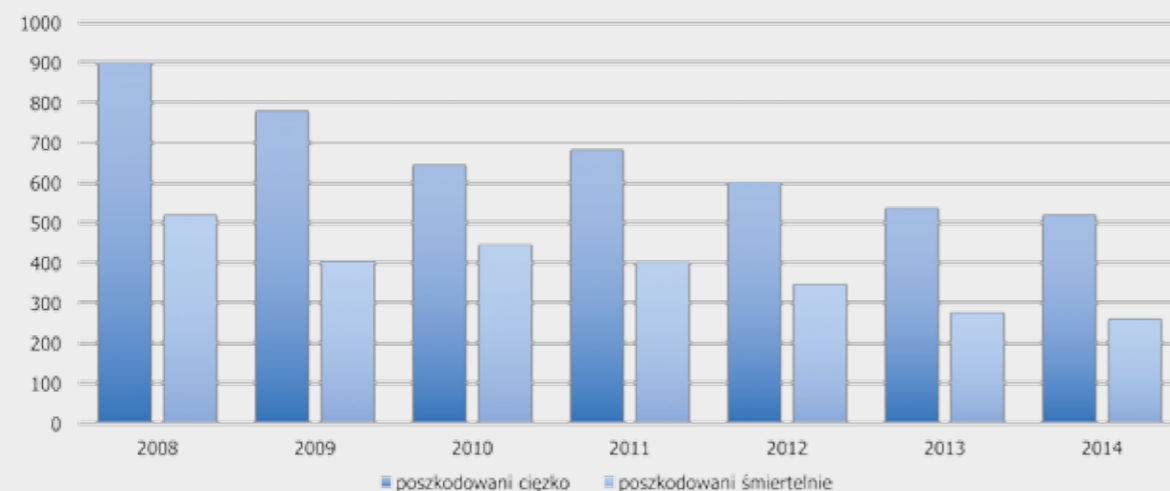
Z przedstawionych wyżej (zaledwie pobieżnych obserwacji) wynika, że kontrole Państwowej Inspekcji Pracy mogłyby i powinny być ważnym narzędziem do analizy zjawisk zachodzących na rynku pracy. Z całą pewnością organ ten, jak pokazują roczne sprawozdania Głównego Inspektora Pracy, potrafi być skuteczny w odniesieniu do pojedynczego pracodawcy, jednak działania zarówno do całych branż, jak i poszczególnych zjawisk, wymagają wizji oraz stawiania konkretnych i realnych celów przez kierownictwo Urzędu. Najbardziej dziwi, że zebrane ogromnym wysiłkiem ludzkim i przy niemałych nakładach finansowych dane z 90 tys. kontroli rocznie, służą prawie wyłącznie do sprawozdawania wyników działalności, a nie znajdują adresata, który potrafiłby wyciągnąć wnioski mogące przetożyć się na politykę państwa, zmierzającą do rozwoju stabilnych i bezpiecznych miejsc pracy w Polsce. Zmiana w podejściu do kontroli, w szczególności w odniesieniu do osiągnięcia zamierzonych efektów, musi być jednak poprzedzona generalnymi zmianami w Państwowej Inspekcji Pracy, ponieważ jest to instytucja zbyt ważna dla całego społeczeństwa, aby zmuszana była do wykonywania coraz większej liczby i coraz bardziej odbiegających od problemów bezpieczeństwa pracy zadań, bez wyposażenia inspektora w podstawowe narzędzie pracy, jakim jest dobre prawo.

Wykres 34. Poszkodowani ogółem w wypadkach przy pracy w latach 2008-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wykres 35. Poszkodowani ciężko i śmiertelnie w wypadkach przy pracy w latach 2008-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

## 4.

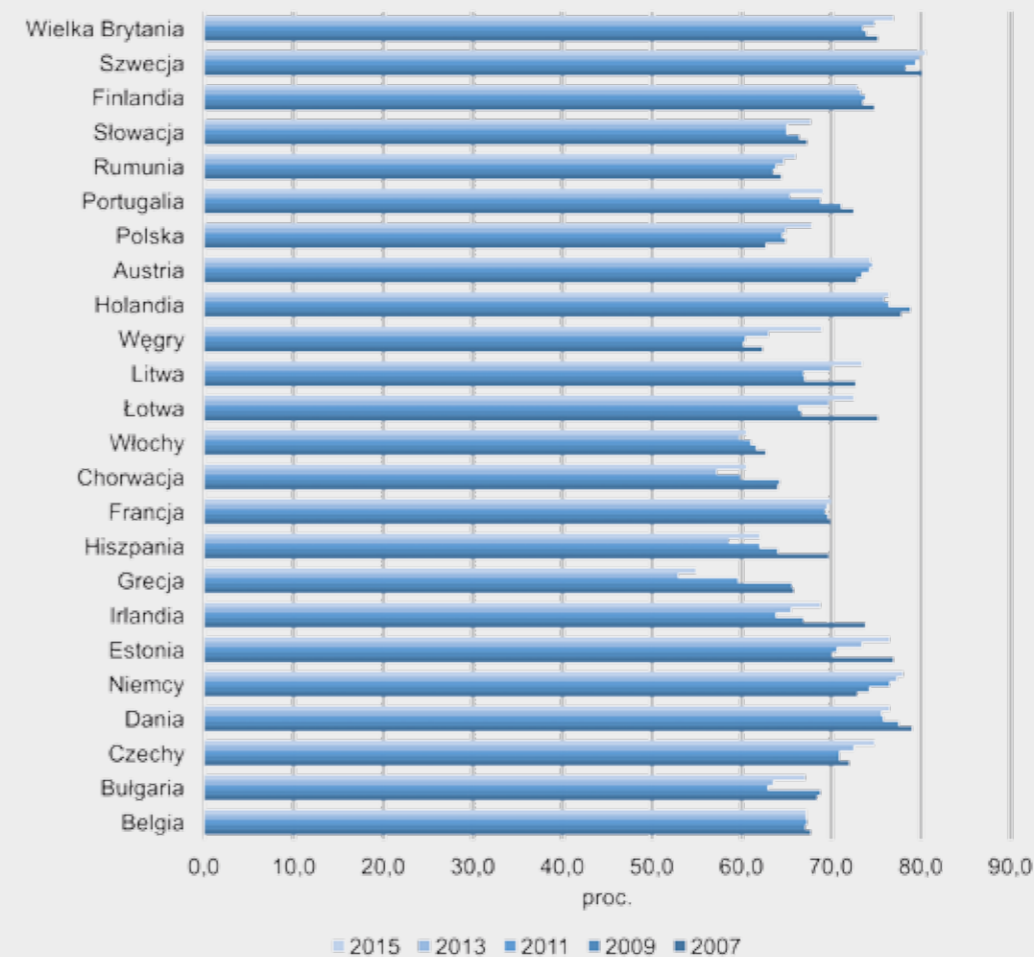
## Bezrobotni

## 4. Bezrobotni

## 4.1. CZY DA SIĘ ZAKTYWIZOWAĆ NIEWYKORZYSTANE POTENCJALNE ZASOBY PRACY?

Polski rynek pracy charakteryzuje niski poziom aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym, co sprawia, że niewykorzystane zasoby pracy są poważnym problemem ekonomicznym i społecznym. W 2015 r. spośród osób między 20 a 64 rokiem życia jedynie 67,8 proc. było zatrudnionych. Dla porównania – w Niemczech w analogicznej grupie wiekowej zatrudnionych jest 78 proc., a w Szwecji – 80,5 proc. Zakładając, że wskaźnik zatrudnienia w Polsce osiągnąłby wartości notowane w Niemczech, liczba pracujących osób w tej grupie wiekowej zwiększyłaby się z obecnych 15 735 tys. do 18 102 tys., przyczyniając się do zdynamizowania rozwoju gospodarczego, poprawy bieżącej kondycji systemu ubezpieczeń społecznych, a także stymulując wzrost dochodów ludności oraz ograniczając zasięg ubóstwa.

Wykres 36. Wskaźnik zatrudnienia osób wieku 20-64 lat w wybranych krajach Unii Europejskiej

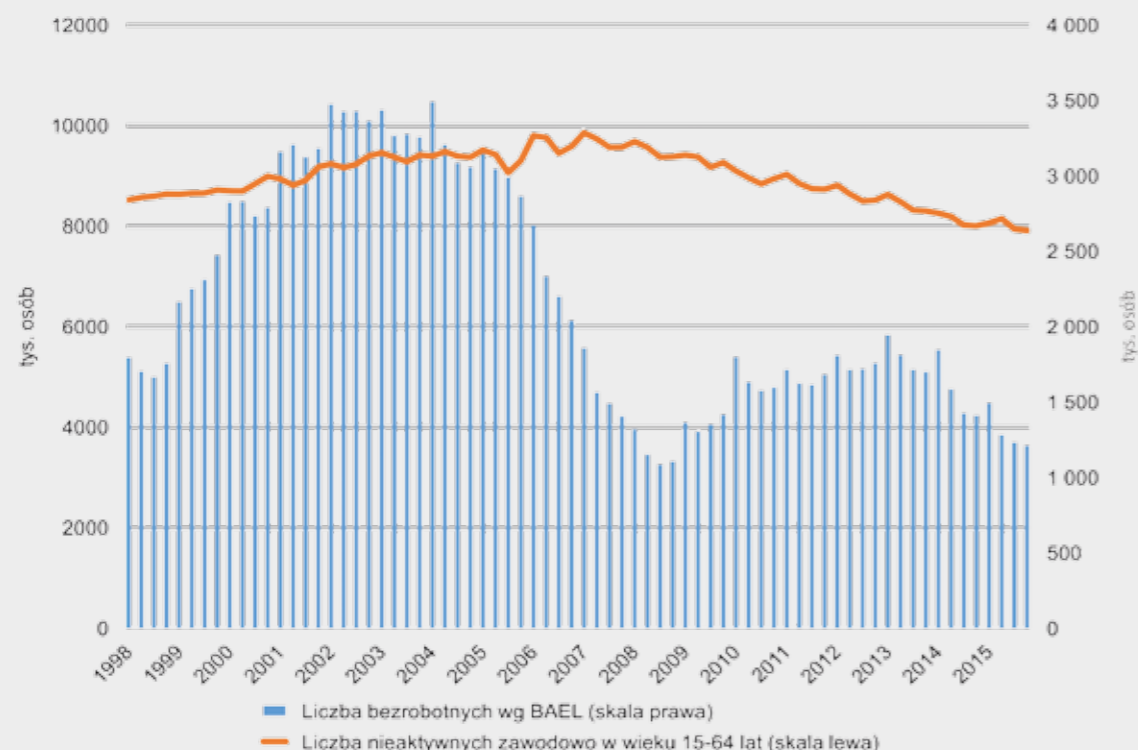


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

W poprzednich latach (z wyłączeniem relatywnie krótkiego okresu wyjątkowo dynamicznego ożywienia gospodarczego w latach 2007-2008) zasadniczą przyczyną występowania tak dużych, niewykorzystanych zasobów pracy było wysokie bezrobocie. Polska gospodarka, zmagająca się wówczas z poważnymi problemami, nie była w stanie stworzyć odpowiedniej liczby nowych miejsc pracy. Jak wskazują wyniki badań aktywności ekonomicznej ludności, w szczytowym momencie (I kw. 2004 r.) bez zatrudnienia pozostawało ponad 3,5 mln mieszkańców kraju. Obecnie sytuacja wygląda jednak inaczej. Liczba bezrobotnych (wg BAEL) w I kw. 2016 r. sięgała 1,2 mln, co odpowiadało 7 proc. ogółu osób aktywnych zawodowo. Jako że najczęściej przyjmuje się, iż naturalna stopa bezrobocia kształtuje się w przedziale od 5 do 7 proc., można stwierdzić, że odsetek osób poszukujących pracy jest bliski swojego docelowego.

go poziomu. Dalsze ograniczanie skali zjawiska bezrobocia staje się w takiej sytuacji coraz trudniejsze i przynosi coraz mniejszy efekt w postaci wzrostu liczby pracujących wyrażonej w wartościach bezwzględnych. Wśród bezrobotnych pozostają bowiem głównie osoby zmieniające pracę (bezrobocie frykcyjne) oraz te, których kwalifikacje zawodowe dalece odbiegają od aktualnych potrzeb rynku lub też z uwagi na ograniczoną mobilność nie przenoszą się do miejsc, gdzie występuje duże zapotrzebowanie na takich pracowników. Przyjmując, że na skutek wzrostu zatrudnienia bezrobocie zostanie ograniczone o kolejne 2 pkt proc. do poziomu 5 proc., będącego dolną granicą naturalnej stopy bezrobocia, niewykorzystane potencjalne zasoby pracy zmniejszyłyby się o ok. 344 tys. osób, co – choć miałyby istotne znaczenie – byłoby relatywnie niewielką zmianą w stosunku do tego, co zostało osiągnięte w poprzednich latach.

Wykres 37. Liczba bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

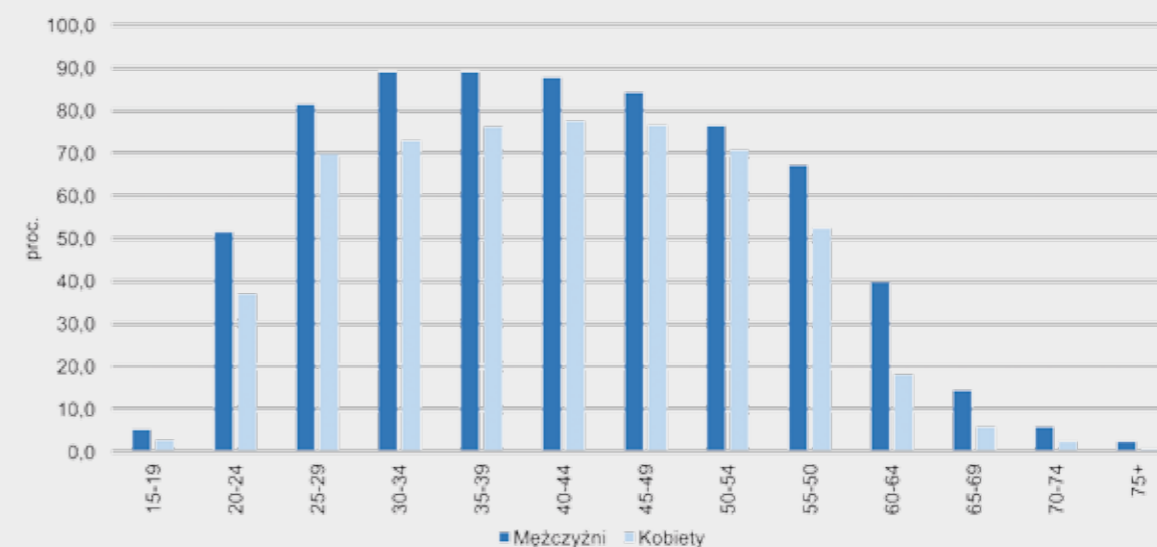
Dlatego też największa, wciąż istniejąca rezerwa niewykorzystanych zasobów pracy, występuje obecnie nie tyle po stronie bezrobotnych, co nieaktywnych zawodowo. Jak wynika z danych Eurostatu, w ostatnim kwartale 2015 r., spośród 23,2 mln mieszkańców Polski w wieku 20-64 lat, jedynie 17,0 mln – a więc 73,4 proc. osób było zatrudnionych lub poszukiwało pracy (dane wyrównane sezonowo). Spośród krajów Unii Europejskiej, w tym samym okresie analogiczny wskaźnik przyjmował niższe wartości w porównaniu z Polską jedynie w Belgii, Chorwacji, Rumunii, Włoszech oraz na Malcie. Dla porównania w Szwecji 86,5 proc. osób w tym wieku jest aktywnych zawodowo, w Niemczech 81,9 proc., a w Szwajcarii – aż 87,1 proc. Oznacza to, że liczba osób nieaktywnych zawodowo w stosunku do populacji jest w Polsce o połowę większa niż w Niemczech oraz dwukrotnie większa w porównaniu ze Szwecją.

Tak duża skala nieaktywności zawodowej wśród osób w wieku produkcyjnym sprawia, że problemy związane z podtrzymaniem dalszego sprawnego funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, które wynikają ze starzenia się społeczeństwa, ulegają dalszemu pogłębieniu. Obecnie, polskie społeczeństwo nadal należy do najmłodszych w Europie, o czym świadczy m.in. to, że niższa mediana wieku wśród państw UE odnotowywana jest jedynie w Luksemburgu, Norwegii, Irlandii, a także na Słowacji i na Cyprze, a odsetek osób w wieku 65 lat i wyższym w relacji do całkowitej populacji wynosi w Polsce 15,4 proc. wobec 21,0 proc. w Niemczech oraz średnio 19,6 proc. w krajach strefy euro. Jednak mimo tej wciąż relatywnie korzystnej sytuacji, pracuje jedynie 41,9 proc. mieszkańców Polski, podczas gdy np. w istotnie „starszych” Niemczech zatrudnionych jest 48,5 proc. populacji kraju.

Zaktywizowanie niewykorzystanych potencjalnych zasobów pracy mogłoby zatem w istotny sposób pomóc w przeciwdziałaniu konsekwencjom starzenia się ludności. Nawet wobec nieuchronnego spadku liczebności osób

w wieku produkcyjnym, wzrost odsetka aktywnych zawodowo i zatrudnionych w tej grupie pomógłby zniwelować wpływ tych niekorzystnych tendencji na liczbę pracujących. Aby utrzymać tę liczbę na obecnym poziomie, wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym – zakładając utrzymanie dalszego wydłużania wieku emerytalnego – musiałby wzrosnąć o 5 punktów procentowych na przestrzeni kolejnych 20 lat. Osiągnięcie takiego rezultatu należy ocenić jako realistyczny cel. Opierając się na prognozie demograficznej, opracowanej przez GUS, można ponadto stwierdzić, że aby utrzymać obecną liczbę pracujących w dalszej perspektywie czasowej, wskaźnik zatrudnienia musiałby osiągnąć wśród osób w wieku produkcyjnym aż 89,7 proc., co byłoby trudne do zrealizowania. Jednak aktywizacja niewykorzystanych potencjalnych zasobów pracy aż do ok. 2045 r. mogłaby skutecznie hamować niekorzystny wpływ trendów demograficznych na wielkość zatrudnienia w Polsce. Osiągnięcie tego celu byłoby jednak znacznie trudniejsze w razie powrotu do wieku emerytalnego 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn. Wówczas w 2050 r. liczba osób wieku produkcyjnym byłaby niższa od obecnej liczby pracujących, co oznaczałoby, że nawet przy 100-procentowej wielkości wskaźnika zatrudnienia nie byłoby możliwe powstrzymanie spadku liczby pracujących. Ponadto dla utrzymania stabilnej liczby pracujących już w 2020 r. musiałby zostać osiągnięty taki poziom wskaźnika zatrudnienia, który w przypadku dalszego wydłużania wieku emerytalnego byłby potrzebny dopiero 15 lat później.

Wykres 38. Wskaźnik zatrudnienia w Polsce w podziale na grupy wiekowe oraz płeć



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Nadal utrzymuje się duża różnica pomiędzy poziomem zatrudnienia wśród mężczyzn i kobiet. W 2015 r. wskaźnik zatrudnienia wśród osób wieku 15-74 lat wynosił w Polsce 63,5 proc. dla mężczyzn, podczas gdy dla kobiet jedynie 49,8 proc. Dla porównania w Szwecji analogiczny wskaźnik przyjmuje wartość 68,8 proc. dla mężczyzn oraz 64,4 proc. dla kobiet, co oznacza, że różnica pomiędzy wskaźnikami zatrudnienia dla obu płci wynosi jedynie 4,4 pkt proc., gdy tymczasem w naszym kraju sięga aż 13,7 proc. Luka we wskaźniku zatrudnienia dla Polski względem Szwecji wynosi tym samym 5,4 pkt proc. w odniesieniu do mężczyzn, a w odniesieniu do kobiet – aż 14,6 pkt proc.

