UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE
Teoria i praktyka

NR 3/2021 (150) ISSN 1731-0725

Rynek pracy a ubezpieczenia społeczne

Wyzwania dla rynku pracy w Polsce

Wpływ jednolitej daniny na zatrudnienie

Praca migrantów – przykład z Niemiec

Rola związków zawodowych w kształtowaniu zabezpieczenia społecznego

ZUS ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

RADA PROGRAMOWA:

Przewodniczący – prof. dr hab. Maciej Żukowski
(rektor Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu)

Ewa Bednarczyk
(koordynator w Departamencie Świadczeń Emerytalno-Rentowych Centrali ZUS)

dr Elżbieta Bojanowska
(Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,
dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych)

dr Zofia Czepulis-Rutkowska
(dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej Centrali ZUS,
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych)

dr Elżbieta Czyżowska
(dyrektor Gabinetu Prezesa Centrali ZUS)

dr hab. Kazimierz Frieske
(profesor Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie)

dr hab. Agnieszka Góra-Błaszczykowska
(profesor O.P. Jindal Global University Sonipat, Indie; Akademia Sztuki Wojennej)

dr Krzysztof Hagemejer
(profesor Hochschule Bonn-Rhein-Sigg, Collegium Civitas,
przewodniczący Rady Redakcyjnej „International Social Security Review")

prof. Tomasz Inglot, Ph.D.
(Minnesota State University, Mankato)

Paweł Jaroszek
(członek Zarządu ZUS nadzorujący Pion Finansów i Realizacji Dochodów)

dr hab. Paweł Nowik
(Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

dr Małgorzata Olszewska
(Społeczna Akademia Nauk w Łodzi)

dr hab. Marek Pogonowski
(dyrektor Oddziału ZUS w Koszalinie, profesor Politechniki Koszalińskiej)

dr Michał Rutkowski
(Bank Światowy)

dr Beata Samoraj-Charitonow
(Uniwersytet Warszawski)

Jolanta Sierszak
(wicedyrektor w Departamencie Realizacji Dochodów Centrali ZUS)

dr Dariusz Stańko
(Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD)

prof. dr hab. Tadeusz Szumlicz
(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie)

dr Andrzej Szybkie
(dyrektor Departamentu Rent Zagranicznych Centrali ZUS)

prof. dr hab. Gertruda Uścińska
(prezes ZUS, Uniwersytet Warszawski, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych)

dr Paweł Wojciechowski
(profesor Wszechnicy Polskiej Szkoły Wyższej w Warszawie, dyrektor Whiteshield Partners)

Hanna Zalewska
(dyrektor Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS)

REDAKCJA:

Redaktor naczelny:
dr hab. Marcin Kawiński, prof. SGH
Redaktor naukowy:
dr Paweł Wojciechowski, prof. WPSW

Tłumaczenie:
Guy Torr

Sekretarz redakcji:
dr Robert Marczak
Redakcja językowa:
Joanna Łapińska

Wydawca:
Zakład Ubezpieczeń Społecznych
ul. Szamocka 3, 5
01-748 Warszawa

Adres redakcji:
ul. Szamocka 3, 5
01-748 Warszawa
pokój: C331
e-mail: redakcja.us@zus.pl

ZUS ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Szanowni Państwo,

od wielu lat mam okazję przyglądać się gospodarczej stronie sfery zatrudnienia – zarówno jako postronny ekspert i badacz, jak i jako osoba uczestnicząca w licznych projektach rządowych oraz instytucjonalnych. W okresie ostatnich dekad można dostrzec, że państwa, które później wkroczyły w globalizację, często wybierały strategię konkurencji poprzez obniżenie płac. W krajach rozwiniętych obrano strategię przeciwną, polegającą na inwestycjach w technologię, kompetencje i innowacyjność. Transformacja technologiczna jest najważniejszą przyczyną spadku zapotrzebowania na mniej wykwalifikowanych pracowników. Tym samym uwidacznia się niekorzystna pozycja na rynku pracy osób nieposiadających kwalifikacji. Coraz trudniej znaleźć alternatywę dla wyboru między wzrostem nierówności płacowych i zawodowych a bezrobociem i wykluczeniem. Ten brak innej ścieżki jest chyba wymuszony przez – jak pisał Edgar Morin – „uprzedmiotowienie idei postępu w formie Prawa i Konieczności w historii człowieka". Innymi słowy, postęp w ogólnym postrzeganiu stał się czymś, od czego nie ma odwrotu.

Ów globalizacyjny kurs trzyma w ryzach również polską gospodarkę. Patrząc w ten sposób na perspektywę jej rozwoju, niewątpliwie należy zwrócić uwagę na dwie bariery. Pierwsza to malejąca podaż pracy, a druga to deficyt pracowników o kompetencjach, które mogłyby pozwolić przedsiębiorstwom na dokonanie skoku technologicznego. Do tego dochodzą problemy demograficzne, które dla rynku pracy w Polsce będą dotkliwsze, jeśli nie zostanie on wsparty przez odpowiednio duży strumień migrantów zarządzany poprzez przemyślaną politykę migracyjną. Rynek pracy potrzebuje także wsparcia przez odpowiednią edukację – zdecydowanie bardziej zorientowaną na jego kompetencyjne potrzeby, a w szerszym horyzoncie czasowym niezbędna wydaje się zmiana trendu populacyjnego.

Tym samym pojawia się też istotne wyzwanie opodatkowania pracy, które stanowi jedno z głównych źródeł dochodów państwa. W Polsce składki na ubezpieczenia społeczne oraz podatek PIT od osób pracujących odpowiadają łącznie za niemal połowę dochodów podatkowych. Jednocześnie klin podatkowo-składkowy zmniejsza wartość wynagrodzeń netto i w ten sposób obniża aktywność zawodową. Eksperci wskazują, że efektywna kalibracja systemu podatkowego powinna realizować dany cel fiskalny, minimalizując negatywne skutki dla aktywności zawodowej oraz redukując nierówności dochodowe. Czy osiągnięcie optymalnego obciążenia podatkowo-składkowego pracy w Polsce jest możliwe?

Przy formułowaniu odpowiedzi na to pytanie warto sięgnąć do lektury tomu czasopisma „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka", w którym zarysowane zostały niektóre problemy dotyczące relacji rynku pracy i ubezpieczeń społecznych. Wyjściem dla powyższych rozważań jest diagnoza polskiej sfery zatrudnienia, którą przygotowały Zuzanna Kowalik oraz Iga Magda. Analizie poddano strukturalne zmiany na polskim rynku pracy, które zaszły w latach 2006–2019, zarówno od strony podażowej (w zakresie siły roboczej), jak i strony popytowej (struktury oraz oczekiwań firm).

Istotną cechą polskiej sfery aktywności ekonomicznej jest wysoki odsetek osób prowadzących działalność na własny rachunek, zresztą wartość ta jest jedną z najwyższych w Unii Europejskiej. Autor drugiego artykułu słusznie zauważa, że choć ustawodawca uwypuklił cechy zatrudnienia oraz działalności gospodarczej, a jego wysiłki wsparła w tym zakresie bogata linia orzecznicza, to i tak istnieje pewna sfera swobody co do klasyfikacji danej formy zarobkowania. Ten stan może posłużyć swego rodzaju labilności interpretacyjnej i sprzyjać zastępowaniu aktywności, która spełnia rygory zatrudnienia, samodzielną działalnością gospodarczą. Negatywnym skutkiem takiej sytuacji jest chociażby ograniczenie dostępu do zabezpieczenia społecznego, zmniejszenie daniny publicznej czy kreowanie prekaryzacji na rynku pracy. O zjawisku zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem, także w kontekście projektu programu rządowego Polski Ład, pisze Tomasz Lasocki.

Z opracowaną przeze mnie i zespół Ministerstwa Finansów koncepcją jednolitej daniny (JD) mogliście się już Państwo zetknąć także na łamach kwartalnika „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka" (nr 1/2019). Jednolity podatek i składka miały składać się z dwóch części: liniowej, odpowiadającej wysokości składek na ubezpieczenia społeczne, oraz progresywnej, stanowiącej część podatkową. Wskazałem wówczas warunki brzegowe dla wejścia w życie takiej koncepcji, ale podkreśliłem przy tym, że jest to reforma strukturalna, której długofalowe skutki są trudne do zmierzenia. Maciej Albinowski oraz Piotr Lewandowski podjęli próbę oszacowania krótkookresowego wpływu wprowadzenia JD na podaż na polskim rynku pracy. Niewątpliwie cieszą wnioski autorów, którzy przy założeniu tego hipotetycznego scenariusza stwierdzają pozytywne oddziaływanie na łączną aktywność zawodową.

Mówimy tu jednak o pewnym alternatywnym biegu historii. Niezaprzeczalnie europejskie rynki oraz systemy zabezpieczenia społecznego będą musiały zmierzyć się ze skutkami starzejących się społeczeństw oraz obniżającej się dzietności. W Polsce decydenci polityczni będą zapewne zmuszeni wziąć pod uwagę nie tylko migrantów, lecz także krajowy kapitał potencjału pracowniczego, tj. aktywizację zawodową osób starszych. O czekających nas wyzwaniach wynikających z sytuacji demograficznej, ale i o instrumentach, którymi dysponują władze, aby regulować rynek pracy, możecie Państwo przeczytać w tekście Ewy Flaszyńskiej oraz Jacka Męciny. Autorzy przypominają o potencjale osób w wieku 50–64 lat do aktywizacji zawodowej. Odsetek pracujących w tej kohorcie wieku jest jednym z najniższych w Europie. Wielu pracowników przekraczających próg 50 roku życia w istocie wyczekuje możliwości jak najszybszego zakończenia aktywności zawodowej. Dzieje się tak ze względu na pogarszający się stan ich zdrowia, niesprzyjające warunki pracy, ale też presję rodziny na pełnienie obowiązków opiekuńczych.

W tym miejscu warto nadmienić o zjawisku pracy opiekuńczej w gospodarstwach domowych, gdzie powyższy potencjał jest częściowo realizowany. Niestety obszar tej sfery zatrudnienia narażony jest na brak zabezpieczenia społecznego z uwagi na nierejestrowanie pracowników. To prowadzi do wniosku, że skala pracy opiekuńczej nie poddaje się oczywistej kwantyfikacji. Niezależnie od gwałtownego rozwoju form prawnych regulujących mobilność zatrudnienia migracja opiekuńcza nadal zdominowana jest przez kobiety,

które doświadczając problemów strukturalnych na rynku pracy w Polsce, decydują się na wyjazd za granicę. Problem prekaryzacji pracy pracowników gospodarstw domowych stał się przedmiotem badań Kamila Matuszczyka. Autor wykorzystuje materiał empiryczny zebrany podczas wywiadów z migrującymi pracownikami opieki domowej, przedstawicielami agencji zatrudnienia oraz ekspertami, aby przedstawić strategie, jakie stosują migranci w wieku 45+ w kontekście planów emerytalnych i zapewnienia sobie odpowiedniego poziomu zabezpieczenia społecznego podczas pracy za granicą.

Na koniec zachęcam Państwa do zapoznania się z tekstem Barbary Surdykowskiej, który traktuje o umocowaniu związków zawodowych w kontekście formułowania postulatów dotyczących polskiego systemu ubezpieczenia społecznego oraz mechanizmów budowy bezpieczeństwa socjalnego. Autorka podsumowuje postulaty związków w obszarach problematyki wieku emerytalnego, emerytur pomostowych i stażowych, formy zatrudnienia czy możliwości wyłączeń z ubezpieczeń społecznych.

Życzę Państwu inspirującej lektury.

Paweł Wojciechowski

Zuzanna Kowalik, Iga Magda

Rynek pracy w Polsce – przemiany i wyzwania

W artykule przedstawiamy strukturalne zmiany na polskim rynku pracy, które zaszły w latach 2006–2019. W pierwszej części opisujemy, jak na przestrzeni lat zmieniały się stopa bezrobocia i aktywność zawodowa w Polsce. Następnie przechodzimy do kwestii zmian technologicznych, by zastanowić się, czy umiejętności polskich pracowników wystarczą, żeby przeprowadzić transformację technologiczną polskich przedsiębiorstw. Poruszamy również kwestie transformacji demograficznych i malejącej podaży pracy. W drugiej części, poświęconej popytowej stronie rynku pracy, opisujemy przemiany w strukturze przedsiębiorstw oraz w strukturze wynagrodzeń, które zaszły na przestrzeni lat 2006–2019. Choć sytuacja na rynku pracy w Polsce na początku 2020 r. była jedną z lepszych w Unii Europejskiej, wskazujemy, że ostatnie lata dobrej koniunktury można uznać za niewystarczająco wykorzystane. Najważniejsze bariery, które napotka ta gospodarka w nadchodzących latach, to malejąca podaż pracy oraz brak pracowników o odpowiednich kompetencjach. Problemy demograficzne polskiego rynku pracy będą w przyszłości jeszcze bardziej dotkliwe, a zapobiec im może jedynie odpowiednia polityka migracyjna i edukacyjna, a długofalowo – także skuteczne plany zwiększania dzietności.

Słowa kluczowe: kwalifikacje pracowników, podaż pracy, popyt na pracę, rynek pracy, wynagrodzenia

Otrzymano: 24.04.2021
Zaakceptowano po recenzjach: 27.09.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0015.3183

Wstęp

W latach 2006–2019 Polska przeszła poważną transformację – z kraju z jedną z najwyższych stóp bezrobocia w Unii Europejskiej (UE) w kraj, który w styczniu 2020 r. mógł pochwalić się bezrobociem wynoszącym niecałe 3 proc., co było drugim najniższym wynikiem w Unii. Choć obraz rynku pracy jest raczej pozytywny, można zauważyć pewne nieprawidłowości. Współczynnik aktywności zawodowej nie wzrósł w tym okresie znacząco, a wśród młodych kobiet – spadł. Polska jest również w trakcie poważnych zmian demograficznych, które w najbliższych dekadach doprowadzą do istotnej transformacji struktury wieku ludności i zmniejszenia podaży pracy.

W artykule przedstawiamy strukturalne zmiany na polskim rynku pracy, które zaszły w latach 2006–2019. Zwracamy szczególną uwagę na postępujące zmiany demograficzne i ich konsekwencje dla tego rynku. Punktem wyjścia jest dla nas rok 2006, w którym szybko poprawiła się sytuacja tego rynku po kryzysie rosyjskim i spowolnieniu gospodarczym lat 2001–2002. Zmiany analizujemy zarówno od strony podażowej (czyli ujmując zmiany cech siły roboczej), jak i strony popytowej (tzn. zmiany w strukturze firm i wymaganiach pracodawców). Po stronie podażowej najważniejsze będą, według nas, dwie kwestie: zmieniająca się struktura demograficzna polskich pracowników oraz dopasowanie ich umiejętności do transformacji technologicznej i postępującej automatyzacji rynku pracy. Na koniec prezentujemy wnioski dotyczące przyszłości i wyzwań rynku pracy w Polsce, także w kontekście pandemii.

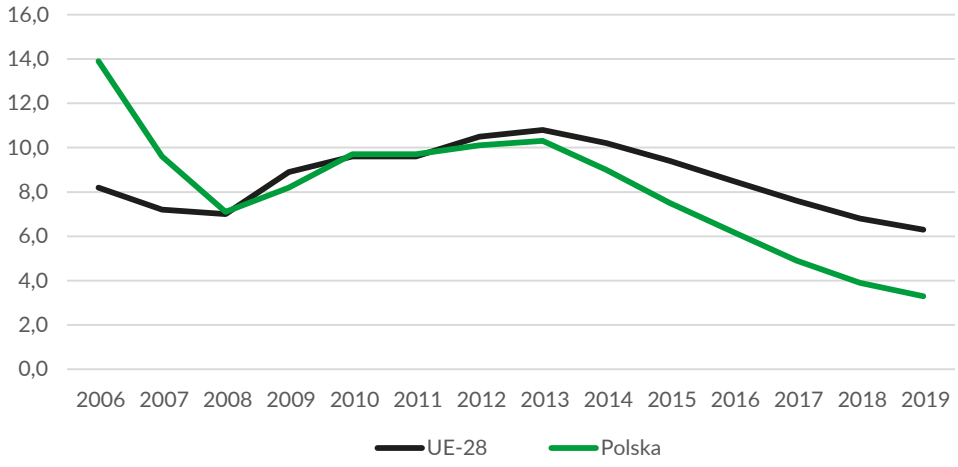
W pierwszej części opisujemy, jak na przestrzeni lat zmieniała się stopa bezrobocia i aktywność zawodowa w Polsce. Następnie przechodzimy do kwestii przemian technologicznych, by zastanowić się, czy umiejętności polskich pracowników wystarczą, by przeprowadzić transformację technologiczną polskich przedsiębiorstw. Poruszamy również kwestię zmian demograficznych i malejącej podaży pracy. W drugiej części, poświęconej popytowej stronie rynku pracy, opisujemy przemiany w strukturze przedsiębiorstw oraz w strukturze wynagrodzeń, które zaszły na przestrzeni lat 2006–2019.

Pracownicy i osoby bezrobotne na rynku pracy

Sytuacja na rynku pracy w latach 2006–2019 uległa znacznej poprawie. Jeszcze w 2006 r. stopa bezrobocia dla osób w wieku 15–74 lat wynosiła 13,9 proc. Po 13 latach, w 2019 r., osiągnęła rekordowo niski poziom 3,3 proc. (rysunek 1). Kryzys 2008–2009 miał umiarkowany wpływ na polską gospodarkę. Stopa bezrobocia zaczęła rosnąć w 2008 r., w 2013 r. osiągnęła poziom 10,2 proc., a następnie przez kolejne 6 lat niezmiennie spadała. Szczególnie duży spadek stopy bezrobocia zanotowano wśród młodych osób z wykształceniem wyższym – na poziomie Unii Europejskiej utrzymuje się

ona od lat na podobnym poziomie, natomiast w Polsce w latach 2006–2019 zmniejszyła się z poziomu 25,4 proc. do 6 proc. (co oznacza spadek o 76 proc.).

Rysunek 1. Zmiana stopy bezrobocia w Polsce i Unii Europejskiej wśród osób w wieku 15–74 lat



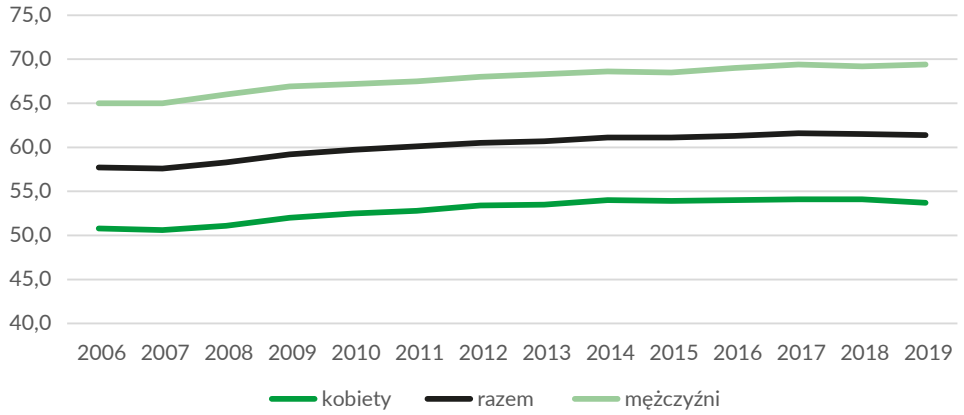
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, *idem, Unemployment rates by sex, age and educational attainment level (%)*, [LFSQ_URGAED], http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?lang=en&dataset=lfsq_urgaed (8.09.2021)

Zmniejszeniu liczby osób bezrobotnych towarzyszyło zwiększenie liczby osób aktywnych zawodowo. Od 2006 r. współczynnik aktywności zawodowej wzrósł z poziomu 57,7 proc. do poziomu 61,4 proc. w 2019 r., przy czym wśród mężczyzn wzrósł bardziej niż wśród kobiet. Aktywność zawodowa w Polsce jest wciąż niższa niż średnia unijna, która w 2019 r. wyniosła 65 proc. Warto również zauważyć, że wzrost aktywności zawodowej w całej Unii Europejskiej był w ciągu ostatnich 13 lat wyraźnie silniejszy wśród kobiet (4,3 pkt proc.) niż wśród mężczyzn (0,9 pkt proc.). W Polsce trend wzrostu aktywności zawodowej wśród kobiet wyraźnie wyhamował w ostatnich latach, a nawet uległ odwróceniu – w 2018 r. aktywność zawodowa kobiet była wyższa niż w 2019 r. Niski poziom tej aktywności dotyczy przede wszystkim kobiet po 60 roku życia, co wiąże się z relatywnie niskim wiekiem emerytalnym kobiet w Polsce. W porównaniu zarówno z mężczyznami, jak i z młodymi kobietami w innych krajach Unii względnie niska jest także aktywność zawodowa kobiet najmłodszych, w wieku 15–24 lat, co wiąże się przede wszystkim z ich częstszym udziałem w edukacji wyższej. Wśród kobiet w wieku 25–49 lat niska aktywność zawodowa dotyczy najczęściej tych słabiej wykształconych, mieszkających w mniejszych miejscowościach i na wsi, matek dwójki małych dzieci[1]. Te grupy kobiet napotykają bariery w postaci: nieelastycznego czasu pracy, nieatrakcyjnych

1 I. Magda, *Jak zwiększyć aktywność zawodową kobiet w Polsce?,* IBS Policy Papers 01/2020, Warszawa 2020, https://ibs.org.pl/app/uploads/2020/01/IBS-PP-01-2020_PL.pdf (8.09.2021).

finansowo miejsc pracy, obciążenia obowiązkami domowymi oraz braku instytucji świadczących usługi opiekuńcze dla małych dzieci. Korzystnym trendem z punktu widzenia aktywności zawodowej młodych kobiet jest natomiast wzrost na przestrzeni lat 2006–2017 odsetka dzieci w wieku 3–5 lat korzystających z opieki instytucjonalnej w przedszkolach i żłobkach. Odsetek ten uległ podwojeniu i obecnie wynosi ponad 80 proc., choć wciąż jest to kilka punktów procentowych mniej niż średnia Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), tj. 87 proc.[2]

Rysunek 2. Zmiany współczynnika aktywności zawodowej w Polsce w grupie 15–74 lat

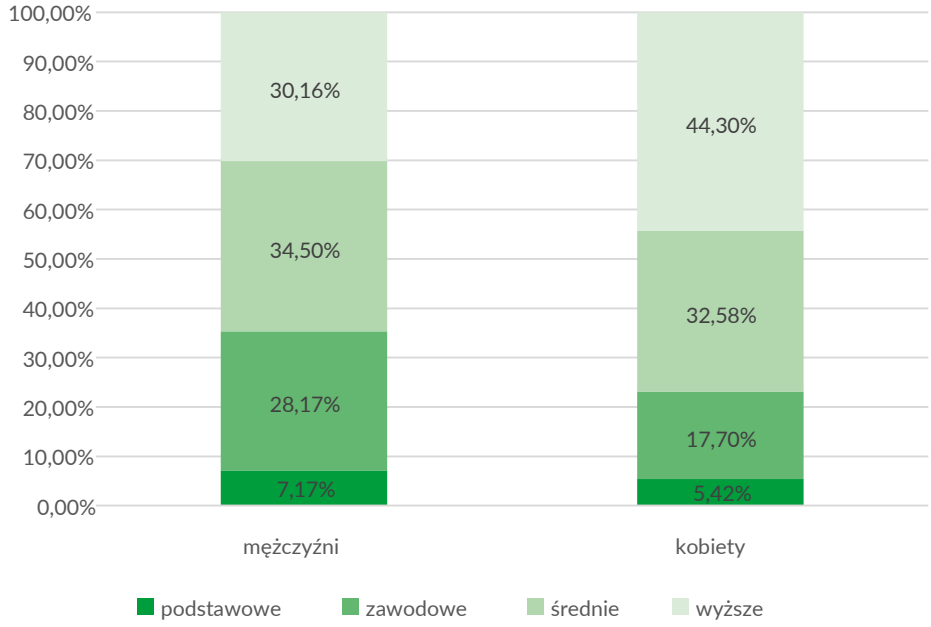


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, *idem*, *Activity rates by sex, age and educational attainment level (%)*, [LFSA_ARGAED], http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?lang=en&dataset=lfsq_urgaed (8.09.2021)

Za trend rosnącej aktywności zawodowej odpowiedzialny jest przede wszystkim zwiększający się udział osób z wyższym wykształceniem, szczególnie tych w grupie 25–54 lat. W 2006 r. 55 proc. osób w tym wieku legitymowało się wykształceniem co najmniej średnim (w tym wyższym 19 proc.), liczny był jednak wciąż udział osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym (34 proc.). W 2019 r. co najmniej średnie wykształcenie miało już 71 proc., a 37 proc. osób w tej grupie wieku posiadało dyplom uczelni wyższej. Zmalał także udział osób najgorzej wykształconych: w 2006 r. co dziewiąta osoba legitymowała się wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym, zaś w 2019 r. – niemal co szesnasta. Przewaga edukacyjna kobiet wciąż pozostaje znacząca. W 2006 r. 62 proc. z nich posiadało wykształcenie średnie bądź wyższe – analogiczne wykształcenie osiągnęło tylko 47 proc. mężczyzn. W 2019 r. już prawie 77 proc. kobiet mogło legitymować się średnim (32,58 proc.) bądź wyższym (44,30 proc.) wykształceniem, ale odsetek ten wzrósł także wśród mężczyzn – do 65 proc.

2 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Education at a Glance: OECD Indicators. Country note: Poland*, Paris 2019, s. 1, https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_POL.pdf (8.09.2021).

