

DUALNY RYNEK PRACY, PŁACA MINIMALNA I NIERÓWNOŚCI

IBS Policy Paper 02/2014

Niniejszy raport opiera się na konferencji Instytutu Badań Strukturalnych „Dualny rynek pracy, płaca minimalna i nierówność”, która odbyła się w październiku 2014 r. w Warszawie. Omawiamy w nim główne przyczyny dualizmu rynku pracy, jego konsekwencje oraz czynniki instytucjonalne stojące za zróżnicowaniem sytuacji na rynku pracy osób o różnych typach umów. Przedstawiamy najważniejsze wnioski dla polityki publicznej, jakie sformułowano w trakcie prezentacji i w toku dyskusji podczas konferencji.

Agnieszka Kamińska
Piotr Lewandowski
Karol Pogorzelski

Październik 2014



Network for
JOBS AND DEVELOPMENT

Dualny rynek pracy, płaca minimalna i nierówności

Konferencja „Dualny rynek pracy, płaca minimalna i nierówności” (2014)

- W niniejszym raporcie przedstawiamy wnioski dla polityki publicznej sformułowane w toku dyskusji i prelekcji podczas konferencji „Dualny rynek pracy, płaca minimalna i nierówności” (2014).
- Konferencja, zorganizowana przez Instytut Badań Strukturalnych (IBS), odbyła się w Warszawie w dniach 8-9 października 2014r. Konferencja poświęcona była dualizmowi rynku pracy, czyli negatywnym zjawiskom wynikającym z nadużywania niestandardowych form zatrudnienia, problematyce efektów zatrudnieniowych i dystrybucyjnych płacy minimalnej oraz nierównościom dochodowym.
- Program konferencji i prezentacje dostępne są [tutaj](#).
- Krótkie opisy wystąpień oraz nagrania wideo prezentacji i dyskusji dostępne są [tutaj](#).

W konferencji uczestniczyli następujący prelegenci:

- Wolfgang Auer (Instytut Ifo)
- Haroon Bhorat (Development Policy Research Unit, Kapsztad)
- Pietro Garibaldi (Uniwersytet Turyński, Collegio Carlo Alberto)
- Jose Ignacio García Pérez (Uniwersytet Pablo de Olavide)
- Roberta Gatti (Bank Światowy)
- Andrea Garnerio (Paris School of Economics, SBS-EM, IZA)
- Peter Goliaś (INEKO)
- Marek Góra (Szkola Główna Handlowa w Warszawie)
- Krzysztof Hagemejer (Kancelaria Prezydenta RP, Biuro Polityki Społecznej)
- Herwig Immervol (OECD)
- Marcel Jansen (Uniwersytet Autonomiczny w Madrycie)
- Piotr Lewandowski (IBS)
- Matteo Morgandi (Bank Światowy)
- Kai-Uwe Müller (DIW Berlin)
- Michał Myck (CenEA)
- Jekaterina Navicke (Uniwersytet Wileński)
- Victoria Osuna Padilla (Uniwersytet Pablo de Olavide)
- Jörg Peschner (Komisja Europejska)
- Clemente Pignatti (Międzynarodowa Organizacja Pracy)
- Jan Rutkowski (Bank Światowy)
- Wiemer Salverda (AMCIS Uniwersytet Amsterdamski)
- Joanna Tyrowicz (Uniwersytet Warszawski, GRAPE)
- Michael Weber (Bank Światowy)

Spis treści

strona

1. Dualizm rynku pracy w krajach rozwiniętych	3
2. Dlaczego dualizm rynku pracy stanowi problem?	5
3. Przyczyny dualizmu rynku pracy	6
4. Potencjalne rozwiązania	8