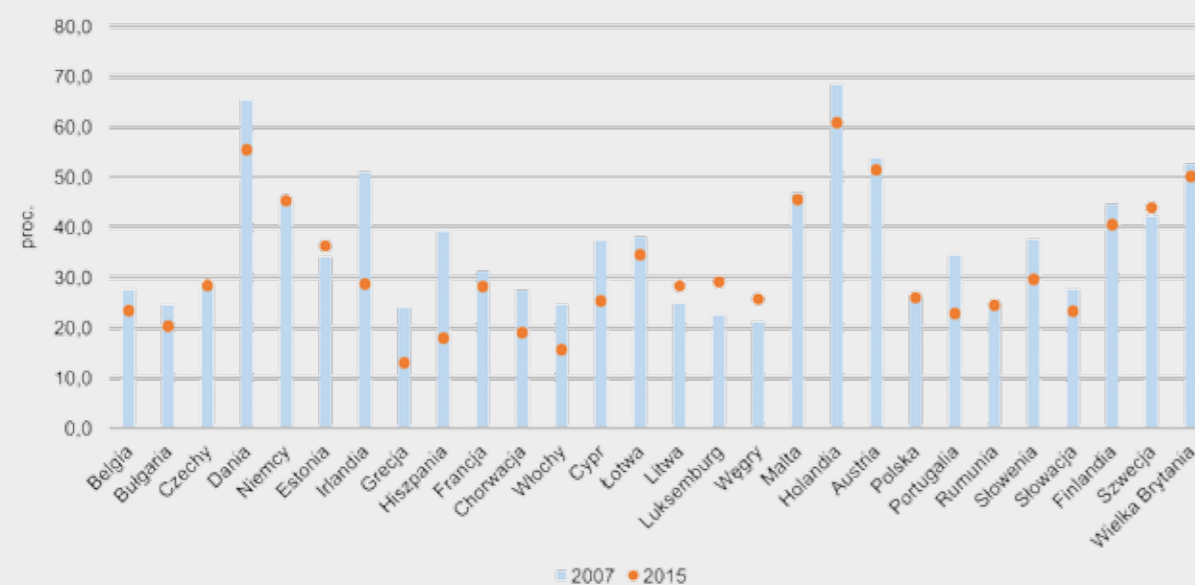
Powyższe dane pokazują, że jednym z podstawowych warunków skutecznego zaktywizowania niewykorzystanych zasobów pracy jest stworzenie warunków sprzyjających większej partycypacji kobiet na rynku pracy, zwłaszcza, że potencjał poprawy wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet jest nieporównywalnie większy niż w przypadku mężczyzn. Aby osiągnąć ten cel, konieczne jest zwiększenie dostępności instytucjonalnych form opieki nad dziećmi oraz osobami starszymi, co często jest obecnie przyczyną rezygnacji z pracy przez kobiety. Ważne jest także ułatwianie oraz promowanie stosowania telepracy, elastycznego czasu pracy oraz możliwości pracy w niepełnym wymiarze czasowym, co sprzyja łączeniu aktywności zawodowej z innymi obowiązkami oraz zajęciami.

Do ograniczenia poziomu zatrudnienia, a tym samym zwiększenia niewykorzystanych potencjalnych zasobów pracy, przyczynia się również zbyt wysoka płaca minimalna oraz klin podatkowy. Dlatego też ważne jest wprowadzanie racjonalnych rozwiązań w tym zakresie. Konkludując, aktywizacja niewykorzystanych zasobów pracy jest nie tylko możliwa, lecz również konieczna. Dzięki niej zahamowane zostałyby bowiem procesy w bardzo negatywny sposób oddziałujące na potencjał wzrostowy polskiej gospodarki oraz kondycję systemu ubezpieczeń społecznych. Realizację tego celu ułatwia bardzo duża przestrzeń do dalszej poprawy wskaźników zatrudnienia w poszczególnych grupach demograficznych.

#### 4.2. CZY STARSZY PRACOWNICY ZABIERAJĄ PRACĘ MŁODYM?

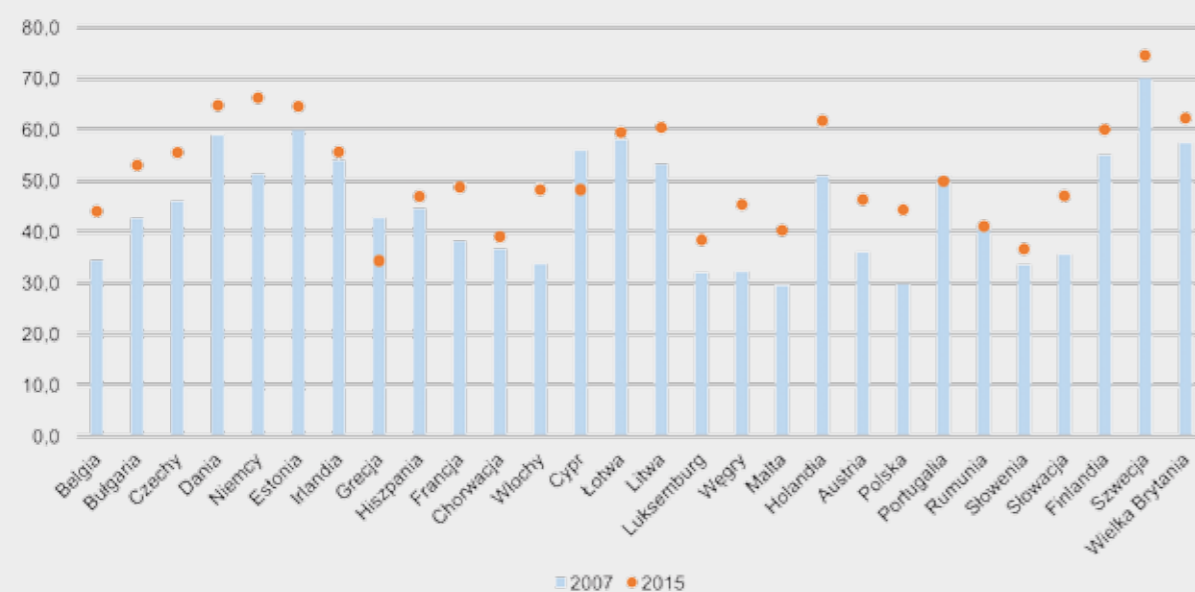
Jednym z najczęściej podnoszonych argumentów przeciwko wydłużaniu wieku emerytalnego jest twierdzenie o blokowaniu miejsc pracy przez osoby w starszym wieku, co utrudnia lub uniemożliwia absolwentom start w życie zawodowe. Prosta analiza danych dotyczących zmiany wskaźnika zatrudnienia osób w najmłodszej oraz starszej grupie wiekowej na przestrzeni ostatnich lat zdaje się potwierdzać tę tezę. W latach 2007-2015 wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-24 lat obniżył się w Unii Europejskiej o 4,1 pkt proc., podczas gdy w tym samym okresie wartość analogicznego wskaźnika w odniesieniu do osób w wieku 55-64 lat zwiększyła się o 8,8 pkt proc. Liczba pracujących w starszym wieku wyraźnie wzrosła, a młodszych – zmalała.

Wykres 39. Wskaźnik zatrudnienia osób wieku 15-24 lat w państwach Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Wykres 40. Wskaźnik zatrudnienia osób wieku 55-64 lat w państwach Unii Europejskiej.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Należy jednak mieć na uwadze fakt, iż wydłużanie okresu pracy zawodowej wcale nie musi być przyczyną występowania tych tendencji. Na zmiany poziomu zatrudnienia w poszczególnych grupach wiekowych wpływa szereg różnych czynników. Rozpatrywany okres był czasem potężnych zmian gospodarczych, co spowodowało duże przeobrażenia w funkcjonowaniu rynku pracy w poszczególnych krajach. Recesja na ogół najbardziej uderza w najmłodszych pracowników, wypychając ich z rynku pracy. W sytuacji, gdy popyt maleje i przedsiębiorstwa są zmuszone do ograniczania poziomu zatrudnienia, na ogół rezygnują one z najmniej sprawdzonych i doświadczonych pracowników. Konkurencja o miejsca pracy ulega zaostrzeniu i częściej wygrywają ją kandydaci o bogatszym życiorysie zawodowym, którzy w trudnych czasach są również bardziej skłonni ograniczać swoje oczekiwania płacowe.

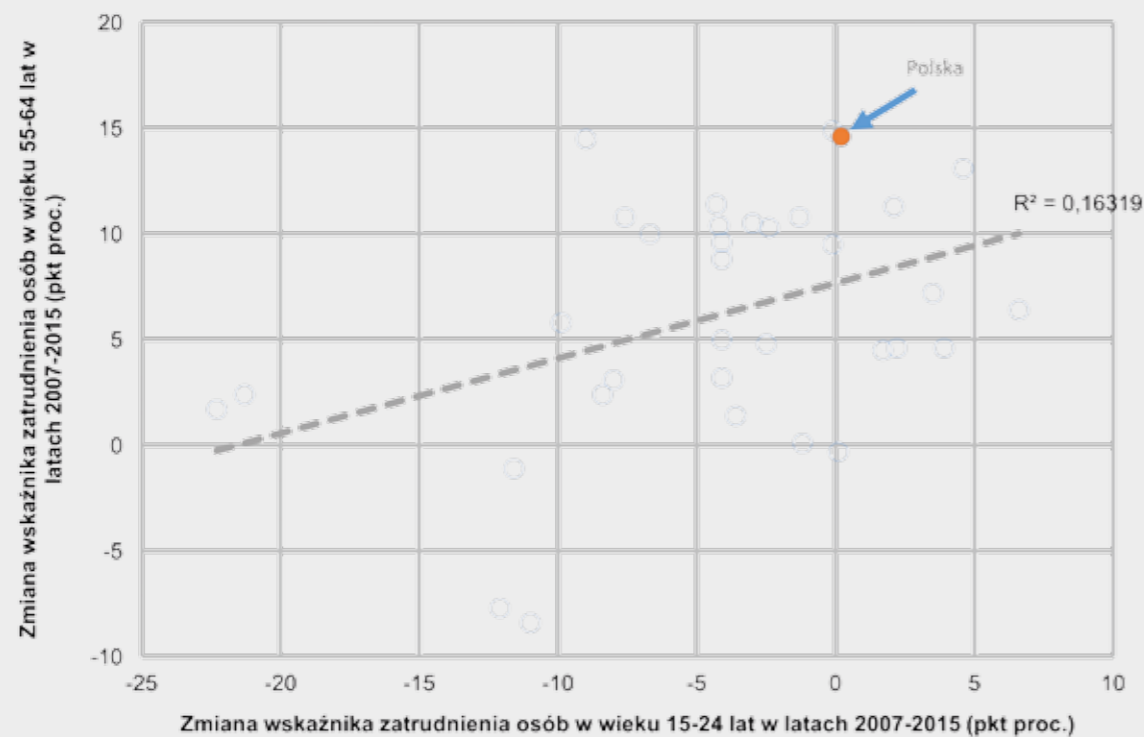
Skalę tego naturalnego zjawiska wydatnie zwiększają sztywne regulacje w zakresie prawa pracy. Utrudnienia w zwalnianiu starszych pracowników, długie okresy wypowiedzenia, a także konieczność wypłacania wysokich odpraw – stanowiących np. w przypadku Hiszpanii (przed wprowadzonymi później zmianami) nawet 42-krotność miesięcznego wynagrodzenia – sprawiły, że znacznie tańszym i prostszym rozwiązaniem było zwalnianie młodszych pracowników. Co więcej, w sytuacji, gdy prawo pracy było nieadekwatne do nowych, naznaczonych niepewnością warunków funkcjonowania biznesu, zaczęło następować zjawisko dualizacji rynku pracy. Nowo zatrudniani – a zatem na ogół młodszy – pracownicy nie mogli już na ogół liczyć na standardowe, stałe umowy o pracę, które coraz częściej były zastępowane atypowymi kontraktami, stanowiącymi formę zatrudnienia niepracowniczego. Z uwagi na łatwość rozwiązania takiego stosunku prawnego w porównaniu z kosztami i trudnościami związanymi z zakończeniem współpracy ze starszym pracownikiem korzystającym z bardzo silnej ochrony przed zwolnieniem, osoby te są szczególnie narażone na utratę pracy, a ich pozycja na rynku jest relatywnie słabsza także dlatego, że firmy zazwyczaj niechętnie inwestują w ich szkolenie. Bardziej elastyczne prawo pracy, zapewniające odpowiednią równowagę pomiędzy specyfiką działalności biznesowej a potrzebą zapewnienia pracownikom właściwej ochrony, mogłoby zatem pomóc zapobiegać wystąpieniu takiej sytuacji, w której maleje poziom zatrudnienia wśród młodych pracowników, a rośnie wśród starszych.

Istnieją również inne przyczyny występowania przeciwstawnych tendencji w zakresie poziomu zatrudnienia młodszych i starszych pracowników. W grupie wiekowej 15-24 lata istotnym czynnikiem wpływającym na ograniczenie odsetka aktywnych zawodowo jest wydłużanie przeciętnego okresu edukacji. Choć odbywa się to kosztem opóźnienia momentu wejścia na rynek pracy, wspomniane zjawisko można oceniać pozytywnie, bowiem wyższy poziom wykształcenia pracowników oznacza zazwyczaj, że są oni bardziej produktywni, osiągają wyższe zarobki i są mniej zagrożeni bezrobociem. W warunkach szczególnie dobrej koniunktury gospodarczej, jaka panowała w roku 2007, w perspektywie krótkoterminowej koszt alternatywny dalszego kształcenia staje się jednak relatywnie wysoki ze względu na możliwość łatwego znalezienia stosunkowo dobrze płatnej pracy przez młode osoby pozbawione doświadczenia zawodowego. Stanowi to zatem silny bodziec ekonomiczny do rezygnacji z kontynuowania nauki. Kiedy sytuacja na rynku pracy ulega daleko idącemu pogorszeniu, wcześniejsze rozpoczęcie pracy zawodowej rzadziej bywa atrakcyjną opcją.

Teza, iż starsi pracownicy zabierają miejsca pracy młodym, na ogół oparta jest ponadto na uproszczonym i błędnym sposobie rozumienia tego, w jaki sposób funkcjonuje gospodarka i rynek pracy. Przyjmuje się bowiem, że istnieje zapotrzebowanie na z góry określoną liczbę pracowników, która zasadniczo pozostaje niezmienna. W takiej zaś sytuacji fakt posiadania pracy przez jedną osobę oznacza, że inna będzie jej pozbawiona – uczestnictwo w rynku pracy jest zatem grą o sumie zerowej. Taki błąd w myśleniu określany jest przez ekonomistów jako lump of labour fallacy. Zapotrzebowanie na pracę ulega stałym zmianom z uwagi na następujący postęp technologiczny oraz związany z nim rozwój i upadek znaczenia poszczególnych gałęzi gospodarki. Zmienna jest także koniunktura determinująca popyt wewnętrzny oraz konkurencyjność eksportu. Ludzie są zarówno producentami towarów i usług, jak i ich konsumentami, dlatego też nie można racjonalnie oczekiwać, że pomimo istotnego spadku liczby ludności starzejącego się kraju, liczba miejsc pracy utrzymać się będzie na niezmiennym poziomie. Wcześniejsza emerytura oznacza niższy poziom świadczeń lub zwiększony poziom opodatkowania mniej licznych pracujących, wytwarzających mniejszy produkt do późniejszego podziału – każde z tych zjawisk prowadzi do obniżenia konsumpcji, a co za tym idzie – ograniczenia popytu oraz redukcji liczby miejsc pracy. Dlatego nawet przyjmując z góry, że zatrudnienie młodszych pracowników jest jedynie substytutem zatrudnienia starszych pracowników, i tak szybsza dezaktywacja zawodowa osób starszych może doprowadzić do ograniczenia szans młodych osób na znalezienie pracy.

Pomimo tego, że w skali całej Unii Europejskiej nastąpił spadek wskaźnika zatrudnienia w najmłodszej grupie wiekowej, a wzrost w starszej, analiza zmian wartości wspomnianego wskaźnika w podziale na poszczególne kraje należące do wspólnoty, nie potwierdza tezy, że większe zatrudnienie starszych osób prowadzi do wypierania młodszych z rynku pracy. Istnieje bowiem dodatnia korelacja pomiędzy zmianami poziomu wskaźnika zatrudnienia w obu tych grupach. Nie występuje zatem taka zależność, zgodnie z którą im bardziej rośnie zatrudnienie wśród starszych osób, w tym większym stopniu maleje zatrudnienie wśród młodych, lecz jest zupełnie odwrotnie – im bardziej wzrosło zatrudnienie wśród starszych, tym większe jest prawdopodobieństwo, że zwiększyło się także w najmłodszej grupie wiekowej. To pozwala sądzić, że zatrudnienie osób starszych nie jest substytucyjne (a więc konkurencyjne) względem młodych, lecz komplementarne.

**Wykres 41. Zależność pomiędzy zmianą wskaźnika zatrudnienia w grupach wiekowych 15-24 lat oraz 55-64 lat w państwach Unii Europejskiej**



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu

Ponadto warty podkreślenia jest fakt, iż w Polsce – w przeciwieństwie do większości pozostałych krajów Unii Europejskiej – w analizowanym okresie od 2007 do 2015 roku nastąpił równoczesny wzrost wskaźnika zatrudnienia w grupie wiekowej 15-24 lat (o 0,2 pkt proc.) oraz 55-64 lat (o 14,6 pkt proc.). Choć zdecydowanie szybciej zwiększała się wartość wskaźnika zatrudnienia w starszej grupie wiekowej, co miało związek przede wszystkim z wydłużaniem przeciętnego okresu aktywności zawodowej, liczba miejsc pracy dla młodszych osób również rosta.

Co już zostało zasygnalizowane, wcześniejsze kończenie okresu pracy zawodowej jest niekorzystne z perspektywy młodych osób oraz może przyczynić się do ograniczenia, a nie zwiększenia ich szans na znalezienie zatrudnienia również ze względu na rosnącą presję, jaką wywieraloby to na system emerytalny. Większa liczba emerytów oznaczałaby konieczność przeznaczania większych środków na wypłaty świadczeń, podczas gdy już obecnie wpływy ze składki emerytalnej są niewystarczające do pokrycia wszystkich bieżących potrzeb. Wcześniejsze przechodzenie na emeryturę w naturalny sposób implikuje zatem wyższe obciążenia nakładane na osoby pracujące, na których spoczywa cały ciężar utrzymywania systemu. Deficyt w funduszu emerytalnym jest pokrywany poprzez dotację z budżetu państwa – w przypadku dalszego zwiększenia jej kwoty, dodatkowe środki musiałyby być pozyskane albo poprzez wzrost długu publicznego, co wiąże się z koniecznością ponoszenia większych kosztów obsługi zadłużenia oraz podwyżki podatków w przyszłości, albo też zwiększenia opodatkowania pracy. Wyższy klin podatkowy powoduje zaś zmniejszenie popytu na pracę.

