

ELASTYCZNOŚĆ ZATRUDNIENIA NA POLSKIM RYNKU PRACY

Elżbieta Kryńska
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

WPROWADZENIE

W literaturze przedmiotu dokonano identyfikacji poszczególnych aspektów elastyczności rynku pracy, na którą składają się (Rosenberg 1989; Sengenberger 1990; Adnett 1996; Solow 1998; Wiśniewski 1999; Standing 2000):

– **elastyczność zatrudnienia** (ilościowa, numeryczna), oznaczająca zdolność dostosowania liczby zatrudnionych w przedsiębiorstwie do zmieniających się warunków: koniunktury, rentowności, płac realnych, wydajności pracy, wywołanych postępem technicznym i technologicznym czy stwarzanych przez politykę strukturalną państwa;

– **elastyczność czasu pracy**, oznaczająca możliwość dostosowywania (w ramach ustalonych norm i przyjętych okresów rozliczeniowych) długości czasu pracy i jego organizacji do potrzeb przedsiębiorstwa, poszczególnych grup pracowników czy wykonywanego zadania;

– **elastyczność funkcjonalna**, wynikająca z rozwoju horyzontalnych wewnętrznych rynków pracy, polegająca na pokonaniu tradycyjnych ograniczeń wykonywania zawodów w wyniku odpowiedniej organizacji pracy – takiej, gdzie w możliwie dużym zakresie zredukowany jest podział pracy, pracownicy ponoszą odpowiedzialność za powierzane im zadania, a w dodatku posiadają poliwalentne kwalifikacje (mające zastosowanie przy różnych rodzajach prac), są w stanie podejmować zadania różnego typu i wykazują zdolność uczenia się przez całe życie;

– **elastyczność płac**, obejmująca proces dostosowywania wysokości i struktury (rozpiętości) wynagrodzeń do zmian wydajności pracy, rentowności działalności i sytuacji panującej na rynku pracy;

– **elastyczność zasobów pracy**, obejmującą adekwatną do zmieniających się warunków mobilność przestrzenną, zawodową i międzyzakładową sityi roboczej.

Identyfikacja poszczególnych aspektów elastyczności rynku pracy wskazuje, iż pojęcie to odnosi się w istocie nie tyle do kategorii rynku pracy jako pewnego abstraktu myślowego, ile do trzech jego elementów składowych – podaży, popytu oraz ceny pracy.

Szczególne znaczenie dla elastyczności rynku pracy ma jej aspekt ilościowy, czyli tzw. elastyczność zatrudnienia. W swej istocie dotyczy ona zachowań podmiotów gospodarczych generujących zapotrzebowanie na pracę, czyli popytowej strony rynku pracy.

Współczesne podmioty gospodarcze działają na wysoce zmiennych rynkach produktów, poddawane są przy tym presji rosnącej konkurencji tak cenowej, jak i – w szerokim zakresie – pozacenowej. Sprostanie jej wymaganiom i utrzymanie się na rynku wymaga podejmowania strategii na rzecz przetrwania firm. Jedną z nich stała się elastyczność zatrudnienia, umożliwiająca swobodne rozszerzanie lub redukowanie zaangażowanego personelu.

Celem artykułu jest analiza elastyczności zatrudnienia na polskim rynku pracy. Dla jej przeprowadzenia posłużono się indeksem Prawnej Ochrony Zatrudnienia (EPL) oraz wysokością udziałów pracujących w nietypowych formach w ogólnej liczbie pracujących. Dla obiektywizacji ocen dokonano porównań badanych wskaźników w Polsce i w pozostałych krajach Unii Europejskiej.

PRAWNA OCHRONA ZATRUDNIENIA

Pracownik, traktowany jako słabsza strona umowy o pracę, podlega w ściśle określonych obszarach ochronie prawnej, której częścią jest ochrona zatrudnienia. Nie wymaga szczególnego procesu dowodowego hipoteza, że im wyższy jest poziom ochrony zatrudnienia, tym mniejsze jest pole manewru pracodawcy w zakresie zwolnień pracowników i tym niższa jest elastyczność zatrudnienia.

Do oszacowania poziomu prawnej ochrony zatrudnienia służy indeks *Employment Protection Legislation* – EPL (*Prawna Ochrona Zatrudnienia*), będący tym samym pewną miarą stopnia regulacji rynku pracy. Indeks ten przyjmuje wartości od 0 (brak restrykcji) do 6 (znaczne restrykcje). Posiada on trzy główne składowe:

– ochrona zatrudnienia dla umów na czas nieokreślony (*regular employment*),

– ochrona zatrudnienia dla umów czasowych (*temporary employment*),

– ograniczenia swobody pracodawcy przy zwolnieniach grupowych (*collective dismissals*).

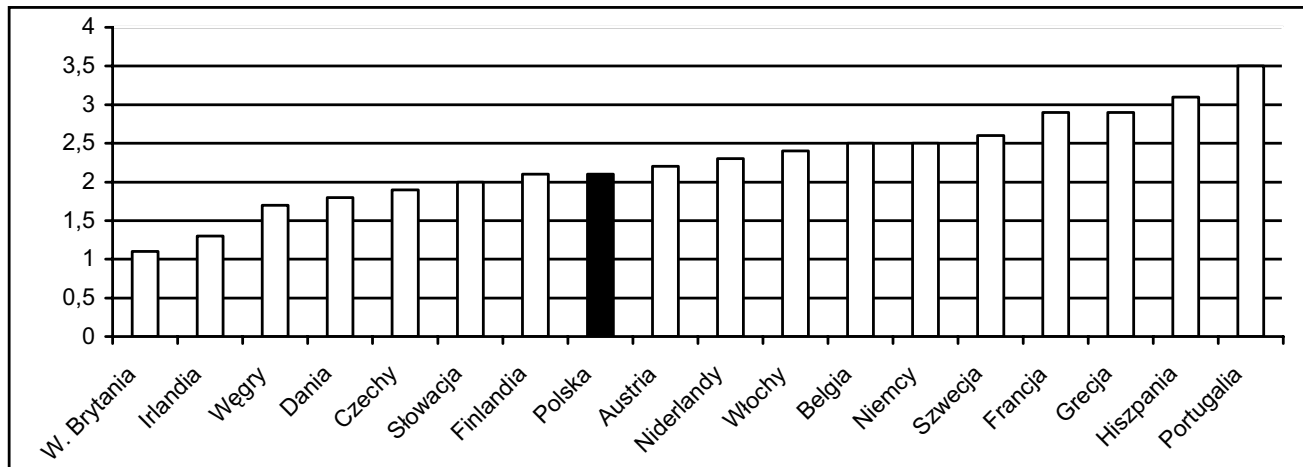
Dwie pierwsze składowe (*dotyczące regular i temporary employment*) podlegają następnie dalszej dezagregacji.