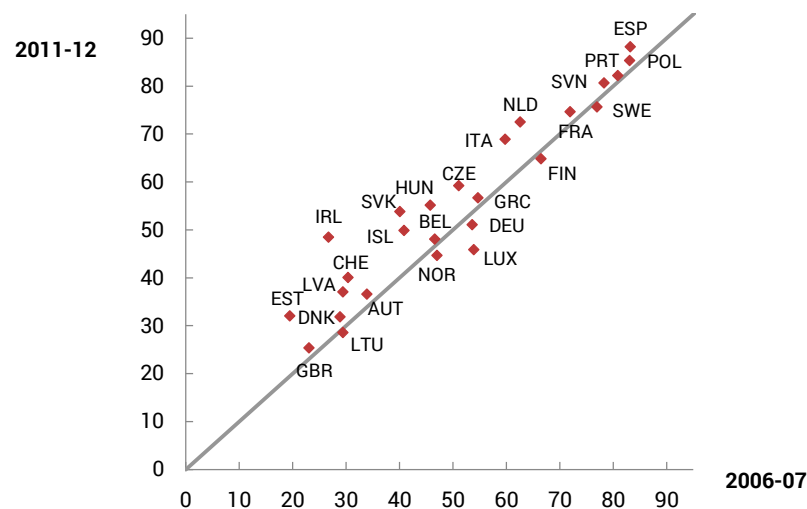
Dualizm rynku pracy w krajach rozwiniętych

Dualizm europejskich rynków pracy

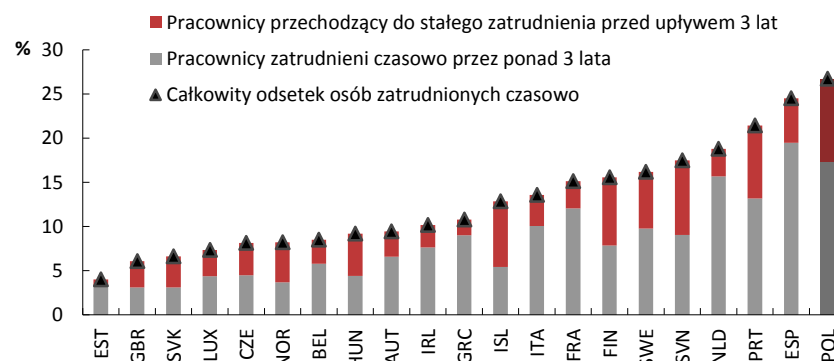
Na dualnym rynku pracy mamy do czynienia z podziałem pracowników na dwie grupy: **uprzywilejowanych**, zatrudnionych w oparciu o **standardową umowę o pracę**, i **nieuprzywilejowanych**, zatrudnionych na podstawie **umów niestandardowych**, z reguły **terminowych**. Samo stosowanie umów czasowych nie oznacza jeszcze dualizmu.

- Udział osób zatrudnionych czasowo w ogólnej liczbie zatrudnionych **znacznie się różni w zależności od kraju**.
 - W Europie odsetek ten **najwyższy jest w Polsce** (27% w 2013 r.), **Hiszpanii i Portugalii**, a najniższy w **Rumunii** (1,5%), na **Litwie** i w **Estonii** (dane LFS).
 - W większości krajów rozwiniętych w trakcie Wielkiej Recesji **wzrosła częstotliwość** stosowania umów na czas określony wobec nowo zatrudnionych.
- W jakim stopniu umowy terminowe stanowią **dysfunkcję rynku pracy**?
 - Istnieją **zawody, które wymagają stosowania umów terminowych** lub umów o dzieło.
 - Jednak **praca czasowa często okazuje się pracą długotrwałą** – w przeważającej części krajów rozwiniętych **większość** pracowników czasowych pracuje na umowach na czas określony **dłużej niż 3 lata**.
 - W Hiszpanii, Polsce i Holandii **15-20%** wszystkich pracowników ma kontrakty czasowe przez okres **ponad 3 lat**.