### 4.3. CZY IMIGRANCY WYPEŁNIĄ LUKĘ NA NASZYM RYNKU PRACY?

Starzenie się polskiego społeczeństwa sprawia, że nawet w przypadku wzrostu zatrudnienia wśród osób w wieku produkcyjnym, liczba pracujących będzie się zmniejszać. Nie musi to oznaczać proporcjonalnie dużego narastania niedoboru pracowników z uwagi na to, że liczba miejsc pracy w gospodarce nie jest z góry określona, lecz zmienia się równoległe do zachodzących przemian demograficznych, technologicznych oraz ekonomicznych. Mówiąc o luce na polskim rynku pracy, nie należy jej zatem rozumieć jako miejsc pracy zwalnianych przez coraz liczniejsze roczniki Polaków przechodzących na emeryturę. Bardziej prawdopodobną przyczyną niedoboru pracowników w przyszłości jest gospodarcza konwergencja Polski względem najbardziej rozwiniętych krajów Europy Zachodniej. Deficyt pracowników pojawił się w tych państwach jeszcze zanim zaczęły ujawniać się poważne konsekwencje starzenia się ludności. Utrzymujący się tam przez długi okres relatywnie dynamiczny wzrost gospodarczy doprowadził do znacznego wzrostu poziomu zatrudnienia oraz płac realnych. W połączeniu z coraz bardziej rozbudowanym systemem pomocy społecznej,

doprowadziło to do daleko idącego ograniczenia podaży pracy w szczególności w segmencie prostych, relatywnie niżej płatnych prac. Z perspektywy potencjalnych imigrantów ekonomicznych z innych krajów takie warunki zatrudnienia są jednak bardzo atrakcyjne, co napędza proces migracji zarobkowej do państw, gdzie podaż pracy jest niedostateczna.

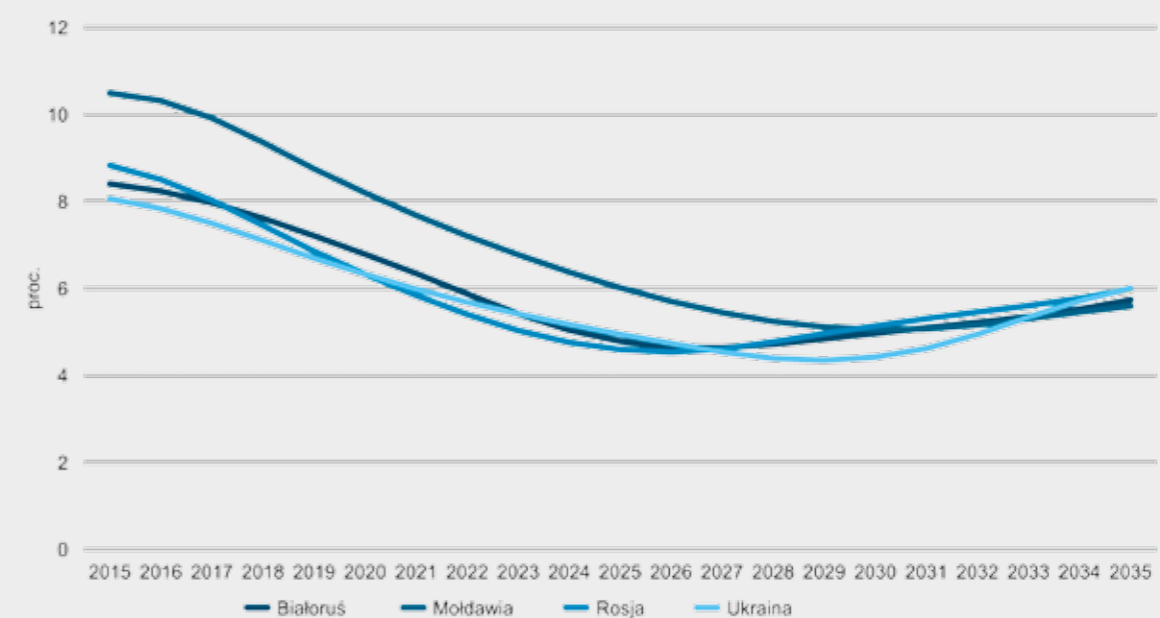
Można oczekiwać, że podobne zjawisko będzie w narastającym stopniu występować również w Polsce w miarę nadrobienia zapóźnienia rozwojowego względem Zachodu. Do powstawania luki na krajowym rynku pracy przyczynia się także emigracja zarobkowa z Polski do krajów Europy Zachodniej. Doprowadziła ona do zaawansowanego ograniczenia podaży pracy, szczególnie odczuwalnego w obszarze prac w sektorze przemysłowym, budowlanym i usługowym, których wykonywanie za granicą nie wymaga biegłej znajomości języków obcych. Jak wynika z danych GUS, skala emigracji z Polski na pobyt czasowy zwiększyła się z 1 mln osób przebywających poza granicami kraju w 2004 r. do 2,32 mln w roku 2014. W konsekwencji niedobór pracowników już obecnie występuje w niektórych sektorach polskiej gospodarki, co sprawia, że migracje do Polski stają się zjawiskiem coraz bardziej pożądanym.

Potrzeba wypełnienia wolnych miejsc pracy nie jest jednak główną przyczyną sprawiającą, że zwiększona migracja do Polski byłaby korzystna. Pomogłoby to bowiem zapobiec lub przynajmniej spowolnić wynikający z niekorzystnych trendów demograficznych spadek liczby pracujących przy jednoczesnym wzroście liczebności grupy osób niepracujących, będących beneficjentami systemu emerytalno-rentowego oraz ochrony zdrowia. Dzięki większemu napływowi imigrantów poprawiłaby się relacja pomiędzy liczbą pracujących a liczbą niepracujących. Ponadto zwiększyłoby się tempo wzrostu gospodarczego za sprawą dodatniej kontrybucji czynnika pracy do dynamiki produktu potencjalnego.

Nie wszyscy imigranci z jednakową łatwością przystosowują się do życia w nowym kraju zamieszkania oraz partycypowania w lokalnym rynku pracy. Bariera językowa, kulturowa i kompetencyjna może odgrywać dużą rolę. Dlatego też w ekonomicznym rachunku korzyści z migracji należy uwzględnić fakt, iż napływ przyjezdnych z innych krajów nie jest równoznaczny z prostym zwiększeniem liczby ludności przy zachowaniu identycznego uśrednionego profilu siły roboczej.

Relatywnie szybko i sprawnie przystosowują się do funkcjonowania na polskim rynku pracy zwłaszcza imigranci przyjeżdżający do Polski z zachodniej granicy, głównie z Ukrainy. Potencjalnym ograniczeniem dla dalszego zwiększania skali migracji z tego kierunku (która przybrała w ostatnich latach znaczne rozmiary) jest trudna sytuacja demograficzna panująca w tych krajach. Podobnie jak w Polsce, w krajach byłego Związku Radzieckiego od kilku dekad utrzymuje się niski wskaźnik dzietności, znacznie niższy od poziomu zapewniającego prostą zastępowalność pokoleń. Skutkuje to szybkim starzeniem się tych społeczeństw, a tym samym stopniowym ograniczaniem liczebności młodszych kohort wiekowych, bardziej skłonnych do migrowania.

**Wykres 42. Ludność w wieku 25-29 lat jako procent całkowitej populacji w wybranych krajach byłego Związku Radzieckiego**

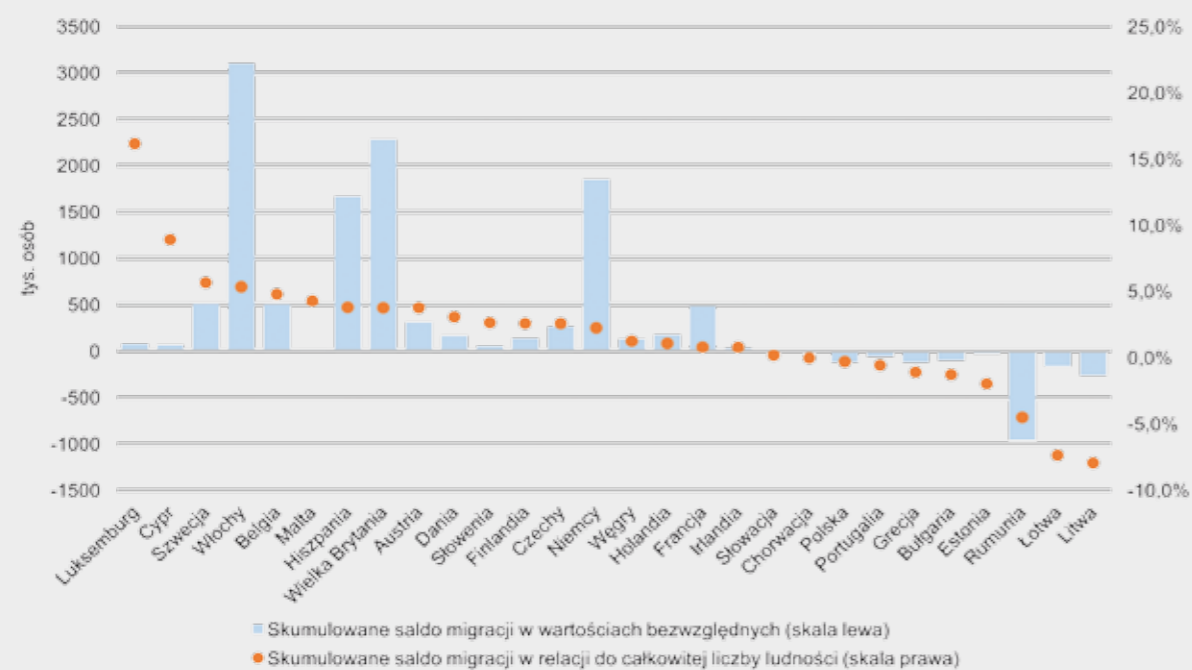


Źródło: obliczenia własne na podstawie prognoz Banku Światowego

Istotną rolę odgrywa także polityka migracyjna prowadzona przez władze publiczne. Może ona zarówno zachęcać do przyjazdu do kraju, jak również tworzyć bariery utrudniające obcokrajowcom dostęp do rynku pracy. W ostatnim czasie, przy okazji nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, rozważano możliwość wprowadzenia przepisów zobowiązujących do ustalania płac przyjeżdżających z zagranicy pracowników sezonowych na poziomie odpowiadającym wysokości wynagrodzeń, jakie otrzymują inni pracownicy w danej branży. Tego rodzaju ograniczenia, jak również utrudnienia w zakresie procedur wydawania zezwoleń na pracę w Polsce, przyczyniałyby się do zmniejszenia skali migracji zarobkowej do Polski. Podtrzymywanie w ten sposób niedoboru pracowników na rynku pracy sprzyja szybszemu wzrostowi płac w sektorach zmagających się z tego rodzaju problemem, lecz jednocześnie ograniczałoby potencjał wzrostowy polskiej gospodarki, a także ujemnie wpływałoby na kondycję finansów publicznych oraz systemu ubezpieczeń społecznych.

Wobec stopniowego wyczerpywania potencjału migracyjnego z kierunku wschodniego, narastać będzie potrzeba przyjmowania pracowników z bardziej odległych krajów. Nie będzie to jednak łatwe zadanie, gdyż Polska musiałaby konkurować o imigrantów z innymi państwami UE oraz EFTA, które również zmagają się z podobnymi problemami demograficznymi. Nie należy oczekiwać, że w krótko- i średnioterminowej perspektywie Polska stanie się popularnym celem migracji z uwagi na relatywnie niższy poziom wynagrodzeń, świadczeń socjalnych oraz usług publicznych w porównaniu z Europą Zachodnią. Polska wciąż pozostaje krajem emigracyjnym, a nie imigracyjnym.

Wykres 43. Skumulowane saldo migracji w państwach Unii Europejskiej w latach 2006-2014

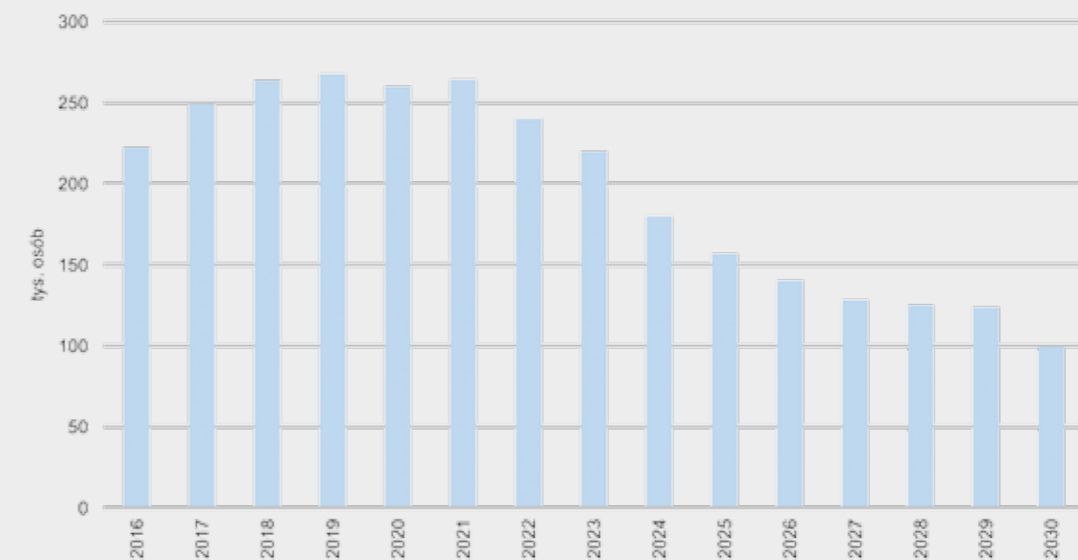


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu

Skala migracji potrzebna do tego, by utrzymać w Polsce liczbę osób w wieku produkcyjnym na dotychczasowym poziomie musiałaby sięgnąć ponad 2,9 mln osób do roku 2030. Aby osiągnąć ten efekt, w latach 2016-2020 roczny poziom napływu migrantów powinien natomiast wynosić 252,6 tys. osób. Tymczasem saldo migracji w Polsce utrzymuje się na ujemnym poziomie – w 2014 r. wyniosło ono -10,9 tys. osób. Aby migranci wypełnili lukę na polskim rynku pracy, dotychczasowe tendencje musiałby ulec gwałtownemu odwróceniu. Imigracja do naszego kraju musiałaby – po pomniejszeniu o emigrację – osiągnąć każdego roku poziom odpowiadający 0,7 proc. całkowitej liczby ludności. Spośród państw Unii Europejskiej podobną lub wyższą skalę imigracji netto notuje się w Niemczech (0,7 proc.), Luksemburgu (2,0 proc.), Malcie (0,7 proc.), Austrii (0,8 proc.) i Szwecji (0,8 proc.). Spośród tych krajów, w porównaniu z 2006 r. jedynie w Niemczech, Luksemburgu oraz na Malcie nastąpił wzrost salda migracji w relacji do liczebności populacji o co najmniej 0,7 pkt proc., jakie musiałoby zostać osiągnięte w Polsce. Biorąc pod uwagę specyfikę niewielkich krajów takich jak Luksemburg i Malta, jedynie Niemcy mogą zostać potraktowane jako reprezentatywny przykład oraz punkt odniesienia. Można zatem stwierdzić, iż osiągnięcie potrzebnych rozmiarów imigracji byłoby teoretycznie możliwe, jednak należałoby oczekiwać, że zajmie to nie mniej niż dekadę oraz będzie wymagać daleko idącego podniesienia atrakcyjności Polski, jako celu migracji w stosunku do obecnego stanu.

W praktyce wymagałoby to doprowadzenia do takiej sytuacji, w której Polska znalazłaby się w ścisłej europejskiej czołówce pod względem najbardziej pożądanym destynacji migracji, co trzeba ocenić jako niezwykle trudne do zrealizowania oraz mało prawdopodobne.

Wykres 44. Roczny napływ migrantów pomniejszony o odpływ emigrantów potrzebny do utrzymania w Polsce na dotychczasowym poziomie liczby osób w wieku produkcyjnym



Źródło: obliczenia własne na podstawie prognozy Eurostatu EUROPOP2013

Aby możliwe było natomiast utrzymanie takiej samej relacji pomiędzy liczbą osób w wieku produkcyjnym a liczbą osób w wieku poprodukcyjnym – wg klasycznej definicji, tj. osób w wieku 65 lat i więcej – do 2030 r. Polska musiałaby przyjąć aż 13,3 mln imigrantów. Tak duży napływ należy uznać za zupełnie nierealną perspektywę. Dla porównania w latach 2006-2014, skumulowane saldo migracji w całej Unii Europejskiej wyniosło 10 mln osób, a w Niemczech – 1,8 mln osób.

Podsumowując, nie należy liczyć na to, że imigranci wypełnią lukę na polskim rynku pracy. W połączeniu z szeregiem działań na rzecz aktywizacji niewykorzystanych zasobów pracy oraz wydłużania okresu aktywności zawodowej, imigracja może być jednak czynnikiem dodatkowo wpływającym na ograniczenie negatywnych konsekwencji starzenia się społeczeństwa oraz wspierającym tym samym potencjał wzrostowy polskiej gospodarki.

#### 4.4. DLACZEGO SYSTEM EDUKACJI NIE ODPOWIADA POTRZEBOM RYNKU PRACY?

Pomiędzy edukacją a rynkiem pracy występuje silna zależność. System edukacji warunkuje aktywność zawodową osób młodych, dlatego musi on odpowiadać potrzebom rynku pracy, czyli także potrzebom pracodawców, a w ujęciu ogólnym – całej gospodarki. W przeciwnym razie kształcą się osoby, które pomimo lat odbytej edukacji mają trudności ze znalezieniem pracy, a zdobyte przez nie wykształcenie (najczęściej finansowane ze środków publicznych) w żaden sposób nie przyczynia się do rozwoju kraju. System edukacji ma bowiem istotne znaczenie dla gospodarki, jak i jej konkurencyjności oraz innowacyjności.

*Zdaniem pracodawców najistotniejszą wadą systemu edukacji jest niedostosowanie programów nauczania do potrzeb rynku pracy, co powoduje, że z publicznych pieniędzy kształceni są potencjalni bezrobotni. Ponadto zwracają oni uwagę na negatywną strukturę absolwentów, w konsekwencji czego na rynek trafia za dużo osób z wykształceniem humanistycznym, a za mało inżynierów. Ponad 43 proc. ankietowanych przedsiębiorców potwierdza, iż współpracuje z uczelniami w sprawach zawodowych. Interesujące jest to, że prym w tej współpracy wiodą małe firmy. Z badań wynika również, iż zdecydowana większość pracodawców uczestniczy w organizacji praktyk studenckich – jest to aż 97 proc.*

Źródło: Raport Pracodawców RP „Ocena systemu kształcenia w Polsce z punktu widzenia pracodawców” z 2010 r.