Rysunek 3. Poziom wykształcenia osób w wieku 25–54 lat w Polsce według płci



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL)

Ważną i pozytywną zmianą jest zwiększenie liczby osób aktywnych zawodowo w grupie 50–64-latków – wśród kobiet aktywność ta wzrosła o prawie 40 proc. (z poziomu 36,7 proc. do poziomu 51,1 proc.), natomiast wśród mężczyzn o 21 proc. (z poziomu 56,9 proc. do poziomu 68,9 proc.). To duża zmiana, choć wciąż daleko nam do średniej unijnej, gdzie aktywnych jest aż 68,9 proc. osób w tej grupie wieku (62,4 proc. kobiet i 75,6 proc. mężczyzn). Reforma emerytalna z 2017 r., obniżająca wiek emerytalny do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, prawdopodobnie spowoduje zahamowanie trendu rosnącej aktywności zawodowej w tej grupie i powiększy lukę w łącznym poziomie aktywności zawodowej w Polsce i UE.

Wyzwaniem dla polityki rynku pracy pozostają młode osoby z grupy NEET, czyli nieuczące się i niepracujące (*not in education, employment or training).* Mimo najlepszej od lat sytuacji na rynku pracy 12 proc. osób w wieku 15–29 lat (czyli 750 tys. osób) w 2018 r. nie pracowało ani nie uczestniczyło w edukacji. 70 proc. z nich to osoby bierne zawodowo. Długotrwałe bezrobocie w młodym wieku może prowadzić do negatywnych skutków społecznych i ekonomicznych. Przeważająca większość kobiet nie szuka pracy głównie ze względu na obowiązki rodzinne lub opiekuńcze, mężczyźni częściej jako powód nieaktywności wskazują na zły stan zdrowia lub niepełnosprawność[3].

3 M. Smoter, *Nie uczą się i nie pracują. Czy stanowią wyzwanie dla polityki publicznej?*, IBS Policy Paper 03/2019, Warszawa 2019, https://ibs.org.pl/app/uploads/2020/10/IBS-Policy-Paper-03-2019-PL.pdf (8.09.2021).

Wykształcenie, kwalifikacje, umiejętności: czy polscy pracownicy są gotowi na postęp technologiczny?

Choć polscy pracownicy są dość dobrze wykształceni, to wykształcenie nie w każdym przypadku oznacza wysokie kompetencje, odpowiednie do danego miejsca pracy. Postęp technologiczny zmienia dziś rynek pracy w niespotykanym wcześniej tempie. Dużo uwagi poświęca się możliwości zastąpienia pracy ludzkiej robotami lub sztuczną inteligencją. Badania wskazują, że postęp technologiczny przyczynia się do wzrostu znaczenia zadań nierutynowych, wykonywanych z reguły przez osoby o wysokich kwalifikacjach, kosztem zadań rutynowych, wykonywanych przez osoby o średnich lub niskich kwalifikacjach. Szacuje się, że około 31 proc. Polaków musi liczyć się z wysokim ryzykiem zautomatyzowania swojej pracy, a codzienne zadania 20 proc. pracowników ulegną znaczącym zmianom z powodu automatyzacji. To więcej niż średnia dla krajów OECD[4]. Polscy pracownicy wykonują wprawdzie mniej rutynowe prace niż pracownicy w krajach uboższych, ale bardziej rutynowe niż osoby z krajów najwyżej rozwiniętych[5]. Różnice najbardziej wyraźne są wśród pracowników w zawodach wymagających średnich i niskich kwalifikacji. Przypisać można je przede wszystkim dwóm czynnikom. Po pierwsze technologii – w Polsce rzadziej wykorzystuje się w pracy komputer. Ten efekt jest szczególnie zauważalny wśród pracowników wysoko wykwalifikowanych. Po drugie praca oparta na zadaniach rutynowych jest często przenoszona do krajów o niższych płacach, w tym do Polski. Stopień rutynowości zadań polskich pracowników w dużej mierze zależy zatem od miejsca Polski w globalnych łańcuchach wartości dodanej. Ta zależność jest szczególnie istotna wśród pracowników średnio i nisko wykwalifikowanych.

Jeśli Polska ma być gotowa na automatyzację i, co za tym idzie, na wzrost znaczenia zadań nierutynowych, profil wykształcenia i umiejętności polskich pracowników powinien być kompatybilny ze zgłaszanym przez pracodawców popytem. Niestety, Polacy nie wypadają najlepiej pod względem posiadanych kompetencji. Przygotowane przez OECD badanie PIAAC (The Programme for the International Assessment of Adult Competencies) mierzy trzy rodzaje umiejętności: rozumienia tekstu, rozumowania matematycznego oraz wykorzystania technologii informatycznej. Poziom umiejętności Polaków w wieku 16–65 lat jest niższy niż przeciętny poziom mieszkańców pozostałych krajów OECD we wszystkich trzech kategoriach. Im młodsi respondenci, tym wyższy przeciętny poziom posiadanych umiejętności[6], a różnice w tym zakresie między generacjami w Polsce

4 L. Nedelkoska, G. Quintini, *Automation, skills use and training*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202, Paris 2018, https://www.oecd-ilibrary.org/employment/automation-skills-use-and-training_2e2f4eea-en (8.09.2021).

5 P. Lewandowski, *Jak technologia zmienia charakter pracy? Polska na tle UE,* IBS Policy Paper 02/2018, Warszawa 2018, https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/06/IBS_Policy_Paper_02_2018_pl.pdf (8.09.2021).

6 Instytut Badań Edukacyjnych, *Umiejętności Polaków – wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIACC)*, Warszawa 2013, s. 5, http://eduentuzjasci.pl/images/stories/publikacje/ibe-raport-PIAAC-2013.pdf (8.09.2021).

są jednymi z większych wśród badanych krajów. Znaczące są też rozbieżności według wykształcenia. Jednocześnie poziom umiejętności Polaków posiadających wyższe wykształcenie nie różni się istotnie od przeciętnego poziomu umiejętności osób z takim wykształceniem w krajach OECD.

Choć umiejętność wykorzystania ICT (*information and communications technology* – technologie informacyjno-komunikacyjne) jest znacznie wyższa wśród osób młodych niż starszych, to na tle krajów OECD młodzi Polacy także nie wypadają dobrze – zaledwie 38 proc. z nich posiada wysoki poziom wykorzystywania technologii informatycznych, podczas gdy średnia wynosi 51 proc. Odsetek osób regularnie korzystających z internetu wzrósł w ciągu ostatnich kilkunastu lat zarówno wśród osób z najwyższym, jak i najniższym wykształceniem. Niemniej różnica pomiędzy tymi grupami w 2018 r. wyniosła prawie 40 pkt proc. – czyli niemal tyle samo co w 2006 r.[7] Polska pozostaje w tyle za krajami Unii Europejskiej, jeśli chodzi o obsługę komputera wśród osób starszych. Tylko 30 proc. osób w wieku 45–54 lat potrafi używać edytora tekstów, a w kohorcie 55–64 lat ten odsetek jest jeszcze mniejszy i wynosi zaledwie 19 proc. (średnia dla Unii to odpowiednio 53 proc. i 40 proc.). Wśród osób w wieku 55–64 lat Polska zajmuje trzecie miejsce od końca, przed Rumunią i Bułgarią[8].

W obliczu szybkiego postępu technologicznego oraz dynamicznego znikania i pojawiania się nowych zawodów edukacja nie może stanowić etapu, który zamyka się za sobą raz na zawsze przed wejściem na rynek pracy, potrzebna jest kontynuacja nauki przez resztę życia. Niestety, Polacy dokształcają się dość rzadko i niechętnie. W 2019 r. zaledwie 4,8 proc. Polaków w wieku 25–64 lat potwierdziło, że w ciągu ostatnich czterech tygodni uczyło się w formalny lub nieformalny sposób. Średnia unijna jest ponad dwukrotnie wyższa (11,3 proc.), a w Estonii, Danii, Finlandii, Szwecji, Islandii i w Szwajcarii odsetek ten wynosi ponad 20 proc.[9] Według danych badania AES (Adult Education Survey) z 2016 r. tylko 26 proc. dorosłych podnosiło swoje kompetencje w ciągu ostatnich 12 miesięcy, co stawia Polskę na czwartym miejscu od końca wśród krajów Unii Europejskiej. Średnia dla krajów UE wynosi 44 proc.[10] Im wyższy poziom wykształcenia, tym częstsze deklaracje dotyczące podnoszenia umiejętności – co oznacza, że nierówności edukacyjne wzrastają w cyklu życia. Wśród osób z wyższym wykształceniem o podnoszeniu własnych kompetencji zapewnia 48,1 proc. osób, natomiast wśród osób z wykształceniem podstawowym – zaledwie 5,4 proc. Według danych pochodzących z badania kapitału ludzkiego głównym powodem rezygnacji z rozwijania wiedzy w ramach uczenia się pozaformalnego jest, zgodnie z deklaracjami, brak takiej potrzeby – taki powód podaje 63 proc. badanych[11].

7 Obliczenia Instytutu Badań Strukturalnych (IBS) na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

8 Dane Eurostat za 2019 r.: *idem*, *Individuals' level of computer skills*, [ISOC_SK_CSKL_I], https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_sk_cskl_i&lang=en (8.09.2021).

9 Dane Eurostat za 2019 r.: *idem*, *Adult participation in learning by sex*, [SDG_04_60], http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?lang=en&dataset=sdg_04_60 (8.09.2021).

10 Dane Eurostat za 2016 r.: *idem*, *Participation rate in education and training by sex*, [TRNG_AES_100], https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng_aes_100&lang=en (8.09.2021).

11 S. Czarnik, M. Jelonek i in., *Bilans Kapitału Ludzkiego 2017. Raport z badania ludności w wieku 18–69 lat,* Kraków 2018, s. 56.

W przypadku osób nieaktywnych zawodowo najważniejszą barierą rozwoju własnych kompetencji jest brak czasu z powodów osobistych (39 proc.), szczególnie często wymieniają ten powód kobiety z tej grupy.

W wyniku zmian dotykających rynek pracy, w tym przede wszystkim w efekcie automatyzacji procesów w wielu przedsiębiorstwach, pracodawcy będą odczuwać deficyt kadr kreatywnych, a przy tym będą odnotowywać nadmiar pracowników wykonujących prace rutynowe. Nowoczesna gospodarka będzie potrzebować więcej osób cechujących się kompetencjami, które będą transferowalne pomiędzy stanowiskami pracy oraz będą zapewniały szybką adaptację do przemian i zdolność do efektywnej współpracy. Wśród tego typu umiejętności najczęściej wymienia się: umiejętność rozwiązywania złożonych problemów, krytyczne rozumowanie, umiejętność szybkiego uczenia się czy kreatywność[12]. Konkluzje projektu „Strategie umiejętności", przygotowanego przez OECD, są podobne. Autorzy raportu z projektu podkreślają, że główne słabości polskiego systemu edukacji to przede wszystkim niewystarczające dbanie o rozwój umiejętności osób dorosłych i nieefektywne wykorzystywanie umiejętności w miejscu pracy. Jako kluczowe kompetencje wskazują: umiejętności ICT, krytyczne myślenie, umiejętności komunikacyjne, zdolności adaptacyjne i odpowiedzialność[13].

Czy Polsce zabraknie pracowników?

Problemami polskiego rynku pracy (i z czasem będą to coraz większe wyzwania) są pogarszająca się struktura demograficzna i starzenie się ludności. Polskie firmy zgłaszają niedobór pracowników niezależnie od fazy cyklu koniunkturalnego[14]. Te ograniczenia podażowe będą wzmacniane przez postępujące starzenie się ludności. Z pomocą może przyjść imigracja, która w ciągu ostatnich kilku lat uległa intensyfikacji.

Polska staje w obliczu przyśpieszenia procesu starzenia się ludności. Mediana populacji wzrośnie z 41,3 roku w 2019 r. do 45 lat w 2030 r., by w 2050 r. osiągnąć aż 50 lat, co będzie piątą najwyższą wartością w Unii Europejskiej. Projekcje demograficzne wskazują, że populacja osób w wieku produkcyjnym (15–64 lat) zmniejszy się o ok. 21 proc. między rokiem 2025 a rokiem 2050[15]. Trendy te wzmocniła dodatkowo rezygnacja z podnoszenia wieku emerytalnego. Skutkiem tej decyzji będzie ponad milion osób aktywnych

12 Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, *Poza horyzont. Kurs na edukację. Przyszłość systemu rozwoju kompetencji w Polsce*, Kraków 2020, s. 24, https://media.freshmail.mx/userfiles/0cl8p8ise4/2575305f60fa0deb862e89163a26f9a41598431986.pdf (8.09.2021).

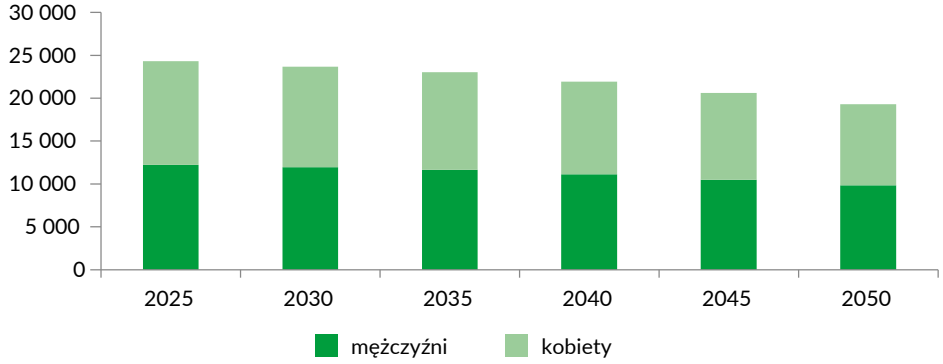
13 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *OECD Skills Strategy Poland: Assessment and Recommendations, Figure 1.2 Skills Strategy Dashboard, Poland and selected European countries*, Paris 2018.

14 Główny Urząd Statystyczny, *Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000–2020,* Warszawa 2020.

15 *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, red. P. Lewandowski, J. Rutkowski, Warszawa 2017, https://ibs.org.pl/app/uploads/2017/03/Starzenie-si%C4%99-ludno%C5%9Bci-rynek-pracy-i-finanse-publiczne-w-Polsce.pdf (8.09.2021).

zawodowo mniej w perspektywie 2040 r., co stanowi jedną trzecią spadku podaży pracy wywołanego zmianami demograficznymi[16]. Starzenie się ludności w Polsce doprowadzi do spadku zatrudnienia, PKB oraz osłabi możliwości finansowania konsumpcji osób w wieku emerytalnym z budżetu państwa. Negatywnym skutkom zmian w strukturze i liczebności populacji można do pewnego stopnia przeciwdziałać, głównie zwiększając współczynniki aktywności zawodowej osób starszych i kobiet.

Rysunek 4. Prognoza liczby ludności w Polsce w wieku 15–65 lat (tys. osób)



Źródło: A. Kiełczewska, P. Lewandowski, *Starzenie się ludności a podaż pracy w Polsce w horyzoncie roku 2050* [w:] *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, red. P. Lewandowski, J. Rutkowski, Warszawa 2017, s. 12, https://ibs.org.pl/app/uploads/2017/03/Starzenie-si%C4%99-ludno%C5%9Bci-rynek-pracy-i-finanse-publiczne-w-Polsce.pdf (8.09.2021)

Zmianom demograficznym będą towarzyszyć transformacje w strukturze zatrudnienia. Rosnący udział osób z wyższym wykształceniem wśród tych w wieku produkcyjnym przełoży się na wzrost odsetka osób pracujących w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji (w szczególności w obszarach nauk technicznych, ICT i zdrowia). Spadać będzie liczba osób pracujących w zawodach wymagających niskich kwalifikacji, np. robotników przemysłowych i rzemieślników, pracowników wykonujących prace proste oraz rolników[17].

Podniesienie wieku emerytalnego i zwiększenie aktywności zawodowej nie wystarczą jednak, by odwrócić ten trend demograficzny. Konieczny będzie również znaczny wzrost imigracji. Polska w ciągu ostatnich kilku lat z typowo emigracyjnego państwa stała się państwem imigracyjnym, o dodatnim saldzie migracji netto. Bardzo dobra sytuacja na rynku pracy w Polsce znacznie zmniejszyła liczbę osób chcących emigrować z kraju.

16 A. Kiełczewska, P. Lewandowski, *Starzenie się ludności a podaż pracy w Polsce w horyzoncie roku 2050* [w:] *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, red. P. Lewandowski, J. Rutkowski, Warszawa 2017, https://ibs.org.pl/app/uploads/2017/03/Starzenie-si%C4%99-ludno%C5%9Bci-rynek-pracy-i-finanse-publiczne-w-Polsce.pdf (8.09.2021).

17 M. Antosiewicz, J. Franaszek i in., *Prognoza podaży pracy w przekrojach zawodowych*, „Pismo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych" 2019, nr 4 (171).

W 2018 r. jedynie 8,6 proc. – rekordowo niski odsetek – wszystkich dorosłych Polaków zadeklarowało, że rozważa wyjazd z kraju w ciągu następnych 12 miesięcy[18]. Niskie bezrobocie ograniczyło wyjazdy emigrantów, choć wciąż najważniejszą motywacją do emigracji pozostają zarobki, których mediany są w najpopularniejszych krajach docelowych (Wielka Brytania, Niemcy, Holandia, Norwegia) nominalnie około dwukrotnie wyższe niż w Polsce, a dominanty 2–3,6 raza wyższe[19]. Systematycznie zmniejsza się natomiast odsetek Polaków pracujących poniżej swoich kwalifikacji w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Holandii. Jednocześnie w Polsce systematycznie przybywa imigrantów, głównie z Ukrainy. W 2018 r. Polska wydała najwięcej w całej UE zezwoleń na pobyt czasowy dla imigrantów spoza krajów członkowskich. Co piąty imigrant spoza Unii trafił do Polski; podczas gdy w UE wydaje się na 1000 mieszkańców średnio 6 zezwoleń na pobyt, w Polsce w 2018 r. wydano ich aż 17[20]. Rozszerzoną skalę migracji do Polski widać również w rosnącej liczbie studentów zagranicznych oraz w danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, gdzie liczba cudzoziemców podlegających ubezpieczeniom emerytalno-rentowym zwiększyła się na przestrzeni lat 2008–2018 9-krotnie[21]. W 2020 r. tempo migracji zostało chwilowo przyhamowane przez pandemię COVID-19, jednak już w drugiej połowie roku liczba ubezpieczonych cudzoziemców ponownie zaczęła rosnąć[22].

Popytowa strona rynku pracy

W Polsce wciąż przeważająca większość (96,7 proc.) przedsiębiorstw to mikroprzedsiębiorstwa, których jest 2,08 mln (wyłączając gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa zajmujące się działalnością finansową). To trzeci najwyższy wynik w Unii Europejskiej, tuż za Grecją (97,4 proc.) i Słowacją (97,2 proc.). Średni udział mikroprzedsiębiorstw w UE wynosi 93 proc., a w Niemczech (ostatnie miejsce zestawienia) 82 proc. Liczba takich firm w Polsce systematycznie rośnie – od 2006 r. do 2018 r. zwiększyła się o 26 proc. Dla porównania: średnich firm, zatrudniających od 50 do 249 pracowników, jest zaledwie o 3 proc. więcej, dając łącznie 15 210 tego typu przedsiębiorstw. Systematycznie

18 Workservice, *Migracje zarobkowe Polaków IX – listopad 2018*, https://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Raporty/Raport-Migracyjny/Migracje-Zarobkowe-Polakow-IX-listopad-2018 (8.09.2021).

19 Narodowy Bank Polski, *Polacy pracujący za granicą w 2018 r. Raport z badania*, Warszawa 2019, s. 17, https://www.nbp.pl/publikacje/migracyjne/polacy_pracujacy_za_granica_2018.pdf (8.09.2021).

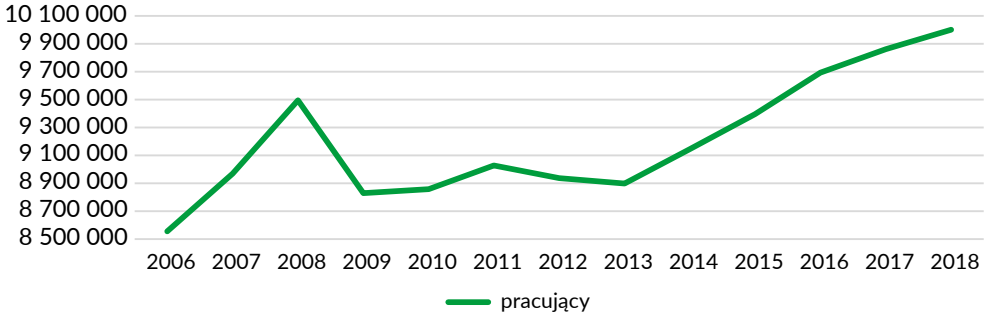
20 Eurostat, *Residence permits for non-EU citizens*, 2019, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10189082/3-25102019-AP-EN.pdf/95e08bc8-476d-1f7d-a519-300bdec438cb (8.09.2021).

21 Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych – wydanie 2,* oprac. R. Adamowicz, P. Nasiński, Warszawa 2019, s. 8, https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych_WYDANIE_2.pdf/1b8737fc-3cc5-8824-8f7b-109f787ad366 (8.09.2021).

22 Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prezes ZUS: rośnie liczba ubezpieczonych cudzoziemców*, https://www.zus.pl/pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/2/prezes-zus-rosnie-liczba-ubezpieczonych--cudzoziemcow/3632577#:~:text=Na%20koniec%20wrze%C5%9Bnia%202020%20roku,tego%20roku%20przyby%C5%82o%2031%20tys. (8.09.2021).

od 2013 r. rośnie także liczba pracujących w przedsiębiorstwach[23]– w 2018 r. było to już prawie 10 mln osób. Do tej grupy zalicza się przede wszystkim osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy, a także pracodawców i pracujących na własny rachunek; nie zalicza się do niej jednak osób pracujących w oparciu na umowach cywilnoprawnych.

Rysunek 5. Liczba pracujących w sektorze przedsiębiorstw (mikroprzedsiębiorstwa, małe, średnie i duże firmy)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), *idem*, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych*, raporty z lat 2006–2018, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiebiorstwa-niefinansowe/ (8.09.2021)

Rynek pracy zdominowany jest przez sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). W 2018 r. 67 proc. wszystkich pracujących, włączając w to właścicieli firm i ich rodziny, pracowało w mikroprzedsiębiorstwach (0–9), małych (10–49) i średnich (50–249) przedsiębiorstwach. W 2017 r. [24] odsetek ten wahał się wśród krajów UE od 53 proc. we Francji do 83 proc. na Cyprze. W skali całej Unii Europejskiej proporcja ta wyniosła w 2017 r. dokładnie tyle co w Polsce, czyli 67 proc.[25] Choć małe i średnie przedsiębiorstwa wciąż są w Polsce najpopularniejszymi miejscami pracy, w bardzo niewielkim stopniu odpowiadają za przyrosty zatrudnienia. We wszystkich krajach Unii Europejskiej, oprócz Polski i Finlandii, MŚP odpowiadały za 40 proc. lub więcej przyrostu zatrudnienia w latach 2016–2018, a w 10 krajach nawet za ponad 80 proc. W Polsce w analogicznym okresie MŚP odpowiadały za jedynie 8,7 proc. wzrostu zatrudnienia – wzrost ten generowały przede wszystkim duże firmy[26]. Fakt, że to duże przedsiębiorstwa są odpowiedzialne w głównej mierze za przyrost zatrudnienia, wydaje się na tle innych krajów Unii być zatem polską specyfiką.

23 Bierzemy pod uwagę przedsiębiorstwa niefinansowe. To kategoria statystyczna, z której wyłącza się sektor rolniczy, finansowy oraz administrację publiczną.

24 Brak danych dla większości krajów za 2018 r.

25 Dane Eurostat za 2018 r.: *idem*, *Annual enterprise statistics for special aggregates of activities*, [SBS_NA_SCA_R2], https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sbs_na_sca_r2&lang=en (8.09.2021).

26 Komisja Europejska, *Annual Report on European SMEs 2018/2019. Research & Development and Innovation by SMEs,* Brussels 2020, s. 62, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cadb8188-35b4-11ea-ba6e-01aa75ed71a1 (8.09.2021).

Część mikroprzedsiębiorstw to osoby samozatrudnione poza rolnictwem, które stanowią w Polsce ok. 11,4 proc. spośród ogółu wszystkich pracujących[27]. To wynik bliski średniej dla 28 krajów Unii (włącznie z Wielką Brytanią), która w 2019 r. wynosiła 11,9 proc. Samozatrudnienie stało się nieco bardziej popularne w ostatnich kilkunastu latach – w 2006 r. odsetek osób tworzących własne miejsca pracy (poza rolnictwem) wynosił 9,6 proc. Spośród wszystkich samozatrudnionych poza rolnictwem 68,1 proc. nikogo nie zatrudnia i nie tworzy miejsc pracy, co także jest wynikiem podobnym do unijnej średniej (69,4 proc.). Choć rosnąca liczba samozatrudnionych może być oznaką rosnącej liczby postaw przedsiębiorczych wśród Polaków, to samozatrudnienie łączy się również z potencjalnie negatywnymi zjawiskami, jak: przeciętnie wyższe poczucie niepewności finansowej, niższa produktywność oraz negatywny wpływ na system emerytalny. Według szacunków OECD luka emerytur osób samozatrudnionych w porównaniu z pracownikami najemnymi zarabiającymi te same płace będzie w Polsce jedną z najwyższych wśród krajów OECD[28]. Niepokojące jest również zjawisko fikcyjnego zatrudnienia, które jest jedną z głównych przyczyn regresywności polskiego systemu podatkowego. Szacuje się, że może ono dotyczyć nawet 166 tys. osób – tyle wynosi liczba osób, które prowadzą własną działalność gospodarczą, nie zatrudniają innych pracowników i pracują wyłącznie lub w przeważającej mierze dla jednego klienta[29]. Przy rocznych dochodach rzędu 100–200 tys. zł indywidualna działalność gospodarcza jest o 1/3 niżej opodatkowana niż zatrudnienie na umowę o pracę.