Ostatnie wyliczenia indeksu EPL przeprowadzone zostało w odniesieniu do krajów należących do OECD w 2003 r. Wśród krajów OECD poddanych ocenie poziomu ochrony zatrudnienia znalazło się 14 spośród 15 należących w tym czasie do Unii Europejskiej

(bez Luksemburga) oraz 4 wówczas kandydujące do UE (Polska, Czechy, Węgry i Słowacja). Wartość średniego indeksu syntetycznego dla tych 18 krajów ukształtowała się na poziomie 2,3; w Polsce osiągnęła

wartość niższą, ukształtowała się ona bowiem na poziomie 2,1. Charakterystyczne jest również, iż aż w 10 krajach indeks ten był wyższy, a tylko w 6 niższy niż obliczony dla Polski (wykres 1).

Wykres 1. Syntetyczny indeks EPL w krajach UE i wybranych krajach kandydujących do UE (2003)

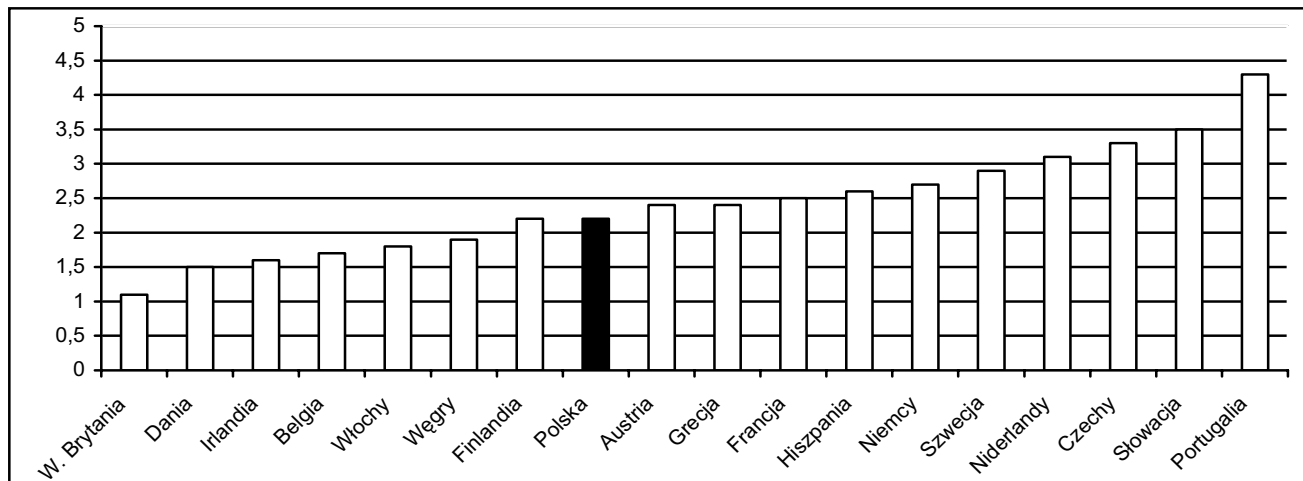


Źródło: OECD 2004.

Indeks EPL dotyczący umów na czas nieokreślony wyniósł w Polsce 2,2, był zatem niższy niż średni dla

18 krajów należących i kandydujących do UE w 2003 r., kształtujący się wśród nich na poziomie 2,4 (wykres 2).

Wykres 2. Indeks EPL dotyczący umów na czas nieokreślony w krajach UE i wybranych krajach kandydujących do UE (2003)



Źródło: OECD 2004.

Składowe indeksu EPL dla Polski przedstawia tabela 1. Analiza zawartych w niej danych wskazuje, iż najwyższy stopień prawnej ochrony zatrudnienia odnotowano w przypadku zwolnień zbiorowych (4,1), najniższy zaś w stosunku do umów czasowych (1,3).

Tabela 1. Składowe indeksu EPL dla Polski w 2003 r.

Rodzaj regulacji	Indeks
Indeks syntetyczny	2,1
Umowy na czas nieokreślony, w tym:	2,2
– niedogodności proceduralne	3,0
– wypowiedzenia i odprawy	1,4
Trudności zwalniania	2,3
Umowy czasowe, w tym:	1,3
– umowy na czas określony	0,0
– praca tymczasowa	2,5
Zwolnienia zbiorowe	4,1

Źródło: Bukowski red. 2005, s. 238.

Najwyższy poziom indeksu w obszarze umów na czas nieokreślony dotyczył niedogodności proceduralnych rozwiązywania umów o pracę na czas nieokreślony (3,0). Niedogodności te wynikają głównie z konieczności powiadomienia zakładowej organizacji związkowej (jeżeli działa w zakładzie) oraz czasu koniecznego dla załatwienia formalności związanych ze zwolnieniem¹.

Uważa się, iż formalne wymogi procesu zwalniania są zbyt uciążliwe dla pracodawców, obniżając elastyczność zatrudnienia na czas nieokreślony, nie przynosząc jednocześnie korzyści pracownikom w postaci zmniejszenia niepewności (Bukowski red. 2005, s. 186–189). Stosunkowo krótki natomiast jest okres wypowiedzenia² oraz nie ma odpraw dla pracowników zwalnianych z przyczyn leżących po stronie pracowników³ (indeks na poziomie 1,4). Stosunkowo łatwe jest zwalnianie pracowników (indeks trudności zwalniania wyniósł 2,3).