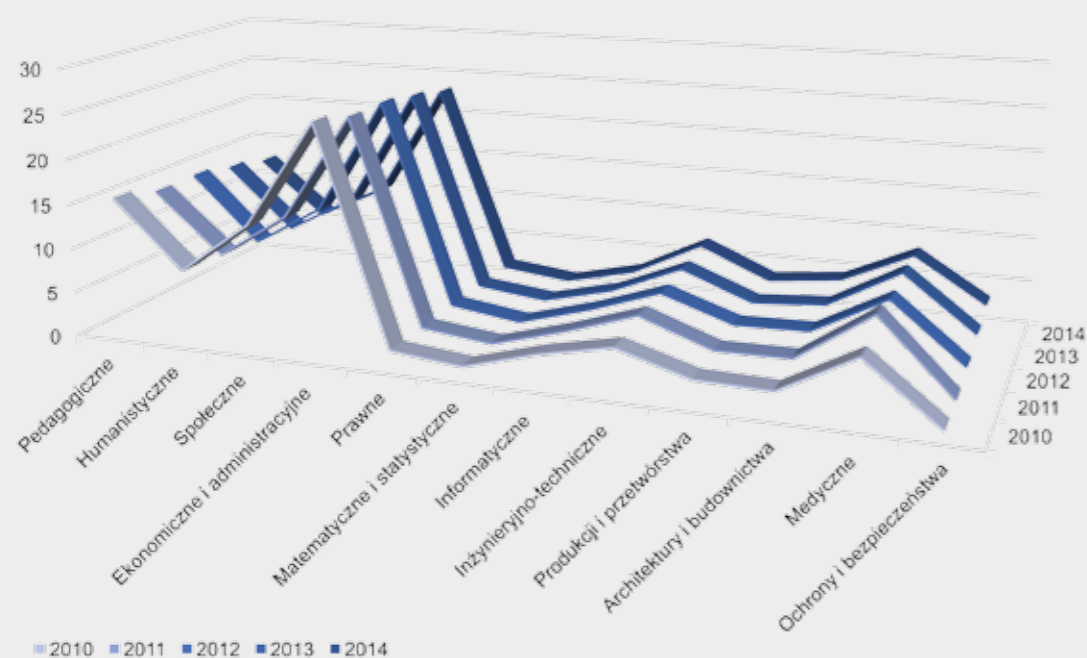
Należy zauważyć, że w ciągu ostatniego ćwierćwiecza liczba studentów w naszym kraju zwiększyła się ponad czterokrotnie, choć od 2006 r. systematycznie maleje z uwagi na sytuację demograficzną. Jednak ta ilość nie idzie w parze z jakością edukacji. Tymczasem z badań jasno wynika, że uczelnie o wyższym poziomie kształcenia i prestiżu dają większą gwarancję zatrudnienia. Kolejnym problemem jest nadpodaż absolwentów szeroko rozumianych kierunków humanistycznych, które cieszyły się przez lata dużą popularnością, ale dawały małe szanse na znalezienie pracy, ponieważ nie było na nie aż tak dużego zapotrzebowania w gospodarce. Oznacza to, że edukacja w naszym kraju rozminęła się z potrzebami rynku pracy. Warto pamiętać i o tym, że gospodarka może wchłonąć szybko rosnącą podaż wykwalifikowanej siły roboczej, jeżeli w kraju występuje wysoki wzrost gospodarczy i odpowiedni rozwój inwestycyjny. Największym problemem polskiego systemu edukacji jest zatem niedopasowanie podaży do popytu kompetencji na rynku pracy. Kolejną kwestią są problemy demograficzne, których konsekwencje odczuwają szkoły i uczelnie, a w dłuższej perspektywie także rynek pracy i pracodawcy, borykając się z „brakiem rąk do pracy”. Powyższe czynniki są również źródłem wysokiego poziomu bezrobocia wśród absolwentów.

Tabela 23. Najważniejsze dane statystyczne związane z systemem edukacji w Polsce

<b>Liczba studentów</b>	ok. 1,5 mln
<b>Liczba szkół wyższych</b>	ponad 430 (z czego ponad 300 to uczenie prywatne)
<b>Współczynnik skolaryzacji w szkolnictwie wyższym (brutto)</b>	48,1%
<b>Studenci uniwersytetów</b>	21,4%
<b>Studenci szkół technicznych</b>	11,6%
<b>Udział osób z wykształceniem wyższym w ogólnej liczbie pracujących</b>	31%
<b>Stopa bezrobocia wśród osób do 24 lat</b>	19,6%
<b>Absolwenci liceów ogólnokształcących</b>	56,3%
<b>Absolwenci techników</b>	28,3%
<b>Absolwenci zasadniczych szkół zawodowych</b>	10,8%

Źródło: dane GUS i World Bank

Wykres 45. Absolwenci poszczególnych grup kierunków studiów w latach 2010-2014 (proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Problemem systemu edukacji jest także kształcenie zawodowe. Przez lata model ten był deprecjonowany. Panowało błędne przekonanie, że tylko studia wyższe są gwarantem sukcesu zawodowego. To spowodowało, iż na rynku brakuje pracowników z wykształceniem zawodowym i technicznym. Obecnie podejmowane są jednak próby odbudowy szkolnictwa zawodowego oraz wprowadzenia tzw. modelu dualnego (na wzór rozwiązań niemieckich), gdzie nauka w szkole jest łączona z praktyką u pracodawcy. Nie jest to jednak łatwe zadanie ze względu na dotychczasowe niedofinansowanie szkolnictwa zawodowego, a co za tym idzie – obniżającą się jakość kształcenia. Konieczna jest też modernizacja przestarzałego sprzętu i wprowadzenie nowych technologii oraz „odświeżenie” i wykwalifikowanie kadr. Ponadto, należy zauważyć, że od lat na liście zawodów deficytowych, opracowywanej przez Ministerstwo Pracy, znajdują się pracownicy usług i sprzedawcy oraz robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy, w tym pracownicy prac prostych oraz technicy i inny średni personel. Poszukiwani są także pracownicy wysoko wykwalifikowani, jak np. analitycy systemów komputerowych, ale też pracownicy call center, co wynika z rozwoju w Polsce centrów usług biznesowych.

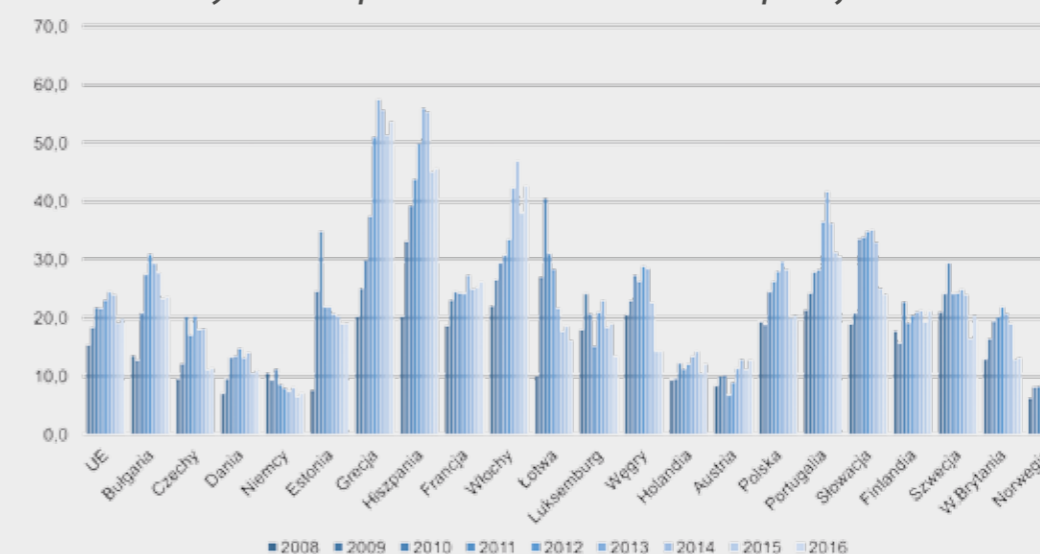
Pomimo ciągle wysokiej liczby osób kształcących się, w szczególności na poziomie wyższym, pracodawcy od lat mają trudności z pozyskaniem odpowiednich kadr. Oczekują bowiem od kandydatów do pracy nie tylko wiedzy merytorycznej, ale też praktycznej. Tymczasem idea studiów wyższych opiera się na zdobywaniu wiedzy czysto teoretycznej, podręcznikowej, a od studenta wymaga się głównie jej przyswojenia, bez konieczności zastosowania w praktyce. Taki model jest jedną z przyczyn problemu niedopasowania systemu edukacji do potrzeb rynku pracy. Co więcej, jak wynika z badań Bilansu Kapitału Ludzkiego pracodawcy obecnie największą wagę przywiązują do kompetencji miękkich kandydata do pracy, nawet większą niż do umiejętności zawodowych. Należą do nich kompetencje samoorganizacyjne (umiejętność zarządzania czasem, samodzielność, podejmowanie decyzji i przejawianie inicjatywy, odporność na stres i chęć do pracy) i interpersonalne (umiejętność kontaktowania się z ludźmi, bycia komunikatywnym, współpracy w grupie, a także rozwiązywania konfliktów międzyludzkich). Okazuje się, że bez tych umiejętności nawet wykwalifikowana osoba z wysokimi kompetencjami zawodowymi może mieć trudności w znalezieniu pracy. Dlatego coraz częściej zwraca się uwagę na większy nacisk w czasie edukacji na kompetencje miękkie (np. praca w grupach podczas zajęć czy realizacja samodzielnych projektów).

Pracodawcy deklarujący trudności w rekrutacji pracowników:

2010	→	75%
2011	→	75%
2012	→	76%
2013	→	78%
2014	→	80%

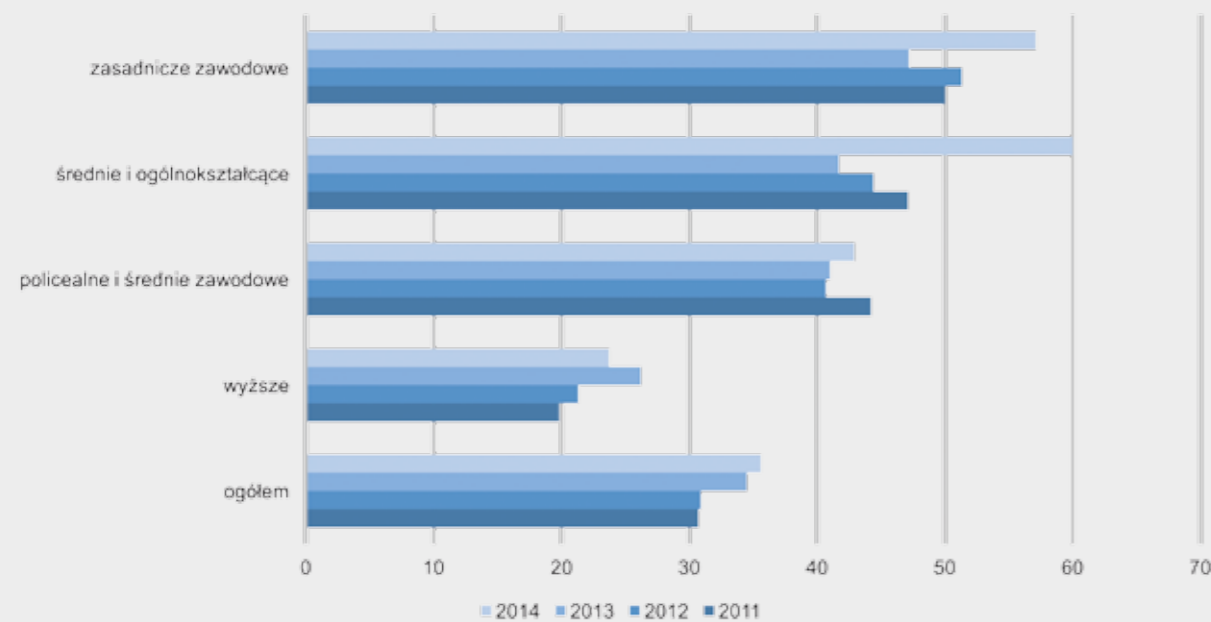
Źródło: Wyniki badań Bilansu Kapitału Ludzkiego

Wykres 46. Stopa bezrobocia wśród osób w wieku poniżej 25 lat



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Wykres 47. Stopa bezrobocia absolwentów według poziomu wykształcenia (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie dostępnych danych GUS (I kw.)

Negatywne skutki problemów związanych z systemem edukacji są coraz bardziej odczuwalne. Młodzi ludzie pracują niezgodnie ze swoimi kwalifikacjami, coraz więcej osób z wyższym wykształceniem zasila szeregi bezrobotnych, wielu z nich decyduje się także na emigrację. Szacuje się, że straty dla gospodarki wynikające z niedopasowania struktury absolwentów do potrzeb rynku pracy sięgają rocznie ponad 12 mld zł. Kwota ta powinna nam uzmysłowić jak poważne są konsekwencje problemów dotyczących systemu edukacji, a brak przemyślanych reform – odpowiadających oczekiwaniom pracodawców, rynku pracy i gospodarki, ale także samym studentom – może je tylko pogłębić.

Tabela 24. Straty ekonomiczne związane z kształceniem absolwentów, którzy mają trudności na rynku pracy (dane za 2013 r.)

Wydatki na wykształcenie bezrobotnych absolwentów	<b>2,9 mld zł</b>
Wydatki na wykształcenie emigrujących absolwentów	<b>0,8 mld zł</b>
Wydatki na wykształcenie osób pracujących poniżej kwalifikacji	<b>8,7 mld zł</b>
Całkowita strata dla gospodarki	<b>12,4 mld zł</b>

Źródło: Polskie szkolnictwo wyższe a potrzeby rynku pracy, raport Fundacji im. Lesława A. Pagi, 2015 r.

Tabela 25. Reformy polskiego systemu edukacji

<b>1999 r.</b>	<b>Wprowadzono gimnazja</b> • nacisk na kształcenie ogólne oraz upowszechnianie kształcenia średniego i wyższego.
<b>2010 r.</b>	<b>Uruchomiono rządowy program kierunków zamawianych</b> • cel: zwiększyć nabór studentów na kierunki bardziej przydatne gospodarce, a tym samym zmniejszyć bezrobocie wśród absolwentów wyższych uczelni (w związku z nadpodażą humanistów preferowane były kierunki inżynierskie).
<b>2011 r.</b>	<b>Reforma szkolnictwa wyższego</b> • nastawienie na potrzeby rynku (większa swoboda uczelni w kształtowaniu kierunków i programów studiów, współpraca w tym zakresie z pracodawcami; monitoring losów absolwentów; wprowadzenie Krajowej Ramy Kwalifikacji, pozwalającej na porównywanie wykształcenia studentów z różnych państw); • większe wsparcie dla talentów naukowych i projektów badawczych (zachęty do tworzenia spółek spin-off, powstających w oparciu o innowację opracowaną na uczelni; komercjalizacja wyników badań); • zwiększenie efektywności zarządzania uczelniami (ograniczenie nepotyzmu i dynamiczna polityka kadrowa).

- 2012 r.** Reforma szkolnictwa zawodowego
- nacisk na kształcenie praktyczne, coroczne praktyki, wpływ pracodawców na program nauczania oraz ich udział w organizowaniu praktyk;
  - określenie efektów kształcenia w każdym zawodzie, tzn. wiedzy, umiejętności zawodowych oraz kompetencji personalnych i społecznych, niezbędnych dla danych zawodów lub kwalifikacji; egzaminy na poszczególne kwalifikacje.

Warto również wspomnieć o zapowiadanych zmianach w systemie edukacji, które mają zostać wprowadzone w 2017 r. Reforma ta zakłada likwidację gimnazjów i powrót do 8-letniej szkoły podstawowej oraz 4-letnich liceów. Ponadto w miejsce szkół zawodowych mają zostać utworzone dwustopniowe szkoły branżowe, a każdy poziom będzie się kończył egzaminem. Sam wybór ścieżki kształcenia ma być poprzedzony obowiązkowym badaniem predyspozycji uczniów. W szkołach mają być też wprowadzone obowiązkowe programy doradztwa zawodowego. Wydaje się, że planowana reforma jest odpowiedzią na dotychczasowe bolączki systemu edukacji. Jednak z oceną jej skuteczności należy poczekać do czasu, kiedy edukację zakończą pierwsze roczniki podejmujące kształcenie według nowych zasad. Trzeba również pamiętać o tym, że polski system edukacji był reformowany wielokrotnie i, jak się okazywało w praktyce, nie zawsze były to zmiany korzystne.

Reforma systemu edukacji musi ściśle korelować z sytuacją na rynku pracy, dlatego tak ważne jest stałe monitorowanie występujących na nim zjawisk i trendów. Konieczny jest tu również dialog z trzema stronami: uczelniami, uczniami i pracodawcami, ponieważ działania urzędników zmierzające przykładowo do sterowania preferencjami w wyborze kierunku studiów, nie zawsze są skuteczne. Nie oznacza to, że aktywność podejmowana na szczeblu centralnym jest zła. Jednak niezależnie od nich placówki edukacyjne same powinny dokonywać analiz dotyczących aktualnych zmian zachodzących na lokalnym rynku pracy oraz rodzących się wraz z nimi potrzeb edukacyjnych i kompetencyjnych. Uczelnie muszą również bardziej zacieśniać współpracę z biznesem i z lokalnymi pracodawcami. Niekiedy mówi się wręcz o potrójnej współpracy – między światem nauki, obszarem biznesu i administracją państwową, gdzie rolą administracji jest ułatwianie kontaktów na linii nauka-biznes. W ten sposób możliwe jest skuteczne dopasowanie systemu edukacji do potrzeb rynku, a co za tym idzie – wykorzystanie efektów kształcenia z korzyścią dla gospodarki, co potwierdzają przykłady z innych państw.

Tabela 26. Przykłady współpracy nauki i biznesu w innych państwach

<b>USA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uniwersytety działają jak firmy;</li> <li>• wykładowcami są nie tylko naukowcy, ale także wysokiej klasy menedżerowie;</li> <li>• firmy są zaangażowane w proces badawczy prowadzony na uczelni;</li> <li>• normą jest zakładanie tzw. spin-offów, czyli spółek z udziałem naukowców, uczelni i prywatnego biznesu;</li> <li>• uczelnie modyfikują profil działalności, by odpowiadać na wciąż rosnące zapotrzebowanie rynku (np. MIT, Massachusetts Institute of Technology, gdzie występuje równowaga pomiędzy zespołami zajmującymi się badaniami podstawowymi, stosowanymi i wdrożeniami, a każda inwencja o chociaż minimalnym potencjale komercyjnym jest natychmiast weryfikowana).</li> </ul>
<b>Norwegia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niektóre uczelnie oferują programy studiów skierowane wyłącznie do pracujących studentów i przygotowywane pod kątem ich potrzeb;</li> <li>• od 30 proc. do 50 proc. wykładowców rekrutuje się ze środowiska biznesu;</li> <li>• prace dyplomowe realizowane na potrzeby firm (studenci odbywają 12-tygodniową praktykę, w czasie której przygotowują prace dyplomowe);</li> </ul>
<b>Szwecja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• organizacja toku studiów samodzielnie kreowana przez studentów (mogą oni liczyć na podpowiedź ze strony doradcy zawodowego, a także indywidualnego tutora);</li> <li>• działa Universum, które wspólnie z pracodawcami ustala programy studiów oraz organizuje seminaria i szkolenia, mające ułatwić wzajemne zrozumienie potrzeb uczelni, studentów i biznesu;</li> <li>• program SLIM (Systematic Leadership and Innovative Management) uruchomiony w 2009 r. i zapewniający regularną współpracę studentów, środowiska badawczego oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw, które bez tego wsparcia nie podjęłyby współpracy z uniwersytetem. 70 proc. z firm uczestniczących w projekcie stwierdziło, że udział w nim doprowadził do wdrożenia nowych usług i produktów.</li> </ul>
<b>Niemcy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wielu wykładowców to praktycy, którzy mają doświadczenie z pracy w przemyśle czy biznesie;</li> <li>• obowiązkowe praktyki, które trwają semestr, a niekiedy dwa;</li> <li>• prace dyplomowe studentów powstają we współpracy z zakładami pracy, co oznacza ich ścisłe odniesienie do praktyki;</li> <li>• funkcjonują tzw. małe szkoły, w których program ustalany jest w ścisłym porozumieniu z lokalnymi firmami (odpowiadają one na potrzeby lokalnego rynku).</li> </ul>
<b>Wielka Brytania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• funkcjonuje sieć specjalistycznych szkół zawodowych UTC (University Technical College).</li> <li>• w trakcie nauki studenci pracują nad konkretnymi projektami, których efekt końcowy jest prezentowany pracownikom firmy współpracującej z uczelnią (ci doradzają co i jak ulepszyć oraz dzielą się swoim doświadczeniem z młodymi inżynierami).</li> </ul>

## 5.

*Dialog społeczny*

## 5. Dialog społeczny

## 5.1. CZY DIALOG SPOŁECZNY MOŻNA ZAMKNAĆ W RAMY PRAWNE?

Dialog społeczny jest faktem społecznym, toczącym się z inicjatywy zainteresowanych stron. Dialog może odbywać się na podstawie zasad przez nie ustalonych, bez potrzeby ingerencji ustawodawcy. Nie dziwi więc, że przepisy z zakresu zbiorowego prawa pracy nierzadko jedynie sankcjonują stan rzeczy, który został wcześniej wypracowany przez strony dialogu społecznego. Bez względu na charakter relacji zachodzących pomiędzy partnerami społecznymi niepodważalne jest, że niełatwy dialog związków zawodowych z pracodawcami istniał najpierw, zanim zaczęto wydawać przepisy w tym zakresie. Dobrym tego przykładem są układy zbiorowe pracy, które przez wiele lat były zawierane bez potrzeby ustanowienia prawnych procedur, a jedynym wymogiem było zagwarantowanie przez państwo wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców.