Wynagrodzenia

Przeciętne wynagrodzenie nominalnie wzrosło na przestrzeni lat 2006–2018 niemal dwukrotnie – z poziomu 2654,13 zł do 5003,78 zł [30]. W ujęciu realnym, po uwzględnieniu inflacji, oznacza to wzrost o 46 proc. Rosnącym płacom towarzyszyły zmiany w ich rozkładzie. Wyraźnie zmalała premia z tytułu wyższego wynagrodzenia. W 2006 r. wynagrodzenia osób z wykształceniem wyższym na poziomie magistra przewyższały o 64,4 proc. przeciętne wynagrodzenie osób z wykształceniem średnim zawodowym. W 2018 r. ta luka zmniejszyła się – zarobki osób z tytułem magistra były o 55 proc. wyższe od zarobków osób z wykształceniem średnim zawodowym. Malejąca premia z tytułu wykształcenia wyższego dotyczy także innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, poza Bułgarią i Rumunią[31]. Według raportu OECD *Education at a glance* premia ta jest obecnie w Polsce niższa

27 Dane Eurostat za 2019 r.: *idem*, *Self-employment by sex, age and economic activity*, [LFSA_ESGAN2], https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_esgan2&lang=en (8.09.2021).

28 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, Paris 2019.

29 J. Sawulski, *Kogo obciążają podatki w Polsce?*, IBS Policy Papers 01/2019, Warszawa 2019, https://ibs.org.pl/app/uploads/2019/03/IBS_Policy_Paper_01_2019.pdf (8.09.2021).

30 Dane te pochodzą z badania struktury wynagrodzeń i nie obejmują wynagrodzeń w mikroprzedsiębiorstwach zatrudniających do dziewięciu pracowników.

31 Obliczenia własne IBS na podstawie European Structure of Earnings Survey.

niż średnia dla krajów Unii Europejskiej, czyli 74 proc., oraz krajów OECD, tj. wynosi 91 proc.[32] Premia za wykształcenie w Polsce zmalała zarówno w odniesieniu do kobiet, jak i do mężczyzn. W 2006 r. mężczyźni z tytułem magistra uzyskiwali wynagrodzenie wyższe o 66,3 proc. niż średnia wśród mężczyzn, natomiast kobiety o 39,3 proc. większe niż średnia wśród kobiet. W 2018 r. te odsetki wynosiły odpowiednio 51,8 proc. i 26,5 proc.

W sektorze publicznym uzyskuje się przeciętnie wyższe wynagrodzenia niż w sektorze prywatnym, choć premia z tytułu pracy w sektorze publicznym dotyczy przede wszystkim starszych pracowników i tych z wykształceniem niższym i średnim, osoby młode i wykształcone zarabiają więcej (niż porównywalni pracownicy) w sektorze prywatnym. Na przestrzeni lat 2006–2018 wynagrodzenia w sektorze prywatnym wzrosły, w ujęciu nominalnym, o 97 proc., zaś w sektorze publicznym o 80 proc. Sektor prywatny charakteryzuje się także większą rozpiętością zarobków, która jednak zmniejszyła się w ciągu ostatniej dekady.

Niewiele zmieniło się w kwestii nierówności płacowych mężczyzn i kobiet. Godzinowe wynagrodzenie mężczyzn było wyższe od wynagrodzenia kobiet o 12 proc. zarówno w 2006 r., jak i w 2018 r.; nieznacznie zmalała różnica w wynagrodzeniach miesięcznych. Wśród najlepiej zarabiających pracowników wciąż zdecydowaną większość stanowią mężczyźni.

Transformacjom uległa struktura płac w różnych grupach zawodowych. W 2006 r. w ogólnej populacji pracowników najwyższe wynagrodzenia otrzymywali przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy – o 122,9 proc. wyższe od wynagrodzenia przeciętnego ogółu badanych. Po 12 latach ta różnica zmalała – pracownicy z tej grupy zarabiają o 91,8 proc. więcej niż przeciętne wynagrodzenie. Do najlepiej opłacanych grup zawodowych należą niezmiennie dyrektorzy generalni, wykonawczy, prezesi i ich zastępcy, za to w 2018 r. dołączyli do nich kierownicy do spraw technologii informatycznych i telekomunikacyjnych. W 2006 r. największy odsetek osób zarabiających powyżej dwóch przeciętnych wynagrodzeń zanotowano w grupie pracowników transportu morskiego, żeglugi śródlądowej i lotnictwa, natomiast w 2018 r. byli to już kierownicy do spraw technologii informatycznych.

Zmiany strukturalne, które w ciągu ostatniej dekady zaszły na rynku pracy, znalazły odzwierciedlenie także w zmniejszających się nierównościach płacowych, co dotyczyło praktycznie wszystkich krajów regionu Europy Środkowo-Wschodniej[33]. W Polsce zmniejszyły się w szczególności rozpiętości między pracownikami wyższego a średniego i niższego szczebla w sektorze prywatnym. Należy jednak pamiętać, że wiele z najlepiej zarabiających osób w Polsce wybiera ze względów podatkowych założenie działalności gospodarczej zamiast zatrudnienia. Ich płace nie są ujęte w badaniu struktury wynagrodzeń, które nie bierze pod uwagę jednoosobowych działalności gospodarczych. Nierówności dochodowe, mierzone na podstawie danych dochodowych z zeznań podatkowych, są w Polsce wyraźnie wyższe niż w większości krajów europejskich, zbliżają się do poziomu Chin, Wielkiej Brytanii, Niemiec czy Kanady[34].

32 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Education at a Glance: OECD Indicatiors,* Paris 2019.

33 I. Magda, J. Gromadzki, S. Moriconi, *Firms and wage inequality in Central and Eastern Europe*, „Journal of Comparative Economics" 2021, Vol. 49, Issue 2, https://doi.org/10.1016/j.jce.2020.08.002.

34 M. Brzeziński, *Czy Polska jest krajem dużych nierówności ekonomicznych?*, IBS Policy Paper 01/2017, 2017, https://ibs.org.pl/app/uploads/2017/06/IBS_Policy_Paper_01_2017_pl.pdf (8.09.2021).

Podsumowanie i wnioski

Sytuacja na rynku pracy w Polsce na początku 2020 r. była jedną z lepszych w Unii Europejskiej. Najważniejszą zmianą, która zaszła w ciągu ostatnich kilkunastu lat, jest bez wątpienia silny spadek stopy bezrobocia oraz wzrost liczby osób z wyższym wykształceniem, które stanowią dziś większość pracowników w Polsce.

Trudno obecnie jednoznacznie określić, jakie piętno na rynku pracy odciśnie pandemia. Stopa bezrobocia w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej nie wzrosła w Polsce podczas pandemii dramatycznie, a zatrudnienie w IV kwartale 2020 r. było wręcz wyższe niż rok wcześniej. Po dokładnej analizie danych widać jednak, że 5–6-procentowy wzrost zatrudnienia dotyczy głównie rolnictwa oraz osób mieszkających na wsiach, bez wyższego wykształcenia[35]. Może to być zatem strategia ucieczki przed bezrobociem, którą obserwowaliśmy również przy poprzednich kryzysach polskiego rynku pracy i która prowadzić będzie do wzrostu tzw. bezrobocia ukrytego. Kryzys gospodarczy związany z pandemią koronawirusa zachwiał gospodarką, a część jego skutków będzie widoczna prawdopodobnie dopiero w przyszłości. Nie wiemy, jaka będzie skala bankructw przedsiębiorstw po wstrzymaniu pomocy w ramach Tarcz Antykryzysowych i jak to się przełoży na poziom bezrobocia. Istotny będzie wpływ COVID-19 na stan zdrowia Polaków i Polek, w tym zdrowia psychicznego, i na to, jak konsekwencje zdrowotne przełożą się na aktywność zawodową, i tak niską w Polsce. Długofalowo rynek pracy będzie się zmieniał przede wszystkim pod wpływem transformacji demograficznych i technologicznych.

Pod tym względem ostatnie lata dobrej koniunktury można uznać za niewystarczająco wykorzystane. Niewielki wzrost aktywności zawodowej w Polsce był spowodowany głównie rosnącym udziałem osób z wyższym wykształceniem. Gdyby trend wzrostu aktywności zawodowej w Polsce nadążał przez ostatnie kilkanaście lat za średnią unijną, bylibyśmy dużo lepiej przygotowani do zmian demograficznych.

Wyzwaniem jest także struktura polskich firm. W ciągu ostatnich kilkunastu lat liczba mikroprzedsiębiorstw w Polsce wzrosła o 25 proc., lecz firmy te odpowiadają wyłącznie za niewielki odsetek wzrostu zatrudnienia. W Polsce to przede wszystkim duże firmy tworzą miejsca pracy. Pewną barierą do rozwoju firm są braki pracowników o odpowiednich kompetencjach, te niedobory notuje się bez względu na fazę cyklu koniunkturalnego. Problemy demograficzne polskiego rynku pracy będą w przyszłości coraz bardziej dotkliwe, a zapobiec im może jedynie mądra polityka migracyjna i edukacyjna, a długofalowo – także skuteczne plany zwiększania dzietności.

Wciąż przeciętnie lepiej zarabia się w sektorze publicznym niż prywatnym, choć ten drugi cechuje się większą rozpiętością zarobków, a także lepiej nagradza osoby młodsze i wykształcone. W ciągu ostatnich 13 lat na polskim rynku pracy pojawiła się stosunkowo niewielka, ale bardzo dobrze wynagradzana grupa specjalistów – kierowników ICT. Pokazuje to strukturalne zmiany, które zaszły na polskim rynku pracy oraz wśród

35 Obliczenia własne na podstawie BAEL GUS.

polskich przedsiębiorstw i które skutkują popytem na zupełnie nowe umiejętności. Przedsiębiorstwa poszukują dziś innych kwalifikacji niż kilkanaście lat temu oraz dobrze za nie płacą. Problemem pozostaje jednak poziom umiejętności Polaków, szczególnie tych powyżej 50 roku życia, a co za tym idzie – możliwość pojawienia się zjawiska tzw. bezrobocia technologicznego, tj. sytuacji, w której osoba, nawet mająca wysokie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe, nie może znaleźć pracy z powodu braku przyswojenia umiejętności obsługi komputera i technologii w szerszym ujęciu. Polski system edukacji musi stać się bardziej responsywny na potrzeby zgłaszane przez rynek pracy, a liczba dorosłych osób, które uczą się przez całe życie, musi wzrosnąć. Polacy dokształcają się jednak rzadko i niechętnie, czynią to głównie osoby wykształcone i pracujące, które są w najlepszej sytuacji na rynku pracy. Może to powodować dalsze pogłębienie się nierówności edukacyjnych, które przełożą się na nierówności w dostępie do rynku pracy.

W artykule pozostawiamy bez głębszej analizy kilka wątków, także ważnych w kontekście zmian na rynku pracy. Przede wszystkim w analizowanym okresie wyraźnie wzrósł odsetek osób pracujących na umowach na czas określony, w szczególności na umowach cywilnoprawnych, a także tych prowadzących własną działalność gospodarczą. Transformacje te mają wpływ na poczucie bezpieczeństwa pracowników i jakość oferowanych miejsc pracy z jednej strony i na system zabezpieczenia społecznego z drugiej. Mają też znaczenie dla dostępu do niektórych świadczeń społecznych (urlopy macierzyńskie i rodzicielskie, w szczególności dla ojców), będą mieć też długookresowe konsekwencje dla przyszłych dochodów – prawa do emerytury i jej wysokości. Nie analizujemy też przeobrażeń w aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami, choć wątek ten będzie istotny w kolejnych latach, gdy podejmowane będą próby sięgnięcia do tego w dużym stopniu niewykorzystanego zasobu kapitału ludzkiego.

Zuzanna Kowalik
Instytut Badań Strukturalnych
ORCID: 0000-0002-0389-9811

dr hab. Iga Magda, prof. SGH
Instytut Badań Strukturalnych
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
IZA Institute of Labor Economics, Bonn
ORCID: 0000-0003-4923-6922

ŹRÓDŁA

- Antosiewicz M., Franaszek J., Gromadzki J., Lewandowski P., Pigoń A., *Prognoza podaży pracy w przekrojach zawodowych*, „Rynek Pracy" 2019, nr 4 (171).
- Brzeziński M., *Czy Polska jest krajem dużych nierówności ekonomicznych?*, IBS Policy Paper 01/2017, Warszawa 2017, https://ibs.org.pl/app/uploads/2017/06/IBS_Policy_Paper_01_2017_pl.pdf (8.09.2021).

- Czarnik S., Jelonek M., Kasparek K., Antosz P., *Bilans Kapitału Ludzkiego 2017. Raport z badania ludności w wieku 18–69 lat,* Kraków 2018, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/29---Raport-z-badania-ludnosci_200129.pdf (8.09.2021).
- Eurostat, *Residence permits for non-EU citizens,* https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10189082/3-25102019-AP-EN.pdf/95e08bc8-476d-1f7d-a519-300bdec438cb (8.09.2021).
- Eurostat, *The European economy since the start of the millennium. A statistical portrait. Data 2000–2019,* Brussels 2020, https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-4d.html?lang=en (8.09.2021).
- Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and educational attainment level (%)*, [LFSQ_URGAED], http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?lang=en&dataset=lfsq_urgaed (8.09.2021).
- Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, *Poza horyzont. Kurs na edukację. Przyszłość systemu rozwoju kompetencji w Polsce*, Kraków 2020, https://media.freshmail.mx/userfiles/0cl8p8ise4/2575305f60fa0deb862e89163a26f9a41598431986.pdf (8.09.2021).
- Główny Urząd Statystyczny, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2018 r.*, Warszawa 2019.
- Główny Urząd Statystyczny, *Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000–2020*, Warszawa 2020.
- Instytut Badań Edukacyjnych, *Umiejętności Polaków – wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIACC)*, Warszawa 2013, http://eduentuzjasci.pl/images/stories/publikacje/ibe-raport-PIAAC-2013.pdf (8.09.2021).
- Kiełczewska A., Lewandowski P., *Starzenie się ludności a podaż pracy w Polsce w horyzoncie roku 2050* [w:] *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, red. P. Lewandowski, J. Rutkowski, Warszawa 2017, https://ibs.org.pl/app/uploads/2017/03/Starzenie-si%C4%99-ludno%C5%9Bci-rynek-pracy-i-finanse-publiczne-w-Polsce.pdf (8.09.2021).
- Komisja Europejska, *Annual Report on European SMEs 2016/2017. Focus on self-employment*, Brussels 2017, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0b7b64b6--ca80-11e7-8e69-01aa75ed71a1 (8.09.2021).
- Komisja Europejska, *Annual Report on European SMEs 2018/2019. Research & Development and Innovation by SMEs,* Brussels 2020, https://op.europa.eu/en/publication--detail/-/publication/cadb8188-35b4-11ea-ba6e-01aa75ed71a1 (8.09.2021).
- Lewandowski P., *Jak technologia zmienia charakter pracy? Polska na tle UE,* IBS Policy Paper 02/2018, Warszawa 2018, https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/06/IBS_Policy_Paper_02_2018_pl.pdf (8.09.2021).
- Magda I., *Jak zwiększyć aktywność zawodową kobiet w Polsce?*, IBS Policy Papers 01/2020, Warszawa 2020, https://ibs.org.pl/app/uploads/2020/01/IBS-PP-01-2020_PL.pdf (8.09.2021).
- Magda I., Gromadzki J., Moriconi S., *Firms and wage inequality in Central and Eastern Europe*, „Journal of Comparative Economics" 2020, Vol. 49, Issue 2, https://doi.org/10.1016/j.jce.2020.08.002.

- Narodowy Bank Polski, *Polacy pracujący za granicą w 2018 r. Raport z badania*, Warszawa 2019, https://www.nbp.pl/publikacje/migracyjne/polacy_pracujacy_za_granica_2018.pdf (8.09.2021).
- Nedelkoska L., Quintini G., *Automation, skills use and training, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202*, Paris 2018, https://www.oecd-ilibrary.org/employment/automation-skills-use-and-training_2e2f4eea-en (8.09.2021).
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Education at a Glance: OECD Indicators*, Paris 2019.
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Education at a Glance: OECD Indicators. Country note: Poland*, Paris 2019.
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *OECD Economic Surveys: Poland 2018*, Paris 2018.
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *OECD Skills Strategy Poland: Assessment and Recommendations, Figure 1.2 Skills Strategy Dashboard*, Poland and selected European countries, Paris 2018.
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, Paris 2019.
- Sawulski J., *Kogo obciążają podatki w Polsce?*, IBS Policy Papers 01/2019, Warszawa 2019, https://ibs.org.pl/app/uploads/2019/03/IBS_Policy_Paper_01_2019.pdf (8.09.2021).
- Smoter M., *Nie uczą się i nie pracują. Czy stanowią wyzwanie dla polityki publicznej?*, IBS Policy Paper 03/2019, Warszawa 2019, https://ibs.org.pl/publications/nie-ucza-sie-i-nie-pracuja-czy-stanowia-wyzwanie-dla-polityki-publicznej/ (8.09.2021).
- *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, red. P. Lewandowski, J. Rutkowski, Warszawa 2017, https://ibs.org.pl/app/uploads/2017/03/Starzenie-si%C4%99-ludno%C5%9Bci-rynek-pracy-i-finanse-publiczne-w-Polsce.pdf (8.09.2021).
- Workservice, *Migracje zarobkowe Polaków IX – listopad 2018*, https://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Raporty/Raport-Migracyjny/Migracje-Zarobkowe-Polakow-IX-listopad-2018 (8.09.2021).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych – wydanie 2,* oprac. R. Adamowicz, P. Nasiński, Warszawa 2019, https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych_WYDANIE_2.pdf/1b8737fc-3cc5-8824-8f7b-109f787ad366 (8.09.2021).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prezes ZUS: rośnie liczba ubezpieczonych cudzoziemców*, https://www.zus.pl/pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/2/prezes-zus-rosnie-liczba-ubezpieczonych-cudzoziemcow/3632577#:~:text=Na%20koniec%20wrze%C5%9Bnia%202020%20roku,tego%20roku%20przyby%C5%82o%2031%2-0tys. (8.09.2021).

Labour market in Poland – transformations and challenges

This article presents the structural changes of the Polish labour market that took place between 2006 and 2019. In the first part, we describe how the unemployment rate and the labour force participation rate in Poland have changed over the years. Then we discuss technological change, demographic change and shrinking labour supply. In the second part, we focus on the demand side of the labour market and describe the changes in the structure of enterprises and wages that occurred during the covered period. Although the situation on the Polish labour market at the beginning of 2020 was one of the best in the European Union, we point out that the recent years of good economic conditions can be considered as insufficiently used. The most important barriers to be faced by the Polish economy in the coming years include the decreasing labour supply and the lack of employees with appropriate skills. The demographic problems of the Polish labour market will become more severe in the future, and they can only be alleviated by a well-designed migration and educational policy, as well as effective plans to increase the number of children born in the long term.

Key words: employee qualifications, labor supply, labor demand, labour market, salaries

Tomasz Lasocki

Pozorne samozatrudnienie – przyczyny fiskalne, skutki, środki zaradcze

W artykule przedstawiono problem unikania zatrudnienia poprzez zakładanie pozornej działalności gospodarczej w kontekście całości klina podatkowego (PIT, ubezpieczenia społeczne i pozostałe składki).

W pierwszej części, tj. analitycznej, przedstawione są rozważania na temat istoty działalności gospodarczej i zatrudnienia, które następnie zestawiono z legalnymi definicjami tych pojęć funkcjonującymi w polskim systemie. Wskazano negatywne skutki zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem, tj.: ograniczenie i pozbawienie prawa do zabezpieczenia społecznego, zaburzanie konkurencji na rynku, prekaryzacja rynku pracy oraz uszczuplanie środków przeznaczanych na cele publiczne. Następnie scharakteryzowano rozwiązania sprzyjające istnieniu wskazanego zjawiska, zaznaczając również zbyt szeroką dostępność takich rozwiązań, wynikającą z nieostrości stosowanych definicji, jak i długotrwałości procedur weryfikujących.

W drugiej części zaprezentowano autorskie rozwiązania pozwalające na minimalizację zjawiska zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem. Zmiany powinny szanować wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz nie pogarszać warunków działania przedsiębiorców rzeczywiście podejmujących ryzyko gospodarcze. Przy takim założeniu zaproponowano ograniczenie dostępności preferencji o jednoznaczne i łatwo weryfikowalne kryteria. Wskazano na konieczność zastąpienia ulg w składkach ulgami podatkowymi oraz wprowadzenie ulgi dla firm decydujących się na rozpoczęcie zatrudniania. Zaproponowano również nowy sposób ustalania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorców oraz redukcję liczby komponentów klina podatkowego.

Słowa kluczowe: klin podatkowy, podatek dochodowy, pozorne samozatrudnienie, składki na ubezpieczenia społeczne, unikanie zatrudnienia

Otrzymano: 10.09.2021
Zaakceptowano po recenzjach: 25.10.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0015.4336

Wstęp

Chociaż statystyki potwierdzają, że niezmiennie podstawową formą zapewniania sobie przychodu dzięki własnej pracy pozostaje stosunek pracy, to inne formy aktywności zawodowej, takie jak różnego rodzaju kontrakty cywilne, a także działalność gospodarcza jako praca na własny rachunek, stanowią istotny element rynku pracy[1]. Udział osób prowadzących działalność na własny rachunek w ogóle osób aktywnych zawodowo w 2021 r. wynosił 15,5 proc. i plasował Polskę na trzecim miejscu w Unii Europejskiej (UE) – po Grecji i Włoszech. Jednocześnie tylko co piąty pracujący na własny rachunek[2] w Polsce jest zatrudniającym (piąte miejsce od końca w UE *ex aequo* z Litwą), podczas gdy przeciętnie w państwach Unii Europejskiej jest to niemal co trzeci prowadzący działalność gospodarczą. Duży udział osób prowadzących działalność na własny rachunek w polskim rynku pracy, do których oprócz przedsiębiorców zalicza się również rolników, jest skutkiem zaszłości kształtujących rozdrobnioną agrarną strukturę własnościową jeszcze w XIX i połowie XX w.[3] Bieżąca dynamika wzrostu udziału osób pracujących na własny rachunek jest jednak skutkiem zwiększania się liczby przedsiębiorców[4].

Celami artykułu są identyfikacja fiskalnych czynników sprzyjających istnieniu pozornego samozatrudnienia oraz wskazanie rozwiązań z zakresu prawa daninowego, które sprzyjałyby redukcji tego zjawiska.

Autor opracowania za pomocą metod analitycznych: ekonomicznej i prawno-dogmatycznej wskazuje negatywne czynniki powodujące występowanie zjawiska pozornego samozatrudnienia. Analizie poddano zarówno ewolucję przepisów prawa daninowego (podatkowego i ubezpieczeniowego), jak i propozycje z tego zakresu przedstawione w programie Polskiego Ładu. Następnie rozważane są proponowane przez autora możliwe korekty legislacyjne mające na celu ograniczenie wskazanego zjawiska oraz ich ocena z perspektywy spójności systemowej.

1 Zgodnie z danymi ZUS w II kwartale 2021 r. pracownicy stanowili 72,3 proc. ogółu osób podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Ta sama dana dla zleceniobiorców wynosi 7,3 proc., zaś dla przedsiębiorców 10,56 proc. (uwzględniono również 92 tys. przedsiębiorców korzystających obecnie z ulgi na start). Dwie dekady wcześniej, tj. pod koniec 2001 r., udział pracowników w ogóle ubezpieczonych wynosił 79,4 proc., zleceniobiorców 1,7 proc., zaś przedsiębiorców 8,75 proc.

2 W statystyce prowadzonej przez Eurostat pojęcie „prowadzącego działalność na własny rachunek" obejmuje zarówno osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (przedsiębiorca), jak i osoby fizyczne prowadzące gospodarstwa rolne (rolnik) – zob. link w przypisach końcowych.

3 Zgodnie z danymi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) w 2020 r. liczba płatników, którymi są wyłącznie rolnicy, wynosiła 900 tys. (spadła względem 2019 r. o 21 tys.) oraz 295 tys. domowników i tzw. pomocników rolnika. Dane za: KRUS.

4 Zob. Główny Urząd Statystyczny, *Wybrane aspekty rynku pracy w Polsce. Aktywność ekonomiczna ludności przed i w czasie pandemii COVID-19*, s. 85, www.stat.gov.pl (14.10.2021). Zob. również: P. Słowik, *Mały ZUS Plus i jego efekty: Politycy wypchnęli ludzi na samozatrudnienie. Akurat na czas pandemii*, „Gazeta Prawna" 8.01.2021, https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/8063663,maly-zus-plus-i-jego-efekty-politycy-wypchneli-ludzi-na-samozatrudnienie-akurat-na-czas-pandemii.html (9.09.2021).

Elementy odróżniające prowadzenie działalności gospodarczej od zatrudnienia

Niezależnie od państwa, którego system podatkowo-składkowy (inaczej również: system danin publicznych) poddawany jest badaniu, można wyróżnić pewne istotne elementy odróżniające prowadzenie działalności gospodarczej od zatrudnienia.