Brak umiejętności do wykonywania pracy lub czynniki ekonomiczne są wystarczającym powodem

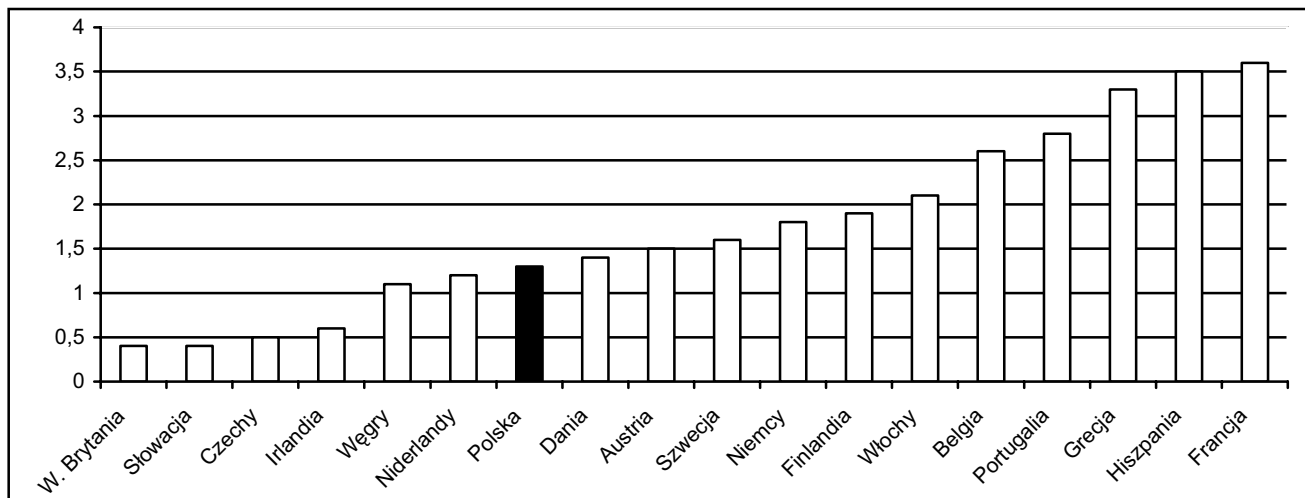
zwolnienia, a definicja nieuzasadnionego zwolnienia obejmuje wąski zakres przyczyn. Jedyną grupą pracowników chronionych przed zwolnieniem są osoby, którym brakuje nie więcej niż cztery lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia im uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku⁴.

Należy podkreślić, iż do 2004 r. „okres ochronny” pracownika był o połowę krótszy, wynosił bowiem 2 lata. Zmiana ta wskazuje na zwiększenie dbałości o ochronę zatrudnienia osób w starszych grupach wieku.

Indeks EPL dotyczący umów czasowych w Polsce wyniósł 1,3, przy średnim jego poziomie w 18 badanych krajach należących i kandydujących w 2003 r.

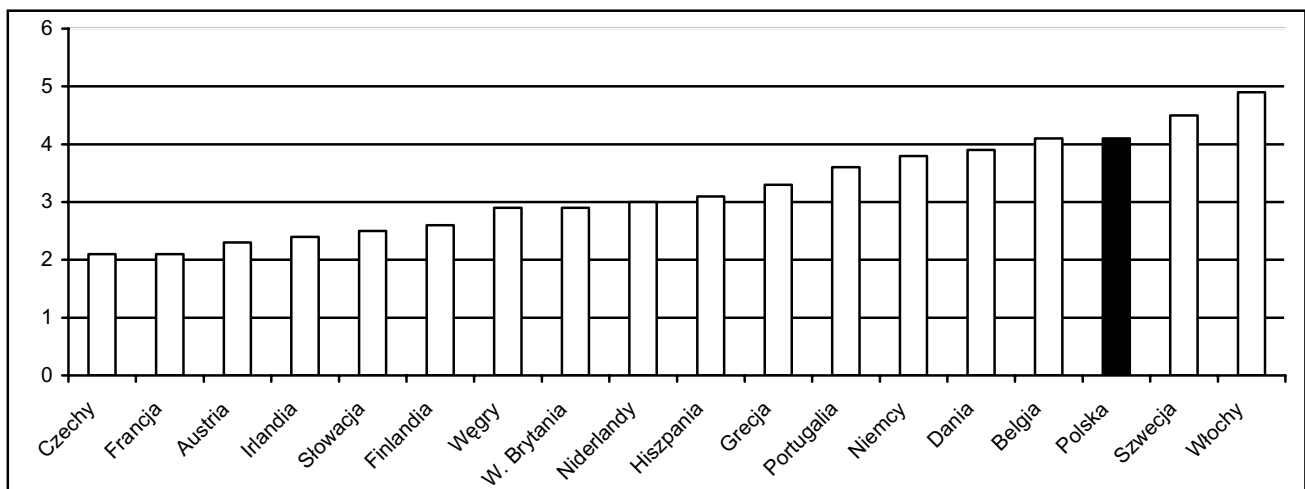
do UE wynoszącym 1,8. Indeks ten w Polsce był niższy niż w 11 krajach, a wyższy jedynie niż w 6 (wykres 3). Było to jednak głównie skutkiem obowiązywania w tym czasie pewnych rozwiązań przejściowych: poziom indeksu dotyczącego umów na czas określony w 2003 r. (0,0) wynikał z bardzo dużych możliwości zatrudnienia w tej formie. W 2002 r. (do momentu akcesji Polski do UE) zniesiono bowiem warunek, że trzeci kolejna umowa na czas określony przekształca się automatycznie w umowę na czas nieokreślony, o ile były one zawarte w odstępie co najwyżej miesiąca. Jednocześnie możliwe było zawieranie nieograniczonej liczby takich umów w przypadku prac sezonowych i na zastępstwo. Obecnie indeks ten jest na pewno wyższy.

Wykres 3. Indeks EPL dotyczący umów czasowych w krajach UE i wybranych krajach kandydujących do UE (2003)



Źródło: OECD 2004.