Dialog społeczny został podniesiony do rangi zasady ustrojowej państwa. W preambule do Konstytucji RP możemy przeczytać, że prawa podstawowe dla państwa opierają się na dialogu społecznym. Na podstawie art. 20 społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Dialog społeczny polega na prowadzeniu rokowań w celu zawarcia układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia zbiorowego. Rokowania, mimo że zostały podniesione do rangi konstytucyjnej, stanowią jednak tylko jedną z form dialogu, ponieważ mieszczą się w nim wszelkiego rodzaju formy współpracy i współdziałania partnerów społecznych. Dialog społeczny oznacza zatem wzajemne relacje partnerów społecznych polegające na różnorodnych formach kontaktu. To ujęcie dialogu, które można określić jako funkcjonalne, nawiązuje do różnych form współdziałania i współdecydowania partnerów społecznych, jednocześnie ukazując związek pojęcia dialogu społecznego z pokrewnym mu terminem partycypacji pracowniczej, czyli udziału pracowników w zarządzaniu zakładem pracy.

**Poziomy dialogu partnerów społecznych****Poziom międzynarodowy***Dialog w obrębie Międzynarodowej Organizacji Pracy**Dialog w ramach globalnych korporacji**(światowe rady zakładowe, międzynarodowe układy zbiorowe i inne porozumienia zbiorowe)***Poziom europejski***Dialog na poziomie Unii Europejskiej (współpraca europejskich partnerów społecznych z Komisją i porozumienia autonomiczne parterów społecznych)**Dialog sektorowy (komitety dialogu sektorowego)**Poziom transnarodowy (partycypacja pracownicza w przedsiębiorstwach, spółkach i spółdzielniach o zasięgu ponadnarodowym)***Poziom krajowy***Rada Dialogu Społecznego***Poziom branżowy lub ponadzakładowy***Poziom wojewódzki (wojewódzkie rady dialogu społecznego)***Poziom grupy kapitałowej****Poziom zakładu pracy**

**Traktat o funkcjonowaniu UE a dialog społeczny****Artykuł 154 (dawny artykuł 138 TWE)**

1. Komisja ma zadanie popierania konsultacji między partnerami społecznymi na poziomie Unii i podejmuje wszelkie właściwe środki w celu ułatwienia ich dialogu, zapewniając stronom zrównoważone wsparcie.
2. W tym celu Komisja, przed przedstawieniem wniosków w dziedzinie polityki społecznej, konsultuje się z partnerami społecznymi w sprawie możliwego kierunku działania Unii.
3. Jeśli Komisja po przeprowadzeniu tej konsultacji uzna, że działanie Unii jest pożądane, konsultuje się z partnerami społecznymi w sprawie treści rozważanego wniosku. Partnerzy społeczni przesyłają do Komisji opinię lub, w odpowiednim przypadku, zalecenie.
4. Przy okazji konsultacji, o których mowa w ustępach 2 i 3, partnerzy społeczni mogą informować Komisję o swojej woli rozpoczęcia procesu przewidzianego w artykule 155. Czas trwania tego procesu nie może przekraczać dziewięciu miesięcy, chyba że partnerzy społeczni i Komisja wspólnie zdecydują o jego przedłużeniu.

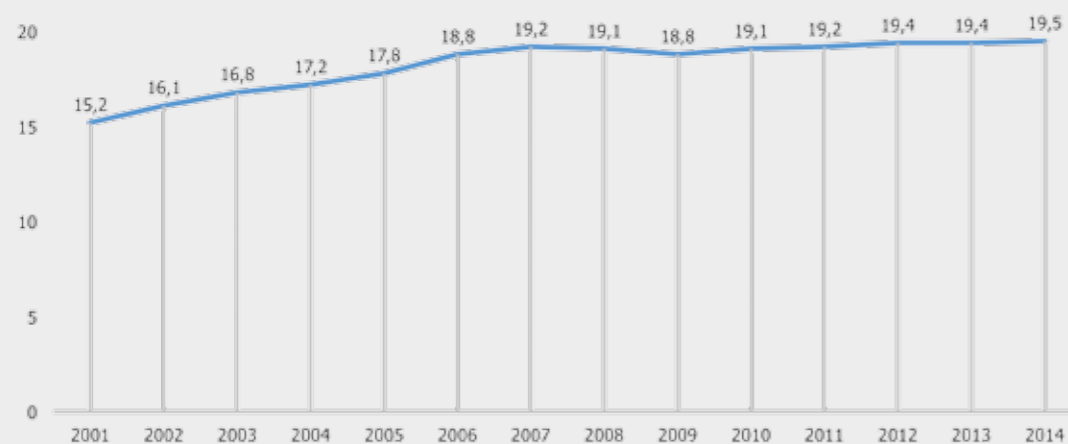
**Artykuł 155 (dawny artykuł 139 TWE)**

1. Dialog między partnerami społecznymi na poziomie Unii może prowadzić, jeśli oni sobie tego życzą, do nawiązania stosunków umownych, w tym umów zbiorowych.
2. Wykonywanie umów zbiorowych zawartych na poziomie Unii odbywa się bądź zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i Państw Członkowskich, bądź, w dziedzinach podlegających artykułowi 153, na wspólne żądanie stron-sygnatariuszy, w drodze decyzji Rady na wniosek Komisji. Parlament Europejski jest informowany.

Rada stanowi jednomyślnie, gdy dana umowa zawiera jedno lub więcej postanowień dotyczących jednej z dziedzin, w których zgodnie z artykułem 153 ustęp 2 wymagana jest jednomyślność.

Niepodważalnie najważniejszym partnerem pracodawców i ich organizacji w zbiorowych stosunkach pracy są związki zawodowe. Według danych GUS w 2014 r. aktywną działalność prowadziło 12,9 tys. jednostek organizacyjnych związków zawodowych, co stanowiło 66 proc. podmiotów tego typu zarejestrowanych w rejestrze REGON. Organizacje te zrzeszały łącznie 1,6 mln członków. Co czwarta osoba zrzeszona w związkach zawodowych zajmowała się zawodowo edukacją. Najwyższy odsetek związkowców wśród pracowników wystąpił w sekcji PKD górnictwo i wydobywanie. Większość zakładowych organizacji związkowych działała w podmiotach sektora publicznego (66 proc.).

**Wykres 48. Liczba jednostek organizacyjnych związków zawodowych zarejestrowanych w REGON w latach 2001-2014**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z 2015 r.

Największą część organizacji związkowych stanowiły zakładowe organizacje związkowe (78 proc.), a następnie międzyzakładowe organizacje związkowe (18 proc.). Ponadto na terenie kraju działały też federacje, konfederacje i ich struktury terenowe lub branżowe, a także tzw. jednolite związki zawodowe – w sumie aktywnych podmiotów tych typów było około 0,3 tys. (tj. 2 proc.). Najmniej licznymi grupami były natomiast podzakładowe organizacje związkowe (1 proc.) oraz związki zawodowe rolników indywidualnych (jedynie 0,1 proc.).

Związki zawodowe mają także najszerszy i najdalej idący zakres uprawnień spośród wszystkich przedstawicieli pracowników. Do najważniejszych kompetencji związkowych należą: zawieranie układów zbiorowych pracy i innych porozumień zbiorowych, współtworzenie regulaminów, prawo do informacji i konsultacji w sprawach dotyczących pracowników, prawo prowadzenia sporu zbiorowego i strajku.

**Tabela 27. Najważniejsze uprawnienia związków zawodowych w zakładzie pracy**

Rodzaj uprawnienia	Podstawa prawna
Zawieranie układu zbiorowego pracy zakładowego i ponadzakładowego	art. 239 i n. k.p.
Zawieranie porozumień zbiorowych: 1. tzw. „kryzysowych” 2. w sprawie zwolnień grupowych 3. w razie przejścia zakładu pracy lub jego części 4. kończących spór zbiorowy	art. 9 <sup>1</sup> , 23 <sup>1a</sup> i 241 <sup>27</sup> k.p. art. 3 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 192, ze zm.) art. 26 <sup>1</sup> ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 167, z 2015 ze zm.) art. 9 ustawy z 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 295, 1240)
<b>Współtworzenie regulaminów</b>	
1. regulaminu wynagradzania 2. regulaminu pracy 3. regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych 4. regulaminu premiowania	art. 77 <sup>2</sup> k.p. art. 104 <sup>2</sup> k.p. art. 8 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 111, 2199) art. 27 ust. 3 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych
Sprawowanie nadzoru nad bhp 1. kierowanie działalnością społecznej inspekcji pracy 2. nadzór nad warunkami bhp 3. wybór przedstawicieli pracowników w sprawach bhp	ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 567) art. 26 i 29 ustawy o związkach zawodowych art. 237 <sup>13a</sup> k.p.
Udział w postępowaniu polubownym w zakładzie pracy poprzez wybór przedstawicieli komisji pojednawczej	art. 244 k.p.
Wybór przedstawicieli pracowników w korporacjach ponadnarodowych	ustawa z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 556)  ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 62, poz. 551 ze zm.)  ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej (Dz. U. z 2006 r. Nr 149, poz. 1077 ze zm.)
Prawo prowadzenia sporu zbiorowego i strajku	ustawa z 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych
Prawo do informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej	art. 28 ustawy o związkach zawodowych
Prawo do opiniowania indywidualnych zwolnień pracowników będących ich członkami lub podlegających ochronie	art. 38, 52, 53 i 177 k.p.

Różne są cele i funkcje dialogu społecznego, jednak jego najważniejszą wartością pozostaje tworzenie autonomicznych źródeł prawa pracy, które kształtują prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Dzięki temu zbiorowe prawo pracy pełni funkcję służebną w stosunku do indywidualnego prawa pracy. Jednakże autonomia partnerów społecznych w zakresie tworzenia norm prawa pracy musi odbywać się w ramach standardów ustalonych przez ustawodawcę, co oznacza, że przepisy powszechnie obowiązujące tworzą minimum, od którego podmioty zbiorowego prawa pracy nie mogą odstępować w sposób niekorzystny dla pracowników.

Niestety, jak wynika z danych PIP liczba zawieranych w Polsce układów zbiorowych pracy nie dość, że jest niewielka, to z każdym rokiem maleje. Układy zbiorowe pracy ustąpiły miejsca innym porozumieniom zbiorowym i regulaminom, a w szczególności regulaminowi wygradzania. W porównaniu z 2013 r. zmniejszyła się liczba zarejestrowanych układów zbiorowych pracy (od 3 lat utrzymuje się na dość niskim poziomie – w 2014 r. zarejestrowano jedynie 88 układów). Liczba nowych pracodawców, którzy zawierają zakładowe układy zbiorowe pracy jest wciąż mała (w 2014 r. – 25 układów, w 2013 r. – 23 układy). Dla porównania, w Niemczech od 1949 r. do 2006 r. zawarto 363.715 układów zbiorowych pracy, które zostały zarejestrowane w zbiorze Federalnego Ministerstwa Pracy. Obecnie układy zbiorowe pracy regulują stosunki pracy ok. 80 proc. pracowników.

Tabela 28. Zarejestrowane układy zbiorowe pracy w Niemczech w 2011 r.

region	Mantel-TV (ramowy układ zbiorowy pracy)	TV mit Mantelbestimmungen (układ zbiorowy zawierający postanowienia układu ramowego)	Vergütungs-TV (układ zbiorowy wynagrodzeniowy)	Änderungsund Parallel-TV (układ zbiorowy dostosowujący)	razem
<b>Układy zawarte z organizacjami pracodawców (Verbands-Tarifverträge)</b>					
Zachód	66	802	607	519	1.994
Wschód	14	99	98	42	253
razem	80	901	705	561	2.247
<b>Układy firmowe (Firmen-Tarifverträge)</b>					
Zachód	224	1.197	898	583	2.902
Wschód	70	181	184	170	605
razem	294	1.378	1.082	753	3.507
łącznie	374	2.279	1.787	1.314	5.754

Źródło: BMA-Tarifregister

## 5.2. CZY POWSTANIE RADY DIALOGU SPOŁECZNEGO OZNACZA PRZEŁOM W DIALOGU TRÓJSTRONNYM?

Dialog na poziomie krajowym jest prowadzony według zasady trójstronności – biorą w nim udział organizacje związkowe i organizacje pracodawców reprezentatywne na poziomie krajowym oraz strona rządowa. Wzorcem dla powstania tego dialogu były zasady ukształtowane w ramach działania MOP, która w celu promocji idei trójstronnego dialogu 20 czerwca 1960 r. wydała zalecenie nr 113 dotyczące konsultacji i współpracy między władzami publicznymi i organizacjami pracodawców i pracowników na szczeblu branżowym i ogólnokrajowym. Kolejne zasady dotyczące dialogu trójstronnego wynikają z konwencji nr 144 z 21 czerwca 1976 r. dotyczącej trójstronnych konsultacji w zakresie wprowadzenia w życie międzynarodowych unormowań odnoszących się do pracy oraz zalecenia nr 152 dotyczącego trójstronnych konsultacji w zakresie wprowadzenia w życie międzynarodowych norm pracy oraz przedsięwzięć krajowych związanych z działalnością MOP. Oba akty zobowiązują rządy do prowadzenia konsultacji z pracodawcami i pracownikami we wszystkich sprawach wynikających ze współpracy z MOP.

Trójstronna Komisja została powołana w 1994 r. uchwałą rządu, a od 2001 r. uzyskała umocowanie ustawowe. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu spo-

tecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.) została uchylona ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z dnia 27 sierpnia 2015 r., poz. 1240). Warto podkreślić, iż w polskim prawodawstwie od początku przyjęto model, w którym państwo reprezentowane przez stronę rządową bierze w nim aktywny i bezpośredni udział, a w konsekwencji przyjmuje na siebie dalej idącą odpowiedzialność niż np. w modelu skandynewskim, w którym rząd uczestniczy w sposób pośredni – partnerzy społeczni przedstawiają rządowi ustalone przez siebie rekomendacje do wykorzystania. Za najważniejsze osiągnięcie dialogu trójstronnego ostatnich lat uznaje się projekt pakietu antykrzysowego, nazwany Pakietem Działań Antykrzysowych, który powstał w ramach Trójstronnej Komisji w 2009 r., stanowiąc podstawę do przygotowania projektów ustaw antykrzysowych. Od kilku lat dialog trójstronny przeżywał poważny kryzys, a jego apogeum nastąpiło w czerwcu 2013 r., kiedy strona związkowa postanowiła wystąpić z Trójstronnej Komisji. Prace nad nową ustawą zostały zainicjowane przez partnerów społecznych. Porozumienie w sprawie projektu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego pracodawcy, związki zawodowe oraz rząd podpisali 21 marca 2015 r.

Pracownicy i pracodawcy mają w Radzie równą liczbę reprezentantów – po 24. Po ośmiu członków Rady wskazuje Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych i NSZZ „Solidarność”, a po sześciu organizacje pracodawców: Pracodawcy RP, Konfederacja „Lewiatan”, Business Centre Club i Związek Rzemiosła Polskiego. Z ramienia rządu w skład RDS wchodzi: Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Minister Rozwoju, Minister Infrastruktury i Budownictwa, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Skarbu Państwa, Minister Zdrowia, Minister Energii, Minister Finansów, Minister Edukacji Narodowej, a także Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej odpowiedzialny za dialog społeczny i Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów odpowiedzialna za budżet. Ponadto z głosem doradczym w radzie zasiadają przedstawiciele Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Narodowego Banku Polskiego i Głównego Urzędu Statystycznego.

Jedną z podstawowych zmian w porównaniu do uprzednio działającej Trójstronnej Komisji jest sposób obsadzania funkcji przewodniczącego, którym ma być naprzemiennie kandydat związków, pracodawców lub rządu. Jego kadencja trwa rok. Warto przypomnieć, że na podstawie poprzedniej ustawy przewodniczącego Komisji Trójstronnej bezterminowo powoływał premier i był nim przedstawiciel rządu. Do prezydium Rady oprócz przewodniczącego wchodzi dwóch wiceprzewodniczących po to, aby wszystkie strony dialogu były w nim reprezentowane. Posiedzenia Rady i prezydium mają się odbywać nie rzadziej niż co dwa miesiące.

### Zespoły problemowe RDS:

- Zespół problemowy ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych
- Zespół problemowy ds. prawa pracy
- Zespół problemowy ds. polityki gospodarczej i rynku pracy
- Zespół problemowy ds. ubezpieczeń społecznych
- Zespół problemowy ds. rozwoju dialogu społecznego
- Zespół problemowy ds. funduszy europejskich
- Zespół problemowy ds. usług publicznych
- Zespół problemowy ds. międzynarodowych
- Doraźny Zespół ds. zamówień publicznych
- Doraźny Zespół ds. projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej

### Cele RDS:

- zapewnienie warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej;
- realizacja zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia;
- działanie na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia poprzez prowadzenie przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej;
- wspieranie prowadzenia dialogu społecznego na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego.

### Kompetencje RDS:

- przygotowywanie projektów aktów prawnych, które są obligatoryjnie rozpatrywane przez Radę Ministrów (tzw. quasi inicjatywa ustawodawcza);
- występowanie do właściwego ministra z wnioskiem o wydanie lub zmianę aktu prawnego;

- wnioskowanie do Rady Ministrów o przeprowadzenie wysłuchania publicznego w sprawie projektu aktu normatywnego;
- kierowanie zapytania do właściwych ministrów, którzy muszą udzielić na nie odpowiedzi w terminie do 30 dni;
- występowanie do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, jeżeli w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub sądów powszechnych ujawniły się rozbieżności w wykładni prawa.

#### Zadania RDS:

- opiniowanie projektów aktów prawnych;
- opiniowanie wstępnej prognozy wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej oraz przedstawianie propozycji w sprawie wzrostu w następnym roku wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej, a także zwiększenia minimalnego wynagrodzenia oraz emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;
- opiniowanie założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej;
- przedstawianie stanowisk w sprawach wniesionych przez Radę Ministrów, jej członków i inne organy państwowe;
- rozpatrywanie kierowanych do Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego wniosków dotyczących spraw objętych zakresem właściwości Rady Dialogu Społecznego.