Odsetek umów na czas określony wśród nowo zatrudnionych



Odsetek pracowników czasowych według czasu pracy na umowach czasowych



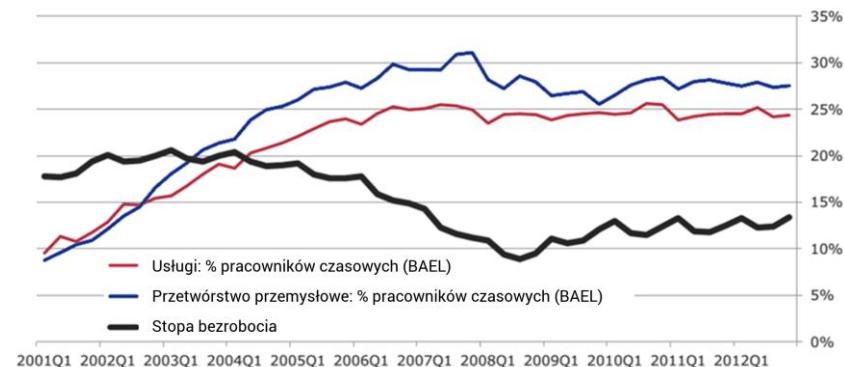
Źródło: Opracowanie własne na podstawie „OECD Employment Outlook 2014”

Dualizm rynku pracy w krajach rozwiniętych

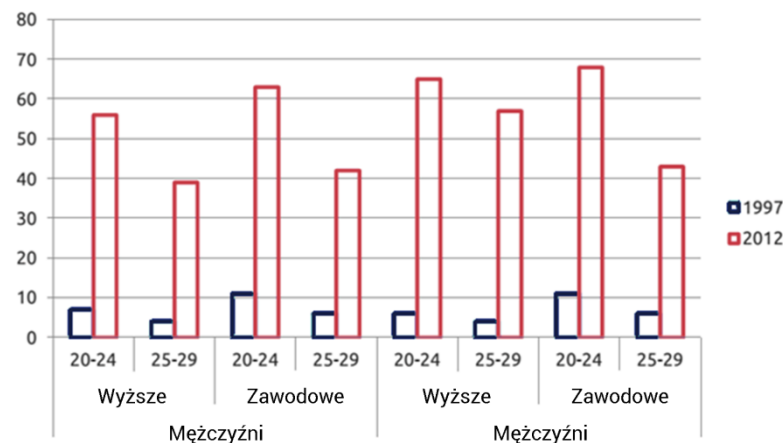
Zatrudnienie czasowe na polskim rynku pracy

- Od końca lat 1990. **odsetek pracowników czasowych znacznie wzrósł.**
 - Wzrost ten odnotowano we wszystkich grupach wieku, zarówno wśród mężczyzn, jak i kobiet, bez względu na wykształcenie. **Najsilniejszy był wśród młodych ludzi** w wieku 15-24 lat (72% w 2013 r. wobec 13% w 1999 r.).
- Umowy czasowe w Polsce są najbardziej rozpowszechnione w sektorze **usług administracyjnych, kultury i działalności związanej z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (PKD).**
- **Pracownicy czasowi stanowią niejednorodną grupę:**
 - Coraz popularniejsze **umowy cywilnoprawne** oferują o wiele **mniejszą stabilność niż umowy o pracę** na czas określony. W 2012 r. 1,35 mln Polaków pracowało w oparciu o umowy cywilnoprawne (GUS). W okresie 2002-2012 liczba ta zwiększyła się 2,5-krotnie.
 - Umowy cywilnoprawne są często zawierane **w okolicznościach, w których powinno się zawierać umowę o pracę.** Według danych Państwowej Inspekcji Pracy od 2009 r. odsetek takich umów rósł w tempie 3 p.p. rocznie, a w 2012 r. osiągnął poziom 16% wszystkich skontrolowanych umów.
 - Ponadto, część **samo zatrudnienia** w Polsce może wynikać z unikania przez pracodawców standardowych umów i nakłaniania pracowników do zawierania **umów podwykonawczych.**