O działalności gospodarczej mówimy, gdy osoba ją podejmująca organizuje i prowadzi przedsiębiorstwo. Według Alfreda Marshalla organizacja jest czwartym czynnikiem produkcji, bez którego trzy pozostałe czynniki: ziemia, praca i kapitał, pierwotnie wyodrębnione przez Jeana-Baptiste'a Saya, nie wygenerują wartości dodanej dla gospodarki. Przedsiębiorstwo cyklicznie produkuje lub świadczy usługi, zaś generowany przez nie przychód jest efektem połączenia (organizowania) różnych czynników produkcji – zasobów wykorzystywanych przez przedsiębiorstwo, jego majątku, pracy najemnej innych osób czy wreszcie pracy wykonywanej osobiście przez przedsiębiorcę. Zysk, stanowiący cel działań przedsiębiorcy – o ile wystąpi – jest również nagrodą za ponoszone ryzyko, ponieważ to przedsiębiorca odpowiada za organizację przedsiębiorstwa, za pozyskanie klienta oraz czynniki produkcji, a także za wytworzenie, jakość i wady produktu lub usługi. Występowanie wymienionych czynników ryzyka przesądza o tym, że działalność prowadzona jest na rachunek przedsiębiorcy[5].

Zatrudnienie polega na osobistym wykonywaniu pracy w zamian za wynagrodzenie. Przychód osoby zatrudnionej jest wyłącznie zapłatą za jej własną pracę, natomiast wykorzystywanie przy jej świadczeniu własnych zasobów jakiegokolwiek rodzaju jest sporadyczne, a ich koszt zwracany jest z reguły ze środków zatrudniającego. Nakłady, które musi ponieść zatrudniony, aby uzyskać przychód, wiążą się przede wszystkim z podnoszeniem własnych kwalifikacji czy zdobywaniem doświadczenia, które determinuje otrzymanie pracy oraz stosownego, tj. wyższego, wynagrodzenia. Zatrudniony odpowiada, co do zasady, za staranne wykonywanie uprzednio uzgodnionych obowiązków, a wykonywane przez niego czynności znajdują się pod bieżącym kierownictwem zatrudniającego. Zatrudniony z reguły (choć mogą być również stosowane różnego rodzaju premie za wyniki) nie ponosi odpowiedzialności za brak popytu na wytworzone dobra ani nie odpowiada przed klientami zatrudniającego za jakość tych dóbr. Zatrudnienie wykonywane jest bowiem na rachunek zatrudniającego.

Różnice między zatrudnionymi a prowadzącymi pozarolniczą działalność, a przede wszystkim ryzyka, z którymi wskazane osoby muszą się konfrontować, są na tyle istotne i odmienne, że dyferencjacja adresowanych do nich przepisów prawa danin publicznych jest zasadna i niezbędna. Ustawodawca musi bowiem dostrzegać, że podczas gdy zatrudniony zawsze będzie w grupie ryzyka narażonych na niezdolność bądź niemożność świadczenia pracy, to w miarę rozwoju prowadzonej działalności gospodarczej znaczenie pracy wykonywanej

5 Zob. również: E. Grzegorzewska-Mischka, *Charakterystyka zjawiska przedsiębiorczości* [w:] *Zjawisko przedsiębiorczości gospodarczej w Polsce: Determinanty sukcesu*, red. S. Banasik, Gdańsk 2015, s. 9–25.

osobiście – w tym również czynności zarządczych dokonywanych przez przedsiębiorcę – może się zmniejszać na rzecz czerpania pożytków z uprawnień właścicielskich. O ile w przypadku zatrudnionego otrzymywany przez niego przychód jest niemal w całości dochodem z uwagi na, co do zasady, niewielki udział kosztów jego uzyskania, o tyle zysk przedsiębiorcy może kształtować się różnie w zależności od kosztów ponoszonych w celu uzyskania przychodu.

W praktyce w obrocie gospodarczym charakterystyka poszczególnych podmiotów występujących w rolach zatrudnionego i prowadzącego działalność gospodarczą może odbiegać od opisanych wzorców. Zarówno bowiem zatrudnieni mogą cieszyć się znaczną autonomią podczas realizacji zadań, a wysokość ich wynagrodzenia może być uzależniona od wyniku finansowego zatrudniającego, jak i przedsiębiorca wykonujący osobiście usługi na rzecz jedynego – niekiedy dominującego ekonomicznie – kontrahenta może mieć nakaz ścisłego przestrzegania instrukcji co do sposobu wykonania tych usług.

Pozorne samozatrudnienie i jego skutki

Pozorne samozatrudnienie występuje wtedy, gdy prowadzenie działalności gospodarczej odbywa się w warunkach właściwych wykonywaniu zatrudnienia[6] (przede wszystkim pracowniczego). Wybór działalności gospodarczej jako prawnej formy działalności na rynku pracy następuje wówczas przede wszystkim na podstawie korzyści (oszczędności) podatkowo-składkowych, zaś w przypadku unikania zatrudnienia pracowniczego również ze względu na niewypełnianie przez pracodawcę obowiązków wynikających z przepisów prawa pracy. Opisywaną sytuację należy odróżnić od rzeczywistej przedsiębiorczości, która jest zjawiskiem pożądanym – budującym niezależność uczestników rynku pracy oraz różnorodną i elastyczną gospodarkę.

Jeżeli uprawnienia wyrównawcze mające na celu kompensowanie większego ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej przewyższą samo rzeczywiście podejmowane w konkretnym przypadku ryzyko gospodarcze, a dostęp do systemu preferencji jest odpowiednio swobodny, to pojawia się zastępowanie zatrudnienia fikcyjnym samozatrudnieniem.

W warunkach sprzyjających występowaniu pozornego samozatrudnienia, w których bieżące korzyści z przejścia na współpracę biznesową czerpią zarówno potencjalni zatrudniający [redukcja lub uniknięcie kosztu: składek ubezpieczeniowych, składek na Fundusz Pracy (FP), Fundusz Solidarnościowy (FŚ), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), wpłat na pracownicze plany kapitałowe (PPK)], jak i niedoszli zatrudnieni (redukcja kosztu składek ubezpieczeniowych czy podatku dochodowego), unikanie zatrudnienia odbywa się w dużej mierze za obopólną zgodą. Wskazane korzyści skutkują zmniejszeniem

6 Wybór między zatrudnieniem a współpracą biznesową może dotyczyć nie tylko osób zatrudnionych na umowie o pracę, ale również pracujących w ramach umowy zlecenia, agencyjnej lub świadczenia usług. W tekście odnoszono się przede wszystkim do zatrudnienia pracowniczego, jednak większość uwag dotyczy również zleceniobiorców wykonujących swoje kontrakty poza działalnością gospodarczą.

przychodów publicznych, ponieważ preferencje dotyczą wysokości składek na ubezpieczenia społeczne, składki zdrowotnej, innych składek (m.in. na FP) oraz podatku dochodowego. W efekcie może wystąpić zjawisko degresji podatkowo-składkowej związane z formą aktywności zawodowej; staje się ono silniejsze, jeżeli korzyści z rezygnacji z zatrudnienia wzrastają wraz z przychodem. W konsekwencji powoduje to odejście od koncepcji sprawiedliwości zgodnie z kryterium: każdy według możliwości. W takiej sytuacji następuje zamiana powiązanego z zatrudnieniem progresywnego systemu danin publicznych na degresywny mechanizm właściwy prowadzeniu działalności gospodarczej. W realiach polskich niskie zaufanie do systemu ubezpieczeń społecznych jest pokłosiem rozpowszechnionego przeświadczenia o niepewności wypłat (perspektywa bankructwa ZUS)[7], co dodatkowo wzmaga dążenie do rezygnacji z zatrudnienia na rzecz from aktywności zawodowej umożliwiających ograniczanie udziału w systemie. Dodatkowo przy zakładanej stopie zastąpienia emerytur w systemie zdefiniowanej składki rzędu 25–30 proc. minimalizacja kosztów składki przy jednoczesnym zapewnieniu sobie gwarancji najniższego świadczenia emerytalnego wydaje się najbardziej optymalną strategią dla osób, których zarobki (a ściślej: podstawa wymiaru składek) nie przekraczają przeciętnego wynagrodzenia. Perspektywa niskich świadczeń emerytalnych tym bardziej nie ograniczy zjawiska zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem, że osoba rezygnująca z zatrudnienia na rzecz działalności gospodarczej zyskuje uprawnienie do ukształtowania wysokości składki w ustawowych granicach, ale zgodnie z własnymi preferencjami. Z tego powodu działalność gospodarcza będzie jeszcze atrakcyjniejsza również dla osób dążących do maksymalizacji przyszłych świadczeń emerytalnych poprzez wpłacanie do systemu emerytalnego dużych składek. Ze względu na odległą perspektywę korzystania ze świadczeń emerytalnych opłacanie przez przedsiębiorców maksymalnych składek jest sytuacją statystycznie niewystępującą. Jednakże w przypadku świadczeń krótkoterminowych (zasiłków) – zwłaszcza związanych z macierzyństwem – zakładanie działalności gospodarczej i deklarowanie maksymalnej podstawy wymiaru składki w perspektywie nabycia wysokich świadczeń skutkuje kontrolami ZUS i kwestionowaniem faktu prowadzenia działalności. Prawa do świadczeń krótkoterminowych nie ma również ta część przedsiębiorców, która nie przystąpiła do dobrowolnego dla nich ubezpieczenia chorobowego – co było szczególnie odczuwalne w okresie pandemii. Wśród konsekwencji pozornego samozatrudnienia należy także wskazać: zmniejszenie stabilizacji finansowej, pozbawienie uprawnień do zrzeszania się[8], brak prawa do zasiłków dla bezrobotnych. Wymienione czynniki prowadzą do pogłębiania zjawiska prekariatu wśród najsłabszych uczestników rynku pracy, a w stosunku do młodych osób współtworzą jedną z barier dostępności do kredytów oraz istotną determinantę odkładania

7 15 proc. respondentów w badaniach Instytutu Spraw Publicznych i Milward Brown wskazywało, że I filar systemu emerytalnego nie zapewnia bezpieczeństwa wypłat emerytur. Jednocześnie przeważa negatywna ocena działań ZUS, której towarzyszy również brak wiedzy na temat systemu. Zob. R. Marczak, *Wiedza Polaków o systemie emerytalnym: wyniki badań empirycznych*, „Polityka Społeczna" 2016, nr 19T, s. 29. Młodzi (15–24 lata) oceniają system jeszcze gorzej, a wpływ na to ma brak stabilizacji normatywnej i przeświadczenie o braku wypłat lub wypłacie niskich świadczeń. Zob. R. Marczak, *Młodzi Polacy wobec ryzyka starości*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne" 2020, nr 33, s. 309.

8 M. Szymaniak, *Glovo jednym kliknięciem stłumiło strajk kurierów w Polsce. Praca jak z Black Mirror*, spidersweb.pl 17.05.2021, https://spidersweb.pl/plus/2021/05/kurierzy-glovo-strajk-protest-aplikacja-black-mirror (9.09.2021).

decyzji o założeniu rodziny i posiadaniu potomstwa[9]. Inny charakter ma korzystanie z zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem przez osoby osiągające przychody przekraczające kwotę przeciętnego wynagrodzenia. Dostęp do preferencji jest uzasadniany kompensatą ryzyka gospodarczego związanego z prowadzeniem przedsiębiorstwa (którego samozatrudniony związany na stałe z jednym kontrahentem w rzeczywistości nie ponosi) lub szczególnie cennymi dla gospodarki umiejętnościami (prawnicy, informatycy, lekarze, wyższa kadra zarządzająca). W konsekwencji utrwalane są postawy polegające na unikaniu partycypacji w proporcjonalnym ponoszeniu danin publicznych.

Pojęcia prawne „przedsiębiorcy" i „pracownika"

Wstępną przesłanką występowania zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem jest istnienie elastyczności w doborze formy działania na rynku pracy. Źródła takiej elastyczności można przypisać zarówno swobodzie kontraktowania (art. 353^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.)[10], jak i swobodzie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr. 78, poz. 483, oraz preambuła i art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 162, z późn. zm., dalej w tekście jako Prawo przedsiębiorców). Jednocześnie nie należy pomijać reguły, zgodnie z którą zatrudnienie w warunkach określonych dla stosunku pracy jest zatrudnieniem na podstawie tego stosunku, a zastąpienie umowy o pracę umową cywilną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy jest niedopuszczalne (art. 22 § 1^1 i § 1^2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 r., z późn. zm.). Ze względu na dążenie uczestników rynku pracy do optymalizacji danin publicznych lub maksymalizacji otrzymywanych świadczeń dostępnych dzięki wyborowi konkretnej formy zarobkowania niezbędne było ustalenie prawnych kryteriów klasyfikacji tych form.

Pojęcia „pracownika" oraz „osoby prowadzącej działalność gospodarczą" definiowane są odrębnie w prawie ubezpieczeń społecznych oraz w prawie podatkowym pomimo przynależności tych dziedzin do prawa danin publicznych. W prawie ubezpieczeniowym nie odwołano się wprost do pojęcia „pracownika" ustalonego normami Kodeksu pracy, lecz stwierdzono, że na potrzeby ubezpieczenia społecznego jest nim osoba pozostająca w stosunku pracy (art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych,

9 Andrzej Skibiński wskazuje, że decyzja o założeniu rodziny jest ściśle powiązana z uzyskaniem względnej stabilności zawodowej i finansowej. Zob. A. Skibiński, *Uwarunkowania postaw prokreacyjnych i matrymonialnych młodzieży akademickiej województwa śląskiego*, „Studia ekonomiczne. Zeszyty naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach" 2017, nr 309, s. 21.

10 Por. np. wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 21 stycznia 2021 r., III PSKP 3/21 (niepublikowany), w którym Sąd wskazał, że w razie wątpliwości w kwalifikacji zatrudnienia jako umowy zlecenia albo umowy o pracę to wola stron może mieć znaczenie w ustaleniu (wyborze) podstawy zatrudnienia.

tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 423, z późn. zm., dalej jako: ustawa systemowa). Od tej ogólnej reguły istnieje kilka wyjątków[11], jednak nie ze względu na owe wyjątki pojęcie „pracownika" w prawie ubezpieczeniowym oraz w prawie pracy nie jest tożsame. Ustawa systemowa w odróżnieniu od Kodeksu pracy nie pojmuje pracownika jako osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę (por. art. 2 Kodeksu pracy), lecz odwołuje się bezpośrednio do stosunku pracy zdefiniowanego w art. 22 § 1 Kodeksu pracy[12]. Zgodnie z normą z tego przepisu w stosunku pracy jest osoba, która zobowiązuje się do wykonywania za wynagrodzeniem określonego rodzaju prac na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy, a także w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym. Bezpośrednie odwołanie się w ustawach ubezpieczeniowych do stosunku łączącego strony oraz jego elementów konstrukcyjnych oznacza, że podstawą ustalenia istnienia bądź nieistnienia stosunku ubezpieczeniowego jest wyłącznie stwierdzenie zaistnienia wymienionych przesłanek, zaś treść samej umowy, ewentualne wady oświadczenia woli stron czy też brak podpisania umowy dla ubezpieczeniowego tytułu pracownika mają charakter wtórny[13]. Jednakową podstawową definicję zastosowano w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych[14], ustalając w art. 12 ust. 4 tej ustawy, że pracownikiem, w jej rozumieniu, jest osoba pozostająca w stosunku służbowym, pracy, pracy nakładczej lub spółdzielczym stosunku pracy. W ten sposób należy stwierdzić, że treść pojęcia „pracownika" na potrzeby prawa daninowego (tj. ubezpieczeniowego oraz podatkowego) jest tożsama, co umożliwia holistyczne ujmowanie pojęcia „zatrudnienia" w tej dziedzinie[15].

Mianem „prowadzenia pozarolniczej działalności" ustawa systemowa określa różne formy aktywności – przede wszystkim na własny rachunek, w tym również prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej na podstawie przepisów Prawa przedsiębiorców, art. 8 ust. 6 pkt 1 ustawy systemowej. W art. 3 Prawa przedsiębiorców wskazano, że działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Prowadzenie działalności, chociaż jest objęte swobodą konstytucyjną, musi cechować się szeregiem przymiotów, bez których dana aktywność nie może uzyskać takiej

11 W rozumieniu ubezpieczeń pomimo pozostawania w stosunku pracy pracownikiem nie jest np. osoba, która współpracuje z najbliższymi przy prowadzeniu działalności (art. 8 ust. 2 ustawy systemowej), przebywa na urlopie wychowawczym czy pobiera zasiłki z tytułu rodzicielstwa (art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy systemowej). Ponadto pracownikiem może być również np. zleceniobiorca, jeżeli taką umowę zawarł ze swoim pracodawcą lub wykonuje ją na rzecz tego pracodawcy (art. 8 ust. 2a ustawy systemowej). Szczegółowa analiza wspomnianych wyjątków nie jest jednak niezbędna dla analizy porównawczej sytuacji pracownika i osoby prowadzącej działalność gospodarczą.

12 O pojęciu „pracownika" w ubezpieczeniach społecznych również: K. Roszewska, *Pojęcie „pracownik" w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Część II,* „Radca Prawny. Zeszyty naukowe" 2020, nr 2 (23).

13 Por. np. wyrok SN z 24 października 2019 r., III UK 329/18 (OSNP z 2020 r., nr 11, poz. 125), w którym Sąd wskazał, że ubezwłasnowolniony całkowicie pracownik podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu bez względu na nieważność zawartej umowy o pracę, jeżeli na jej podstawie realizował się stosunek opierający się na konieczności osobistego wykonywania określonego rodzaju pracy, podporządkowania pracodawcy, wykonywania jej na rzecz i ryzyko pracodawcy oraz jej odpłatności.

14 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1426, z późn. zm., dalej jako: ustawa o PIT.

15 W prawie ubezpieczeniowym praca nakładcza i spółdzielczy stosunek pracy tworzą odrębne tytuły ubezpieczeniowe, zaś stosunek służby chroniony jest metodą zaopatrzeniową. Wskazane rozróżnienie nie jest jednak niezbędne w prawie podatkowym.

klasyfikacji – choćby było to sprzeczne z wolą niedoszłego przedsiębiorcy[16]. Przyjmuje się, że działalnością gospodarczą jest działalność wskazująca zawodowy (czyli stały) charakter, a także powtarzalność podejmowanych działań. Nadto taka działalność musi być podporządkowana regułom zysku i opłacalności (lub zasadzie racjonalnego gospodarowania)[17]. W rozumieniu ustawy o PIT działalnością gospodarczą jest działalność cechująca się tymi samymi przymiotami (art. 5a pkt 6 ustawa o PIT). W ustawie o PIT umieszczono jednak dodatkowy przepis, w którym wskazano okoliczności, po zaistnieniu których aktywność zawodowa pomimo spełnienia wymienionych powyżej przesłanek nie zostanie zaklasyfikowana jako prowadzenie działalności gospodarczej. Nie jest zatem działalnością gospodarczą sytuacja, w której: 1) odpowiedzialność wobec osób trzecich za rezultat tych czynności oraz ich wykonywanie, z wyłączeniem odpowiedzialności za popełnienie czynów niedozwolonych, ponosi zlecający wykonanie tych czynności; 2) działania te są wykonywane pod kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonymi przez zlecającego te czynności; 3) wykonujący te działania nie ponosi ryzyka gospodarczego związanego z prowadzoną działalnością (art. 5b ustawa o PIT). Skonstruowanie osobnej definicji w ustawie o PIT oraz uzupełnienie jej przepisem zawierającym negatywną przesłankę uznania konkretnej aktywności za działalność gospodarczą ma również taki skutek, że umożliwia sytuację, w której działalność o przymiotach określonych w art. 2 Prawa przedsiębiorców spowoduje powstanie obowiązku składkowego w ubezpieczeniach społecznych i zdrowotnym, lecz przychody z niej nie będą opodatkowane w sposób przewidziany dla tej działalności. Swoisty paradoks wystąpi również ze względu na właściwość organów – jeżeli organ rentowy (lub sądy powszechne w toku postępowania odwoławczego) ustali, że dana działalność nie spełnia podstawowych cech działalności gospodarczej, to organ podatkowy (ani sąd administracyjny) nie będzie związany dokonaną klasyfikacją. Funkcjonalnym odpowiednikiem art. 5b ustawy o PIT mógł się stać art. 8 ust. 2a ustawy systemowej, w którym wskazano, że za pracownika uważa się również osobę, która zawarła umowę zlecenia, umowę o dzieło lub umowę o świadczenie usług ze swoim pracodawcą lub wykonuje ją na rzecz swojego pracodawcy. Rzeczony przepis nie odnosi się do tytułu ubezpieczeniowego zleceniodawcy, lecz do kategorii umów, które mogą być zawarte w ramach prowadzonej działalności gospodarczej lub poza taką działalnością[18]. Wówczas nawet ustalenie, że działalność wykonywana przez pracownika jest rzeczywiście prowadzona, nie uchroniłoby od objęcia zawartej umowy ubezpieczeniami na zasadach pracowniczych. Jednakże organ rentowy dotychczas nie decydował się na stosowanie wskazanego przepisu do pracowników prowadzących pozarolniczą działalność, a taka praktyka uzyskała aprobatę w literaturze przedmiotu[19].

16 Zob. wyrok SN z 23 września 2020 r., II UK 353/18 (niepublikowany), w którym Sąd wskazał, że swoboda działalności gospodarczej nie jest równoznaczna z jej dowolnością, gdyż działalność ta podlega regulacji, co oznacza, że nie wystarcza subiektywne przekonanie i własna kwalifikacja kształtowanej sytuacji jako działalności gospodarczej. Jako tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym działalność gospodarcza poddawana jest z tego powodu kontroli organu rentowego.

17 Zob. wyrok SN z 21 listopada 2018 r., I UK 304/17 (niepublikowany).

18 Umowa agencyjna zawsze musi być zawarta w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

19 Z. Kubot, *Uznanie za pracownika osoby prowadzącej pozarolniczą działalność*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2013, nr 11.

Pomimo wskazania w ustawodawstwie głównych cech zatrudnienia i działalności gospodarczej oraz bogatego dorobku orzecznictwa w tej kwestii definicje nie są zarysowane w sposób na tyle ostry, aby nie istniała pewna sfera swobody co do klasyfikacji danego stosunku jako zarobkowania lub świadczenia usług w ramach prowadzonej działalności. Taka sytuacja nie może być jednak pojmowana jako luka prawna czy błąd – zwłaszcza w kontekście wolności działalności gospodarczej oraz swobody kontraktowania. Nie może jednak ujść uwadze, że wskazane uprawnienia obywatelskie w korelacji ze szczególnymi kompetencjami zawartymi w prawie danin publicznych stale będą generowały spory z organami zobowiązanymi do poboru tychże danin – zwłaszcza jeżeli korzyści z dokonania konkretnej klasyfikacji aktywności zawodowej będą istotne. Wola zainteresowanych może być bowiem zrozumiałą reakcją na istnienie w systemie prawnym rozwiązań ograniczających koszt danin publicznych dla poszczególnych form zarobkowania. Działania podmiotów zobowiązanych do ponoszenia kosztów podatków i składek mogą polegać na zgodnym z prawem planowaniu oznaczającym korzystanie z takich ulg – zwłaszcza jeżeli różnice między prowadzeniem działalności a zatrudnieniem są trudno dostrzegalne i możliwe do klasyfikacji na różne sposoby. Praktyczna trudność w odróżnieniu legalnego planowania od niezgodnego z prawem unikania danin publicznych, oznaczającego podejmowanie sztucznych działań umożliwiających dostęp do preferencyjnych zasad i ulg, determinuje narastanie konfliktu między organami obsługującymi pobór danin publicznych a podmiotami administrowanymi o zaklasyfikowanie podejmowanej aktywności.

Składkowe korzyści z samozatrudnienia

Głównym bodźcem do wyboru współpracy w ramach prowadzonej przez ubezpieczonego działalności gospodarczej zamiast zatrudnienia pracowniczego jest sposób ustalania podstawy wymiaru składki ubezpieczeniowej. W przypadku działalności podstawę wymiaru zarówno składki na ubezpieczenia społeczne, jak i składki zdrowotnej stanowi kwota zadeklarowana nie niższa niż ustawowo wskazane minimum[20], zaś w razie zatrudnienia (tytuł pracowniczy i zleceniobiorca) podstawę tę stanowi przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym. Współpraca na zasadach biznesowych (przedsiębiorca z przedsiębiorcą) będzie zatem oznaczała wprost proporcjonalny przyrost oszczędności składkowych w przypadku osiągania przychodu przekraczającego ustawowe minima wyznaczone dla prowadzących pozarolniczą działalność. Wskazana zależność nie zmieni się nawet przy przychodach przekraczających kwotę maksymalnej rocznej podstawy

20 W przypadku składek na ubezpieczenia społeczne owym minimum jest równowartość 60 proc. prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek (art. 18 ust. 8 ustawy systemowej), zaś w przypadku ubezpieczenia zdrowotnego 75 proc. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego (art. 81 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 1285, z późn. zm.).

wymiaru składki[21], ponieważ konstrukcja ograniczająca pobór składek ma zastosowanie do składki emerytalnej i rentowej, a zatem przyrost oszczędności składkowych wraz z przyrostem zarobków w odniesieniu do składki na ubezpieczenie chorobowe, składki na ubezpieczenie wypadkowe, składki zdrowotnej, a także składki na FP oraz FS nadal będzie funkcjonował, przynosząc oszczędności narastające wraz ze wzrostem przychodów.