Wykres 4. Indeks EPL dotyczący zwolnień zbiorowych w krajach UE i wybranych krajach kandydujących do UE (2003)



Źródło: OECD 2004.

Indeks dotyczący pracy tymczasowej wyniósł 2,5. Możliwość świadczenia pracy tymczasowej jest ograniczona do prac sezonowych, okresowych, zastępstw oraz sytuacji, gdy zatrudnienie pracownika tymczasowego jest niezbędne do realizacji zadań danego przedsiębiorstwa. Ma to chronić pracowników zatrudnionych u pracodawcy użytkownika przed zastępowaniem ich pracownikami tymczasowymi.

Innym ograniczeniem jest wprowadzenie warunku, że w ciągu 3 lat czas pracy tymczasowej pracownika

na rzecz jednego pracodawcy użytkownika nie może przekroczyć 12 miesięcy. Ustawodawca przewidział jedno odstępstwo od tego warunku – jeżeli jest to praca na zastępstwo.

Kolejnym ograniczeniem jest sześciomiesięczny zakaz zatrudniania pracowników tymczasowych w podmiotach, które dokonały zwolnień grupowych⁵. Niektóre rozwiązania wprowadzone Ustawą o zatrudnianiu pracowników tymczasowych mają na celu podniesienie bezpieczeństwa pracowników. Rozwiązania te

jednak zacierają różnicę między pracą tymczasową a zatrudnieniem na etat, przez co zwiększają wymagania formalne względem agencji pracy tymczasowej.

Indeks EPL dotyczący zwolnień zbiorowych wyniósł w Polsce 4,1, przy średnim dla krajów należących i kandydujących w 2003 r. do UE wynoszącym 3,2; był więc znacznie wyższy. Na wyższym poziomie kształtował się jedynie we Włoszech i w Szwecji (wykres 4).

Problematyka dokonywania zwolnień grupowych w Polsce jest uregulowana ustawowo⁶, a przepisy ich dotyczące są mocno rozbudowane. Nie zawierają jednak szczegółowego katalogu przyczyn, które uzasadniałyby zmniejszenie zatrudnienia w trybie zwolnień grupowych. Oznacza to, że każda przyczyna rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem nie dotycząca pracowników może powodować konieczność stosowania przepisów ustawy. Warunkiem przeprowadzenia zwolnień grupowych jest wypłata odpraw oraz negocjacje ze związkami zawodowymi.

Z procedur zwolnienia grupowego zwolnione są firmy zatrudniające poniżej 20 osób, w firmach poniżej 100 zatrudnionych dotyczy ono zwolnienia 10 osób, w firmach zatrudniających od 100 do 300 osób – 10% pracowników, a w zatrudniających powyżej 300 osób – 30 pracowników. Zapisy te są – w stosunku do wcześniejszych – bardziej restrykcyjne dla firm zatrudniających od 300 do 1000 osób, a łagodniejsze dla firm zatrudniających do 100 osób. Skrócone zostały również procedury prowadzące do zwolnień grupowych⁷.

Dość ścisła regulacja zwolnień grupowych wynika z obaw o ich powszechne stosowanie w trakcie restrukturyzacji. Obawy te zgłaszane były głównie przez związki zawodowe.

NIETYPOWE FORMY ZATRUDNIENIA

Elastyczność zatrudnienia odzwierciedla się w możliwościach i praktyce wykorzystywania przez pracodawców tzw. nietypowych form zatrudnienia. Pojęcie nietypowego zatrudnienia stosowane jest do określenia zatrudnienia w innej formie niż tradycyjna (typowa, klasyczna), za którą uważa się świadczenie pracy:

- na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony,
- w pełnym wymiarze czasu pracy,
- pod stałym nadzorem pracodawcy,
- wykonywane w siedzibie pracodawcy,
- w określonych, stałych godzinach.

Pozostałe formy zatrudnienia określane są jako nietypowe lub szczególne. Dotyczy to sytuacji, w której jedna lub więcej z wszystkich wymienionych wyżej cech typowego zatrudnienia nie zachodzi (Bąk 2006).

Do podstawowych rodzajów nietypowego zatrudnienia zalicza się:

- umowy terminowe (na czas określony),
- zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu,
- samozatrudnienie,
- zatrudnienie tymczasowe (wypożyczanie pracowników),
- praca nakładcza,
- telepraca⁸.

Możliwość analizy wykorzystania nietypowych form zatrudnienia w Polsce i w UE jest ograniczona. Szczerkość danych pochodzących ze statystyki międzynarodowej pozwala jedynie na prześledzenie takich form zatrudnienia, jak praca w niepełnym wymiarze czasu, praca na podstawie umów terminowych oraz samozatrudnienie (tab. 2).

Tabela 2. Zatrudnienie w nietypowych formach w latach 2001–2005 (% ogółu pracujących)

Wyszczególnienie		2001	2002	2003	2004	2005
Pracujący w niepełnym wymiarze czasu	UE25	16,3	16,6	17,0	17,7	18,4
	Polska	10,3	10,8	10,5	10,8	10,8
Zatrudnieni na czas określony	UE25	12,9	12,9	13,0	13,7	14,5
	Polska	11,7	15,4	19,4	22,7	25,7
Samozatrudnieni	UE25	15,5	15,4	15,7	15,8	15,6
	Polska	36,6	37,0	29,0	28,8	28,8

Źródło: European Commission 2007.

Analiza udziału pracujących w niepełnym wymiarze czasu w ogólnej liczbie pracujących w Polsce i w UE w latach 2001–2005 prowadzi do dwóch wniosków:

– po pierwsze, udział ten był w Polsce dość stabilny i kształtował się (średnio) na poziomie 10,6%, w UE natomiast systematycznie rósł (z poziomu 16,3% do poziomu 18,4%);

– po drugie, udział ten w Polsce był średnio aż o 6,6 punktu procentowego niższy niż w UE.