Odsetek pracowników czasowych w sektorze usługowym i produkcyjnym a stopa bezrobocia w Polsce



Odsetek pracowników czasowych wg kryteriów płci, wieku i wykształcenia



Źródło: Joanna Tyrowicz na podstawie BAEL (pierwszy wykres) i „Zatrudnienie w Polsce 2012” (IBS) (drugi wykres)

Dualizm rynku pracy w krajach rozwiniętych

Dlaczego dualizm rynku pracy stanowi problem?

- **Pracownicy czasowi** w UE zarabiają przeciętnie o **14% mniej**. Jeżeli dodać do tego brak stabilności zatrudnienia, może to wpłynąć na sytuację całego gospodarstwa domowego.
 - Względny **wskaźnik ubóstwa** wśród **pracowników czasowych** w UE jest o wiele **wyższy** niż wśród pracowników zatrudnionych na stałe (14,7% wobec 5,5% w 2013 r.). Z drugiej strony **praca czasowa zmniejsza ryzyko ubóstwa względem bezrobocia**, w szczególności jeśli dotyczy drugiej osoby pracującej w gospodarstwie domowym.
- Praca czasowa jest **mniej stabilną formą zatrudnienia**.
 - W wielu państwach podczas kryzysu gospodarczego zatrudnienie zmniejszyło się kosztem umów czasowych.
- Praca czasowa często jest **zatrudnieniem niższej jakości**.
 - Oprócz niższego poziomu prawnej ochrony zatrudnienia, pracownicy czasowi mają mniejszy (lub nawet zerowy) **dostęp do świadczeń** (patrz [tabela](#) na następnej stronie).
- Niestabilność zatrudnienia może mieć poważne **konsekwencje dla pracowników i ich rodzin**.
 - Osoby zatrudnione w oparciu o umowy czasowe stoją w obliczu ryzyka **pogorszenia się ich wynagrodzeń i możliwości zatrudnienia w długim terminie**.
 - Zatrudnienie czasowe może także **wpływać na inne aspekty** życia, takie jak decyzje o zakładaniu rodziny i posiadaniu dzieci.

Czy umowy na czas określony pomagają młodym ludziom i niewykwalifikowanym pracownikom?

Umowy czasowe to popularne narzędzie walki z bezrobociem wśród młodych. W Hiszpanii jednak powszechność umów na czas określony na rynku pracy oznacza większe prawdopodobieństwo długotrwałego zatrudnienia czasowego, mniejszą całkowitą liczbę przepracowanych dni i niższe wynagrodzenie. Z drugiej strony skutkiem tego jest także większe prawdopodobieństwo znalezienia pracy przed osiągnięciem 19 lat.

Źródło: Jose Ignacio García Pérez, prezentacja: „Can fixed-term contracts put low skilled youth on a better career path? Evidence from Spain”

Czy umowy na czas określony ograniczają dzietność?

W ostatnich dziesięcioleciach wzrosła powszechność umów czasowych w Niemczech. Istnieją dowody na to, że kobiety rozpoczynające pracę w oparciu o umowę na czas określony odkładają narodziny pierwszego dziecka. Prawdopodobnie skutkuje to także mniejszą łączną liczbą dzieci przez nie rodzonych. Dla mężczyzn w Niemczech skutki rozpoczęcia kariery w oparciu o umowę na czas określony nie są tak wyraźne, jak dla kobiet.