W ciągu dekad funkcjonowania zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych wprowadzono szereg ulg składkowych dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność bądź osiągających niskie przychody/dochody. Pierwszym tego typu rozwiązaniem było wprowadzenie w drugiej połowie 2005 r. obniżenia w okresie pierwszych 24 miesięcy prowadzenia przedsiębiorstwa najniższej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne (lecz nie na ubezpieczenie zdrowotne) do kwoty 30 proc. minimalnego wynagrodzenia za pracę – niezależnie od osiąganych przez to przedsiębiorstwo rzeczywistych przychodów/dochodów (mały ZUS – art. 18a ustawy systemowej). Rozwiązanie miało zachęcić do podjęcia ryzyka gospodarczego związanego z rozpoczynaniem działalności gospodarczej dzięki zmniejszeniu obciążeń publicznych (i w konsekwencji zakresu ochrony ubezpieczeniowej). Ta idea znalazła dalsze rozwinięcie w kwietniu 2018 r. wraz z wejściem w życie ustawy Prawo przedsiębiorców. Początkujący przedsiębiorcy przez sześć miesięcy nie muszą podlegać ubezpieczeniom społecznym, nadal podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu (ulga na start – art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców). Natomiast z początkiem 2019 r. (modyfikacja od lutego 2020 r.) wszedł w życie mechanizm adresowany do przedsiębiorców osiągających przychody nieprzekraczające 120 tys. zł (mały ZUS+ – art. 18c ustawy systemowej)[22]. Również i to rozwiązanie polega na zmniejszeniu minimalnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne (bez wpływu na wysokość składki zdrowotnej), którą dla korzystającego z uprawnienia będzie stanowiła połowa średniomiesięcznego dochodu z poprzedniego roku. Z ulgi można korzystać maksymalnie przez trzy lata w cyklu pięcioletnim. Warto także wskazać, że łączenie prowadzenia działalności gospodarczej z zatrudnieniem pracowniczym oznacza brak konieczności opłacania składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia działalności przez cały okres występowania takiej sytuacji (art. 9 ust. 1 ustawy systemowej). Wskazany przepis ma tym większe znaczenie, że w przypadku gdy umowa cywilna została zawarta w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, ZUS nie stosuje konstrukcji uznania za pracownika z art. 8 ust. 2a ustawy systemowej.

Jednocześnie nie istnieją żadne możliwości obniżenia wysokości składek czy wyjątki w podleganiu ubezpieczeniom społecznym albo ubezpieczeniu zdrowotnemu przez pracowników.

Scharakteryzowane powyżej bodźce sprawiają, że zastępowanie zatrudnienia pracowniczego współpracą biznesową jest postrzegane jako wysoce opłacalne przede wszystkim dla niedoszłego pracodawcy. Przy wypłacie minimalnego wynagrodzenia w okresie od

21 Trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy (art. 19 ust. 1 ustawy systemowej).

22 Krytycznie o uldze, jej skutkach i potencjalnym wpływie na zjawisko pozornego samozatrudnienia: T. Lasocki, *Obniżenie składek ubezpieczeniowych dla niektórych przedsiębiorców od 2019 r. – krytyka założeń ustawy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2018, nr 9.

stycznia 2015 r. do końca czerwca 2021 r. współpracujący biznesowo mogliby oszczędzić co najmniej 68 proc. kosztów składek (ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy/ Fundusz Solidarnościowy)[23]. Pokusę zaoszczędzenia na kosztach pracy po stronie ubezpieczonego może tonować perspektywa zmniejszenia uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i brak prawa do zasiłku dla bezrobotnych wobec nieopłacania składek na FP, jednak wskazana okoliczność zwłaszcza z perspektywy osób prowadzących pozarolniczą działalność może nie mieć istotnego znaczenia, tym bardziej że przedsiębiorca w każdym momencie może dowolnie i jednostronnie zwiększyć kwotę stanowiącą podstawę wymiaru składki. Zgodnie z informacjami przekazywanymi przez ZUS kwotę większą niż ustawowe minimum deklaruje znacznie mniej niż jeden procent przedsiębiorców.

Składka zdrowotna stanowi 9 proc. jej podstawy wymiaru, którą w odniesieniu do pracownika stanowi przychód pomniejszony o koszt składek na ubezpieczenia społeczne sfinansowanych przez ubezpieczonego. W przypadku przedsiębiorców podstawa wymiaru jest deklarowana, ale nie może być mniejsza niż 75 proc. przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w IV kwartale poprzedniego roku kalendarzowego. W roku 2021 składka zdrowotna pracownika otrzymującego najniższe wynagrodzenie wynosi miesięcznie 217 zł, podczas gdy dla prowadzącego pozarolniczą działalność wynosi niecałe 282 zł, niezależnie od wysokości przychodu/dochodu. Jednocześnie żadna ulga kierowana dotychczas do przedsiębiorcy nie oznaczała zmniejszenia należności z tytułu składki zdrowotnej. Sposób ustalania składki zdrowotnej dla osób osiągających niskie przychody będzie czynnikiem ograniczającym unikanie przechodzenia na działalność, podczas gdy dla osób zarabiających więcej (tj. powyżej ¾ przeciętnego wynagrodzenia) będzie stanowił kolejny bodziec do rozpoczęcia współpracy biznesowej. Dla tej ostatniej grupy pobór składki zdrowotnej bez zastosowania ograniczenia podstawy wymiaru składki jest dodatkowym argumentem za rezygnacją z zatrudnienia na rzecz działalności gospodarczej[24].

Dodatkowym kosztem związanym z zatrudnieniem są finansowane przez zatrudniającego i wprowadzone od 2019 r. obligatoryjne wpłaty na pracownicze plany kapitałowe w wysokości 1,5 proc. wynagrodzenia[25]. Udział tego kosztu w całości obciążeń zatrudniającego nie jest wysoki, jednak w połączeniu z koniecznością finansowania innych składek wynikających z zatrudniania: na Fundusz Pracy (1 proc.), Fundusz Solidarnościowy

23 Różnicę obliczono, przyjmując, że zatrudnienie/ współpraca biznesowa rozpoczęła się z początkiem 2016 r., a ulga na start i mały ZUS+ już wówczas funkcjonowały. Założono, że prowadzący pozarolniczą działalność deklarował koszty uzyskania przychodu na poziomie 20 proc. (wartość odpowiadająca kosztom uzyskania przychodów z działalności świadczonej osobiście – art. 22 ust. 9 pkt 4 ustawy o PIT) i nie korzystał z ubezpieczenia chorobowego (poszukując oszczędności, osoby godzące się na pozorne samozatrudnienie raczej nie kierują się potrzebą zapewnienia sobie pełnej ochrony ubezpieczeniowej). Uwzględniono również odpis podatku z tytułu składki zdrowotnej (7,75 proc.).

24 Zob. również: M. Krajewski, *Optymalizacja kosztów zatrudnienia na przykładzie wybranych niepracowniczych tytułów ubezpieczenia społecznego*, „Studia BAS" 2019, nr 2 (58), s. 119.

25 Wpłaty na PPK nie są daninami publicznymi, jednak są dla zatrudniających obowiązkowe i tylko zatrudniony może zrezygnować z uczestnictwa. Są zatem dodatkowym kosztem pracy, którego nie trzeba ponosić w razie współpracy biznesowej.

(1,45 proc.) oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (0,1 proc.) tworzy łączny koszt (3,96 proc.), który nie wystąpi w razie rozpoczęcia współpracy biznesowej.

Zjawisko zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem może być ograniczane również dzięki wprowadzaniu dodatkowych przesłanek uprawniających do preferencji podatkowo-składkowych. Skorzystanie z ulgi na start, małego ZUS czy małego ZUS+ nie jest możliwe, jeżeli przedsiębiorca wykonuje na rzecz byłego pracodawcy czynności, które wykonywał w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym w ramach stosunku pracy. Zaletą przywołanej konstrukcji jest ostrość wskazanych w przepisie przesłanek, pojmowana jako jednoznaczność i weryfikowalność, jednak tak sformułowane ograniczenie nie może być uznane za skuteczny instrument zmniejszania pozornego samozatrudnienia. Przesłanka negatywna dotyczy bowiem tylko stosunku pracy, zatem np. nie obejmuje przypadku zastąpienia współpracą biznesową dotychczasowej umowy zlecenia. Nadto przepis ma zastosowanie, tylko jeżeli uprzednio między stronami istniał stosunek pracy, wobec czego ograniczenie nie dotyczy nawiązywania współpracy z nowymi kontrahentami. Ponadto przekształcenia podmiotu zatrudniającego (założenie spółki, zatrudnienie poprzez małżonka) uniemożliwią jej zastosowanie. Warto wreszcie dodać, że spełnienie się wskazanej przesłanki będzie wiązało się wyłącznie z konsekwencjami dla ubezpieczonego, ponieważ to na jego konto – jako prowadzącego pozarolniczą działalność – zostaną naliczone dodatkowe należności z tytułu składek.

Podatkowe korzyści z samozatrudnienia

Z perspektywy podatkowej rezygnacja z zatrudnienia na rzecz działalności gospodarczej oznacza umożliwienie wyboru sposobu opodatkowania (art. 9a ustawa o PIT). Co do zasady identycznie jak w przypadku umowy o pracę przychody z tytułu działalności gospodarczej opodatkowane są według skali podatkowej, która od początku 2020 r. wynosi 17 i 32 proc.[26] Niezależnie od formy zarobkowania kwota zmniejszająca podatek jest obliczana w identyczny sposób (art. 27 ust. 1a ustawa o PIT). Wedle takich samych reguł odliczany jest poniesiony koszt składek na ubezpieczenie zdrowotne (art. 27b ustawa o PIT) czy np. ulga na dzieci (art. 27f ustawa o PIT). Jednakże w przypadku zatrudnienia pracowniczego koszty uzyskania przychodu, którymi zgodnie z definicją są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów (art. 22 ust. 1 ustawa o PIT), zostały ustalone ryczałtowo na kwotę 250 zł miesięcznie (300 zł, jeżeli praca wykonywana jest poza miejscem zamieszkania) (art. 22 ust. 2 ustawa o PIT), co stanowi 8,9 proc. kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę z roku 2021 (10,7 proc. w razie pracy poza miejscem zamieszkania) oraz

26 W latach 2005–2009 stosowano cztery stawki podatkowe: 19 proc. (do 37 tys. zł dochodu); 30 proc. (do 74 tys. zł dochodu); 40 proc. (do 600 tys. zł dochodu) i 50 proc. Następnie dochody do kwoty 85 528 zł opodatkowane były 19 proc. podatkiem oraz 32 proc. w części przewyższającej wskazaną wartość. Od 2019 r. dochód przekraczający 1 000 000 zł opodatkowany jest dodatkową stawką wynoszącą 4 proc. (tzw. danina solidarnościowa).

4,5 proc. przeciętnego wynagrodzenia. Wymienione kwoty kosztów przed rokiem 2020 były jeszcze niższe. Chociaż możliwości uznania wydatku za koszt uzyskania przychodu z działalności gospodarczej ograniczone są treścią art. 23 ustawy o PIT, to są one nieporównywalnie większe niż w przypadku stosunku pracy, również wskutek stosowania konstrukcji amortyzacji kosztów. W odróżnieniu od zatrudnionego osoba prowadząca działalność gospodarczą uzyska dostęp do tzw. strategii kosztowej, polegającej na minimalizacji zysku do opodatkowania[27]. Nawet jeżeli przychody zostałyby zaklasyfikowane ostatecznie jako te z działalności wykonywanej osobiście, a nie działalności gospodarczej, to zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o PIT przysługują od nich jednolite koszty uzyskania przychodu w wysokości 20 proc.

Od początku 2004 r. wybór działalności gospodarczej oznacza również możliwość opodatkowania według jednolitej liniowej stawki 19 proc., jednak bez możliwości odliczenia kwoty wolnej czy skorzystania z szeregu ulg podatkowych albo wspólnego rozliczenia z małżonkiem. Nadto przedsiębiorcy mogą również zrezygnować z uprawnienia do uwzględnienia kosztów uzyskania przychodu i wybrać podatek ryczałtowy. Każdy przedsiębiorca może również wpłacić na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego o 50 proc. więcej środków niż osoba zatrudniona, co również przyczyni się do zmniejszenia zobowiązania podatkowego poprzez obniżenie podstawy opodatkowania.

Ograniczenia podatkowe towarzyszące zamianie zatrudnienia pracowniczego na współpracę biznesową dotyczą wyłącznie możliwości skorzystania przez przedsiębiorcę ze stawki liniowej. Nowy przedsiębiorca musi wybrać opodatkowanie według skali podatkowej w roku, w którym osiągał przychody ze stosunku pracy od swojego obecnego kontrahenta za wykonywanie tożsamych czynności (art. 9a ust. 3 ustawa o PIT). W porównaniu z opisaną powyżej przesłanką stosowaną w prawie ubezpieczeniowym wymienione zastrzeżenie obejmuje krótszy okres, tj. bieżący rok kalendarzowy, i nie wpływa na uprawnienie do uwzględniania faktycznych, a nie kwotowych kosztów uzyskania przychodu, właściwych stosunkowi pracy. Wskazane ograniczenie również musi być uznane za zbyt skromne, aby stanowiło istotną barierę dla zjawiska zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem.

Osiąganie przychodów z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej jest równoznaczne z uzyskaniem elastyczności w kształtowaniu sytuacji podatkowej zarówno w zakresie stawki, jak i ustalania wartości podstawy opodatkowania. Ryczałtowa stawka kosztów uzyskania przychodu w przypadku zatrudnienia pracowniczego ma obecnie marginalne znaczenie w kontekście całości zobowiązania podatkowego, które to znaczenie dodatkowo spada wraz ze wzrostem osiąganych dochodów. Tylko w razie osiągania niezwykle niskich dochodów z działalności gospodarczej przy jednoczesnych kosztach uzyskania przychodu na poziomie ok. 10 proc. korzystniejsze jest zatrudnienie pracownicze – choć i wówczas dla prowadzącego działalność są dostępne inne, bardziej korzystne formy opodatkowania.

27 Zob. J. Szlęzak-Matusewicz, *Wybrane instrumenty optymalizacji podatkowej wykorzystywane w mikroprzedsiębiorstwach – ocena i perspektywy zmian*, „Studia BAS" 2019, nr 2 (58).

Wpływ Polskiego Ładu na korzyści fiskalne z samozatrudnienia

W maju 2021 r. koalicja rządząca zaprezentowała program Polski Ład,[28] którego elementem wdrożeniowym jest m.in. ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw[29]. W kontekście opisywanego problemu warto zaznaczyć, że projekt obejmuje zmiany w zakresie podatku dochodowego zatrudnionych i przedsiębiorców oraz nowe reguły ustalania składki zdrowotnej dla osób prowadzących pozarolniczą działalność. W odniesieniu do składki zdrowotnej zmianie ma ulec sposób ustalania podstawy jej wymiaru dla osób prowadzących pozarolniczą działalność, w tym również dla przedsiębiorców. W przypadku przedsiębiorców oraz m.in. wspólników spółek podstawę wymiaru stanowić będzie dochód z działalności gospodarczej. Nowością będzie zróżnicowanie stopy składki, która dla przedsiębiorców wybierających liniową stawkę podatkową będzie wynosiła 4,9 proc. Składka zdrowotna nie będzie jednak mniejsza niż kwota równa 9 proc. najniższego wynagrodzenia. Nadto podstawa wymiaru składki zdrowotnej przedsiębiorcy stosującego opodatkowanie ryczałtowe będzie stanowiła ustalony w ustawie odsetek przeciętnego wynagrodzenia w IV kwartale poprzedniego roku[30].

Niezależnie od formy zarobkowania nie będzie już możliwe zmniejszenie podatku dochodowego od osób fizycznych o 7,75 proc. podstawy wymiaru składki zdrowotnej (dotychczasowy art. 27b ustawy o PIT). Kompensatą wskazanej zmiany ma być zredefiniowanie kwoty wolnej od podatku, ponieważ dotychczasową degresywną konstrukcję ma zastąpić stała kwota zmniejszająca podatek w wysokości 5100 zł (stanowiąca 17 proc. z 30 tys.). Kwota zmniejszająca podatek będzie dostępna dla każdego podatnika – niezależnie od formy prawnej aktywności zawodowej (z wyłączeniem korzystających z liniowej stawki podatkowej). Wysoka kwota zmniejszająca podatek przestanie kompensować brak możliwości odliczenia składki zdrowotnej przy wynagrodzeniu wynoszącym ok. 5700 zł. Z tego powodu w projekcie przewidziano wprowadzenie ulgi dla klasy średniej – dla pracowników oraz prowadzących działalność gospodarczą, której celem jest zachowanie neutralności finansowej całości proponowanych zmian dla osób zarabiających do ok. 11 tys. zł miesięcznie[31]. Brak możliwości odliczenia składki zdrowotnej zostanie

28 Program dostępny na http://polskilad.pis.org.pl (9.09.2021).

29 Z uwagi na niezakończenie prac legislacyjnych w artykule analizowana jest wersja ustawy po uchwaleniu przez Sejm, a przed poprawkami Senatu (Sejm IX kadencji, druk nr 1532 i 1532-A).

30 Będzie to 60 proc. dla przedsiębiorców o przychodach do kwoty 60 tys. zł rocznie, 100 proc. dla przychodów do 300 tys. zł oraz 180 proc. powyżej tej kwoty. Jednocześnie podstawa wymiaru składki zdrowotnej osoby współpracującej niezależnie od sytuacji finansowej firmy będzie wynosiła 100 proc. przeciętnego wynagrodzenia.

31 Efekt neutralności fiskalnej Polskiego Ładu zostanie osiągnięty dla pracowników, jednak nie dla przedsiębiorców. Na Polskim Ładzie zyskają przedsiębiorcy z niskimi przychodami (dzięki zmianom w składce zdrowotnej), natomiast przedsiębiorcy adresaci ulgi dla klasy średniej stracą – choć nie tak wiele, jak gdyby nie mieli ulgi. Następnie dzięki przesunięciu progu drugiej stawki podatkowej zyska grupa w przedziale przychodowym między 10 a 11,5 tys. zł

skompensowany po zsumowaniu kwoty zmniejszającej podatek oraz opisywanej ulgi. Zmniejszająca podstawę opodatkowania ulga dla pracowników będzie stosowana przy miesięcznym wynagrodzeniu przekraczającym kwotę 5700 zł i będzie narastała do wynagrodzenia wynoszącego 8550 zł, zmniejszając efektywnie podatek maksymalnie o kwotę 2285 zł[32]. Następnie przechodząc w etap degresywny, ulga w coraz mniejszym stopniu będzie kompensowała brak możliwości odliczenia składki zdrowotnej. Ostatecznie zaniknie przy miesięcznym wynagrodzeniu wynoszącym 11 140 zł.

Z perspektywy korzyści z samozatrudnienia wprowadzenie zapowiadanych zmian doprowadzi do wzrostu tychże korzyści w grupie mniej zarabiających (skorzystają na tym np. korporacje, które za pomocą platform internetowych pośredniczą w realizacji usług) oraz do minimalnej redukcji w stosunku do zarabiających więcej.

W pierwszej grupie znajdą się przedsiębiorcy, których dochód nie przekroczy dotychczasowej podstawy wymiaru składki zdrowotnej (w 2021 r.: 4242,38 zł), ponieważ składka zdrowotna takiego przedsiębiorcy zmniejszy się dzięki zmianie podstawy jej wymiaru. Chociaż wskazana grupa straci możliwość odliczenia części składki zdrowotnej od podatku, to w identycznej sytuacji znajdą się pozostali podatnicy, w tym pracownicy. Zatem brak możliwości odliczenia składki zdrowotnej oraz wprowadzenie ulgi dla klasy średniej będą neutralne dla wyboru między zatrudnieniem pracowniczym a samozatrudnieniem.

Kiedy przekroczone zostaną wskazane progi dochodowe, korzyści z przejścia na samozatrudnienie zmniejszą się częściowo dzięki podwyższeniu składki zdrowotnej przedsiębiorców. Jednocześnie zmiany w sposobie ustalania podstawy wymiaru składki zdrowotnej nadal będą powodowały rezygnację z zatrudnienia, ponieważ składki zatrudnionych obliczane będą od przychodu pomniejszonego jedynie o wartość finansowanych przez nich składek na ubezpieczenia społeczne, podczas gdy przedsiębiorcy będą mieli możliwość zredukowania ich wysokości dzięki wykazywaniu kosztów uzyskania przychodów, zaś wybierając opodatkowanie linowe, zmniejszą również stopę składki. Skutecznym sposobem uniknięcia wysokich kosztów składki zdrowotnej może być natomiast rezygnacja z osobistego prowadzenia działalności gospodarczej na rzecz jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością[33] albo podejmowanie dodatkowego zatrudnienia za granicą, co zgodnie z regułami koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) skutkowałoby objęciem obowiązkiem składkowym w państwie wykonywania pracy najemnej.

(przy 20-procentowych kosztach uzyskania przychodu). Zarabiający powyżej tego progu stracą z uwagi na zmiany w składce zdrowotnej. Dane: obliczenia własne.

32 Przedsiębiorcom ulga dla klasy średniej będzie obliczana nie od przychodu – jak w przypadku pracowników – lecz od dochodu.

33 Obecnie projekt zmiany ustawy zawiera pewną niedoskonałość, wskazując, że podstawę wymiaru składki zdrowotnej wspólnika również będzie stanowił dochód z działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o PIT. Warto jednak zauważyć, że wspólnik takiej spółki nie prowadzi działalności gospodarczej, zaś spółka opodatkowana jest podatkiem korporacyjnym (CIT). W związku z tym podstawę wymiaru składki zdrowotnej wspólnika spółki – o ile przepisy wejdą w zaproponowanym kształcie – będzie stanowiła kwota najniższego wynagrodzenia za pracę. W takiej sytuacji przy kosztach uzyskania przychodu na poziomie 20 proc. założenie spółki z o.o. będzie opłacalne przy ok. 13 000 zł przychodu.

Skutkiem procedowanej ustawy będzie także wzmocnienie pozornego samozatrudnienia, które wykorzystywane będzie jako taktyka unikania zatrudnienia pracowniczego na umowach cywilnoprawnych z uwagi na przyznanie ulgi dla klasy średniej wyłącznie pracownikom i prowadzącym działalność gospodarczą. Wybór pozornego samozatrudnienia będzie preferowany zamiast umowy cywilnej również ze względów procesowych. Judykatura wypracowała przez lata bogate orzecznictwo ustalające granice między stosunkiem pracy a umowami cywilnymi. Obecnie istnieje także nieliczny dorobek orzeczniczy w przedmiocie wykazywania, że samozatrudnienie ma w istocie charakter pozorny, a właściwym stosunkiem łączącym strony jest stosunek pracy.

Redukcja pozornego samozatrudnienia poprzez zmniejszenie dostępności preferencji

Aby zastępowanie umów o pracę pozorną działalnością gospodarczą mogło wystąpić, niezbędne jest, po pierwsze, istnienie istotnej dysproporcji uprawnień podatkowo-składkowych zatrudnionych i przedsiębiorców, zaś po drugie – szeroka dostępność do preferencji wynikająca z możliwości migracji w ramach wskazanych kategorii aktywności zawodowej. W polskich warunkach stosowanie pozornego zatrudnienia przynosi oszczędności podatkowo-składkowe niezależnie od poziomu osiąganych przychodów/dochodów, choć jego poszczególne bodźce oddziaływają z odmiennym natężeniem w zależności od poziomu osiąganych przychodów.

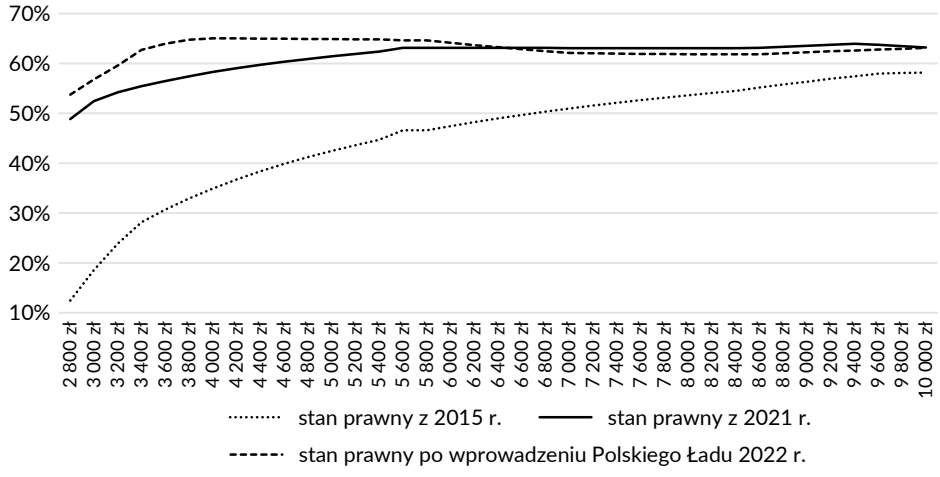
Tabela 1. Podatkowo-składkowe czynniki determinujące istnienie zjawiska pozornego samozatrudnienia

Warunek wstępny zastępowania zatrudnienia fikcyjnym samozatrudnieniem: nieostre definicje warunkujące dostęp do ulg oraz długotrwałe procedury ich ustalania	
przychody nieprzekraczające najniższej podstawy wymiaru składek przedsiębiorców	przychody przekraczające najniższą podstawę wymiaru składek przedsiębiorców
– ulgi dla rozpoczynających działalność: ulga na start, mały ZUS; – ulga dla osób z niskimi dochodami: mały ZUS+; – brak składek na PPK i FGŚP oraz na FP i FS w okresie korzystania z ulg przez przedsiębiorcę (łącznie 3,96 proc.); – zasady ustalania kosztów uzyskania przychodów w PIT; – dochód jako podstawa wymiaru składki przedsiębiorcy (projektowane w Polskim Ładzie).	– ulgi dla rozpoczynających działalność: ulga na start, mały ZUS; – deklarowanie podstaw wymiaru składki w ubezpieczeniach społecznych i zdrowotnym; – brak maksymalnej rocznej podstawy wymiaru składki dla pracowników w ubezpieczeniach chorobowym, wypadkowym, zdrowotnym, składce na FP i FS; – brak składek na PPK i FGŚP oraz na FP i FS w okresie korzystania z ulg przez przedsiębiorcę (łącznie 3,96 proc.); – zasady ustalania kosztów uzyskania przychodów w PIT; – szczególne reguły opodatkowania działalności: liniowa stawka podatkowa, opodatkowanie ryczałtowe; – dochód (dla pracowników przychód) jako podstawa wymiaru składki przedsiębiorcy (projektowane w Polskim Ładzie).