### 5.3. JAK POGODZIĆ ZASADĘ DIALOGU SPOŁECZNEGO Z PRAWEM DO ORGANIZOWANIA SPORÓW ZBIOROWYCH I STRAJKÓW?

Zasada pokoju społecznego nie ma charakteru absolutnego, czego dowodem jest występowanie instytucji sporów zbiorowych. Nie zawsze interes pracodawcy będzie tożsamy z oczekiwaniami pracowników, choć niewątpliwie zakończenie konfliktu służy obu stronom. Spory zbiorowe i strajki odbywają się według procedury i zasad wynikających z ustawy z 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

Ograniczeniu strajków służy zasada racji ostatecznej, zgodnie z którą, aby związki mogły wszcząć strajk, strony muszą najpierw wyczerpać metody pokojowe. Innym sposobem ograniczenia konfliktów jest zasada poszanowania porozumień zbiorowych. Odgrywa ona szczególną rolę w sporach zbiorowych, ponieważ jednocześnie umożliwia realizację innej reguły – zachowania pokoju społecznego w stosunkach pracy. Wszczęcie sporu zbiorowego wymaga uprzedniego wypowiedzenia porozumienia zbiorowego, którego spór dotyczy. Dla oceny legalności sporu zbiorowego istotne jest porównanie żądań związkowych z treścią układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia zbiorowego. Obowiązek respektowania pokoju społecznego trwa tak długo, jak długo strony są związane układem zbiorowym pracy lub innym porozumieniem zbiorowym. System ten, zwany no-strike (lub ograniczeniem *ratione temporis*) obowiązujący także w ustawodawstwie wielu krajów zachodnich (m.in. w Niemczech, Danii, Finlandii, Grecji i Irlandii), służy zagwarantowaniu pokoju społecznego w stosunkach pracy. Strony układu zbiorowego pracy dzięki tej zasadzie wyrażają szacunek dla uzgodnionych przez siebie norm. Powinność przestrzegania analizowanej zasady wynika także z Europejskiej Karty Społecznej z dnia 18 października 1961 r., zgodnie z którą prawo prowadzenia sporów zbiorowych, w tym strajku, jest dopuszczalne, z zastrzeżeniem zobowiązań, jakie mogłyby wynikać z wcześniejszych układów zbiorowych pracy. Partnerzy społeczni mogą również umownie uzgodnić zakaz wszczynania sporu i strajku na określony czas z zagrożeniem, że naruszenie tego zakazu rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą po stronie związków zawodowych.

#### Główne postulaty dotyczące zmiany zasad prowadzenia sporów zbiorowych i strajków

##### 1. Precyzyjniejsze określenie przedmiotu sporu zbiorowego

Przepisy ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych zbyt ogólnie definiują przedmiot sporu zbiorowego. W rezultacie spory są wszczynane we wszelkich sprawach, które dotyczą zbiorowych praw i interesów pracowników, gdyż interpretacja przyjmowana przez związki zawodowe jest bardzo szeroka. Istnieje zatem duże prawdopodobieństwo strajku, który od samego początku będzie nielegalny. Spór zbiorowy pracowników z pracodawcą lub pracodawcami powinien być prowadzony w celu zawarcia nowego układu zbiorowego pracy oraz uzupełnienia lub zmiany obowiązującego układu zbiorowego pracy. Dzięki tej zmianie prowadzenie sporu zbiorowego będzie przysługiwać organizacji związkowej zdolnej do zawarcia układu.

##### 2. Prawo złożenia wniosku do sądu pracy o zbadanie legalności sporu zbiorowego na etapie przedstawienia żądań przez związki zawodowe

Celem zmiany prawa jest również przeciwdziałanie tzw. dzikim strajkom. Prawo nie pozwala pracodawcom skutecznie im zapobiegać, gdyż zbadanie legalności sporu zbiorowego oraz strajku jest możliwe dopiero po zakończeniu sporu zbiorowego. Strajk powinien być traktowany jako środek ostateczny, dlatego też należy wprowadzić przepisy chroniące pracodawców przed jego nielegalną formą.

##### 3. Możliwość skorzystania z mediacji od początku sporu zbiorowego

Na gruncie ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych postępowanie mediacyjne jest wprawdzie obligatoryjne, jednak może zostać przeprowadzone dopiero po etapie rokowań. Prawo do mediacji powinno przysługiwać stronom od chwili zaistnienia sporu zbiorowego, gdyż umożliwiłoby to jak najszybsze rozwiązanie konfliktu. Ograniczyłoby to koszty nie tylko finansowe, ale także organizacyjne po stronie pracodawcy.

##### 4. Wprowadzenie prawa do lokautu obronnego dla pracodawców, który byłby reakcją na złamanie prawa

W Polsce lokaut jako formalny element prowadzenia sporu zbiorowego nie został przewidziany w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Prawo do lokautu było konsekwencją wprowadzenia prawa badania przez sąd legalności sporu zbiorowego. W efekcie uznania, że spór jest nielegalny, pracodawca miałby prawo skorzystać z lokautu.

##### 5. Wprowadzenie terminu przedawnienia sporu zbiorowego

Obowiązujące przepisy nie przewidują żadnego terminu przedawnienia sporu zbiorowego, dlatego należy wprowadzić określony termin przedawnienia biegnący od momentu wszczęcia sporu zbiorowego.

##### 6. Wydłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi na postulaty związkowe

Obowiązujące przepisy w zasadzie uniemożliwiają pracodawcy właściwe ustosunkowanie się do żądań przedstawianych przez podmiot reprezentujący interesy pracownicze. Termin 3 dni jest zdecydowanie zbyt krótki, a w praktyce – nierzadko wręcz niemożliwy do realizacji. Wydłużenie terminu na rozpatrzenie żądań związkowych umożliwi pracodawcy dokładne ich przeanalizowanie oraz przedstawienie swojego stanowiska w tej kwestii.

##### 7. Wydłużenie okresu pomiędzy ogłoszeniem strajku a jego rozpoczęciem

Zgodnie z obowiązującymi przepisami ogłoszenie strajku powinno nastąpić na co najmniej 5 dni przed jego rozpoczęciem. Jest to bardzo krótki termin, dlatego też konieczne jego wydłużenie. Nowe rozwiązanie ma na celu umożliwienie pracodawcy przygotowania zakładu pracy do strajku, tak aby zminimalizować ryzyko wystąpienia potencjalnych strat.

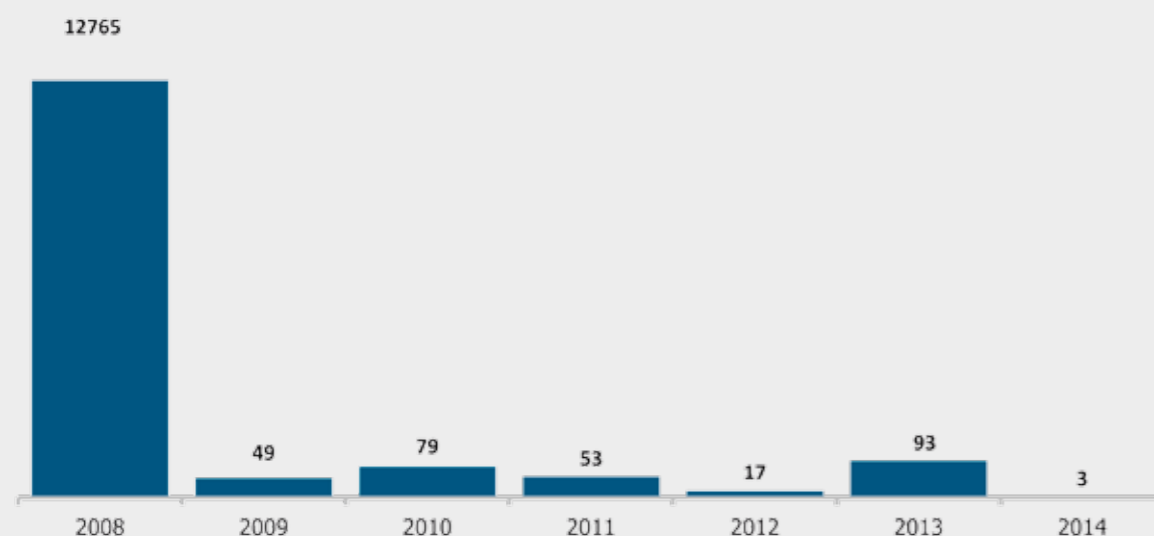
##### 8. Wprowadzenie zasad odnoszących się do referendum strajkowego

Strajk ogłasza organizacja związkowa po uzyskaniu zgody większości głosujących pracowników, jeżeli w głosowaniu wzięło udział co najmniej 50% pracowników zakładu pracy. Niewystępowanie żadnych wymogów odnośnie do przebiegu referendum prowadzi do nadużyć. Warto pomyśleć nad wprowadzeniem gwarancji swobodnego wyrażania woli przez pracownika.

##### 9. Zwiększenie skuteczności przepisów dotyczących odpowiedzialności organizatorów nielegalnego strajku lub akcji protestacyjnej (szerszy krąg podmiotów ponoszących odpowiedzialność)

Mankamentem obowiązującej regulacji jest niewielka skuteczność przepisów dotyczących odpowiedzialności organizatorów nielegalnego strajku lub akcji protestacyjnej. Pracodawcy mają problem z ustaleniem osób odpowiedzialnych za nielegalny strajk. Istnieje potrzeba objęcia odpowiedzialnością szerszej grupy pracowników – nie tylko organizatora strajku, lecz także kierującego strajkiem. Umożliwi to pociągnięcie do odpowiedzialności osób naruszających prawo.

Wykres 49. Liczba strajków w Polsce w latach 2008-2014, wg danych GUS



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

#### 5.4. JAKA JEST ROLA PROCESU GLOBALIZACJI DLA ROZWOJU DIALOGU SPOŁECZNEGO?

Zgodnie z raportem Międzynarodowej Organizacji Pracodawców (IOE – International Organization of Employers) główną przyczyną umiędzynarodowienia firm stanowią koszty pracy. Światowe korporacje przenoszą produkcję do krajów, w których wymogi związane z zatrudnieniem pracowników są najniższe. W 2008 r. liczba korporacji ponadnarodowych wzrosła do 82 000. Można zatem zasadnie przypuszczać, że prawo pracy w coraz szerszym zakresie będzie zależać nie tyle od ustawodawstw krajowych, prawa wtórnego Unii Europejskiej, a nawet prawa międzynarodowego, ile od praktyki obowiązującej w ponadnarodowych przedsiębiorstwach, które tworzą standardy zatrudnienia.

W 2001 r. w ramach MOP powołano Światową Komisję na Rzecz Społecznego Wymiaru Globalizacji (The World Commission on the Social Dimension of Globalization), której celem jest dążenie do wypracowania „nowych i zrównoważonych” sposobów pogodzenia celów społecznych, ekonomicznych oraz ekologicznych, jak również stworzenie powszechnie obowiązujących standardów pracy. Korporacje międzynarodowe starają się tworzyć pozytywny wizerunek poprzez podejmowanie działań należących do sfery społecznej odpowiedzialności (corporate social responsibility), a tym samym okazując wsparcie dla idei globalizacji „z ludzką twarzą”. Od lat 90. ubiegłego wieku tworzone są kodeksy zasad korporacyjnych, zwane kodeksami dobrych praktyk określające wzajemne relacje w stosunkach pracy.

Globalizacja niesie ze sobą poważne zagrożenie bezpieczeństwa socjalnego pracowników, które gwarantuje im prawo pracy. Proces ten prowadzi z jednej strony do koncentracji kapitału, a z drugiej – do rozproszenia pracodawców. Narasta problem identyfikacji pracodawców, a wraz z nim rozmywa się odpowiedzialność za zobowiązania wobec pracowników. Globalizacja rodzi nowe wyzwanie dla przedstawicielstwa załogi, przede wszystkim związków zawodowych. Jak pokazuje praktyka funkcjonowania firm globalnych, standardy prawa pracy są w dużej mierze zależne od statusu i pozycji przedstawicieli pracowników, przede wszystkim związków zawodowych. Przyszłość prawa pracy zależy od skuteczności działania przedstawicieli pracowników w światowych korporacjach oraz międzynarodowych i europejskich gremiach zajmujących się prawem pracy. Globalizacja powoduje, że „zakładowe przedstawicielstwa pracowników i związki zawodowe schodzą do defensywy” i muszą sobie z tym poradzić poprzez znalezienie odpowiedniej strategii działania na poziomie narodowym, europejskim i globalnym.

Proces globalizacji obejmuje również firmy funkcjonujące w naszym kraju, a to oznacza konieczność zmiany działania związków zawodowych i wchodzenia na coraz wyższe poziomy reprezentacji pracowników. W aspekcie umiędzynarodowienia przedsiębiorstw, zakładowy model reprezentacji związkowej zdaje się być coraz

mniej atrakcyjny i skuteczny. Nie przypadkiem więc w organach przedstawicielstwa załogi na poziomie ponadnarodowym (w firmach globalnych) zasiadają przede wszystkim reprezentanci największych central związkowych, mających struktury regionalne i krajowe.

#### Dyrektywy regulujące zasady reprezentacji pracowników w przedsiębiorstwach o zasięgu ponadnarodowym:

1. dyrektywa 94/45 z 22 września 1994 r. w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informacji i konsultacji z pracownikami przedsiębiorstw lub grup przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (Dz. U. WE L 245 z 30.09.1994 r., s. 64-72);
2. dyrektywa z 8 października 2001 r. o uzupełnieniu statusu Spółki Europejskiej z uwzględnieniem uczestnictwa pracowników w zarządzaniu (Dz. U. WE L 294 z 10.11.2001 r., s. 22-32);
3. dyrektywa z 22 lipca 2003 r. o uzupełnieniu statusu Spółdzielni Europejskiej z uwzględnieniem uczestnictwa pracowników w zarządzaniu (Dz. U. WE L 207 z 18.08.2003, s. 1 i n.);
4. dyrektywa 2005/56 z 26 października 2005 r. w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych (Dz. U. WE L 310 z 25.11.2005, s. 1-9).

Kluczową rolę, ze względu na pierwszeństwo jej powstania i zasięg obowiązywania, odgrywa dyrektywa w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej. Dzięki tej regulacji na szerszą skalę udało się powołać ponadnarodową reprezentację pracowników danej korporacji. Reguluje ona prawo do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwach i grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym. „Przedsiębiorstwo o zasięgu wspólnotowym” oznacza przedsiębiorstwo zatrudniające co najmniej 1000 pracowników w Państwach Członkowskich oraz co najmniej 150 pracowników w każdym z przynajmniej dwóch Państw Członkowskich. Z kolei „grupa przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym” oznacza grupę przedsiębiorstw, która spełnia następujące warunki: zatrudnia co najmniej 1000 pracowników w Państwach Członkowskich, obejmuje przynajmniej dwa przedsiębiorstwa wchodzące w skład grupy w różnych Państwach Członkowskich, a ponadto co najmniej jedno przedsiębiorstwo wchodzące w skład grupy zatrudnia co najmniej 150 pracowników w jednym Państwie Członkowskim oraz co najmniej jedno inne przedsiębiorstwo z grupy zatrudnia co najmniej 150 pracowników w innym Państwie Członkowskim. Dyrektywa obejmuje także korporacje, których oddziały główne znajdują się poza obszarem Wspólnoty (np. w USA, Japonii, Australii itp.), a które spełniają wymienione kryteria. Zasady partycypacji pracowniczej są wypracowywane w drodze negocjacji, w trakcie których stroną pracodawcy reprezentuje zarząd centralny, natomiast pracowników – specjalny zespół negocjacyjny. Jeśli w ciągu trzech lat strony nie porozumieją się w sprawie trybu informacji i konsultacji, dochodzi do powołania europejskiej rady zakładowej. Zgodnie z regułami modelowymi zawartymi w dyrektywie w skład europejskiej rady zakładowej wchodzi pracownicy przedsiębiorstwa o zasięgu wspólnotowym lub grupy przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym wybrani lub powołani spośród nich przez przedstawicieli pracowników, a w przypadku ich braku, przez ogół pracowników. Warto zwrócić uwagę, że jeszcze przed formalnym okresem obowiązywania przepisów dyrektywy, w około 40 korporacjach zawarto dobrowolne porozumienia dotyczące procedur partycypacyjnych. Powstanie europejskich rad zakładowych wpłynęło na proces „umiędzynarodowienia” związków zawodowych poprzez europeizację krajowych organizacji związkowych oraz wzmocnienie zrzeszeń europejskich związków zawodowych. Na skutek oddziaływania dyrektywy nastąpiło ożywienie dialogu europejskich partnerów społecznych. Wśród ekspertów przeważa przekonanie, że właśnie europejska rada zakładowa może odegrać rozstrzygającą rolę w rozwoju autonomicznych (tzn. niezależnych od Komisji Europejskiej) porozumień zbiorowych na poziomie europejskim.

Także przedstawiciele pracowników w spółkach europejskich oraz spółdzielniach europejskich są wybierani do specjalnego zespołu negocjacyjnego w celu ustalenia zasad udzielania informacji oraz podejmowania konsultacji z pracodawcą. W tych typach przedsiębiorstw pracownicy mają również prawo wyboru swoich członków do organów spółek, co stanowi istotne wzmocnienie ich uprawnień w zakresie informacji i konsultacji.

Europejska struktura reprezentacji pracowników, pomimo światowego charakteru koncernu może oznaczać ostatnie stadium umiędzynarodowienia przedstawicielstwa pracowników w ramach korporacji. Obecnie obowiązek tworzenia takich reprezentacji pracowniczych wynika wyłącznie z dyrektyw unijnych, a prawo nie obliguje do powoływania światowej reprezentacji pracowników w koncernie. Nie ma też perspektyw na to, aby w najbliższym czasie takie regulacje powstały, np. w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy. Brak regulacji prawnej nie oznacza, że w światowych korporacjach nie powstają inne formy dialogu pomiędzy pracownikami a zarządem centralnym. Mają one jednak charakter dobrowolnych uzgodnień, których obowiązywanie zależy z jednej strony od siły związków zawodowych (lub innych przedstawicieli pracowników – np. rad

zakładowych), z drugiej zaś – od filozofii zarządzania wyznawanej przez osoby z tzw. top menegmentu. Wśród znanych form reprezentacji interesów pracowniczych w światowych koncernach dominujące znaczenie mają globalne struktury dialogowe (tzw. IFAS – International Framework Agreements) oraz światowe rady zakładowe. Mniejszą rolę w budowaniu dwustronnego dialogu odgrywają transregionalne formy współzarządzania w przedsiębiorstwie. Istotne jest także zaakcentowanie wkładu, jaki w dialog światowy wniosły globalne sieci związków zawodowych. Tworzenie światowych struktur związkowych koncernu nie zawsze jest możliwe ze względu na trudności techniczne (problem ten dotyczy w dużej mierze krajów afrykańskich lub azjatyckich) lub kłopoty w ustaleniu wspólnej polityki przez różne lokalne związki zawodowe. Powstające sieci związkowe niekiedy mogą też okazać się zagrożeniem dla zarządu koncernu, zwłaszcza gdy organizują formy protestu równocześnie w różnych oddziałach koncernu na świecie (taka sytuacja miała miejsce w spółce Nestlé w latach 70 ubiegłego wieku).

Światowe rady zakładowe są na ogół postrzegane jako kolejny etap ewolucji w tworzeniu struktur zbiorowego przedstawicielstwa pracowników (jako następstwo powołania europejskich rad zakładowych). Powstają one bowiem najczęściej w efekcie przekształcenia europejskiej rady zakładowej w organ światowej reprezentacji pracowników. Następuje to w drodze rozszerzenia zasięgu geograficznego już istniejącej europejskiej rady zakładowej (np. w firmie Danone i Renault) lub poprzez powołanie swoistego gremium światowego, które co do formy i funkcji jest podobne do działającej europejskiej rady zakładowej (tak jak w koncernie Volkswagen oraz DaimlerChrysler). Światowa rada zakładowa może również powstać wskutek przekształcenia dotychczasowej komisji światowej koncernu lub jako następstwo ramowego porozumienia partnerów społecznych zawieranego na poziomie koncernu, w którym gwarantuje się podstawowe prawa pracowników i związków zawodowych.