Źródło: Wolfgang Auer, prezentacja: „Fertility and health consequences of starting the career with a fixed-term contract”

Rodzaj umowy	Praca	
	Typowa	Nietypowa: (bez nadzoru, ukierunkowana na wynik)
Umowy o pracę (na czas określony i nieokr.)	Zgodność	Brak zgodności Nieefektywne, koszt ponoszony przez pracodawcę
Umowy cywilnoprawne (i samozatrudnienie)	Brak zgodności Wykorzystywanie, koszt ponoszony przez pracownika	Zgodność

Źródło: Bank Światowy (2014) „Balancing Flexibility and Worker Protection: Understanding Labor Market Duality in Poland”

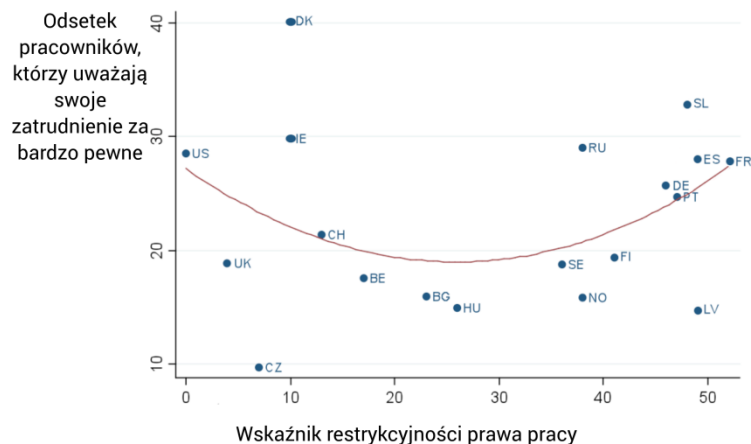
Przyczyny dualizmu rynku pracy

Jakie czynniki mają wpływ na dualizm rynku pracy?

Różnice w prawnej ochronie zatrudnienia pomiędzy stałymi umowami o pracę i umowami niestandardowymi mogą prowadzić do wyższego odsetka umów czasowych, zwłaszcza takich, które nie podlegają prawnej ochronie zatrudnienia, jak np. umowy cywilnoprawne.

- Jednak kraje, które mają wysoki poziom ochrony zatrudnienia, niekoniecznie wykazują duży odsetek pracowników czasowych.
- Prawdopodobnie dzieje się tak dlatego, że różnica w prawnej ochronie zatrudnienia nie jest jedynym czynnikiem zachęcającym pracodawców do zatrudniania pracowników na umowę czasową – różne przepisy dotyczące płacy minimalnej czy świadczeń socjalnych także mogą odgrywać tu ważną rolę (patrz tabela).

Odsetek pracowników, którzy uważają swoje zatrudnienie za pewne a wskaźnik restrykcyjności prawnej ochrony zatrudnienia



Prawne i ekonomiczne cechy poszczególnych rodzajów umów w Polsce (w 2014 r.)

	Umowy o pracę (na czas określony lub nieokr.)	Umowy cywilnoprawne	
		Umowa zlecenie	Umowa o dzieło
Świadczenia socjalne:	+	+	-
▪ Urlopy i świadczenia macierzyńskie/ojcowskie/rodzicielskie	+	+/- *	-
Ubezpieczenie zdrowotne	+	+	+/- ***
Urlop wypoczynkowy	+	-	-
Płaca minimalna	+	-	-
Regulowany czas pracy (40 g / tydzień)	+	-	-
Możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych	+	-	-
Należy podać powód zwolnienia	+	-	-
Możliwość zaskarżenia nieuczciwego zwolnienia do sądu pracy	+	-	-
Okres wypowiedzenia	+	+/- **	-

* Kobieta i – do pewnego stopnia – jej partner są uprawnieni do urlopu macierzyńskiego (rodzicielskiego) (pod warunkiem opłacania dobrowolnych składek na ubezpieczenie chorobowe, co jest możliwe tylko wówczas, gdy opłacane są składki emerytalne i rentowe).

** Nie ma okresu wypowiedzenia, o ile w umowie nie postanowiono inaczej.

*** Składki na ubezpieczenie rentowe i emerytalne są dobrowolne.

Źródło: Marcel Jansen na podstawie „Doing Business” (Bank Światowy, 2005)

Przyczyny dualizmu rynku pracy

Czy podatki i płaca minimalna mają wpływ na dualizm rynku pracy?