Źródło: opracowanie własne

Wskazane czynniki w zależności od osiąganego przychodu lub dochodu w różnym stopniu redukują podatkowo-składkowe koszty zatrudnienia, lecz w zarówno obecnym stanie prawnym, jak i spodziewanym od roku 2021 fikcyjne samozatrudnienie umożliwi znaczną redukcję danin publicznych na każdym poziomie przychodu.

Wykres 1. Oszczędności podatkowo-składkowe po zastąpieniu stosunku pracy samozatrudnieniem w zależności od osiąganego miesięcznego przychodu



Źródło: obliczenia własne[34]

Identyfikacja oraz klasyfikacja czynników determinujących występowanie zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem pozwalają na wskazanie zmian legislacyjnych, które miałyby na celu ograniczenie tego niepożądanego zjawiska.

Pierwszym z możliwych kierunków zmian jest ograniczanie dostępności pożytków z pozornego samozatrudnienia. Obecnie stosowane definicje przedsiębiorcy w prawie podatkowym oraz prawie ubezpieczeniowym cechują się brakiem ostrości kryteriów, co znacznie wydłuża proces ustalania przez organy i sądy, czy aktywność zarobkowa danego podmiotu rzeczywiście jest działalnością gospodarczą. Postępowania przed organami oraz sądami o ustalenie charakteru działalności są niezależnie prowadzone w obydwu obszarach prawa daninowego, a zatem mogą różnić się rezultatami.

34 Symulacja uwzględnia wszystkie składki (w tym również dobrowolne ubezpieczenie chorobowe przedsiębiorcy), podatek dochodowy oraz koszt PPK ustalane wedle stanu prawnego z danego roku. Wartości minimalnego wynagrodzenia, odpowiednich przeciętnych wynagrodzeń oraz stopy składki na ubezpieczenie wypadkowe dla wszystkich obliczeń przyjęto z 2021 r., dzięki czemu możliwe jest porównanie samych stanów prawnych. Koszt ubezpieczeń społecznych przedsiębiorcy jest zmienny w czasie ze względu na kolejne ulgi składkowe, z których początkujący przedsiębiorca może korzystać nawet przez pięć i pół roku. W związku z tym do obliczeń przyjęto średnioroczny koszt składek na ubezpieczenia społeczne w okresie sześcioletnim. Obliczeń dokonano dla osoby bezdzietnej, nierozliczającej się z małżonkiem, przyjmując, że koszty uzyskania przychodu działalności gospodarczej stanowią 20 proc. przychodu pomniejszonego o składki ubezpieczenia społecznego (tj. odpowiadają właściwej dla działalności wykonywanej osobiście wartości kosztów).

To ostatnie ryzyko jest istotne, tym bardziej że z uwagi na nieostrość przesłanek określających przedsiębiorcę zarówno w definicjach ogólnych (art. 3 Prawa przedsiębiorców oraz art. 5a pkt 6 ustawa o PIT), jak i szczególnej (art. 5b ustawa o PIT) każdorazowe postępowanie wymaga odrębnego, szczegółowego postępowania dowodowego, w którym decydujące znaczenie mają niuanse danej sprawy oraz ocena dowodów (art. 233 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, poz. 423, z późn. zm.). Wobec tego w przestrzeni publicznej pojawił się pomysł wprowadzenia testu przedsiębiorcy, który jest instrumentem pozwalającym na sprawne ograniczanie zjawiska zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem[35]. Dotychczas jednak nie potwierdzono, aby były prowadzone prace nad takim rozwiązaniem. Przyczyną powściągliwości ustawodawcy w tym obszarze może być obawa o reakcje społeczne na przypadki kwestionowania prowadzenia działalności gospodarczej. Należy jednak stwierdzić, że w aktualnym stanie prawnym testowanie przedsiębiorców jest codziennością, o czym świadczy przywołane uprzednio orzecznictwo dotyczące przepisów definiujących pojęcie „prowadzenia działalności". Zmiany w tym obszarze nie powinny ograniczać możliwości zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej – jest to jedna z wolności konstytucyjnych – tym bardziej że problematyczne nie jest korzystanie z samej wolności, ale dostępność preferencji podatkowo-składkowych, która jest oderwana od rzeczywiście podejmowanego ryzyka gospodarczego. Testowi winien być zatem poddany dostęp do preferencji składkowo-podatkowych, a nie sam fakt działania na własny rachunek[36]. Jednym z kryteriów mógłby stać się wymóg przeznaczania ustalonej części przychodu na zatrudnienie[37] czy przesłanka odpowiedniej dywersyfikacji podmiotowej źródeł przychodu. Jeżeli przesłanki warunkujące zostałyby skonstruowane w sposób ostry, tj. jednoznacznie weryfikowany, to uregulowanie to nie tylko przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowań w spornych sprawach o dostęp do preferencji, lecz przede wszystkim pozwalałoby uczestnikom obrotu gospodarczego na samodzielne i jednoznaczne określenie własnej sytuacji prawnej. Na gruncie ubezpieczeniowym podziałowi przedsiębiorców wedle wskazanych kryteriów powinno odpowiadać utworzenie odrębnego tytułu ubezpieczeniowego lub kategorii w ramach tytułu „pozarolnicza działalność". Wydzielenie odrębnego tytułu dla przedsiębiorców, którzy nie przeszli testu dostępu do preferencji poprzez zaklasyfikowanie takiej aktywności jako pracy najemnej w rozumieniu art. 1 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów

35 K. Kośllicki, *Skarbówka prześwietli przychody samozatrudnionych*, Prawo.pl 13.06.2019, https://www.prawo.pl/podatki/kontrole-samozatrudnionych-test-przedsiebiorcy-plany-mf-czerwiec,430388.html (9.09.2021).

36 Na zalety dostępności działalności gospodarczej oraz jej rolę w zapewnianiu wejścia do rynku pracy osobom młodym zwracają uwagę: B. Buchelt, U. Pauli, A. Pocztowski, *Samozatrudnienie jako forma aktywności zawodowej sprzyjająca ograniczaniu bezrobocia wśród osób młodych w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2016, nr 4 (323).

37 Pominięcie innych wydatków, np. na inwestycje, nie jest przypadkowe. W podstawie wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne musi się znaleźć przychód z tytułu własnej pracy. Przeznaczanie jej efektów np. właśnie na inwestycje może (a nawet powinno) być uwzględniane przy redukcji zobowiązań o charakterze podatkowym.

zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE seria L z 2004 r. nr 166, poz. 1), ograniczałoby również możliwości unikania podlegania ubezpieczeniom społecznym i zdrowotnemu w Polsce dzięki wykorzystywaniu normy z art. 13 ust. 3 rozporządzenia 883/2004. Zgodnie z tym przepisem osoba, która normalnie wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich, podlega ustawodawstwu tego państwa, w którym wykonuje swą pracę najemną.

Redukcja pozornego samozatrudnienia poprzez ulgi podatkowe

Opłacalność pozornego samozatrudnienia wśród osób z niższymi zarobkami wynika przede wszystkim z istniejących ulg w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne. Zastępowanie zatrudnienia w tej grupie oznacza nie tylko redukcję środków publicznych. O ile reguła deklarowania podstawy wymiaru sprzyja minimalizowaniu uczestnictwa w systemie zabezpieczenia społecznego, o tyle obecnie istniejące ulgi wzmacniają wykluczenie społeczne ich beneficjentów[38] oraz utrwalają postawy niechętne do uczestnictwa w systemie ubezpieczeń społecznych. Niezbędne działania powinny zatem nie tylko zmierzać w kierunku redukcji zjawiska pozornego samozatrudnienia, ale przede wszystkim obejmować przeprogramowanie obecnych ulg[39]. Ulgi dla początkujących przedsiębiorców zamiast składki na ubezpieczenia społeczne (redukcja uprawnień zainteresowanego oraz przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) powinny obejmować np. zmniejszenie składki zdrowotnej (zachowanie uprawnień zainteresowanego, redukcja przychodów Narodowego Funduszu Zdrowia), pozostałych składek (redukcja przychodów FS/FP) albo redukcję PIT. Ulga mogłaby przybrać formę kwoty zmniejszającej podatek lub składkę zdrowotną, na FP czy na FS o pełną wartość składek (lub ich część) liczonych od najniższej podstawy wymiaru właściwej przedsiębiorcom, zapłaconych na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. Wskazane rozwiązanie przede wszystkim ograniczałoby pozafinansowe skutki opisywanego zjawiska (zachowanie poziomu ochrony ubezpieczeniowej przez każdego przedsiębiorcę) oraz z uwagi na odliczanie od dochodu zmniejszałoby w pewnym stopniu korzyści z przejścia z zatrudnienia na fikcyjne samozatrudnienie.

38 Mężczyzna, który jako student pracował na zleceniu, a następnie prowadził działalność jako przedsiębiorca (przychód równy przeciętnemu wynagrodzeniu, koszty uzyskania przychodu na poziomie 20 proc.) i korzystał z każdej możliwej preferencji (ulga na start przez 6 miesięcy, następnie mały ZUS przez 24 miesiące oraz mały ZUS+ cyklicznie przez 3 lata w okresach 5-letnich), w wieku 65 lat będzie w stanie wykazać staż wynoszący 24 lata i 2 miesiące – a zatem nie nabędzie prawa do najniższej emerytury. Nawet jeżeli świadomie w okresie przedemerytalnym podwyższy nieco podstawę wymiaru składki i spełni warunek stażu, to do jego emerytury będzie musiał dopłacać budżet. Źródło: obliczenia własne.

39 Taki postulat formułuje również J. Cieślik, *Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnoświatowych: wyzwania w sferze polityki wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców*, „Studia BAS" 2019, nr 2 (58), s. 25.

Istotnej redukcji omawianego zjawiska sprzyjałaby ulga z tytułu zatrudniania adresowana do mikroprzedsiębiorców decydujących się na zatrudnienie pracownika (do rozważenia zostaje dostępność ulgi dla najbliższych przedsiębiorcy). Obecnie koszty zatrudnienia nie różnią się pod względem prawnym od pozostałych kosztów uzyskania przychodów. Zmniejszenie podstawy opodatkowania o wartość kosztów zatrudnienia efektywnie obniża podatek o wynik iloczynu rzeczywistej stawki podatkowej (np. 19 proc.) i kosztu zatrudnienia. Jeżeli priorytetem prawodawcy byłoby zachęcanie do zatrudniania (które wiąże się z dużo większym ryzykiem gospodarczym aniżeli rozpoczęcie prowadzenia działalności jako osoba samozatrudniona[40]), to proponowana ulga spełniałaby taką rolę. Mechanizm mógłby polegać na stosowaniu przez pracodawców będących osobami fizycznymi mnożników do kosztów uzyskania przychodu. W ten sposób płatnik korzystający z podatku liniowego, kiedy zatrudniłby pierwszego pracownika, dzięki mnożnikowi kosztów równemu 3 mógłby zmniejszyć koszt zatrudnienia o dodatkowe 38 proc. (łącznie 57 proc.). Po np. trzech latach mnożnik może ulegać redukcji, aby zaniknąć np. po piątym roku od rozpoczęcia zatrudnienia, choć taka konstrukcja nie musi być stosowana. Ulga powinna przysługiwać na zatrudnianie kolejnych (np. dziewięciu) pracowników, choć na każdego kolejnego pracownika przelicznik mógłby być niższy. Byłaby to pierwsza powszechna preferencja w polskim systemie dostosowana do zatrudniających.

Redukcja pozornego samozatrudnienia poprzez zmianę zasad ustalania składek ubezpieczeniowych samych przedsiębiorców

Obecnie obowiązujące oparcie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne na przychodzie w odniesieniu do zatrudnionych (tożsamość pożytków z osobiście wykonywanej pracy z przychodem) oraz na kwocie deklarowanej w przypadku przedsiębiorców (konieczność wyselekcjonowania ze strumienia przychodów pożytków z własnej pracy) nie budzi zastrzeżeń konstrukcyjnych. Różnorodność życia gospodarczego uzasadnia również w przypadku przedsiębiorców istnienie szerokich możliwości zgłaszania wydatków jako kosztów uzyskania przychodu na potrzeby ustalenia zobowiązania podatkowego. Aksjologicznie uzasadnione jest również ograniczenie takich możliwości w stosunku do pracowników. Jednakże w odniesieniu do ubezpieczeń społecznych rozwiązanie oparte na deklarowaniu wysokości podstawy wymiaru składek wprost powiązanych z wysokością przyszłych świadczeń, chociaż prawidłowe aksjologicznie, stanowi przedmiot skrajnej instrumentalizacji. Najniższe możliwe składki są deklarowane przez niemal wszystkich prowadzących pozarolniczą działalność – bez względu na

40 Doniosłość rozpoczęcia zatrudniania, jak i kluczowy etap rozwoju przedsiębiorstwa podkreśla również J. Cieślik, *op. cit.*, s. 18.

stopień ich zależności od kontrahenta. Teoretycznie prawidłowe rozwiązanie nie sprawdza się zatem w praktyce[41]. Alternatywą dla obecnego postępowania nie jest jednak oparcie podstawy wymiaru składki przedsiębiorcy na dochodzie, przychodzie lub ustawowo zdefiniowanej ich części, ponieważ przedmiotem ubezpieczenia społecznego jest brak zabezpieczenia społecznego wynikający z utraty pożytków ze świadczonej osobiście pracy (nie zaś wszystkich źródeł przychodu), a nie utrata zysku (dochodu). Takie rozwiązania byłyby szczególnie problematyczne w firmach osiągających wysoki zysk przy niskim udziale pracy własnej właściciela.

Postęp informatyzacji procesów gospodarczych umożliwia natomiast lepsze wyselekcjonowanie wartości pracy własnej przedsiębiorcy ze strumienia przychodów firmy, niż miało to miejsce pod koniec XX w.[42] Podstawę wymiaru składki przedsiębiorcy może zatem stanowić przychód z działalności gospodarczej pomniejszony o enumeratywnie wskazane kategorie kosztów jego uzyskania. W ten sposób podstawę wymiaru składki przedsiębiorcy stanowiłby przychód pomniejszony np. o:

- koszty poniesione z tytułu zatrudniania oraz o wysokość podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne osób współpracujących;
- pożytki ze składników rzeczowych aktywów przedsiębiorstwa czy z tytułu ich zbycia;
- zakup towarów podlegających dalszej odsprzedaży czy substratów wytwarzanych produktów.

Wynik takiego odejmowania powinien być dodatkowo skorygowany o współczynnik wynoszący np. 0,8. Korekta wydaje się zasadna choćby ze względu na fakt, że pożytki z pracy pracowników przewyższają z reguły koszt ich zatrudnienia (zysk firmy z tytułu zatrudniania), zaś wysokość współczynnika odpowiada ustalonym w ustawie o PIT kosztom uzyskania przychodu z działalności wykonywanej osobiście. Naprzeciw oczekiwaniom ograniczania partycypacji w systemie ubezpieczeń społecznych wychodziłoby natomiast wprowadzenie rocznej podstawy wymiaru obowiązkowych składek odprowadzanych w oparciu na wskazanym mechanizmie np. do kwoty stanowiącej 20-krotność przeciętnego wynagrodzenia. Po osiągnięciu tej kwoty możliwe byłoby dalsze dobrowolne opłacanie składki, do uzyskania już istniejącego ogólnego limitu maksymalnej rocznej podstawy wymiaru składki. Ustalanie podstawy wymiaru składki mogłoby odbywać się w okresach dłuższych niż miesiąc, np. kwartał, półrocze czy rok, co ułatwiałoby obsługę tego procesu.

Opisane rozwiązanie musiałoby zostać wsparte rewizją obecnych reguł zbiegu obowiązku ubezpieczenia. Skutkiem przedstawionego sposobu byłaby minimalizacja

41 Nie byłoby sprzeczne z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego oparcie systemu ubezpieczeniowego na zasadzie deklarowania przez każdego ubezpieczonego podstawy wymiaru po opłaceniu minimalnych składek. Krytyka sposobu ustalania podstawy wymiaru składki przedsiębiorców dotyczy jednak rzeczywistego braku spójności tego rozwiązania z resztą systemu, w którym ubezpieczony nie ma prawa decydować o zakresie partycypacji w tym systemie.

42 Wskazany fakt dostrzegł również J. Cieślik, *op. cit.*, s. 26, wskazując na zasadność odejścia od obecnego sposobu ustalania podstawy wymiaru składek przedsiębiorców.

zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem w obszarze ubezpieczeń społecznych. Takie rozwiązanie ograniczyłoby również liczbę postępowań dotyczących kwestionowania przez organ rentowy prowadzenia działalności pozarolniczej – zarówno w odniesieniu do osób minimalizujących swoje uczestnictwo w systemie, jak i do tych dążących do jego krótkoterminowej maksymalizacji z uwagi na spodziewane świadczenia z ubezpieczenia chorobowego.

Redukcja pozornego samozatrudnienia poprzez uproszczenie klina podatkowego

Skuteczność mechanizmów ograniczających zastępowanie zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem w obecnej strukturze klina podatkowo-składkowego byłaby osłabiana. Istnienie danin publicznych ściśle powiązanych z obowiązkiem ubezpieczenia społecznego (składka zdrowotna, składki na FP, FS czy FGŚP) z uwagi na zasadę podlegania jednemu ustawodawstwu (art. 11 ust. 1 rozporządzenia 883/2004) zwiększa korzyści z dążenia do podlegania systemowi innemu niż polski. Zasady koordynacji nie mają jednak zastosowania do podatkowania dochodów (przychodów) osiąganych w Polsce (art. 3 ust. 1 i 2a ustawa o PIT). Za uproszczeniem struktury klina przemawia również obecna mnogość podstaw wymiaru różnych składek. Nadto żadna z wymienionych danin nie posiada charakteru ubezpieczeniowego. Chociaż składka zdrowotna zgodnie z literą prawa nazywana jest ubezpieczeniową, to konstrukcyjnie nie różni się od składki na Fundusz Pracy – powiązanej z prawem do zasiłku dla bezrobotnych. Zakres świadczeń zdrowotnych oraz wysokość zasiłku dla bezrobotnych nie są jednak zależne od wysokości składek. Natomiast opłacanie składek na Fundusz Solidarnościowy nie wiąże się z nabywaniem jakichkolwiek uprawnień. Konsolidacja wymienionych składek z podatkiem dochodowym wydaje się zatem wysoce wskazana. Alternatywnym modelem finansowania ochrony zdrowia jest pozostawienie odrębnego podatku zdrowotnego, którego przedmiotem opodatkowania byłby dochód albo przychód bez stosowania np. kwoty zmniejszającej podatek czy ulg podatkowych.

Wnioski

Zastępowanie zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem jest przede wszystkim skutkiem rozwiązań funkcjonujących w systemie danin publicznych. Dotychczasowy wysiłek legislacyjny skupiał się na motywowaniu do otwierania nowych firm, obniżania kosztów opłacania składek na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorstw o niskich dochodach oraz poszukiwania alternatywnych form opodatkowania przedsiębiorców. Nie dostrzeżono przy tym potrzeby ograniczania dostępu do ulg tym spośród przedsiębiorców, którzy

w istocie podejmują niewspółmiernie niższe ryzyko gospodarcze niż pozostali (np. samozatrudnieni współpracujący na stałe z jednym kontrahentem). Nie zdecydowano się również na wsparcie odpowiednimi ulgami podatkowymi podjęcia przez przedsiębiorcę decyzji o rozpoczęciu zatrudniania, która jest kamieniem milowym w rozwoju firmy.

Przedstawiona powyżej analiza propozycji zawartych w projekcie ustawy realizującej podatkowo Polski Ład prowadzi do wniosku, że redukcja pozornego samozatrudnienia nie jest obecnie priorytetem. Należy wręcz stwierdzić, że w zakresie rozwiązań kierowanych do najmniej zarabiających wprowadzenie programu będzie skutkowało nasileniem zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem, które prowadzi w tej grupie do minimalizacji, a niekiedy pozbawienia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na niespełnianie w przyszłości minimalnych warunków stażowych. W obliczu globalizacji rynku pracy i usług polegających m.in. na rozroście platform-pośredników oferujących samozatrudnionym pośredniczenie w kontaktach z klientami podjęcie działań mających na celu redukcję zjawiska zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem wydaje się priorytetem. Krytyka zastępowania zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem w odniesieniu do osób lepiej zarabiających dotyczy natomiast istotnego zróżnicowania wysokości ponoszonych ciężarów publicznych w zależności od formy prawnej aktywności zawodowej (zatrudnienie bądź działalność gospodarcza), nie zaś rzeczywistego ryzyka ponoszonego przez uczestników rynku pracy.

Interwencja ustawodawcy powinna być nakierowana na ograniczenie dostępności preferencji dla osób, których działalność gospodarcza nie będzie istotnie różna od zatrudnienia. Jednocześnie należy zachować te preferencje dla przedsiębiorców rzeczywiście podejmujących ryzyko gospodarcze. Zaprezentowane w powyższych rozważaniach sposoby redukcji pozornego samozatrudnienia[43] nie spotkają się z aprobatą podmiotów korzystających na obecnych rozwiązaniach, którymi są najsilniejsi uczestnicy rynku pracy. Wobec tego wysiłek informacyjny będzie musiał koncentrować się na ukazywaniu średnio- i długoterminowych skutków naprawy rynku pracy i poprawy bezpieczeństwa socjalnego[44]. Narasta przy tym także świadomość społeczna skutków tego zjawiska, co znajduje wyraz również w publicystyce[45]. Znaczenie ma także pogarszający się wskutek pandemii stan finansów publicznych. Przy braku interwencji legislacyjnej można się w efekcie spodziewać nasilenia trendu kwestionowania przez organy prowadzenia działalności gospodarczej (od dawna dotyczy to np. umów o dzieło czy umów zlecenia). Organy publiczne w granicach swoich możliwości będą starały się przeciwdziałać zastępowaniu zatrudnienia pozornym samozatrudnieniem, jednak z uwagi na skalę zjawiska oraz obowiązujące reguły weryfikacji, nie można się spodziewać, aby zostało

43 Pomysły na zmniejszenie zjawiska pozornego samozatrudnienia wskazywał również J. Cieślik, *op. cit*.

44 P. Wojciechowski, *Programowanie reformy jednolitej daniny w 2016 r. w świetle koncepcji bazy i nadbudowy*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka" 2019, nr 1 (140), s. 20.

45 Zob. M. Chądzyński, *Finał prac nad Polskim Ładem. Coraz trudniej odgadnąć intencje rządu*, 300gospodarka.pl 13.09.2021, https://300gospodarka.pl/explainer/czy-podwyzka-placy-minimalnej-wplywa-na-inflacje-odpowiadamy-na-najwazniejsze-pytania (8.10.2021), czy P. Arak, *Złota klatka dla mikroprzedsiębiorców*, „Dziennik Gazeta Prawna", 8–10.10.2021, s. A6.

ono wyeliminowane. Kontrolowani przedsiębiorcy będą jednak szczególnie dotkliwie odczuwać mankamenty obecnego rozwiązania. Z jednej strony konkurencja na rynku będzie zmuszać do poszukiwania oszczędności w pozornie dostępnych instrumentach optymalizacyjnych, zaś z drugiej strony odpowiedzialność za nieprawidłowości wykryte przez organy będzie poważnie zagrażała prowadzonej działalności.

W dłuższej perspektywie zmiany potrzebne są zarówno pozbawianym prawa do zabezpieczenia społecznego rzeczywistym zatrudnionym i ich rodzinom, znajdującym się w klinczu konkurencji i kontroli przedsiębiorcom, jak i tracącemu przychody państwu. W przeciwnym razie będzie postępowała prekaryzacja polskiego rynku pracy oraz redukcja poziomu usług publicznych z uwagi na ograniczanie środków finansowania.

dr Tomasz Lasocki
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0003-1485-486X

ŹRÓDŁA

- Arak P., *Złota klatka dla mikroprzedsiębiorców*, „Dziennik Gazeta Prawna" 8–10.10. 2021.
- Buchelt B., Pauli U., Pocztowski A., *Samozatrudnienie jako forma aktywności zawodowej sprzyjająca ograniczaniu bezrobocia wśród osób młodych w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2016, nr 4 (323).
- Cieślik J., *Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnoświatowych: wyzwania w sferze polityki wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców*, „Studia BAS" 2019, nr 2 (58).
- Chądzyński M., *Finał prac nad Polskim Ładem. Coraz trudniej odgadnąć intencje rządu*, 300gospodarka.pl 13.09.2021, https://300gospodarka.pl/explainer/czy-podwyzka-placy-minimalnej-wplywa-na-inflacje-odpowiadamy-na-najwazniejsze-pytania (8.10.2021).
- Główny Urząd Stastyczny, *Wybrane aspekty rynku pracy w Polsce. Aktywność ekonomiczna ludności przed i w czasie pandemii COVID-19*, www.stat.gov.pl (14.10.2021).
- Grzegorzewska-Mischka E., *Charakterystyka zjawiska przedsiębiorczości* [w:] *Zjawisko przedsiębiorczości gospodarczej w Polsce: Determinanty sukcesu*, red. S. Banasik, Gdańsk 2015.
- Kościcki K., *Skarbówka prześwietli przychody samozatrudnionych*, prawo.pl 13.06.2019, https://www.prawo.pl/podatki/kontrole-samozatrudnionych-test-przedsiebiorcy-plany-mf-czerwiec,430388.html (9.09.2021).
- Krajewski M., *Optymalizacja kosztów zatrudnienia na przykładzie wybranych niepracowniczych tytułów ubezpieczenia społecznego*, „Studia BAS" 2019, nr 2 (58).
- Kubot Z., *Uznanie za pracownika osoby prowadzącej pozarolniczą działalność*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2013, nr 11.

