

Opinia IBS nt. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Obszar – rynek pracy

Piotr Lewandowski, Roma Keister

Rynek pracy w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju występuje jako jeden z kilku wymiarów spójności społecznej. Poświęcono mu niewiele uwagi, zwłaszcza biorąc pod uwagę to, że praca jest głównym źródłem dochodów ludności oraz najważniejszym sposobem poprawy standardu życia rodzin o niskich dochodach.

Uwaga horyzontalna

Mankamentem strategii jest brak powiązania celów i działań w zakresie wzrostu gospodarczego, w szczególności w obszarze reindustrializacji i rozwoju innowacyjnych firm, z kwestiami rynku pracy (np. strukturą dostępnych w Polsce zasobów pracy). Nie przedstawiono potencjalnego wpływu działań w obszarze wzrostu na zatrudnienie i płace różnych grup społeczno-ekonomicznych. Ponieważ reindustrializacja i podniesienie innowacyjności mogą zwiększyć nierówności płacowe, a określenie z góry ich skutku netto dla zatrudnienia jest niejednoznaczne, Strategia powinna przedstawiać szacunki w tym zakresie.

Strategia identyfikuje cztery problemy polskiego rynku pracy:

1. Niski wskaźnik zatrudnienia w niektórych grupach społecznych, w tym wśród osób starszych i kobiet;
2. Segmentację rynku pracy;
3. Niską elastyczność rynku pracy;
4. Zatrudnienie nieformalne (szara strefa).

Segmentacja rynku pracy

Strategia słusznie identyfikuje jako jedno z wyzwań segmentację rynku pracy wynikającą z powszechnego używania umów czasowych (o pracę na czas określony lub cywilnoprawnych) i zakłada przeciwdziałanie jej poprzez „wprowadzenie tzw. jednego kontraktu, wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej dla niektórych umów cywilnoprawnych, lepsze egzekwowanie obowiązujących rozwiązań prawnych dot. zakazu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi”. To słuszny kierunek działań. Niestety działania te nie znalazły się, a powinny być, w projektach strategicznych przewidzianych do realizacji do roku 2020 i nie zostały skonkretyzowane.

Strategia nie precyzuje, jaką formę miałyby przyjąć **jeden (jednolity) kontrakt o pracę** w Polsce. Naszym zdaniem jego głównymi elementami powinny być następujące rozwiązania:

- Okres wypowiedzenia w momencie zawarcia umowy wynosi tydzień i z każdym kwartałem stażu pracy w danej firmie rośnie o tydzień, aż do osiągnięcia 12 tygodni po trzech latach pracy;
- Wysokość odprawy w przypadku zwolnienia pracownika ze względu na restrukturyzację przedsiębiorstwa – do 5 lat stażu pracy w danej firmie brak odprawy, w przypadku stażu pracy od 5 do 10 lat odprawa w wysokości miesięcznego wynagrodzenia; powyżej 10 lat – trzykrotność, powyżej 15 lat – sześciokrotność miesięcznego wynagrodzenia;
- Każde rozwiązanie umowy przez pracodawcę wymaga podania uzasadnionej przyczyny.

Sugerujemy następujące dodatkowe działania, które powinny towarzyszyć wprowadzeniu jednego kontraktu:

- Obniżenie całkowitego klina podatkowego nakładanego na płace poniżej mediany, w celu zmniejszenia różnicy między kosztami umów o pracę i umów cywilnoprawnych. Jest to niezbędne dla przeciwdziałania nadużywaniu umów cywilnoprawnych – w 2014 roku klin nakładany (przy umowie o pracę) na płacę minimalną w Polsce był najwyższy w UE. Przyczyniłoby się także do podniesienia dochodów uboższej części ludności i zmniejszyłoby nierówności dochodowe. Sposobem obniżenia klina może być wprowadzenie tzw. jednolitego podatku, zapowiadanego w maju br. przez przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów. Niestety w Strategii się on nie znalazł.
- Podniesienie przestrzegania prawa pracy i płacy minimalnej poprzez: (i) umożliwienie anonimowego zgłaszania nadużyć (przez telefon lub stronę internetową), (ii) stygmatyzację pracodawców łamiących prawo pracy przez publikowanie nazw i miejscowości działania pracodawców nie wypłacających pracownikom wynagrodzeń, łamiących rażąco kodeks pracy i płacę minimalną (wzorem brytyjskim).
- Zmiany w działaniu agencji pracy tymczasowych (APT). Strategia pomija problem działania APT, które są jednym ze źródeł segmentacji. Liczba APT w Polsce jest ogromna w porównaniu do innych krajów UE. W 2014 roku w Polsce działało 5157 agencji zatrudnienia, z czego 1753 to APT. Ustawa regulująca działalność APT nie przewiduje żadnych wymogów finansowych do rozpoczęcia takiej działalności i pozwala takie usługi świadczyć każdej osobie fizycznej. W 2014 roku, 2137 agencji zatrudnienia funkcjonowało jako osoby fizyczne. Łatwość zakładania i prowadzenia APT jest bodźcem do zakładania fasadowych agencji w celu obniżenia kosztów pracy. Brak wymogów regulujących działalność APT sprawia, że pracownicy mogą być „przerzucani” między nowozakładanymi agencjami-krzakami po to, by ominąć ustawowy limit 12 miesięcy pracy danego pracownika agencji u jednego pracodawcy „użytkownika” (12 miesięcy). Tworzy ryzyka związane z upadaniem takich agencji i powstawaniem zaległości podatkowych i składowych. Ponadto, wg danych MRPiPS, w 2014 roku aż 50% osób zatrudnianych przez APT pracowało w oparciu o umowę cywilnoprawną. Do rozwiązania problemu segmentacji potrzebne jest wprowadzenie bardziej restrykcyjnych zasad zakładania i prowadzenia APT.