Niewysoki poziom i względna stabilność odsetka osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu wskazuje na niewielką skłonność do rozszerzania stosowania tej formy zatrudnienia w Polsce. Można to tłumaczyć ogólnie niskim poziomem płac i zamożności oraz niewielkimi zasobami oszczędności społeczeństwa, co utrudnia akceptację zatrudnienia świadczonego przez krótki okres za część wynagrodzenia. Ponadto, osoby pracujące w ten sposób często odczuwają, że są pracownikami „drugiej kategorii” – najchętniej zwalnianymi i pozbawianymi wielu przywilejów pracowniczych.

Z kolei pracodawcy, jeżeli decydują się na zatrudnienie pracownika, to przy wysokich, stałych kosztach pracy skłonni są raczej stosować politykę polegającą na maksymalizacji czasu pracy przy możliwie minimalnej liczbie zatrudnionych.

Wyniki badania aktywności ekonomicznej ludności wskazują, iż pracujący w niepełnym wymiarze czasu w Polsce kierowali się głównie motywami pozazekonomicznymi. W I kwartale 2007 r. ponad jednej trzeciej tej zbiorowości (dokładnie 34,6%) taki wymiar czasu pracy po prostu odpowiadał, w przypadku 9,9% praca w niepełnym wymiarze czasu spowodowana była ich chorobą lub niepełnosprawnością, dla 13,3% nauką w szkole lub na kursie, zaś 6,2% świadczyła ją z powodu konieczności sprawowania opieki nad dziećmi lub osobami niepełnosprawnymi. Niemożność znalezienia pracy w pełnym wymiarze czasu była przyczyną jej podjęcia dla 22,5% tak pracujących (GUS 2007).

Zatem dla większości pracujących w niepełnym wymiarze czasu taki tryb pracy jest odpowiedni z punktu widzenia możliwości zaspokajania ich potrzeb życiowych. To ważne, ponieważ świadczy o dobrovolności, a nie przymusie pracy w ograniczonym wymiarze czasu.

Praca świadczona na podstawie umowy terminowej dotyczy pracowników najemnych. Umowa taka zawierana jest na okres ustalony kalendarzowo lub do dnia dającego się oznaczyć w czasie przez wskazanie faktu, który powinien nastąpić w przyszłości. Wyróżnia się trzy rodzaje umów terminowych:

– na okres próbny (na czas nieprzekraczający 3 miesięcy), służący w praktyce wypróbowaniu pracownika. Umowa ta może być zawarta jednokrotnie;

– na czas określony; czas trwania tej umowy jest określony przez wskazanie daty końcowej lub okresu, na jaki została zawarta. Szczególną jej postacią jest umowa na zastępstwo. Może być ona zawierana w razie konieczności zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy na okres obejmujący czas tej nieobecności;

– na czas wykonania określonej pracy. Umowa ta trwa do momentu zakończenia wykonywania przez pracownika określonego zadania.

Praca terminowa jest chętnie wykorzystywana przez pracodawców, na co wskazują liczne ograniczenia dotyczące jej stosowania, występujące w przepisach prawnych. W Polsce ograniczenie to dotyczy przede wszystkim obowiązku zawarcia kolejnej umowy o pracę na czas nieokreślony, po dwukrotnym zawarciu umowy o pracę na czas określony w następujących po sobie okresach⁹.

Tendencje przy tym są wyraźne – zatrudnienie terminowe staje się coraz chętniej wykorzystywanym przez polskich pracodawców sposobem zwiększenia elastyczności zatrudnienia: udział zatrudnionych na czas określony w latach 2001–2005 szybko wraстал (z 11,7% do 25,7%). Był przy tym znacznie wyższy od analogicznego w Unii Europejskiej, gdzie wzrósł w tym samym czasie z 12,9% do 14,5% (tab. 2).

Analiza udziału samozatrudnionych¹⁰ w ogólnej liczbie pracujących w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2001–2005 prowadzi do następujących wniosków:

– odsetek samozatrudnionych w Polsce był znacznie większy niż w krajach UE: w 2005 r. wynosił (odpowiednio) 28,8% i 15,6%;

– w UE odsetek samozatrudnionych w badanym okresie był stabilny (kształtował się na poziomie średnio 15,6%), natomiast w Polsce uległ szybkiemu zmniejszeniu (z 36,6% do 28,8%).

Obserwowany wysoki odsetek samozatrudnionych w Polsce jest raczej skutkiem dużego udziału rolnictwa indywidualnego w gospodarce, niż szczególnej skłonności do podejmowania działalności na własny rachunek (por. tab. 3).

Tabela 3. *Udział pracujących w rolnictwie w ogólnej liczbie pracujących w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2001–2005 (w %)*

Lata	UE25	Polska
2001	5,3	28,3
2002	5,2	28,7
2003	5,1	19,3
2004	5,0	19,2
2005	4,9	.

Źródło: Jak w tab. 2.

Dużą ekspansję pracy na rachunek własny obserwowano w istocie jedynie w pierwszych latach transformacji, kiedy była ona głównie rezultatem odblokowania hamulców dla jej rozwoju. Jako graniczny można przyjąć rok 1989, w którym na skutek eliminacji pozostałości prawnych i administracyjnych barier dla podejmowania działalności gospodarczej wystąpiła prawdziwa eksplozja przedsiębiorczości. Istotną rolę odegrała tu wielka aktywność jednostek.

Załamaniem tendencji wzrostowej podejmowania własnej działalności gospodarczej miało miejsce w 1995 r. i – z niewielkimi odchyleniami – trwa nadal¹¹. Obecnie mamy do czynienia z kontynuacją fazy osta-

bionej ekspansji przedsiębiorczości indywidualnej, której podstawowymi barierami rozwoju są: kapitał lub/i brak przygotowania merytorycznego lub/i brak umiejętności utworzenia i prowadzenia własnej działalności lub/i brak informacji o pomocy i zobowiązaniach z tego wynikających.

Nie bez znaczenia jest również rynkowa selekcja działalności gospodarczej, dokonująca się pod wpływem rosnącej konkurencji krajowej i zagranicznej oraz ograniczeń popytowych.