- **Klin podatkowy** może sprzyjać dualizmowi.
 - W Polsce **klin podatkowy** dla standardowej umowy o pracę jest zbliżony do średniej w UE, ale **dla umowy o dzieło i umowy zlecenia jest on o wiele niższy**.
 - **Odmienne przepisy dotyczące składek na ubezpieczenie społeczne** prowadzą do odmiennego obciążenia umów o pracę i umów cywilnoprawnych klinem podatkowym (patrz: [Arak, Lewandowski, Żakowiecki - „Fikcja zatrudniania w Polsce”](#)).
 - Niemieckie „**mini-prace**” (*mini-jobs*) są **zwolnione z podatku dochodowego i mniej obciążone składkami na ubezpieczenie społeczne** niż tradycyjne formy zatrudnienia. Przyczynia się to do ich popularności.
- **Ostre zęby to za mało, żeby mocno kasać** (A. Garnero)
 - W państwach UE: **im wyższa płaca minimalna, tym większy odsetek pracowników, których wynagrodzenie jest od niej niższe**.
 - **Skuteczność płacy minimalnej** zależy od jej poziomu, ale także od proporcji między liczbą pracowników **objętych (insiderzy)** i nieobjętych tą regulacją (**outsiderzy**: „sztuczne” samozatrudnienie, zatrudnienie na umowy cywilnoprawne, itp.).
 - Krajowe ustawowe poziomy minimalne przekładają się zazwyczaj na niższy względny poziom płacy minimalnej, ale większy zasięg płacy minimalnej niż ustalenia sektorowe.

Czy w Polsce wzrost płacy minimalnej jest bardziej korzystny dla pracowników zatrudnionych w oparciu o standardowe umowy o pracę?

Wpływ wzrostu płacy minimalnej na wskaźnik zatrudnienia ogółem w Polsce jest ograniczony, chociaż może być istotny dla konkretnych grup pracowników. Po pierwsze, wpływ ten jest nieco wyższy dla kobiet niż dla mężczyzn. Po drugie, najbardziej dotknięci wzrostem płacy minimalnej są młodzi ludzie. Po trzecie, pracownicy czasowi – grupa, którą stosunkowo łatwiej jest zwolnić – są bardziej dotknięci wzrostem płacy minimalnej niż pracownicy zatrudnieni na stałe.

Co więcej, pracownicy dotknięci wzrostem płacy minimalnej mają mniejsze szanse na uzyskanie stałej umowy o pracę i większe szanse na zatrudnienie czasowe w następnym roku niż pracownicy zarabiający więcej niż wynosi płaca minimalna po podwyżce. Z tych wszystkich względów wzrost płacy minimalnej może wpływać na strukturę zatrudnienia.

Źródło: [Piotr Lewandowski, Agnieszka Kamińska, prezentacja: „The employment effects of minimum wage in Poland”](#)

Konsekwencje wprowadzenia płacy minimalnej w RPA

Płaca minimalna w RPA została wprowadzona na początku pierwszej dekady XXI w. Nie stwierdzono znaczącego wpływu tego kroku w handlu detalicznym (płacę minimalną wprowadzono tam w 2003 r.), wśród pracowników domowych (2002), w leśnictwie (2006), w branży taksówkarskiej (2005) i usługach ochroniarskich (2001). Co więcej, płaca minimalna wywarła pozytywny wpływ na wynagrodzenia w tych sektorach. Dzięki wprowadzeniu płacy minimalnej w branży taksówkarskiej spadła średnia liczba przepracowanych godzin.