Światowe rady zakładowe nie posiadają na ogół znaczących uprawnień w sferach typowych dla porozumień zbiorowych i układów zbiorowych pracy, a ich rola ogranicza się do pełnienia funkcji konsultacyjnych i doradczych. Uczestnictwo pracowników na poziomie globalnym jest nieobowiązkowe, co w praktyce oznacza, że zależy od dobrej woli pracodawców, którzy chcą rozwijać dobrowolne struktury światowego dialogu.

Powstanie światowych rad zakładowych było możliwe wyłącznie przy zaangażowaniu silnych związków zawodowych. Brakujące lub znikome struktury związkowe w kluczowych dla koncernu krajach często tworzą barierę znacznie utrudniającą proces tworzenia ponadnarodowych reprezentacji pracowników. Okazuje się, że krajowe jak też ponadnarodowe związki zawodowe mogą stanowić siłę napędową rozwoju dialogu w ramach korporacji albo też blokować ten proces. Głównie przed lokalnymi związkami zawodowymi rodzi się wyzwanie, czy zaangażować się w budowanie struktur ponadnarodowych, co może wpłynąć na ich siłę na poziomie krajowym. Związki zawodowe w koncernach walczą o akceptację dla siebie jako organu przedstawicielskiego całej załogi w firmie globalnej, a jednocześnie muszą radzić sobie z tą frakcją związkową, która ma na uwadze przede wszystkim interes lokalny (to znaczy dobro pracowników reprezentowanych w oddziale firmy). Umieźdzyńdowanie przedstawicielstw nie zakończyło walki o wpływy między różnymi reprezentacjami pracowników na poziomie krajowym. W praktyce oznacza to, że jedynie liczące się organizacje pracowników mogą odegrać ważną rolę równocześnie na poziomie krajowym oraz światowym. W związku z procesem globalizacji przed związkami zawodowymi staje poważny problem wyboru sposobu realizacji celów – czy ma być to organizacja o charakterze lokalnym, czy światowym (tzw. „cosmopolitan unions”).

#### **Podział porozumień zawieranych w obrębie przedsiębiorstw transnarodowych:**

1. Porozumienia światowych rad zakładowych
2. Globalne porozumienia zawierane w celu zapewnienia minimalnych standardów socjalnych (IFAS)

*Porozumienia światowych rad zakładowych gwarantują prawo uczestnictwa w zarządzaniu dla przedstawicieli pracowników na poziomie globalnym, natomiast IFAS przewidują minimalne standardy socjalne obowiązujące w korporacji, a więc na poziomie lokalnym, często stanowiące kodeksy dobrych praktyk.*

#### **Podział ponadnarodowych porozumień wg ekspertów europejskich:**

1. Międzynarodowe układy ramowe (International Framework Agreements – IFA)
2. Europejskie układy ramowe (European Framework Agreements – EFA)

*Zbiorczo określane jako ponadnarodowe układy ramowe (Transnational Company Agreements - TCA)*

*Międzynarodowe układy ramowe (IFA) są zawierane pomiędzy zarządem centralnym a światowymi federacjami związków zawodowych, przy udziale związków zawodowych z kraju, w którym znajduje się siedziba zarządu centralnego lub europejskiej albo światowej rady zakładowej. Z kolei europejskie porozumienia ramowe (EFA) są uzgadniane pomiędzy zarządami korporacji a europejskimi radami zakładowymi lub innymi podmiotami (europejskimi federacjami branżowymi i krajowymi związkami zawodowymi). Porozumienia te regulują określone sfery zagadnień, do których należą: restrukturyzacja firmy, dialog społeczny, bezpieczeństwo i higiena pracy, zarządzanie zasobami ludzkimi oraz ochrona danych osobowych. Istotnym problemem dotyczącym obu rodzajów porozumień jest ustalenie ich charakteru prawnego.*

# Wnioski i rekomendacje

## Wnioski i rekomendacje

### 1. Ułatwienia sprzyjające tworzeniu nowych miejsc pracy i zatrudnianiu na podstawie umowy o pracę

W gospodarce wolnorynkowej nastawionej na rozwój nadrzędnym celem prawa pracy powinno być sprzyjanie powstawaniu nowych miejsc pracy (w przeciwieństwie do poprzedniego ustroju skupionego wyłącznie na ochronie trwałości zatrudnienia). Wprowadzanie odpowiednich ułatwień dla pracodawców, poprzez złagodzenie wymogów prawnych z zakresu prawa pracy, przyczyniłoby się do wzrostu poziomu zatrudnienia opartego na stosunku pracy, a także do ograniczenia szarej strefy.

#### Ograniczenie obowiązków wynikających z Kodeksu pracy

- Zbyt rygorystyczne przepisy dotyczące rozwiązywania umów o pracę zniechęcają pracodawców do stosowania zatrudnienia pracowniczego i zawierania umów bezterminowych. Powodują one tzw. zjawisko ucieczki od prawa pracy. Ponadto w gospodarce rynkowej charakteryzującej się dużą zmiennością zapotrzebowania na pracę, pracodawca musi mieć prawne instrumenty elastycznego reagowania, umożliwiające mu dostosowanie stanu zatrudnienia do aktualnych potrzeb przedsiębiorstwa. Dlatego rekomendujemy:
  - złagodzenie obowiązku uzasadniania wypowiedzenia umowy zawartej na czas nieokreślony;
  - modyfikację zasad konsultacji zamiaru wypowiedzenia umowy na czas nieokreślony poprzez wprowadzenie kontroli następczej;
  - likwidację instytucji przywrócenia do pracy na rzecz odszkodowań;
  - uchylenie lub skrócenie okresu 4-letniej ochrony przedemerytalnej.
- Kodeks pracy to również szereg uprawnień pracowniczych, które rodzą konkretne obowiązki po stronie pracodawców, przykładowo – roczne urlopy rodzicielskie i inne prawa związane z ciężką czy opieką nad dzieckiem. Zwracamy uwagę na to, że państwo za pośrednictwem Kodeksu pracy przerzuciło na pracodawców koszty realizacji polityki prorodzinnej. Stąd obawy niektórych pracodawców przed zatrudnianiem kobiet oraz problem z ich powrotem na rynek pracy po urodzeniu dziecka. Zamiast rocznych przerw w pracy należy promować łączenie zatrudnienia z obowiązkami rodzicielskimi, w celu utrzymania aktywności zawodowej.
- Kodeks pracy przewiduje wiele obowiązków, które muszą być zrealizowane wyłącznie w formie pisemnej. Przygotowanie dokumentacji w formie papierowej to dodatkowy obowiązek administracyjny, który wymaga zaangażowania czasu i środków finansowych. Tymczasem powszechna komputeryzacja w firmach umożliwia realizację przepisów prawa pracy również w formie elektronicznej. Dlatego też rekomendujemy stosowanie formy elektronicznej jako alternatywnej, obok formy pisemnej (np. w odniesieniu do wniosków składanych przez pracowników czy obowiązków pracodawcy o charakterze informacyjnym). Zasadnym jest także tworzenie w tej formie akt osobowych.

#### Dostosowanie Kodeksu pracy do warunków funkcjonowania małych firm

- Kodeks pracy został uchwalony w 1974 r., kiedy funkcjonowały wyłącznie duże przedsiębiorstwa państwowe. Obecnie sytuacja się odwróciła – 99,8 proc. firm, to prywatne przedsiębiorstwa z sektora MŚP. Stąd rekomendujemy wprowadzenie ułatwień dla mniejszych firm, które często nie posiadają wyspecjalizowanej obsługi kadrowo-prawnej, a wypełnienie obowiązków narzuconych przez Kodeks pracy powoduje dla nich nadmierne obciążenie finansowe. Dlatego rekomendujemy, w odniesieniu do małych pracodawców:
  - ograniczenie obciążeń socjalno-społecznych (np. konieczność wypłaty odpraw pośmiertnych, nagród jubileuszowych),
  - wprowadzenie uproszczeń w zakresie prowadzenia dokumentacji pracowniczej (ich ewidencji i archiwizowania),
  - zniesienie obowiązku uzasadniania wypowiedzenia umowy na czas nieokreślony w firmach zatrudniających do 50 pracowników.

#### Nowoczesne kształtowanie czasu pracy w ramach flexicurity

Przepisy działu VI k.p. pomimo nowelizacji z 2013 r. wymagają dalszej modyfikacji w celu ich lepszego dostosowania do warunków funkcjonowania firm oraz potrzeb samych pracowników. Dlatego konieczna jest zmiana zasad rozliczania pracy w dniu wolnym, a także godzin nadliczbowych. Ponadto rekomendujemy umożliwienie stosowania powszechnych w Europie Zachodniej nowoczesnych systemów czasu pracy (w tym m.in. kont czasu pracy).

### 2. Wykorzystanie systemu zamówień publicznych do kreowania pożądanych trendów, w tym tych na rynku pracy

W ramach zamówień publicznych każdego roku wydawanych jest 130-160 mld zł. Środki te powinny być wydawane nie tylko w sposób racjonalny, lecz również twórczy – można je wykorzystać do kreowania pożądanych trendów, a wśród nich należy wskazać wsparcie stosowania klauzul społecznych oraz umów o pracę. Odejście od kryterium najniższej ceny na rzecz bardziej zróżnicowanych warunków oceny ofert przyczyni się do poprawy sytuacji na rynku pracy, w szczególności na poziomie lokalnym. Jednocześnie na tym samym poziomie wystąpią negatywne skutki

wprowadzenia tzw. zamówień in-house (przepisy w tym obszarze wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.). Dokonano tego pod presją samorządów i wbrew jednolitemu stanowisku związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, którzy wskazywali na brak analizy skutków wejścia w życie tych regulacji.

### 3. Znoszenie barier biurokratycznych

Bariery biurokratyczne, obowiązki informacyjne oraz liczne i przedłużające się kontrole to podstawowe czynniki utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce. Mimo przyjęcia w ostatnich latach czterech tzw. ustaw deregulacyjnych, przedsiębiorcy nadal borykają się z nadmiarem niskiej jakości przepisów i obciążeń o charakterze administracyjnym. Pilnie potrzebne jest uchwalenie tzw. Konstytucji dla biznesu (nowego Prawa działalności gospodarczej) oraz kolejnych pakietów deregulacyjnych, a także przywrócenie równowagi między przedsiębiorcami a urzędnikami.

### 4. Postawienie w legislacji na jakość, a nie ilość

Liczba stron uchwalanego rokrocznie prawa jest zatrważająca i tendencja ta ciągle wzrasta. Polska zdaje się wręcz tonąć w przepisach, które najczęściej są słabej jakości i zawierają mnóstwo luk oraz pozwalają na rozbieżne interpretacje. Niestabilność i brak spójności regulacji sprawia, że przedsiębiorcy są zdezorientowani, a każdorazowe oczekiwanie na decyzję organu administracji wiąże się z niepewnością co do spodziewanego rezultatu – w takim samym stanie faktycznym ten sam organ może wydać dwie rozbieżne decyzje, uzasadniając to tymi samymi przepisami prawa. Niezbędna jest stabilizacja otoczenia prawno-regulacyjnego poprzez zdecydowane postawienie na jakość regulacji. Do tego konieczne są zmiany w procesie stanowienia prawa – wzmocnienie roli konsultacji społecznych oraz oceny skutków regulacji (ex ante i ex post).

### 5. Usytuowanie PIP przy resorcie pracy

Umiejscowienie Państwowej Inspekcji Pracy przy Radzie Ochrony Pracy (działającej przy Sejmie RP) przyczynia się do osłabienia roli, jak i skuteczności tej instytucji. Dlatego rekomendujemy usytuowanie PIP przy ministrze właściwym ds. pracy. PIP powinna bowiem przede wszystkim realizować długofalową politykę rządu w zakresie likwidowania i ograniczania zagrożeń zawodowych. Tymczasem konieczność realizacji przez inspekcję kolejnych zadań, niezwiązanych z jej podstawową działalnością, tylko pogłębia obecny kryzys. Przedstawiona propozycja spowoduje wzmocnienie instytucjonalne PIP oraz zwiększy efektywność podejmowanych przez nią czynności kontrolnych.

### 6. Edukacja ukierunkowana na konkurencyjność gospodarki

System edukacji powinien odpowiadać na potrzeby rynku i pracodawców. Stąd konieczna jest kontynuacja dobrych praktyk w zakresie współpracy nauki i biznesu. Edukacja powinna być ukierunkowana na zbudowanie konkurencyjnej, innowacyjnej gospodarki. Tylko w ten sposób może się ona przyczynić do rozwoju gospodarczego kraju. Edukacja na potrzeby gospodarki to również kształcenie w zakresie przedsiębiorczości oraz finansów. Dlatego rekomendujemy przyjęcie narodowej strategii dotyczącej edukacji odpowiadającej potrzebom gospodarki, która objęłaby całość nauczania. Strategia ta powinna uwzględniać potrzebę kształcenia postaw proinnowacyjnych i proprzedsiębiorczych, prowadzących do stworzenia kultury stymulującej innowacje.

### 7. Podnoszenie płacy minimalnej w tempie niewykraczającym w istotny sposób poza gwarancje określone w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę

Na przestrzeni ostatnich lat minimalne wynagrodzenie rosło w bardzo szybkim tempie – z poziomu 936 zł brutto miesięcznie w 2007 r. do 1850 zł w 2016 r. – które znacząco przekraczało dynamikę wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Kontynuacja tego trendu w następnych latach może przyczynić się do narastania negatywnych skutków, jakie wywierają regulacje z zakresu minimalnego wynagrodzenia na poziom zatrudnienia i bezrobocia oraz wzrost cen. Wysokość płacy minimalnej powinna być ustalana przede wszystkim z uwzględnieniem potencjalnego wpływu na te części kraju, gdzie przeciętne wynagrodzenie jest najniższe, a sytuacja na rynku pracy – najtrudniejsza. Występujący w Polsce relatywnie wysoki stopień regionalnego zróżnicowania poziomu wynagrodzeń sprawia bowiem, że płaca minimalna równa połowie średniej krajowej może sięgać poziomu nawet 80 proc. przeciętnego wynagrodzenia w niektórych powiatach.

### 8. Utrzymanie dalszego wydłużania wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet

Z uwagi na występujące tendencje w zakresie zmiany liczby świadczeniobiorców oraz ubezpieczonych, systematyczne wydłużanie się oczekiwanej długości trwania życia, znaczny deficyt w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowym, a także malejącą liczebność grupy osób w wieku produkcyjnym, dalsze wydłużanie okresu aktywności zawodowej jest nieodzowne. Najskuteczniejszym sposobem na osiągnięcie tego efektu jest podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego. Utrzymywanie go na poziomie 60 lat dla kobiet – jednym z najniższych w Europie – oraz 65 lat dla mężczyzn doprowadziłoby do spadku stopy zastąpienia do poziomu, którego nie można uznać za satysfakcjonujący choćby w minimalnym stopniu. Uchylenie przepisów zapewniających

stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego bardzo negatywnie wpłynęłoby również na polski rynek pracy oraz całą gospodarkę. Już w 2020 r. doprowadziłoby to bowiem do uszczuplenia zasobów pracy o 1 mln osób, co wiązałoby się nieuchronnie z ograniczeniem wpływów ze składki emerytalnej koniecznych do utrzymania sprawnego funkcjonowania systemu, a także z obniżeniem dynamiki produktu potencjalnego polskiej gospodarki, która jeszcze do niedawna była silnie wspierana przez czynnik podaży pracy.

### 9. Obniżenie i uelastycznienie klina podatkowego

Zmniejszenie klina podatkowego w latach 2007-2009 zdynamizowało polską gospodarkę, a następnie pomogło ochronić ją przed popadnięciem w recesję pomimo dynamicznie zmieniającego się otoczenia makroekonomicznego. Optymalizacja struktury wpływów sektora finansów publicznych poprzez przesunięcie głównego punktu ciężkości z opodatkowania dochodów z pracy na konsumpcję mogłaby sprawić, że ostatecznie taka zmiana byłaby również neutralna z punktu widzenia budżetu państwa, a pomimo tego wpływałaby ona na pobudzenie wzrostu gospodarczego. Potrzebne jest również obniżenie wysokości klina podatkowego dla najniżej zarabiających, który jest obecnie ukształtowany na wyjątkowo wysokim poziomie na tle krajów OECD, co przejawia się w tym, że wynagrodzenie netto stanowi na ogół jedynie 61 proc. całkowitych kosztów pracy ponoszonych przez pracodawcę. Ograniczenie opodatkowania pracy sprzyjałoby również odchodzeniu od niestandardowych form zatrudnienia.

### 10. Wspieranie aktywności zawodowej kobiet oraz osób powyżej 50. roku życia

Imigracja do Polski jedynie w ograniczonym zakresie może w przyszłości wypełnić lukę na krajowym rynku pracy. Dlatego konieczne jest lepsze spożytkowanie istniejących potencjalnych zasobów pracy, które obecnie w znacznej mierze pozostają niewykorzystane. Na tle krajów Europy Zachodniej szczególnie niskie wskaźniki zatrudnienia występują w naszym kraju – przede wszystkim w odniesieniu do kobiet oraz osób należących do starszych grup wiekowych. Z tego powodu – poza zmianami legislacyjnymi ułatwiającymi stosowanie elastycznych rozwiązań w zakresie prawa pracy – potrzebne jest podjęcie działań na rzecz upowszechnienia dostępu do instytucjonalnych form opieki nad dziećmi oraz poprawy efektywności polityki zdrowotnej państwa, tak aby skutecznie leczyć oraz zapobiegać występowaniu schorzeń, które przyczyniają się do przedwczesnej dezaktywacji zawodowej.

### 11. Zwiększenie efektywności funkcjonujących i rezygnacja z nieskutecznych preferencji podatkowych

W polskim systemie podatkowym funkcjonuje wiele preferencji podatkowych, które nie mają uzasadnienia ekonomicznego bądź też takich „których konstrukcja nie przyczynia się do realizacji ich celów. Zbyt duża liczba preferencji powoduje „zmętnienie” systemu podatkowego i prowadzi do nadużyć. Należy zatem dążyć do stworzenia takiego modelu funkcjonowania preferencji podatkowych, aby były one kierowane bezpośrednio do tych podmiotów, które rzeczywiście tego potrzebują. Trzeba bowiem pamiętać, że państwo musi zrekompensować sobie brakujące wpływy do budżetu, a ciężar tego ponosi ogół podatników.

### 12. Wzrost znaczenia układów zbiorowych pracy

Z roku na rok znaczenie układów zbiorowych pracy maleje. Przyczyn tego zjawiska można upatrywać w zbyt drobniawej i nieadekwatnej do potrzeb partnerów społecznych regulacji Kodeksu pracy. Pracodawcy obawiają się trudności związanych z wypowiedzeniem układu zbiorowego pracy. W niektórych krajach Europy Zachodniej, a nawet w Rosji, układy są zawierane jedynie na określony kilkuletni okres, podczas gdy w Polsce problemem są ciągle tzw. „wieczyste układy zbiorowe pracy”, które mimo ich wypowiedzenia obowiązują aż do zawarcia nowego układu. Obowiązująca procedura zawierania układów jest na tyle skomplikowana i szczegółowa, że odstręcza partnerów społecznych, którzy wolą podpisać porozumienie zbiorowe, niewymagające żadnych szczególnych formalności.

### 13. Potrzeba nowelizacji przepisów ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych

Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych wymaga nowelizacji w celu umożliwienia pracodawcom obrony przed bezprawnymi akcjami strajkowymi. Niezbędne jest przyznanie stronom prawa wystąpienia do sądu pracy o ustalenie legalności sporu zbiorowego. Konieczna zmiana powinna przewidywać także okres przedawnienia sporu zbiorowego oraz doprecyzować zasady przeprowadzania referendum strajkowego.