Przeszkody w dalszym rozwoju samozatrudnienia upatrywać można również w mentalności mieszkańców kraju, dla znacznej części których tradycją było planowanie przyszłości zawodowej w jednym przedsiębiorstwie, a normalną karierą zawodową była praca najemna. Splot zdarzeń ostatnich lat spowodował zmiany mentalności zasobów pracy w stopniu, który można ocenić jako niewystarczający. I – co ciekawe – doświadczenie to jest przekazywane następnemu pokoleniu, wychowanemu już w warunkach funkcjonowania gospodarki rynkowej.

Inną przeszkodą jest to, że ukształtowany w Polsce system wspierania pracy na własny rachunek działa mało skutecznie, gdyż jest w niedostateczny sposób zasilany w środki finansowe. Jest również niezbyt rozbudowany i często trudno dostępny lub wręcz niedostępny.

Nie ulega wątpliwości, iż system wspierania indywidualnej działalności gospodarczej wzbogacił się znacząco poprzez dostęp do środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Rzecz jednak w tym, iż nie jest łatwe korzystanie z nich z dwóch co najmniej powodów.

Po pierwsze – do pracujących na własny rachunek nie zawsze dociera informacja o skali i zakresie pomocy finansowej; nie bardzo wiadomo gdzie i jak jej szukać.

Po drugie zaś – samozatrudnieni obawiają się skomplikowanych procedur biurokratycznych związanych ze składaniem wniosków oraz – po ewentualnym otrzymaniu pomocy finansowej – ciągłych kontroli najróżniejszych strażników środków publicznych¹².

Badania nad warunkami pracy samozatrudnionych w krajach OECD pokazały, iż różnią się one znacznie od warunków pracowników najemnych. Również biorąc pod uwagę różnice rodzajów pracy, jakie wykonują, są one raczej gorsze: samozatrudnieni mają na ogół dłuższy czas pracy, rzadziej korzystają ze szkoleń, w mniejszym zakresie wykorzystują komputery i mają mniejsze poczucie bezpieczeństwa pracy. Uważają jednak, że posiadają większą kontrolę nad warunkami swojej pracy niż pracownicy najemni, co odzwierciedla ich wyższy stopień niezależności.

Może to być jednym z powodów, dla których samozatrudnieni deklarują ogólnie wyższy poziom satysfakcji z pracy niż pracownicy najemni, zwłaszcza jeżeli są pracodawcami (OECD 2000, s. 156–157).

Najwięcej kontrowersji wzbudza samozatrudnienie występujące w miejsce zatrudnienia najemnego. Chodzi tu o zjawisko tzw. ucieczki od prawa pracy najjaskrawiej przejawiające się w nadużywaniu zastępowania pracowników przez osoby o statusie samozatrudnionych. W praktyce często bowiem można spotkać się z procederem rozwiązania umowy o pracę i proponowania byłemu już pracownikowi podjęcie działalności gospodarczej, a następnie wykonywania.

Wiąże się to z szeregiem korzyści, niesie jednak również za sobą wiele bieżących i przyszłych zagro-

zeń dla pracujących. Samozatrudnieni w tym przypadku kontynuują prace zlecone przez firmę w warunkach ekonomicznej zależności, jednak przy braku ochrony gwarantowanej przez system prawa pracy i stosunków przemysłowych. Przestają im przysługiwać płatne urlopy, nie są szkoleni na koszt firmy, nie należy im się wynagrodzenie za nadgodziny, nie przysługuje im odzież ochronna, nie korzystają z funduszu socjalnego i innych przywilejów pracowniczych. Sami też muszą opłacać składki ubezpieczeniowe, ponieważ praca na własny rachunek wiąże się z indywidualną odpowiedzialnością za bezpieczeństwo socjalne.

Przypadki wymuszania przez pracodawców na pracownikach podejmowania zatrudnienia niepracowniczego w miejsce dotychczasowego pracowniczego stosunku pracy, powodowane chęcią obniżenia kosztów pracy w firmach poprzez przerwienie ich na byłych pracowników, spowodowały opracowanie prawnych ograniczeń tego proceduru¹³. Otwarty pozostaje jednak problem zbliżenia warunków świadczenia pracy kontraktowej i etatowej.

KONKLUZJE

Dla polityk rynku pracy realizowanych w UE zwiększenie elastyczności rynku pracy stało się jednym ze sposobów ograniczania bezrobocia. Wykorzystano tu w szczególności ilościową (numeryczną) elastyczność zatrudnienia, co zalecane jest także dla polityki rynku pracy realizowanej w Polsce.

Generalnie można ocenić, iż polskie prawo pracy determinujące elastyczność zatrudnienia na polskim rynku pracy jest dość elastyczne, pozwalające na względnie elastyczną organizację pracy oraz wykorzystywanie nietypowych form zatrudnienia. Wyniki analiz przeprowadzonych w niniejszym artykule i zamieszczonych w literaturze przedmiotu pozwalają na sformułowanie następujących wniosków.

Po pierwsze, na polskim rynku pracy elastyczność zatrudnienia z punktu widzenia poziomu prawnej jego ochrony jest stosunkowo duża. Zasadnicze zmiany Kodeksu pracy w latach 2001–2004¹⁴ przyczyniły się do złagodzenia przepisów i obecnie przedsiębiorstwa mogą raczej swobodnie realizować swoją politykę w zakresie zatrudnienia – z kilkoma pozostałymi sztywnymi uregulowaniami w zakresie zwolnień grupowych.

Po drugie, prawo nie ogranicza stosowania elastycznej organizacji pracy poprzez wykorzystanie tzw. zatrudnienia niepracowniczego (na podstawie umów cywilnoprawnych), a więc możliwości wykonywania pracy na innych podstawach niż umowa o pracę. Ograniczenia dotyczą w istocie jedynie dość często praktykowanego zastępowania zatrudnienia pracowniczego tzw. samozatrudnieniem¹⁵. Proceder ten jest korzystny dla pracodawcy ze względu na unikanie obciążeń fiskalnych. Najważniejszym powodem ograniczeń w wykorzystaniu zatrudnienia niepracowniczego w miejsce pracowniczego są duże różnice w zakresie ochrony interesów pracowników i wykonawców pracy świadczącej ją na podstawie umów cywilnoprawnych. Różnice te istnieją, mimo iż jedni i drudzy wykonują podobne zakresy czynności i ich pozycja w przedsiębiorstwie jest zbliżona. Prowadzi to do zmniejszenia

skłonności do podejmowania pracy na rachunek własny i staje się barierą zwiększenia elastyczności organizacji pracy.