Aktywność zawodowa i zatrudnienie kobiet

W Strategii słusznie został zauważony problem niskiego wskaźnika zatrudnienia kobiet, jednakże nie zdefiniowano działań, które miałyby go zwiększyć. Określenie tych działań jest szczególnie ważne w obliczu wprowadzenia programu „Rodzina 500+”. Bezwarunkowe transfery pieniężne adresowane do rodziców obniżają aktywność zawodową kobiet oraz ich zatrudnienie. Część kobiet zniknie z rynku pracy na dłuższy okres, dlatego niezbędne są działania wspierające oraz zachęcające je do powrotu na rynek pracy:

- Wprowadzenie tzw. zasady „złotówka za złotówkę” w programie „500+” (zasada ta funkcjonuje w przypadku świadczeń rodzinnych).
- Rozwój dobrej jakości, bezpłatnej (lub niskopłatnej) opieki dla dzieci w żłobkach i przedszkolach. Poprawa jakości opieki w placówkach już istniejących.
- Rozwój różnorodności dostępnych form opieki. Warta wsparcia jest instytucja „opiekuna dziennego” (w tej chwili w Polsce jest nieco ponad 600 punktów oferujących tę formę opieki). Wiąże się to z ułatwieniem zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu.
- Utworzenie programów wsparcia powrotu kobiet na rynek pracy po dłuższych przerwach poprzez: 1) organizowanie adresowanych do nich szkoleń, 2) ułatwienie zatrudnienia przez czasowe obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne po stronie pracodawcy.

Aktywność zawodowa i zatrudnienie osób po 50 roku życia, oraz osób młodych

Strategia wskazuje potrzebę, ale nie precyzuje działań w celu aktywizacji zawodowej osób po 50. roku życia. Wyzwania w zakresie aktywności zawodowej osób starszych będą pogłębione przez planowane obniżenie wieku emerytalnego, które przyniesie negatywne skutki dla aktywności i zatrudnienia osób starszych.

Działania w celu aktywizacji i wzrostu zatrudnienia osób starszych, a tym samym realizacji zamierzeń Strategii, to:

- Kontynuacja podwyższania wieku emerytalnego zgodnie z reformą wdrażaną od 2013 roku. Między 2004 a 2015 rokiem, wzrost zatrudnienia osób po 55 roku życia był jednym z głównych powodów wzrostu zatrudnienia ogółem w Polsce. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 wzrósł z 26% w 2004 roku do 44% w 2015 roku, jednak nadal był poniżej średniej w UE (53%). Odsetek osób, które nadal pracują w tym samym miejscu pracy po przekroczeniu 60. roku życia uległ podwojeniu. Reformy wcześniejszych emerytur i rozpoczęcie procesu podnoszenia wieku emerytalnego wiązały się z dużym wzrostem zatrudnienia osób starszych i proces ten powinien być kontynuowany;
- Profilaktyka zdrowotna – umożliwienie wspierania badań okresowych pracowników i profilaktyki z zakresu medycyny pracy z środków Zakładowych Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFŚS);
- Przeciwdziałanie dyskryminacji osób starszych na rynku pracy przez kampanie społeczne i światopoglądowe;
- Zwiększenie finansowania programów adresowanych do osób starszych, przy jednoczesnym zmniejszaniu skali dofinansowywania staży osób młodych (w 2015 stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 wynosiła 21%, spadła z 27% w latach 2012-2013 i była niższa niż średnio w UE – 22%).

Szara strefa

Wśród działań służących ograniczeniu pracy w szarej strefie należy rozważyć:

- Obniżenie całkowitego klina podatkowego nakładanego na płace poniżej mediany (jak wyżej);
- Zniesienie powiązania między rejestracją w Urzędzie Pracy a ubezpieczeniem zdrowotnym.

Uwagi szczegółowe

- Porównanie pracy „na umowach nie dających stałego zatrudnienia” w roku 1998 i 2015 (s. 120) – w roku 1998 pytanie w BAEL dotyczyło pracy dorywczej, w 2015 – pracy na umowę czasową. Pytania i wyniki dla tych lat nie są porównywalne;
- Niska elastyczność rynku pracy (s. 120) – definicja elastyczności jako skali wykorzystania „elastycznych sposobów świadczenia pracy” (np. różne godziny pracy, telepraca jest bardzo wąska. Jest to tzw. elastyczność wewnętrzna. Natomiast elastyczność zewnętrzna – możliwość zatrudniania pracowników w różnych formach i dostosowania poziomu zatrudnienia przez niestandardowe formy zatrudnienia, jest w Polsce wysoka (i wiąże się z segmentacją). Przez ostatnie kilka lat wzrosła także elastyczność makroekonomiczna, związana z dostosowaniami płac i czasu pracy w cyklu koniunkturalnym;
- Brak wyjaśnienia jak rozumiana jest „biała gospodarka” (s. 129);
- Tworzenie ścieżek imigracji dla wybranych kategorii cudzoziemców (s. 129) – Strategia powinna precyzować, w jakich branżach, zawodach i typach kompetencji rząd dostrzega największe potrzeby polskiego rynku pracy w zakresie zatrudnienia cudzoziemców.