Jednak w rolnictwie wprowadzenie płacy minimalnej w 2003 r. przyniosło całkowicie odmiennie rezultaty. Pomiędzy 2002 a 2003 rokiem, poziom zatrudnienia w tym sektorze spadł o ponad 20%. Jednocześnie, aby ograniczyć jednostkowe koszty pracy, pracodawcy ograniczyli zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu i zwiększyli o 17% średnią liczbę godzin pracy przypadającą na pracownika.

Źródło: [Haroon Borat, prezentacja: „Exogenous Policy Shocks in an Emerging Economy: The Case of Minimum Wages in South Africa”](#)

Potencjalne rozwiązania

Rodzaje umów

- Potencjalnie skutecznym rozwiązaniem problemu dualizmu rynku pracy jest **wprowadzanie tzw. jednego kontraktu (*single contract*)**. Ma on następujące założenia:
 - Z zasady **ochrona zatrudnienia uzależniona jest od stażu pracy w firmie**, a nie od rodzaju samej umowy;
 - Elastyczne warunki przy zawarciu umowy stopniowo przechodzą w coraz bardziej regulowane warunki typowe dla umowy o pracę;
 - Dzięki temu firma nie musi w żadnym momencie decydować, czy zatrzymać pracownika i liczyć się ze skokowym wzrostem ochrony stosunku pracy, czy też zastąpić go nowo zatrudnionym, a jednocześnie słabiej chronionym pracownikiem;
 - Możliwe jest równoczesne wyeliminowanie lub ograniczenie możliwości stosowania niektórych niestandardowych form zatrudnienia, takich jak umowy cywilnoprawne.
- Jednym ze sposobów na ograniczenie zachęt skłaniających pracodawców do zastępowania umów o pracę alternatywnymi formami zatrudnienia **jest obniżenie klina podatkowego**, w szczególności **klina dotyczącego osoby o stosunkowo niskich zarobkach** (patrz: [Arak, Lewandowski, Żakowiecki - „Fikcja zatrudniania w Polsce”](#)).
- Ważnym celem reformy dualnego rynku pracy jest **zastąpienie instytucji przywrócenia do pracy rekompensatą**

wypłacaną pracownikowi, który zgodnie z orzeczeniem sądu został niesprawiedliwie zwolniony.

- Największym wyzwaniem dla reformy dualnego rynku pracy jest pokonanie sprzeciwu osób zaangażowanych w obecny system, które czerpią korzyści ze *status quo* i stanowią większość.

Reforma niestandardowych umów na Słowacji

Peter Goliaš z INEKO opisał konsekwencje decyzji słowackiego rządu, który w 2013 r. postanowił objąć niestandardowe umowy o pracę (umowy o wykonanie pracy, podobne do polskich umów o dzieło) składkami na ubezpieczenie społeczne. Doprowadziło to do następujących konsekwencji:

- liczba osób pracujących na tych umowach niestandardowych spadła o 40%,
- liczba osób zatrudnionych na podstawie standardowej umowy o pracę nie uległa zmianie,
- niektóre osoby, przede wszystkim emeryci, wycofały się z rynku pracy,
- stopa bezrobocia nieznacznie wzrosła,
- część pracowników przeszła do szarej strefy.

Obserwacje te mają istotne znaczenie, ponieważ dają mocną podstawę do przypuszczeń, że wprowadzenie podobnej „reformy” w Polsce mogłoby nie przynieść skutków oczekiwanych przez rząd.

W dniu 23 października 2014 r. polski parlament postanowił, że począwszy od 2016 r. wszystkie umowy zlecenia (główny rodzaj niestabilnych, nietypowych umów zawieranych z pracownikami w Polsce) zostaną objęte składkami na ubezpieczenie społeczne liczonymi co najmniej według podstawy równej płacy minimalnej.