Po trzecie, nie ma istotnych barier prawnych wykorzystania nietypowych form zatrudnienia. Bariery takie dotyczą głównie zatrudnienia typowego (umów na czas nieokreślony), a – zdaniem pracodawców – najbardziej krępującą jest wysoka ochrona pracowników przed wypowiedzeniem. Decyzjom pracodawców o wykorzystaniu nietypowych form zatrudnienia na ogół nie przeciwstawiają się zakładowe związki zawodowe.

Po czwarte, wykorzystanie nietypowych form zatrudnienia w Polsce ocenić można jako skromne. Najczęściej stosowaną formą nietypową jest praca na czas określony, tradycyjnie występująca w praktyce polskich podmiotów gospodarczych (por. tab. 2). Pozostałe formy stosowane są rzadziej. Jak wykazały badania, przyczyną niskiego wykorzystania nietypowych form zatrudnienia jest niechęć tak pracowników, jak i pracodawców (Kryńska red. 2003). Pracownicy wiążą nietypowe formy zatrudnienia z zajęciami pomocniczymi, oznaczającymi niepewność egzystencji, gorsze warunki pracy i uzależnienie od koniunktury.

Innymi słowy, postrzegają je (i nie bez powodu) jako „gorsze”. Pracodawcy z kolei niekiedy obawiają się kłopotów natury organizacyjnej i administracyjnej.

Z natury rzeczy potrzeba zwiększenia elastyczności zatrudnienia jest często formułowana przez pracodawców, ale znacznie rzadziej akceptowana przez pracobiorców. Są tego bardzo konkretne przyczyny, głównie ekonomiczne. W świecie globalnego współzawodnictwa pracownik postrzegany bywa przez pracodawcę najczęściej przez pryzmat kosztów, co jest skądinąd uzasadnione wysokimi kosztami płacowymi i pozapłacowymi czynnika pracy. Przy relatywnie wysokich, sztywnych płacach oraz dużych obciążeniach podatkowych i quasi-podatkowych, wyśrubowanych standardach socjalnych, wysokich kosztach selekcji, naboru itp. pracownik stał się drogi. Dodatkowo pracownik jest chroniony instytucjonalnie przez mniej lub bardziej silne organizacje pracownicze i prawo pracy.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż elastyczność zatrudnienia ma dwie strony, odmienne dla pracodawcy i pracownika:

– z jednej strony – przynosi korzyści pracodawcom: pozwala na sprawną adaptację firm do zmian zachodzących na rynkach produktów i w jej otoczeniu instytucjonalnym, na obniżenie kosztów transakcyjnych związanych z angażowaniem pracowników, obniżenie kosztów pracy, lepsze wykorzystanie czasu pracy, zwiększenie jakości i wydajności pracy;

– z drugiej jednak – wśród pracobiorców wpływa na obniżenie bezpieczeństwa zatrudnienia, zagrożenie utratą ciągłości zatrudnienia i ograniczenie dostępu do świadczeń pracowniczych, powodując równocześnie konieczność podejmowania ciągłych działań adaptacyjnych, np. w obszarze kształcenia ustawicznego czy poszukiwania kolejnych miejsc pracy.

Elastyczność zatrudnienia na polskim – i każdym innym – rynku pracy jest jednak potrzebna także pracownikom, dając większe szanse na miejsca pracy

i aktywizację zawodową osób, które mają trudności z włączeniem się do zbiorowości pracujących.

Na polskim rynku pracy zwiększenie elastyczności zatrudnienia wydaje się potrzebne. Pamiętać trzeba jednak, iż wszelkie zmiany w tym zakresie są przyjmowane z pewnym niepokojem i nieufnością. Dla dalszego uelastyczniania zatrudnienia należałoby wypracować sposoby uzyskania przyzwolenia wszystkich aktorów rynku pracy, a zwłaszcza pracobiorców. Wymaga to czasu oraz negocjacji i edukacji, ponieważ część rozwiązań prowadzi do utraty dotychczasowych przywilejów pracowniczych lub/i społecznych. Istota zagadnienia tkwi jednak w tym, by wszyscy aktorzy rynku pracy podejmowali starania w celu ułatwienia i zachęcania do powstawania nowych miejsc pracy, choćby (w krótkiej perspektywie) mniej atrakcyjnych, ale gwarantujących możliwość zatrudnienia.

- ¹ Związek zawodowy może w ciągu 5 dni zgłosić zastrzeżenie.
- ² Okres wypowiedzenia wynosi: 3 miesiące, jeżeli pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy przez co najmniej 3 lata, miesiąc, jeżeli pracownik zatrudniony był przez co najmniej 6 miesięcy oraz 2 tygodnie, jeśli zatrudniony był krócej niż 6 miesięcy.
- ³ Odprawy takie należą się w przypadku zwolnienia z przyczyn nieleżących po stronie pracownika, jak np. likwidacja pracodawcy.
- ⁴ Tego przepisu Kodeksu pracy nie stosuje się w razie uzyskania przez pracownika prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy oraz w razie ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy.
- ⁵ Ustawa z 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (DzU 2003, nr 166, poz. 1608).
- ⁶ Ustawa z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (DzU 2003, nr 90, poz. 844).
- ⁷ Wcześniej trwała 45 dni, obecnie na negocjacje z przedstawicielami pracowników przysługuje 20 dni, po czym zwolnienie grupowe zgłoszone musi być do lokalnego urzędu pracy.
- ⁸ Omówienie nietypowych form zatrudnienia znajduje się w wielu publikacjach. Zob. np. (Hajn 2003; Bąk 2006).
- ⁹ Ta regulacja Kodeksu pracy została zawieszona na okres od 29.11.2002 r. do dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, a więc do 1.05.2004 r.
- ¹⁰ Kategorię „samozatrudnionych” tworzą pracodawcy (samozatrudnieni angażujący pracowników), pracujący na rachunek własny (samozatrudnieni nieangażujący pracowników) oraz pomagający członkowie rodziny. Ponieważ w praktyce analiz tej kategorii często dokonuje się wyłączenia pomagających członków rodzin, można przyjąć, iż termin „samozatrudnieni” odnosi się do pracodawców i pracujących na rachunek własny. Innymi słowy, samozatrudnienie polega na świadczeniu usług (pracy) w ramach własnej działalności gospodarczej.
- ¹¹ Dynamika procesu przedsiębiorczości indywidualnej w Polsce i jej determinanty opisane zostały wyczerpująco w: (Stawasz 2006).
- ¹² Na podstawie wyników badań podjętych w ramach projektu badawczego „Determinanty i implikacje pracy na własny rachunek w polskiej gospodarce”, finansowanego przez Komitet Badań Naukowych, zrealizowanego w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Raport z badań zawiera publikacja: (Kryńska red. 2007).
- ¹³ Niezależnie od zawarcia umowy cywilnoprawnej wyłączeniem jest, jeżeli świadczenie pracy następuje na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem (a więc tworzy stosunek pracy). Ograniczenie takie przyjęto