## BIBLIOGRAFIA

1. Baran K. W., Kodeks pracy, Komentarz, Warszawa 2016.
2. Bercusson B., Estlund C., Regulating Labour in the Wake of Globalization: New Challenges, New Institutions, [w:] Regulating Labour in the Wake of Globalization: New Challenges, New Institutions, ed. B. Bercusson, C. Estlund, Oxford and Portland, Oregon 2008.
3. Biurokratyczne bariery rozwoju polskiej przedsiębiorczości, Raport Grant Thornton i Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2016.
4. Biznes dla edukacji, Raport specjalny dotyczący współpracy biznesu i edukacji w Polsce, Warszawa 2014.
5. Bryndziak S., Wady preferencji podatkowych w kontekście bezpośrednich wydatków budżetowych, Szczecin 2012.
6. Budlewska R., Dziemianowicz R., Wyszowski A., Tax expenditures jako ukryta forma wydatków publicznych, Gospodarka Narodowa, nr 3/2014, Białystok 2014.
7. Burman L. E., Is the tax expenditures concept still relevant?, National Tax Journal 2003, vol. LVI, nr 3, Washington D.C. 2003.
8. Card D., Krueger A.B., Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, NBER Working Paper No. 4509, 1993.
9. Cel i mechanizm preferencji podatkowych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014.
10. Ciekankowski Z., Pozapłatowe instrumenty motywowania w organizacji, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, nr 99, Siedlce 2013.
11. Czapliński J., Panek T. (red.), Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków, Warszawa 2015.
12. Fikcja zatrudnienia w Polsce – propozycje wyjścia z impasu. Analiza Instytutu Badań Strukturalnych, Warszawa 2014.
13. Gamillscheg F., Kollektives Arbeitsrecht. Ein Lehrbuch, Band I: Grundlagen/ Koalitionsfreiheit/ Tarifvertrag/ Arbeitskampf und Schlichtung, München 1997.
14. Gardawski J., Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka, Warszawa 2009.
15. Głądoch M., Dialog społeczny w zbiorowym prawie pracy, Toruń 2014.
16. Głądoch M., Ograniczenia prawne w realizacji konstytucyjnej zasady dialogu społecznego, [w:] Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Prof. L. Kaczyńskiemu, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012.
17. Grafton Recruitment, Oczekiwania a rzeczywistość. Benefits 2014, Raport świadczeń pozapłatowych pracowników, Łódź 2015.
18. Hajn Z., Zbiorowe prawo pracy. Zarys sytemu, Warszawa 2013.
19. Informacje Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na podstawie sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.
20. James S., Nobes Ch., The Economics of Taxation, Prentice Hall Europe 1987.
21. Kaczmarczyk P., Efekty migracji w odniesieniu do rynku pracy – przypadek polskich migracji poakcesyjnych, Studia BAS, nr 4(40), Warszawa 2014.
22. Kalwij A., Kapteyn A., de Vos K., Early Retirement and Employment of the Young, RAND Working Paper Series No. WR- 679, Santa Monica 2009.
23. Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce, Informacja NIK o wynikach przeprowadzonej w 2015 r. kontroli.
24. Kozłowski Ł., Pozapłatowe koszty pracy w Polsce - teoria, różnicowanie i empiria, [w:] Prawo i ekonomia pracy, t. 2, red. M. Sobiecka, M. Ślęzak, Warszawa 2015.
25. Mastalski R., Prawo podatkowe, Wrocław 2016.
26. Młodzi, wykształceni, ale bezrobotni, Analiza Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2014.
27. Możyłowski P., Wpływ podatków na wzrost gospodarczy, Radom 2008.
28. Munnell A.H., Wu A.Y., Are Aging Baby Boomers Squeezing Young Workers out of Jobs?, Center for Retirement Research, Boston College, 2012.
29. Müller T. A., Platzer H. W., Rüb S., Globale Arbeitsbeziehungen in globalen Konzernen. Zur Transnationalisierung betrieblicher und gewerkschaftlicher Politik. Eine vergleichende Fallstudien, Wiesbaden 2004.
30. Musgrave R., Public finance in theory and practice, New York 1976.
31. Neumark D., Wascher W., Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research, NBER Working Paper No. 12663, 2006.
32. Nieżurawska J., Systemy kafeteryjne w Wielkiej Brytanii, USA i Polsce, Edukacja Ekonomistów i Menedżerów, Warszawa 2013.
33. Nowe tendencje w dziedzinie samozatrudnienia: konkretny przypadek samozatrudnienia ekonomicznie zależnego, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 26 lutego 2009 r.
34. Nowy model zbiorowego prawa pracy. Propozycje zmian legislacyjnych w zakresie zakładowego dialogu partnerów społecznych, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011.
35. Nykiel W., Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku, Warszawa 2002.
36. Ocena funkcjonowania Ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o tagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego pracowników i przedsiębiorców w świetle kontroli Państwowej Inspekcji Pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, stan na 15 grudnia 2011 r.
37. Ocena systemu kształcenia w Polsce z punktu widzenia pracodawców, raport Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2010 r.
38. Ocena wpływu regulacji dotyczących elastycznego czasu pracy na wzrost gospodarczy oraz wzrost konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, Badanie przeprowadzone w 2014 r. przez Instytut Badań Strukturalnych na zlecenie Ministerstwa Gospodarki.
39. Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2013/2014, dane GUS.
40. Pawelec J., Komentarz, Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, Warszawa 2015.
41. Polskie szkolnictwo wyższe a potrzeby rynku pracy, raport Fundacji im. Leśława A. Pagi, Warszawa 2015.
42. Polski rynek pracy – wyzwania i kierunki działań, na podstawie badań Bilansu Kapitału Ludzkiego 2010-2015 r., Kraków 2015 r.
43. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Nauka dla biznesu, biznes dla nauki, Biała Księga, Polski Kongres Gospodarczy 2014, Warszawa 2015.
44. Preferencje podatkowe w Polsce, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014.
45. Raport Doing Business 2016, World Bank.
46. Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2013-2014, Warszawa 2015.
47. Sanetra W., Dialog społeczny jako element ustroju społecznego i politycznego w świetle Konstytucji RP, [w:] Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku, red. A. Wypych-Żywickiej, M. Tomaszewskiej i J. Steliny, Gdańsk 2010.
48. Schimanek T., Kunysz-Syrczyk B., Podręcznik stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
49. Skupień D., Europejskie rady zakładowe, Toruń 2008.
50. Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2015 r.
51. Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2008 roku, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2009.
52. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 r., Warszawa 2011.
53. Stefański K., Elastyczny czas pracy, Warszawa 2016.
54. Szattys D. (red.), Prognoza ludności na lata 2014-2050, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2014.

55. Szkoły wyższe i ich finanse, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.
56. Świątkowski A. M., Gwarancje prawne pokoju społecznego w stosunkach pracy, Warszawa 2013.
57. Taxation trends in the European Union – 2015 Edition, Eurostat, Luxembourg 2015.
58. Theiss U., Die Durchführung Europäischer Sozialpartnervereinbarungen auf nationaler Ebene, Münster 2005.
59. Urzędy zasypują przedsiębiorców stertą formularzy, Raport Grant Thornton, Warszawa 2015.
60. Vodopivec M., Wyrównanie warunków zatrudnienia: skutki słoweńskiej reformy rynku pracy z 2013 r., Warszawa 2016.
61. Walasik M. P., Wpływ opodatkowania na wzrost gospodarczy w krajach członkowskich Unii Europejskiej, Radom 2014.
62. Wartość preferencji podatkowych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014.
63. Weiner S.E., The natural rate of unemployment: concepts and issues, Economic Review, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City 1986.
64. Wolański R., System podatkowy w Polsce, Warszawa 2009.
65. Zimmer R., Establish a Legal Frame for Transnational Collective Agreements in EUROPE: A Difficult Task, [w:] Transnational Company Agreements, ed. S. Leonardi, Roma 2012.
66. Związki zawodowe w Polsce w 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

## SPIS WYKRESÓW

<b>Wykres 1.</b>	Stopa bezrobocia rejestrowanego.	<b>3</b>
<b>Wykres 2.</b>	Zmiany stopy bezrobocia rejestrowanego na tle dynamiki PKB.	<b>4</b>
<b>Wykres 3.</b>	Zależność pomiędzy dynamiką nakładów na środki trwałe a zmianą stopy bezrobocia w latach 2003-2015.	<b>5</b>
<b>Wykres 4.</b>	Dynamika płac w cenach stałych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2004-2014	<b>7</b>
<b>Wykres 5.</b>	Dekompozycja realnej dynamiki przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw	<b>8</b>
<b>Wykres 6.</b>	Przebieg cyklu koniunkturalnego na polskim rynku pracy od 2004 r.	<b>9</b>
<b>Wykres 7.</b>	Płaca minimalna w latach 2007-2016.	<b>11</b>
<b>Wykres 8.</b>	Wpływ płacy minimalnej na poziom zatrudnienia w ujęciu mikroekonomicznym.	<b>13</b>
<b>Wykres 9.</b>	Wartość zamówień publicznych w latach 2008-2014 w mld zł.	<b>14</b>
<b>Wykres 10.</b>	Największe przeszkody dla rozwoju działalności gospodarczej.	<b>20</b>
<b>Wykres 11.</b>	Obowiązki sprawozdawcze przedsiębiorców według urzędów.	<b>21</b>
<b>Wykres 12.</b>	Dochodzenie należności na drodze sądowej w wybranych państwach UE oraz Nowej Zelandii, Singapurze oraz Stanach Zjednoczonych (ilość dni).	<b>22</b>
<b>Wykres 13.</b>	Kwestie administracyjne (o charakterze ogólnym) stanowiące największe bariery rozwoju firmy	<b>23</b>
<b>Wykres 14.</b>	Struktura liczby pracujących w przedsiębiorstwach w Polsce w latach 2008-2014.	<b>24</b>
<b>Wykres 15.</b>	Ustawowy i efektywny wiek emerytalny w krajach OECD w 2014 r.	<b>26</b>
<b>Wykres 16.</b>	Prognozowane wartości wskaźnika obciążenia demograficznego osobami starszymi w wybranych krajach Unii Europejskiej.	<b>27</b>
<b>Wykres 17.</b>	Współczynnik dzietności w Polsce.	<b>28</b>
<b>Wykres 18.</b>	Zmiany poziomu klina podatkowego w Polsce w zależności od typu gospodarstwa domowego.	<b>30</b>

<b>Wykres 19.</b>	Klin podatkowy dla jednoosobowego gospodarstwa domowego o dochodach z pracy równych średniej krajowej w państwach OECD w 2015 r.	<b>32</b>
<b>Wykres 20.</b>	Wartość preferencji podatkowych w latach 2009-2013 stanowiących dochody budżetu państwa.	<b>37</b>
<b>Wykres 21.</b>	Udział pozapłacowych kosztów pracy w całkowitych kosztach pracy w zależności od formy świadczenia pracy oraz wysokości wynagrodzenia.	<b>41</b>
<b>Wykres 22.</b>	Procentowy udział pracujących na umowach terminowych w UE.	<b>47</b>
<b>Wykres 23.</b>	Struktura osób pracujących w polskiej gospodarce według rodzaju umowy.	<b>47</b>
<b>Wykres 24.</b>	Struktura osób pracujących w polskiej gospodarce według głównego typu kontraktu, na podstawie którego świadczona jest praca.	<b>52</b>
<b>Wykres 25.</b>	Struktura dni absencji chorobowej z tytułu choroby własnej osób ubezpieczonych w ZUS według wybranych tytułów ubezpieczenia.	<b>53</b>
<b>Wykres 26.</b>	Procentowy udział osób samozatrudnionych w ogólnej liczbie obywateli (w wieku 15-64 lata).	<b>55</b>
<b>Wykres 27.</b>	Współczynnik dzietności w państwach UE.	<b>57</b>
<b>Wykres 28.</b>	Średni wiek kobiet, w jakim rodzą dzieci.	<b>57</b>
<b>Wykres 29.</b>	Średnia roczna stopa bezrobocia rejestrowanego a współczynnik dzietności w Polsce w latach 2004-2015.	<b>61</b>
<b>Wykres 30.</b>	Zatrudnienie w PIP w latach 2008-2014.	<b>64</b>
<b>Wykres 31.</b>	Liczba decyzji w zakresie bhp, kontroli oraz wykroczeń w latach 2008-2014.	<b>64</b>
<b>Wykres 32.</b>	Liczba mandatów oraz wniosków do sądu w latach 2008-2014.	<b>65</b>
<b>Wykres 33.</b>	Liczba skarg pracowników zgłaszanych do PIP w latach 2008-2014.	<b>65</b>
<b>Wykres 34.</b>	Poszkodowani ogółem w wypadkach przy pracy w latach 2008-2014.	<b>66</b>
<b>Wykres 35.</b>	Poszkodowani ciężko i śmiertelnie w wypadkach przy pracy w latach 2008-2014.	<b>67</b>
<b>Wykres 36.</b>	Wskaźnik zatrudnienia osób wieku 20-64 lat w wybranych krajach Unii Europejskiej.	<b>68</b>
<b>Wykres 37.</b>	Liczba bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo w Polsce.	<b>69</b>
<b>Wykres 38.</b>	Wskaźnik zatrudnienia w Polsce w podziale na grupy wiekowe oraz płeć.	<b>70</b>
<b>Wykres 39.</b>	Wskaźnik zatrudnienia osób wieku 15-24 lat w państwach Unii Europejskiej.	<b>71</b>
<b>Wykres 40.</b>	Wskaźnik zatrudnienia osób wieku 55-64 lat w państwach Unii Europejskiej.	<b>72</b>
<b>Wykres 41.</b>	Zależność pomiędzy zmianą wskaźnika zatrudnienia w grupach wiekowych 15-24 lat oraz 55-64 lat w państwach Unii Europejskiej.	<b>73</b>
<b>Wykres 42.</b>	Ludność w wieku 25-29 lat jako procent całkowitej populacji w wybranych krajach byłego Związku Radzieckiego.	<b>75</b>
<b>Wykres 43.</b>	Skumulowane saldo migracji w państwach Unii Europejskiej w latach 2006-2014.	<b>76</b>
<b>Wykres 44.</b>	Roczny napływ migrantów pomniejszony o odpływ emigrantów potrzebny do utrzymania w Polsce na dotychczasowym poziomie liczby osób w wieku produkcyjnym.	<b>77</b>
<b>Wykres 45.</b>	Absolwenci poszczególnych grup kierunków studiów w latach 2010-2014 (proc.).	<b>79</b>
<b>Wykres 46.</b>	Stopa bezrobocia wśród osób w wieku poniżej 25 lat.	<b>80</b>
<b>Wykres 47.</b>	Stopa bezrobocia absolwentów według poziomu wykształcenia (w proc.).	<b>81</b>
<b>Wykres 48.</b>	Liczba jednostek organizacyjnych związków zawodowych zarejestrowanych w REGON w latach 2001-2014.	<b>86</b>
<b>Wykres 49.</b>	Liczba strajków w Polsce w latach 2008-2014, wg danych GUS.	<b>92</b>

## SPIS TABEL

<b>Tabela 1.</b>	Porównanie założeń makroekonomicznych w zakresie prognozowanej stopy bezrobocia rejestrowanego na koniec roku z faktycznymi wynikami.	<b>5</b>
<b>Tabela 2.</b>	Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 2008-2014.	<b>15</b>
<b>Tabela 3.</b>	Liczba stron maszynopisu poszczególnych aktów regulujących kwestie podatkowe w Polsce.	<b>20</b>
<b>Tabela 4.</b>	Przewlekłość procedur administracyjnych w Polsce.	<b>22</b>
<b>Tabela 5.</b>	Ustawy deregulacyjne i najważniejsze zmiany, które zostały w nich wprowadzone.	<b>24</b>
<b>Tabela 6.</b>	Pozycje poszczególnych państw w rankingu Doing Business i Rankingu Wolności Gospodarczej, dane za 2016 r.	<b>25</b>
<b>Tabela 7.</b>	Składowe pozapłacowych kosztów pracy w Polsce.	<b>29</b>
<b>Tabela 8.</b>	Wpływy budżetowe w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 roku wykazane w pełnych wielkościach, tj. bez odliczenia udziałów dla jednostek samorządu terytorialnego (kwoty w tys. zł).	<b>34</b>
<b>Tabela 9.</b>	Preferencje wspierające zatrudnienie w podatku dochodowym od osób fizycznych.	<b>37</b>
<b>Tabela 10.</b>	Preferencje wspierające zatrudnienie w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych.	<b>39</b>
<b>Tabela 11.</b>	Preferencje wspierające zatrudnienie w podatkach lokalnych.	<b>40</b>
<b>Tabela 12.</b>	Porównanie systemów czasu pracy stosowanych w UE i Polsce.	<b>43</b>
<b>Tabela 13.</b>	Elastyczny czas pracy w prawie niemieckim i brytyjskim.	<b>43</b>
<b>Tabela 14.</b>	Informacja dotycząca elastycznych rozwiązań z zakresu czasu pracy przewidzianych	<b>44</b>
<b>Tabela 15.</b>	Elastyczne rozwiązania z zakresu czasu pracy wprowadzone w 2013 r.	<b>45</b>
<b>Tabela 16.</b>	Informacja dotycząca zmian prawnych obowiązujących od 22 lutego 2016 r.	<b>49</b>
<b>Tabela 17.</b>	Reforma wprowadzona w Słowenii ustawą z 2013 r. o stosunku pracy.	<b>51</b>
<b>Tabela 18.</b>	Zestawienie uprawnień i kosztów w zależności od formy świadczenia pracy.	<b>52</b>
<b>Tabela 19.</b>	Atypowe formy zatrudnienia stosowane w UE.	<b>55</b>
<b>Tabela 20.</b>	Wprowadzane zmiany prawne zmierzające do zrównania zatrudnienia niepracowniczego z zatrudnieniem pracowniczym.	<b>55</b>
<b>Tabela 21.</b>	Uprawnienia rodzicielskie przysługujące we Francji.	<b>58</b>
<b>Tabela 22.</b>	Informacja dotycząca zmian prawnych obowiązujących od 2 stycznia 2016 r.	<b>60</b>
<b>Tabela 23.</b>	Najważniejsze dane statystyczne związane z systemem edukacji w Polsce.	<b>78</b>
<b>Tabela 24.</b>	Straty ekonomiczne związane z kształceniem absolwentów, którzy mają trudności na rynku pracy.	<b>81</b>
<b>Tabela 25.</b>	Reformy polskiego systemu edukacji.	<b>81</b>
<b>Tabela 26.</b>	Przykłady współpracy nauki i biznesu w innych państwach.	<b>82</b>
<b>Tabela 27.</b>	Najważniejsze uprawnienia związków zawodowych w zakładzie pracy.	<b>86</b>
<b>Tabela 28.</b>	Zarejestrowane układy zbiorowe pracy w Niemczech w 2011 r.	<b>88</b>

## AUTORZY

**Zespół Ekspertów Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej:**

Łukasz Czucharski  
 dr hab. Monika Gładoch  
 Łukasz Kozłowski  
 Grzegorz Łyjak  
 Piotr Wotejko  
 Tadeusz Zając  
 Monika Zaręba  
 Wioletta Żukowska

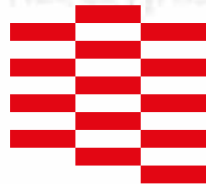
**Redakcja naukowa:** dr hab. Monika Gładoch

**Redakcja językowa:** Jakub Płodzich

**Koordinacja:** Wioletta Żukowska

**Projekt graficzny:** Grupa PROMOTEUS

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej



Pracodawcy  
Rzeczypospolitej  
Polskiej

Rok założenia 1989

*Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej*

Raport o pracy

Raport o pracy

**Raport o pracy**

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

**Raport o pracy**

Raport o pracy

*Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej*

*Raport o pracy*

*Raport o pracy*

*Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej*

ISBN 978-83-943960-1-5



9 788394 396015

Raport o pracy

Raport o pracy