- Lasocki T., *Obniżenie składek ubezpieczeniowych dla niektórych przedsiębiorców od 2019 r. – krytyka założeń ustawy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2018, nr 9.
- Marczak R., *Młodzi Polacy wobec ryzyka starości*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne" 2020, nr 33.
- Marczak R., *Wiedza Polaków o systemie emerytalnym: wyniki badań empirycznych*, „Polityka Społeczna" 2016, nr 19T.
- Roszewska K., *Pojęcie „pracownik" w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Część II*, „Radca Prawny. Zeszyty naukowe" 2020, nr 2 (23).
- Skibiński A., *Uwarunkowania postaw prokreacyjnych i matrymonialnych młodzieży akademickiej województwa śląskiego*, „Studia ekonomiczne. Zeszyty naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach" 2017, nr 309.
- Słowik P., *Mały ZUS Plus i jego efekty: Politycy wypchnęli ludzi na samozatrudnienie. Akurat na czas pandemii*, „Gazeta Prawna" 8.01.2021, https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/8063663,maly-zus-plus-i-jego-efekty-politycy-wypchneli-ludzi-na-samozatrudnienie-akurat-na-czas-pandemii.html (9.09.2021).
- Szlęzak-Matusewicz J., *Wybrane instrumenty optymalizacji podatkowej wykorzystywane w mikroprzedsiębiorstwach – ocena i perspektywy zmian*, „Studia BAS" 2019, nr 2 (58).
- Szymaniak M., *Glovo jednym kliknięciem stłumiło strajk kurierów w Polsce. Praca jak z Black Mirror*, spidersweb.pl 17.05.2021, https://spidersweb.pl/plus/2021/05/kurierzy-glovo-strajk-protest-aplikacja-black-mirror (9.09.2021).
- Wojciechowski P., *Programowanie reformy jednolitej daniny w 2016 r. w świetle koncepcji bazy i nadbudowy*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka" 2019, nr 1 (140).

BAZY DANYCH:

- Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190430-1 (9.09.2021).
- Portal statystyczny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych: https://psz.zus.pl/kategorie/ubezpieczeni/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe (9.09.2021).
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego: https://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/miesieczna-informacja-o-swiadczeniach-pienieznych-z-ubezpieczenia-spolecznego-rolnikow/2021/ (9.09.2021).

Alleged self-employment – fiscal causes, effects, remedial measures

The article presents the problem of employment avoidance by setting up an alleged business activity in the context of the entire tax wedge (PIT, social insurance and other contributions).

The analytical part presents considerations on the essence of economic activity and employment, which are subsequently compared with the legal definitions of these concepts as functioning in the Polish system. The negative effects of replacing employment with apparent self-employment were indicated: limitation and deprivation of the right to social security, distortion of competition on the market, precarization of the labour market and reduction of funds allocated to public purposes. Next, solutions conducive to the existence of the indicated phenomenon are characterized, indicating equally the overly broad availability of such solutions resulting from a vagueness in definitions and the length of verification procedures themselves.

The second part identifies the author's solutions for minimizing the phenomenon of replacing employment with alleged self-employment. The changes should respect the freedom to conduct a business and not worsen the operating conditions of entrepreneurs who actually take economic risk. With this assumption, it was proposed to limit the availability of preferences by unambiguous and easily verifiable criteria. Indicated is the necessity of replacing contribution deductions with tax breaks and introducing a relief for companies deciding to start employment. A new method for determining the basis of the calculation of the contribution for social insurance of entrepreneurs and a reduction in the number of tax wedge components was also proposed.

Key words: tax wedge, personal income tax, apparent self-employment, social insurance contributions, employment avoidance

Maciej Albinowski, Piotr Lewandowski

Potencjalny wpływ jednolitej daniny na aktywność zawodową

W artykule oceniamy potencjalny wpływ wprowadzenia jednolitej daniny zwiększającej progresywność klina podatkowego w Polsce na podaż pracy. Wykorzystując wnioski z literatury dotyczącej elastyczności podaży pracy oraz ekonometryczną analizę danych z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności, wskazujemy grupy osób, których podaż pracy mogłaby się zauważalnie zmienić w efekcie zmian opodatkowania. Taka reforma stanowiłaby istotny bodziec do zwiększenia aktywności zawodowej ok. 2,85 mln osób, których płace netto wzrosłyby. Spadku podaży pracy można się spodziewać w grupie ok. 220 tys. osób.

Słowa kluczowe: aktywność zawodowa, elastyczność podaży pracy, jednolita danina

Otrzymano: 3.02.2021
Zaakceptowano po recenzjach: 29.04.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0014.8605

Wprowadzenie

Opodatkowanie pracy stanowi jedno z głównych źródeł dochodów państwa. W Polsce składki na ubezpieczenia społeczne oraz podatek PIT od osób pracujących odpowiadają łącznie za niemal połowę dochodów podatkowych. Jednocześnie klin podatkowo-składkowy zmniejsza wartość wynagrodzeń netto i w ten sposób obniża aktywność zawodową. Efektywna kalibracja systemu podatkowego powinna realizować dany cel fiskalny, minimalizując negatywne skutki dla aktywności zawodowej. Kolejnym ważnym aspektem, który może być brany pod uwagę przy kalibracji stawek podatkowych, jest redukcja nierówności dochodowych[1].

Opodatkowanie pracy w Polsce charakteryzuje się bardzo niewielką progresją. W szczególności wysokość klina podatkowo-składkowego nakładanego na pracę osób zarabiających płacę minimalną jest porównywalna z wysokością klina nakładanego na pracę osób o wysokich zarobkach. Różnica między łącznym klinem osób zarabiających 167 proc. i tych zarabiających 67 proc. przeciętnej płacy wynosi w krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) średnio 8 pkt proc., podczas gdy w Polsce jest to tylko 1 pkt proc.

Równocześnie podaż pracy w Polsce kształtuje się poniżej średniej w Unii Europejskiej (UE), zwłaszcza wśród kobiet: w 2019 r. współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 20–64 lat wyniósł 67,7 proc. na tle średniej w UE – 72,9 proc., a współczynnik aktywności mężczyzn to 83,2 proc. na tle średnio 84,6 proc. w UE. Istotnym pytaniem jest zatem, czy zmiany opodatkowania pracy mogłyby w zauważalny sposób wpłynąć na podaż pracy w Polsce.

Celem niniejszego artykułu jest ocena, czy progresywny system podatkowy dla aktywności zawodowej byłby bardziej korzystny niż system funkcjonujący dotychczas. Przykładem bardziej progresywnego opodatkowania jest hipotetyczny system jednolitej daniny[2]. Jego kluczowe założenia to: neutralność budżetowa względem dotychczasowego systemu, zmniejszenie klina dla większości osób zatrudnionych na umowę o pracę, zwiększenie progresji opodatkowania oraz pełne oskładkowanie umów cywilno-prawnych.

Wykorzystując wnioski z literatury dotyczącej elastyczności podaży pracy, określiliśmy, które grupy demograficzno-ekonomiczne mogłyby silnie zareagować na zmiany opodatkowania pracy. Na podstawie danych jednostkowych z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) zidentyfikowaliśmy grupy osób, które mogłyby dostosować swoją podaż pracy po zmianie systemu podatkowego. Wyniki analizy wskazują, że dla około 2,85 mln osób jednolita danina stanowiłaby istotny bodziec do zwiększenia

1 J. Heathcote, K. Storesletten, G. Violante, *Optimal Tax Progressivity: An Analytical Framework*, „Quarterly Journal of Economics" 2017, No. 132.

2 P. Wojciechowski, *Programowanie reformy jednolitej daniny w 2016 r. w świetle koncepcji bazy i nadbudowy*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka" 2019, nr 1.

aktywności zawodowej, podczas gdy negatywnych efektów dla podaży pracy można się spodziewać w grupie ok. 220 tys. osób.

Struktura artykułu jest następująca. W pierwszej części przedstawiamy wnioski z analizy literatury na temat elastyczności podaży pracy i jej zróżnicowania w zależności od cech demograficznych i ekonomicznych. W drugiej części opisujemy hipotetyczny system jednolitej daniny i porównujemy go z systemem podatkowym obowiązującym w 2016 r. W trzeciej prezentujemy metodę oszacowania rozkładu stawek wynagrodzenia dla osób nieaktywnych zawodowo oraz innych osób, których podaż pracy może ulec dostosowaniu po wprowadzeniu jednolitej daniny. W czwartej przedstawiamy potencjalne skutki jednolitej daniny dla rynku pracy. Piąta część zawiera podsumowanie.

Elastyczności podaży pracy

Zmiany wynagrodzeń netto oddziałują na podaż pracy przez wpływ na wybór gospodarstwa domowego między konsumpcją a czasem wolnym. Efekt substytucyjny powoduje, że wyższe wynagrodzenia zwiększają korzyść ekonomiczną z czasu pracy względem czasu wolnego. W przeciwnym kierunku oddziałuje efekt dochodowy – wzrost wynagrodzeń zwiększa łączne dochody pracownika, a tym samym obniża użyteczność krańcową z dochodów wynikających z dodatkowego czasu pracy.

Można wyróżnić trzy rodzaje elastyczności podaży pracy[3]:

- Elastyczność Marshalla: zmiana stawki wynagrodzenia w pełni przekłada się na zmianę dochodu do dyspozycji w całym horyzoncie optymalizacji.
- Elastyczność Hicksa: wpływ zmiany stawki wynagrodzenia na dochód jest skompensowany transferem/podatkiem niezależnym od liczby przepracowanych godzin.
- Elastyczność Frischa: zmiana stawki wynagrodzenia jest tymczasowa i ma zaniedbywalnie mały wpływ na dochód w cyklu życia.

Zasadniczo elastyczność podaży pracy jest najwyższa w ujęciu Frischa, niższa w wersji Hicksa i najniższa w ujęciu Marshalla. Do analizy potencjalnego wpływu jednolitej daniny odpowiednie jest stosowanie elastyczności Marshalla, gdyż zmiana stawek wynagrodzenia jest trwała i powoduje zmiany w poziomie dochodów (tj. ma efekty redystrybucyjne). Poziom elastyczności podaży pracy jest natomiast kwestią empiryczną. Oszacowania tych elastyczności różnią się w zależności od zastosowanej metodologii, kraju badania oraz cech demograficzno-ekonomicznych gospodarstw domowych.

3 P. Cahuc, S. Carcillo, A. Zylberberg, *Labor Economics*, 2014.

Badań dotyczących elastyczności podaży pracy w Polsce jest niewiele. Michał Myck[4] oszacował parametry strukturalnego modelu podaży pracy, w którym konsument wybiera między trzema stanami: pracą na pełen etat, pracą w niepełnym wymiarze czasu pracy lub brakiem zatrudnienia. Model jest statyczny, a zmiana stawki wynagrodzenia w pełni przekłada się na ograniczenie budżetowe gospodarstwa domowego. Otrzymane elastyczności mogą być więc interpretowane w ujęciu Marshalla. Wyniki wskazują na wysoką (ok. 0,7, czyli wzrost stawki wynagrodzenia netto o 1 proc. przekłada się na wzrost podaży pracy o 0,7 proc.) elastyczność podaży pracy kobiet będących w związkach. Natomiast dla samotnych kobiet ten współczynnik wynosi ok. 0,25. Z kolei elastyczność podaży pracy mężczyzn jest bliska zeru, niezależnie od typu gospodarstwa domowego. Wyniki te nie dotyczą studentów, osób samozatrudnionych, mężczyzn po 59 roku życia oraz kobiet po 55 roku życia.

Tomasz Zawisza zastosował metodę różnic w różnicach, żeby oszacować elastyczność dochodu brutto towarzyszącą zmianie stawek podatkowych w 2009 r.[5] Ze względu na możliwość wspólnego rozliczania małżonków zmiana efektywnej stawki podatkowej w 2009 r. zależała od łącznych dochodów osiąganych przez małżeństwo. Wykorzystując to zróżnicowanie, autor porównał zmiany w dochodach brutto osób, których efektywna stawka opodatkowania znacząco się obniżyła (grupa eksperymentalna), ze zmianami dochodów osób, których efektywna stawka spadła nieznacznie (grupa kontrolna). Co ważne, podatnikami o relatywnie niskich zarobkach w grupie eksperymentalnej były osoby, których małżonkowie osiągali znacznie wyższe zarobki. Natomiast w grupie kontrolnej osoby o relatywnie niskich zarobkach były albo samotne, albo ich małżonkowie też osiągali relatywnie niewielkie dochody. Można więc sądzić, że elastyczności oszacowane dzięki porównaniu tych dwóch grup w dużej mierze opisują decyzje osób o specyficznych charakterystykach, m.in. kobiet, których udział w dochodach gospodarstwa domowego był znacząco mniejszy niż udział męża. Dlatego też uogólnianie tych wyników na całą populację mogłoby być obarczone dużym błędem[6].

Wniosków na temat zróżnicowania elastyczności podaży pracy między grupami demograficzno-ekonomicznymi dostarczają badania z innych krajów. Mauro Mastrogiacomo, Nicole Bosch, Miriam Gielen i Egbert Jongen oszacowali statyczny model strukturalny na holenderskich danych administracyjnych, korzystając z dużej reformy podatkowej w 2001 r.[7]

---

4 M. Myck, *Stability of elasticity estimates in the context of significant changes in labour market incentives*, CenEA Working Paper Series WP01/14, 2014; *idem, Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*, CenEA Working Paper Series WP01/16, 2016.

5 T. Zawisza, *Optimal Taxation of Employment and Self-Employment: Evidence from Poland and Implications*, 2019.

6 W tym badaniu nie przedstawiono wyników w podziale na grupy demograficzne i nie można też stwierdzić, jaki jest udział grup demograficznych w próbie.

7 M. Mastrogiacomo, N. Bosch i in., *Heterogeneity in Labour Supply Responses: Evidence from a Major Tax Reform*, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics" 2017, Vol. 79, Issue 5.

Tabela 1. Symulacje współczynnika łącznej elastyczności podaży pracy w Holandii według cech demograficznych i ekonomicznych

Cecha	Osoba samotna bez dzieci	Samotny rodzic	Pary bez dzieci		Pary z dziećmi	
			mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety
Ogółem	**0,35**	**0,61**	**0,07**	**0,25**	**0,13**	**0,44**
Mężczyźni	0,32	0,46	-	-	-	-
Kobiety	0,38	0,63	-	-	-	-
Brak wyższego wykształcenia	0,73	0,98	0,1	0,41	0,25	0,65
Wyższe wykształcenie	0,25	0,48	0,06	0,22	0,11	0,39
1. kwartyl płac	0,67	1,05	0,08	0,25	0,21	0,57
2. kwartyl płac	0,42	0,87	0,07	0,24	0,13	0,43
3. kwartyl płac	0,26	0,55	0,07	0,24	0,11	0,41
4. kwartyl płac	0,16	0,41	0,06	0,29	0,09	0,37
Wiek 20–28	0,43	1,01	0,04	0,11	0,17	0,51
Wiek 29–40	0,27	0,7	0,05	0,14	0,14	0,44
Wiek 41–57	0,35	0,52	0,08	0,4	0,12	0,42

Źródło: M. Mastrogiacomo, N. Bosch i in., *Heterogeneity in Labour Supply Responses: Evidence from a Major Tax Reform*, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics" 2017, Vol. 79, Issue 5

Analiza wyników przedstawionych w tabeli 1 pozwala zaobserwować następujące prawidłowości:

- Elastyczność podaży pracy maleje wraz z poziomem wykształcenia oraz poziomem dochodu. Wyjątkiem są kobiety w związkach, ale bez dzieci; dla tych kobiet współczynnik elastyczności jest najwyższy w czwartym kwartylu rozkładu płac.
- Osoby wychowujące dzieci wykazują wyższą elastyczność podaży pracy. Innymi słowy, podaż pracy osób bezdzietnych jest mniej wrażliwa na zmiany stawek wynagrodzenia niż podaż pracy rodziców.
- Zależność elastyczności od wieku różni się między typami gospodarstw domowych. Dla osób wychowujących dzieci elastyczność jest niższa w starszych grupach wieku. Natomiast wśród par bez dzieci zależność jest odwrotna.

Oszacowania parametrów modelu strukturalnego dla USA potwierdzają, że osoby lepiej wykształcone (czyli też o wyższych dochodach) mają niższą elastyczność podaży pracy[8]. To badanie pokazuje również, że osoby starsze (w wieku 55–61 lat) mają znacząco

8 A. Erosa, L. Fuster, G. Kambourov, *Towards a Micro-Founded Theory of Aggregate Labour Supply*, „The Review of Economic Studies" 2016, No. 83.

wyższą elastyczność niż pozostałe grupy wieku. Wniosek dotyczący niższej elastyczności podaży pracy (w ujęciu Marshalla) wśród osób o wyższych zarobkach jest również potwierdzony w badaniu Orazia Attanasia, Petera Levella, Hamisha Lowa i Virginii Sánchez-Marcos[9].

Opis systemu jednolitej daniny

Parametry potencjalnego systemu jednolitej daniny przyjęliśmy zgodnie z opracowaniem Pawła Wojciechowskiego[10]. Założenia systemu miały zapewnić neutralność budżetową reformy w warunkach roku 2016.

Jednolita danina miała składać się z dwóch komponentów: liniowego oraz progresywnego. Część liniowa zastępowała dotychczasowe składki na ubezpieczenia społeczne. W systemie z 2016 r. suma składek na ubezpieczenia społeczne (płaconych przez pracownika i pracodawcę) wynosiła 31,8 proc. wynagrodzenia brutto z umowy o pracę. W proponowanym systemie suma stawek wynosiłaby 30 proc. wynagrodzenia brutto. W przeciwieństwie do systemu z 2016 r. danina byłaby również naliczana po przekroczeniu w ciągu roku przez podstawę wymiaru składek 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia. Jednak powyżej tej kwoty danina nie miałaby charakteru składkowego, lecz podatkowy. To znaczy, że nadwyżkowe wpływy nie tworzyłyby zobowiązań do wypłaty świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych. Natomiast komponent progresywny zakładał istnienie trzech stawek podatkowych:

- stawki 0 proc. dla miesięcznego wynagrodzenia poniżej 668 zł,
- stawki 19 proc. dla wynagrodzenia w przedziale od 668 zł do 8000 zł,
- stawki 29 proc. dla wynagrodzenia przekraczającego 8000 zł.

Zatem łączna stawka krańcowa jednolitej daniny wynosiłaby od 30 proc. do 59 proc. wynagrodzenia brutto, z czego 20 proc. wynagrodzenia byłoby płacone przez pracodawcę.

Porównujemy łączny klin podatkowo-składkowy (wyrażony jako procent kosztów pracodawcy) między systemem jednolitej daniny a trzema typami umów w systemie z 2016 r. (wykres 1). Porównanie jest przeprowadzone względem systemu podatkowo-składkowego z 2016 r., gdyż wobec niego jednolita danina była neutralna budżetowo. Zaprojektowanie nowej reformy neutralnej budżetowo wymagałoby dostępu do danych administracyjnych, którego nie posiadamy.

W przypadku umów o pracę jednolita danina byłaby korzystniejsza od dotychczasowego systemu dla prawie wszystkich podatników. W systemie jednolitej daniny łączny klin jest wyższy dopiero dla osób zarabiających powyżej 275 proc. przeciętnej

9 O. Attanasio, P. Levell i in., *Aggregating Elasticities: Intensive and Extensive Margins of Women's Labor Supply*, „Econometrica" 2018, Vol. 86, Issue 6.

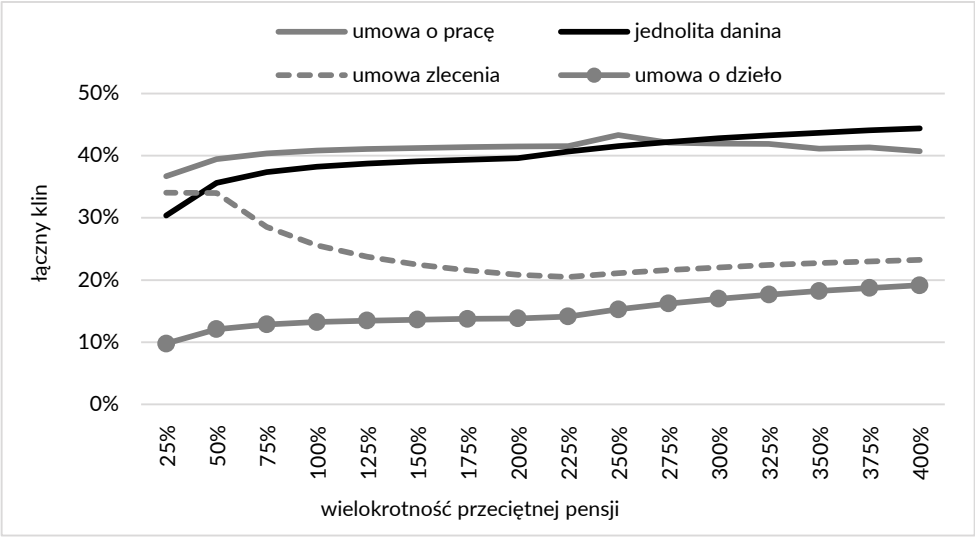
10 P. Wojciechowski, *op. cit.*

płacy (11,1 tys. zł w 2016 r.). Różnice w wysokościach płacy netto (przy założeniu braku dostosowań płacy brutto) zostały szczegółowo przedstawione na wykresie 2. Dla osób otrzymujących płacę minimalną wprowadzenie jednolitej daniny oznaczałoby wzrost wynagrodzenia netto o 6 proc. Jeszcze wyższy wzrost odnotowałyby osoby zarabiające poniżej płacy minimalnej, np. zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Umowy zlecenia charakteryzowały się dotychczas dużo niższym klinem niż ten proponowany w ramach jednolitej daniny. Niski klin wynikał z ograniczonego obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne oraz z relatywnie wysokich kosztów uzyskania przychodu. Dlatego dla umów zlecenia przekraczających wysokość minimalnego wynagrodzenia jednolita danina wiązałaby się ze znaczącym wzrostem obciążeń fiskalnych. Wzrost obciążeń fiskalnych byłby największy w stosunku do umów o dzieło, które do tej pory były w całości zwolnione ze składek na ubezpieczenia społeczne.

Należy zaznaczyć, że zmiana obciążeń fiskalnych dotyczyłaby również osób prowadzących działalność gospodarczą. Według P. Wojciechowskiego[11] korzyści z jednolitej daniny osiągnęliby przedsiębiorcy o miesięcznych dochodach poniżej 9,6 tys. zł netto. Natomiast dla osób samozatrudnionych o najwyższych dochodach wzrost łącznej stawki obciążeń podatkowo-składkowych wynosiłby do 10 pkt proc. Jednak wciąż ta forma działalności charakteryzowałaby się dużo niższym klinem podatkowo-składkowym niż umowy o pracę i zachęcałaby tym samym do arbitrażu podatkowego.

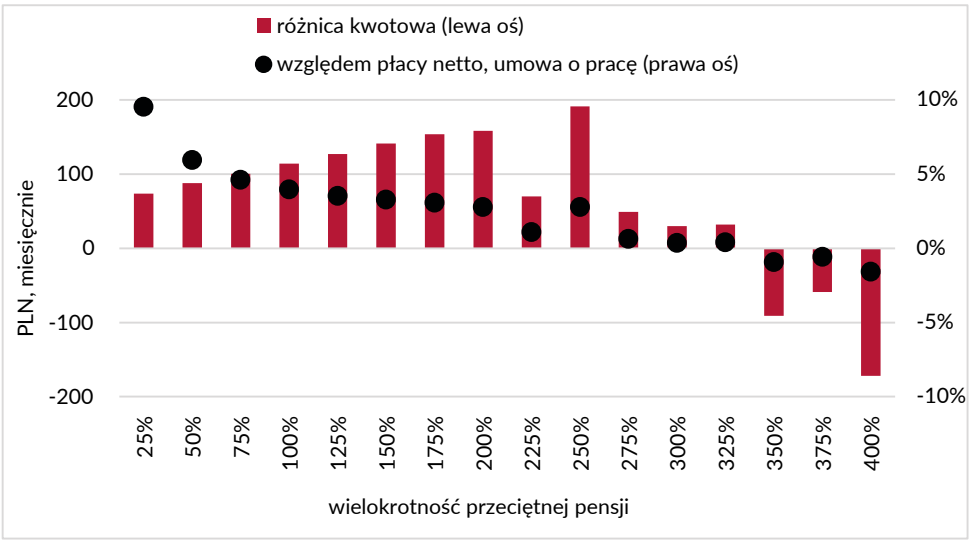
Wykres 1. Porównanie klinu podatkowo-składkowego



Źródło: opracowanie własne

11 *Ibidem.*

Wykres 2. Różnica w płacy netto między jednolitą daniną a umową o pracę



Źródło: opracowanie własne

Symulacje rozkładów wynagrodzeń

Aby ocenić wpływ jednolitej daniny na rynek pracy, dokonujemy szacunku zmiany klina podatkowo-składkowego w zależności od cech demograficzno-ekonomicznych. Punktem wyjścia jest ustalenie, jaki jest rozkład wynagrodzeń w tych grupach, a także na jakie potencjalne wynagrodzenia mogłyby liczyć osoby nieaktywne, które chciałyby wejść na rynek pracy.