Źródło: [Peter Goliaš, prezentacja: „Reforming’ non-standard contracts in Slovakia”](#)

Potencjalne rozwiązania

W sprawie ustalania płacy minimalnej

Słabo opłacani pracownicy często mieszkają w gospodarstwach domowych, których całkowite dochody utrzymują się na średnim poziomie, dlatego **podniesienie płacy minimalnej lub obniżenie jej opodatkowania nie ograniczy nierówności dochodowych**. Wynagrodzenie minimalne nie powinno być traktowane jako narzędzie redystrybucji dochodów, lecz jako **standard uczciwych warunków pracy**.

Ustalanie i korygowanie wysokości płacy minimalnej wymaga **zachowania ostrożności i równowagi**:

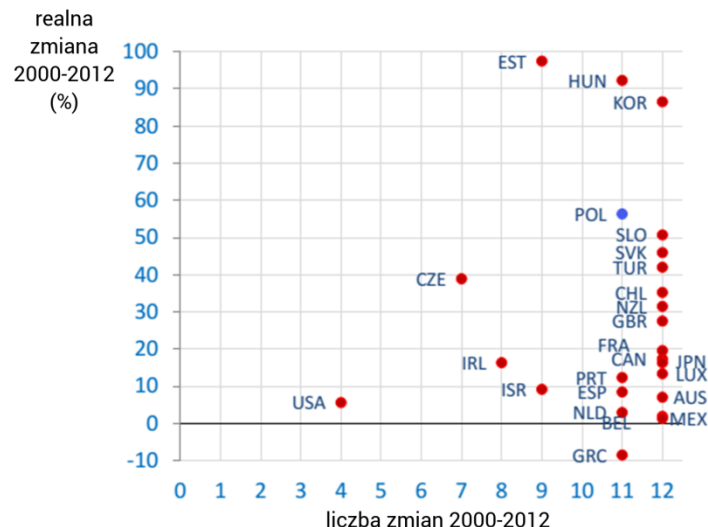
- Poziomy płacy minimalnej powinny być dostosowane do **produktywności i możliwości zarobkowych** najbardziej zainteresowanych grup (osób młodych i osób o niskich kwalifikacjach).
- Skutki wprowadzenia płacy minimalnej należy poddawać **częstej ocenie** z naciskiem na sytuację, jaką mają na rynku pracy najbardziej zainteresowane grupy.
- Poziom płacy minimalnej powinien być ustalany na podstawie **prostych zasad**, a **zmiany należy wprowadzać wg określonego wcześniej harmonogramu**, tak aby zmniejszyć niepewność wśród pracodawców i pracowników.
- Reformy polegające na wprowadzeniu płacy minimalnej należy **koordynować z innymi reformami rynku pracy** oraz reformami systemów podatkowo-świadczeniowych.
- Wszystkie zmiany należy **konsultować z partnerami społecznymi** i niezależnymi ekspertami technicznymi.

Jakie będą konsekwencje wprowadzenia płacy minimalnej w Niemczech?

Wynagrodzenie minimalne w Niemczech zostanie ustalone w 2015 r. na poziomie 8,50 euro za godzinę. Według wyników badań przeprowadzonych ostatnio przez Kai-Uwe Müllera i Viktora Steinera (DIW Berlin) taka płaca minimalna będzie miała istotny wpływ na rozkład płac. Z drugiej strony tylko w bardzo ograniczonym stopniu wpłynie ona na rozkład rozporządzalnych dochodów netto gospodarstw domowych, ze względu na obecność osób mało zarabiających w gospodarstwach średnio uposażonych, ograniczenie transferów uzależnionych od dochodu i progresywne opodatkowanie dochodu. Tak więc płaca minimalna nie będzie raczej skutecznym narzędziem redystrybucji dla Niemiec.

Źródło: Kai-Uwe Müller, prezentacja: „Distributional effects of a minimum wage in a welfare state. The case of Germany”

Całkowita zmiana i liczba zmian płacy minimalnej w państwach członkowskich OECD (2000-2012)



Źródło: Herwig Immervoll na podstawie danych OECD



WWW.IBS.ORG.PL