w nowelizacji Kodeksu pracy z 1996 r. Dalsze ograniczenia procedury zmuszania pracowników przez pracodawców do zakładania firm i prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, w rzeczywistości nieróżniącej się niczym od normalnie świadczonych pracy, przewidywała kolejna nowelizacja Kodeksu pracy w 2002 r. Nowelizacja doprecyzowała zawartą w Kodeksie pracy definicję stosunku pracy. Kodeks pracy mówił dotąd o wykonywaniu pracy na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem. W noweli dodano, że jest to praca wykonywana w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Jednocześnie wprowadzono zakaz zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, przy zachowaniu warunków wykonywania pracy charakterystycznych dla stosunku pracy. W 2006 r. w wyniku nowelizacji Ustawą z 16 listopada 2006 o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2006, nr 217, poz. 1588) wprowadzono zmiany w przepisach dotyczących samozatrudnienia. Od 2007 r. obowiązuje nowa definicja działalności gospodarczej, w świetle której samozatrudniony może utracić status przedsiębiorcy, jeżeli (łącznie): jego prace wykonywane są pod kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez zleceniodawcę, oraz wykonawca nie ponosi ryzyka gospodarczego związanego z prowadzoną działalnością, oraz odpowiedzialność za rezultaty wobec osób trzecich ponosi zleceniodawca (z wyłączeniem odpowiedzialności za popełnienie czynów niedozwolonych).

- ¹⁴ W okresie tym wprowadzono takie zmiany, jak np.: możliwość zawierania umowy na zastępstwo, ograniczenie ochrony działaczy związkowych, możliwość zawierania przedwstępnych umów o pracę, ograniczenie do 3 lat łącznego czasu trwania umów na czas określony z jednym pracodawcą, ograniczona liczba dni urlopowych w okresie wypowiedzenia, możliwość wypłacenia odszkodowania, zamiast przywrócenia pracownika do pracy, zakaz łączenia odprawy z tytułu zwolnień grupowych z odprawą emerytalną, możliwość stosowania wielu nowych form zatrudnienia, np. telepracy.
- ¹⁵ W tym przypadku istnieją uregulowania zapobiegające pozornemu zatrudnieniu niepracowniczymu, a więc zawieraniu umów cywilnoprawnych tam, gdzie właściwe byłoby zawarcie umowy o pracę.

LITERATURA

- Adnett N. (1996), *European Labour Markets: analysis and policy*, Longman, London and New York.
- Bąk E. (2006), *Elastyczne formy zatrudnienia*, Biblioteka Monitora Prawa Pracy, Warszawa: C.H. Beck.
- Bukowski M., red. (2005), *Zatrudnienie w Polsce 2005*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa.
- European Commission (2007), *Employment in Europe 2006*, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, dostępny w Internecie: <http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/eie2006_key_en.pdf>, [dostęp 16.08].
- GUS (2007), *Aktywność ekonomiczna ludności Polski I kwartał 2007*, Warszawa.
- Hajn Z. (2003), *Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Aspekty prawne*, w: E. Kryńska (red.), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kryńska E., red. (2003), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kryńska E., red. (2007), *Praca na własny rachunek – determinanty i implikacje*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- OECD (2000), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2004), *Employment Outlook*, Paris.
- Rosenberg S. (1989), *Labor Market Restructuring in Europe and the United States: The Search for Flexibility*, w: S. Rosenberg (red.), *The State and the Labor Market*, New York–London: Plenum Press.

Sengenberger W. (1990), *Flexibility in the Labour Market – Internal versus External Adjustment in International Comparison*, w: R. Schettkat, E. Appelbaum (red.), *Labour Market Adjustments to Structural Change and Technological Progress*, New York.

Solow R.M. (1998), *What is Labour Market Flexibility? What is it Good For?* Proceedings of the British Academy, Vol. 97.

Standing V.G. (2000), *Elastyczne zatrudnienie i regulacje. Konstrukttywne myślenie o przyszłości zjednoczonej Eu-*

ropy, w: S. Golinowska, M. Walewski (red.), *Tworzenie zatrudnienia a restrukturyzacja ekonomiczna*, Warszawa: CASE.

Stawasz E. (2006), *Tendencje i bariery rozwoju MSP w Polsce*, w: G. Gromada, M. Matusiak, M. Nowak (red.), *Przedsiębiorczość i innowacje dla przyszłości*, Łódź-Poznań-Warszawa-Wrocław: SOOIPP-Annual.

Wiśniewski Z. (1999), *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika.

SUMMARY

The paper presents an analysis of the flexibility of employment on the Polish labour market. EPL indicator and the share of the employed in non-standard forms of employment in the total number of the employed were used in the analysis. In order to achieve objective assessments the analysed indicators in Poland and other EU countries were compared.