Analizę rozkładu płac opieramy na danych indywidualnych z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności za lata 2016–2019. Wśród osób pracujących informacja o wynagrodzeniach netto jest dostępna dla 30 proc. obserwacji. W tej próbie oszacowaliśmy regresje, w których zmienną objaśnianą jest logarytm relatywnej płacy (płacy w przeliczeniu na pełen etat, a następnie podzielonej przez przeciętne wynagrodzenie netto w danym roku). Jako zmienne objaśniające wykorzystano: grupę wieku, poziom wykształcenia, interakcję grupy wieku z wykształceniem, dziedzinę wykształcenia, płeć oraz województwo. Ten zestaw zmiennych jest również dostępny dla osób nieaktywnych zawodowo. W przypadku kobiet zastosowaliśmy model Jamesa Heckmana (1979) korygujący regresję płac o nielosowy dobór osób do grupy pracujących. Jako dodatkową zmienną tłumaczącą aktywność zawodową kobiet wykorzystano stan cywilny.

Rozkład płac teoretycznych (wynikających z oszacowania parametrów regresji) osób pracujących dobrze odzwierciedla rozkład płac obserwowanych w danych

BAEL (tabela 2)[12]. Natomiast rozkład potencjalnych płac osób niepracujących jest obniżony w stosunku do rozkładu płac osób pracujących, co jest wiarygodną właściwością. Potencjalne płace osób nieaktywnych mogą być wciąż zawyżone poprzez nieuwzględnienie mniejszego doświadczenia niż u osób aktywnych oraz nieobserwowalnych cech.

Tabela 2. Mediana płac netto, w relacji do przeciętnych płac netto w gospodarce narodowej (w %)

	Faktyczne płace obserwowane w BAEL	Teoretyczne płace – osoby z obserwowalnymi płacami	Teoretyczne płace – osoby pracujące	Teoretyczne płace – osoby niepracujące
Kobiety	65,7	65,6	65,7	49,1
Mężczyźni	78,7	78,9	79,2	70,0
Ogółem	**72,3**	**73,5**	**73,6**	**61,5**

Źródło: opracowanie własne

Potencjalne efekty dla podaży pracy

Wyróżniamy cztery grupy osób, których podaż pracy mogłaby się istotnie zmienić w reakcji na wprowadzenie jednolitej daniny:

1) nieaktywni zawodowo,
2) pracujący w niepełnym wymiarze czasu pracy,
3) pracujący na podstawie umów cywilno-prawnych,
4) osoby zarabiające na umowach o pracę powyżej 275 proc. płacy przeciętnej.

Równocześnie można przyjąć, że jednolita danina miałaby marginalny wpływ na podaż pracy osób dotychczas zatrudnionych na umowach o pracę, w pełnym wymiarze czasu pracy, dla których klin podatkowo-składkowo uległby obniżeniu. Trudno jest określić *ex ante*, który z efektów – substytucyjny czy dochodowy – miałby większy wpływ na liczbę godzin pracy wśród tych podatników.

Obniżenie klina podatkowo-składkowego może spowodować, że część osób dotąd nieaktywnych wejdzie na rynek pracy. W latach 2016–2019 w Polsce było ok. 5,2 mln osób

12 Przeciętne płace w badaniu BAEL są zaniżone w stosunku do faktycznego rozkładu, obserwowanego np. w danych administracyjnych (zob. P. Chrostek, J. Klejdysz i in., *Wybrane aspekty systemu podatkowo-składkowego na podstawie danych PIT i ZUS 2016*, 2019). Jest to uwarunkowane częstszą odmową odpowiedzi wśród osób lepiej zarabiających. Natomiast wynagrodzenia w BAEL mogą dość dobrze odzwierciedlać dolną część rozkładu wynagrodzeń. Według Badania Struktury Wynagrodzeń z 2018 r. mediana stanowiła 82 proc. płacy średniej, czyli o 10 punktów procentowych więcej niż w danych BAEL. Jednak Badanie Struktury Wynagrodzeń obejmuje tylko umowy o pracę w podmiotach zatrudniających co najmniej 10 pracowników, a więc przedsiębiorstwa, w których relatywnie rzadziej zarabia się płacę minimalną.

nieaktywnych w wieku produkcyjnym (18–64 lat dla mężczyzn i 18–59 dla kobiet). Aby doprecyzować liczbę osób, która może wejść na rynek pracy, wyłączamy z analizy kobiety wychowujące dzieci w wieku poniżej 3 lat. Ponadto przyjmujemy, że 36 proc. osób deklarujących niepełnosprawność lub chorobę jako powód nieaktywności zawodowej faktycznie nie jest w stanie podjąć pracy[13]. Poniższa analiza pomija także osoby w wieku emerytalnym, gdyż zmiany w ich stawce wynagrodzenia netto byłyby niższe i zależałyby od wysokości pobieranej emerytury.

Duże grupy osób nieaktywnych to ludzie młodzi, przed 30 rokiem życia, oraz osoby w wieku przedemerytalnym (tabela 3). Relatywnie większy wzrost potencjalnego wynagrodzenia netto mogą odnotować kobiety, których płace są niższe (biorąc pod uwagę zarówno lukę płacową, jak i wykształcenie). Zdecydowana większość osób biernych może liczyć na relatywnie niskie zarobki – poniżej 75 proc. płacy przeciętnej.

Kobiety o potencjalnie niskich zarobkach oraz osoby w wieku przedemerytalnym stanowią łącznie 67 proc. osób mogących wejść na rynek pracy (2,8 mln osób). Ze względu na relatywnie wysoką elastyczność podaży pracy w tych grupach można przypuszczać, że wprowadzenie jednolitej daniny miałoby istotny wpływ na zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej w Polsce.

Tabela 3. Struktura osób biernych zawodowo według potencjalnych zarobków (tysiące)

Grupa demograficzna	Poniżej 50% płacy przeciętnej	(50%, 75%)	(75%, 100%)	Powyżej 100% płacy przeciętnej	**Suma**
	spadek klina o 4 pkt proc.	spadek klina o 3–3,9 pkt proc.	spadek klina o 2,6–3 pkt proc.	spadek klina mniejszy niż 2,6 pkt proc.	
Mężczyźni 18–29	157	485	78	8	**728**
Mężczyźni 30–54	0	174	207	94	**475**
Mężczyźni 55–64	5	526	199	68	**798**
Kobiety 18–29	635	185	11	0	**830**
Kobiety 30–54	377	398	160	3	**938**
Kobiety 55–59	202	173	54	0	**429**
Suma	**1376**	**1941**	**709**	**173**	**4199**

Źródło: opracowanie własne

13 Opieramy to założenie na danych z Europejskiego Badania Warunków Życia Ludności (EU-SILC) dla Polski za lata 2016–2019. Spośród respondentów identyfikujących swój status na rynku pracy jako niepełnosprawni bądź niezdolni do pracy z powodu choroby 36 proc. osób zadeklarowało, że przez przynajmniej sześć ostatnich miesięcy miało poważne ograniczenia w wykonywaniu czynności, jakie ludzie zwykle wykonują. Natomiast 45 proc. osób deklarujących niezdolność do pracy wskazało na niezbyt poważne ograniczenia, a 19 proc. na brak takich ograniczeń.

Tabela 4. Struktura osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy według oszacowanych zarobków (tysiące)

Płeć	Poniżej 50% płacy przeciętnej	(50%, 75%)	(75%, 100%)	Powyżej 100% płacy przeciętnej	**Suma**
	spadek klina o 4 pkt proc.	spadek klina o 3–3,9 pkt proc.	spadek klina o 2,6–3 pkt proc.	spadek klina mniejszy niż 2,6 pkt proc.	
Mężczyźni	0	21	22	19	**62**
Kobiety	43	60	43	1	**147**
Suma	**43**	**81**	**65**	**21**	**209**

Źródło: opracowanie własne

Kolejnym efektem wprowadzenia jednolitej daniny mógłby być wzrost liczby godzin pracy wśród osób dotychczas zatrudnionych na umowie o pracę w niepełnym wymiarze czasu. Bierzemy pod uwagę osoby, które nie mają konkretnego powodu do pracy w niepełnym wymiarze, takiego jak nauka, choroba, opieka, inne powody osobiste lub brak ofert pracy w pełnym wymiarze czasu (tabela 4). Taka forma zatrudnienia dużo częściej dotyczy kobiet, charakteryzujących się wysoką elastycznością podaży pracy. Jednak efekt zwiększenia liczby godzin pracy wśród tych osób miałby mały wpływ na rynek pracy ze względu na relatywnie niewielką liczebność tej grupy (209 tys. osób).

Wprowadzenie jednolitej daniny mogłoby mieć negatywny wpływ na podaż pracy osób pracujących w oparciu na umowach cywilno-prawnych. Przeciętna liczebność tej grupy wynosiła w latach 2016–2019 ok. 340 tys. i była dużo niższa niż suma osób korzystających z takich umów w ciągu roku. Należy pamiętać, że kwestionariusz BAEL odnosi się do aktywności zawodowej w ostatnim tygodniu, podczas gdy umowy zlecenia mają często charakter tymczasowy. W latach 2016–2019 liczba osób pracujących na podstawie umów zlecenia malała, co można wytłumaczyć dobrą sytuacją na rynku pracy (większą skłonnością pracodawców do oferowania umów o pracę), objęciem umów zlecenia płacą minimalną w 2016 r. oraz zmianami zasad oskładkowania w 2015 r. Na skutek wprowadzenia jednolitej daniny niemal 80 proc. osób pracujących na umowach zlecenia odnotowałoby wzrost klina podatkowego w wyniku wyższych składek na ubezpieczenia społeczne. Należy pamiętać, że oznaczałoby to wzrost przyszłych uprawnień tych osób, w szczególności uprawnień emerytalnych.

Tabela 5. Struktura osób pracujących na umowie zlecenia według oszacowanych zarobków (tysiące)

Grupa demograficzna	Poniżej 50% płacy przeciętnej	(50%, 75%)	(75%, 100%)	Powyżej 100% płacy przeciętnej	Suma
	brak wzrostu łącznego klina	wzrost klina o 1,6–8,8 pkt proc.	wzrost klina o 8,8–12,6 pkt proc.	wzrost klina powyżej 12,6 pkt proc.	
Mężczyźni 18–29	2	47	18	4	**71**
Mężczyźni 30–54	0	16	27	18	**61**
Mężczyźni 55–64	0	18	6	4	**28**
Kobiety 18–29	43	36	6	0	**85**
Kobiety 30–54	24	36	19	0	**79**
Kobiety 55–59	7	7	3	0	**17**
Suma	**76**	**160**	**79**	**27**	**341**

Źródło: opracowanie własne

Największy wzrost klina (kolumny 3 i 4 w tabeli 5) dotyczy głównie mężczyzn, których elastyczność podaży pracy jest niska. Podwyżką klina dotkniętych byłoby 107 tys. kobiet, z czego tylko 28 tys. wysoką podwyżką. Dlatego też negatywny wpływ jednolitej daniny na podaż pracy osób korzystających z umów zlecenia byłby raczej niewielki. Oprócz na umowach zlecenia przeciętnie kilkadziesiąt tysięcy osób pracuje na podstawie innych umów cywilnoprawnych, m.in. umowy o dzieło.

Wprowadzenie jednolitej daniny zwiększyłoby opodatkowanie osób zarabiających na umowie o pracę powyżej 275 proc. przeciętnej płacy. Na podstawie danych administracyjnych można oszacować, że w 2016 r. było ok. 330 tys. takich pracowników[14]. Medianowy wzrost klina podatkowo-składkowego wynosiłby w tej grupie ok. 3 proc. Strukturę demograficzną tej grupy szacujemy na podstawie Badania Struktury Wynagrodzeń z 2018 r. 73 proc. osób w tej grupie stanowią mężczyźni, w tym 60 proc. to mężczyźni w wieku 30–54 lat charakteryzujący się bardzo niską elastycznością podaży pracy.

Tabela 6. Struktura osób o zarobkach powyżej 275 proc. płacy przeciętnej

Mężczyźni 18–29	Mężczyźni 30–54	Mężczyźni 55+	Kobiety 18–29	Kobiety 30–54	Kobiety 55+
3%	60%	10%	1%	24%	3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Badania Struktury Wynagrodzeń

Podsumowanie potencjalnego wpływu jednolitej daniny na podaż pracy różnych grup demograficzno-ekonomicznych zostało zaprezentowane na wykresie 3. Na osi poziomej oznaczono zmianę klina podatkowo-składkowego na podstawie oszacowanych stawek wynagrodzeń.

14 P. Chrostek, J. Klejdysz i in., *op. cit.*

Oś pionowa odzwierciedla elastyczność podaży pracy poszczególnych grup. Skala ma charakter porządkowy i opiera się na wnioskach z krajowej i międzynarodowej literatury, omówionych w pierwszej części artykułu. W tabeli 7 przedstawiono zastosowaną klasyfikację.

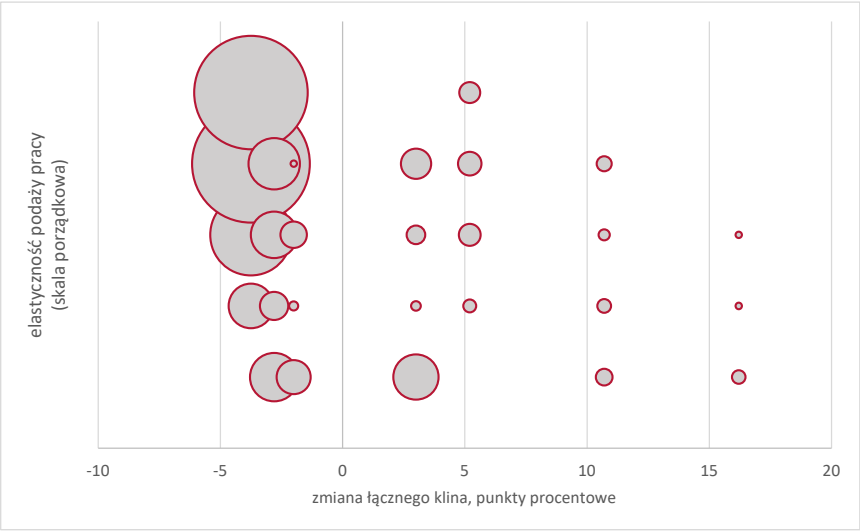
Tabela 7. Ocena elastyczności podaży pracy w analizowanych grupach

Grupa demograficzna	Stawka wynagrodzenia do 75% przeciętnej płacy	Stawka wynagrodzenia powyżej 75% przeciętnej płacy
Mężczyźni 18–29	umiarkowana	niska
Mężczyźni 30–54	niska	bardzo niska
Mężczyźni 55–64	umiarkowanie wysoka	umiarkowana
Kobiety 18–29	umiarkowanie wysoka	umiarkowana
Kobiety 30–54	wysoka	umiarkowanie wysoka
Kobiety 55–59	wysoka	umiarkowanie wysoka

Źródło: opracowanie własne

Jednolita danina miałaby pozytywny wpływ na rynek pracy, gdyż obniżka klina byłaby skoncentrowana na osobach o wysokiej elastyczności podaży pracy, a wzrost klina dotyczyłby ludzi o relatywnie niskiej elastyczności. Łącznie 2,6 mln osób o wysokiej bądź umiarkowanie wysokiej elastyczności odnotowałoby obniżenie klina na poziomie od 3 do 4 pkt proc. Dla kolejnych 250 tys. osób z tej grupy obniżenie klina wynosiłoby między 2 a 3 pkt proc. Z kolei wzrost klina odczułoby jedynie 220 tys. osób o wysokiej lub umiarkowanie wysokiej elastyczności.

Wykres 3. Potencjalny wpływ jednolitej daniny na polski rynek pracy



Uwaga: pola kół odzwierciedlają liczebności grup.
Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Obowiązujący w Polsce system podatkowy charakteryzuje się niewielką progresją podatkową i wysokim obciążeniem podatkowo-składkowym osób najmniej zarabiających. Ponadto zróżnicowanie naliczania składek na ubezpieczenia społeczne w zależności od typu umowy zachęca do arbitrażu podatkowego. Kalibracja systemu nie jest optymalna z punktu widzenia wspierania aktywności zawodowej, co jest istotnym wyzwaniem w świetle starzenia się ludności w Polsce i nadchodzącego spadku liczby osób aktywnych zawodowo[15].

Przeprowadzona przez nas analiza hipotetycznego systemu jednolitej daniny potwierdza, że zwiększenie progresji systemu podatkowego mogłoby mieć pozytywny wpływ na łączną aktywność zawodową. Wśród 4,2 mln osób nieaktywnych zawodowo, które mogłyby wejść na rynek pracy, 2,7 mln można określić jako osoby o wysokiej bądź umiarkowanie wysokiej elastyczności podaży pracy. Jednolita danina mogłaby również pozytywnie wpłynąć na ok. 200 tys. osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, z których ok. 150 tys. to osoby o wysokiej bądź umiarkowanie wysokiej elastyczności podaży pracy.

Negatywne skutki dla aktywności zawodowej dotyczyłyby dużo mniejszej grupy osób – ok. 220 tysięcy. Dla większości tych osób wzrost klina podatkowo-składkowego wynikałby ze wzrostu odprowadzanych składek na ubezpieczenia społeczne. Postrzeganie przez osoby pracujące tego pozytywnego efektu może być różne i zależeć m.in. od zaufania do publicznego systemu emerytalnego.

W naszym badaniu nie określamy konkretnej liczby osób, które zwiększyłyby podaż pracy. Takie predykcje obarczone byłyby dużą niepewnością, gdyż wymagałyby przyjęcia konkretnych współczynników elastyczności podaży pracy. Rozwój badań wpływu opodatkowania na podaż pracy w Polsce wymaga udostępnienia dla celów badawczych zanonimizowanych danych administracyjnych gromadzonych przez takie instytucje jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Ministerstwo Finansów.

Należy również zaznaczyć, że nasza analiza koncentruje się na krótkookresowym wpływie zwiększenia progresji podatkowej na podaż pracy. Istnieją również kanały długookresowego wpływu, które jednak trudno jest skwantyfikować, np. obniżenie zwrotu z inwestycji w edukację czy też wzrost szans edukacyjnych dzięki zmniejszeniu nierówności dochodowych. Oceniamy jednak, że ilościowe znaczenie tych kanałów jest wyraźnie mniejsze niż kanału bezpośredniego wpływu zmian opodatkowania na podaż pracy.

15 *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, red. P. Lewandowski, J. Rutkowski, Warszawa 2017.

Maciej Albinowski
Instytut Badań Strukturalnych
ORCID: 0000-0001-6561-153X

Piotr Lewandowski
Instytut Badań Strukturalnych
Institute of Labor Economics (IZA)
ORCID: 0000-0003-2506-5639

ŹRÓDŁA

- Attanasio O., Levell P., Low H., Sánchez-Marcos V., *Aggregating Elasticities: Intensive and Extensive Margins of Women's Labor Supply*, „Econometrica" 2018, Vol. 86, Issue 6.
- Cahuc P., Carcillo S., Zylberberg A., *Labor Economics*, 2014.
- Chrostek P., Klejdysz J., Korniluk D., Skawiński M., *Wybrane aspekty systemu podatkowo-składkowego na podstawie danych PIT i ZUS 2016*, 2019.
- Erosa A., Fuster L., Kambourov G., *Towards a Micro-Founded Theory of Aggregate Labour Supply*, „The Review of Economic Studies" 2016, No. 83.
- Heathcote J., Storesletten K., Violante G., *Optimal Tax Progressivity: An Analytical Framework*, „Quarterly Journal of Economics" 2017, No. 132.
- Heckman J., *Sample selection bias as a specification error*, „Econometrica" 1979, No. 47.
- Mastrogiacomo M., Bosch N., Gielen M., Jongen E., *Heterogeneity in Labour Supply Responses: Evidence from a Major Tax Reform*, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics", No. 79, Issue 5.
- Myck M., *Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*, CenEA Working Paper Series WP01/16, 2016.
- Myck M., *Stability of elasticity estimates in the context of significant changes in labour market incentives*, CenEA Working Paper Series WP01/14, 2014.
- *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, red. P. Lewandowski, J. Rutkowski, Warszawa 2017.
- Wojciechowski P., *Programowanie reformy jednolitej daniny w 2016 r. w świetle koncepcji bazy i nadbudowy*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka" 2019, nr 1.
- Zawisza T., *Optimal Taxation of Employment and Self-Employment: Evidence from Poland and Implications*, 2019.

Potential impact of more progressive labour taxation on the labour input in Poland

We assess the potential labour input effects of a reform increasing the progressivity of labour taxation in Poland. We combine findings from the literature on labour input elasticity and estimates from the Labour Force Survey data to identify those groups of people whose labour input may noticeably alter in response to the changes in taxation. We have found that about 2.85 million people would increase their labour input in response to higher net wages. About 220 thousand people may reduce labour input as their net wages would decline.

Key words: progressive taxation, labour market participation, labour input elasticity

Ewa Flaszyńska, Jacek Męcina

Aktywne starzenie się jako wyzwanie dla rynku pracy w Polsce i w pozostałych krajach Europy

Starzenie się społeczeństwa jest wyzwaniem dla europejskiego rynku pracy i systemów zabezpieczenia społecznego. Proces ten jest obserwowany w Polsce od ponad 25 lat – wydłuża się przeciętne trwanie życia, a dzietność spada tak, że nie zapewnia zastępowalności pokoleń. W ciągu najbliższego ćwierćwiecza liczba Polaków zmniejszy się o blisko 2,8 mln obywateli*, a co drugi mieszkaniec kraju będzie miał powyżej 50 roku życia. Cele artykułu to przedstawienie sytuacji starszych pracowników na rynku pracy oraz analiza możliwości utrzymania ich potencjału i przywracania na ten rynek, gdy stają się bezrobotni. W artykule przyjęto tezę, że starzenie się społeczeństwa wpływa na zmiany w strukturze pracujących według wieku i spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, czego konsekwencją jest zmniejszanie się siły roboczej. Dlatego kluczową rolę w najbliższych latach będzie odgrywać aktywizacja osób dotąd wykorzystywanych w niedostatecznym stopniu, m.in. osób starszych. Pracodawcy muszą nauczyć się spożytkować umiejętności i doświadczenie starszych ludzi w sposób dostosowany do ich wieku i stanu zdrowia.

Słowa kluczowe: aktywizacja zawodowa, aktywne starzenie się, pracownicy 50+, rynek pracy

Otrzymano: 9.02.2020
Zaakceptowano po recenzjach: 27.09.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0015.3119

* Główny Urząd Statystyczny, *Osoby powyżej 50 roku życia na rynku pracy w 2018 r.*, 2019.

Wprowadzenie

Polska, podobnie jak inne kraje rozwinięte, doświadcza starzenia się populacji. W Polsce odsetek ludności w wieku co najmniej 65 lat, który w 2019 r. wyniósł 13,5 proc.[1], wzrośnie w 2060 r. do 34,5 proc. i będzie niemal najwyższy w Unii Europejskiej (UE)[2]. Starzenie się populacji oznacza zwiększenie oczekiwanej długości życia i zmniejszenie liczby urodzeń. W wyniku tych procesów zmieni się struktura ludności według wieku: liczba osób w wieku zbliżonym do wieku emerytalnego wzrośnie, a liczba młodych zmaleje. W ten sposób zwiększy się obciążenie systemów emerytalnych, co stworzy ryzyko dla ich stabilności finansowej. Wzrosną koszty pracy. W dłuższej perspektywie może to oznaczać zmniejszenie dynamiki otwierania nowych przedsiębiorstw, wzrost bezrobocia i spowolnienie gospodarcze.

Raport Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) *Working Better with Age* przewiduje, że w Polsce mediana wieku populacji wzrośnie z 40 lat (2018 r.) do 45 lat w połowie lat 50. XXI w., a stosunek osób w wieku 65 lat i starszych do osób w wieku produkcyjnym (15–64 lat) wzrośnie z 1:4 w 2018 r. do 2:5 w 2050 r.[3] Ustawowy wiek emerytalny wzrósł w wielu krajach i obecnie najczęściej wynosi 67 lat. Zachęcanie do późniejszego przechodzenia na emeryturę i wzrost wynagrodzeń osób w starszym wieku to jedne z głównych zaleceń OECD. W zaleceniach tych znalazły się również wytyczne do usuwania barier w zakresie zatrudniania i zatrzymywania starszych pracowników w firmie oraz poprawy zdolności do zatrudnienia osób starszych dzięki podejściu opartym na cyklu życia. Jednocześnie autorzy raportu zwracają uwagę, że brak działań mających na celu poprawę sytuacji starszych pracowników na rynku pracy może doprowadzić do pogorszenia ich warunków życia i do niezrównoważonego wzrostu wydatków socjalnych.

Opublikowany przez ekspertów firmy doradczej PwC raport *Golden Age Index*, oceniający poziom wykorzystania na rynku pracy potencjału osób w wieku powyżej 55 lat, wskazuje, że Polska nie wykorzystuje go w pełni[4]. Na 35 krajów OECD Polska znalazła się na 30 miejscu w rankingu. Zdaniem ekspertów z PwC złożyło się na to kilka czynników, m.in. niska w odniesieniu do innych krajów stopa zatrudnienia osób w wieku 55–64 lat w Polsce. Spośród przebadanych krajów potencjał starszych pracowników jest najlepiej wykorzystywany w Islandii, Nowej Zelandii i Izraelu.

Głównymi barierami w przedłużaniu w Polsce aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym są przede wszystkim: pogarszający się stan ich zdrowia,

1 Główny Urząd Statystyczny, zakładka *Struktura ludności*, stat.gov.pl (7.03.2020).

2 *Demographic and human capital scenarios for the 21st century, 2018 assessment for 201 countries*, eds. W. Lutz, A. Goujon i in., 2018, s. 211 i nast.

3 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Working Better with Age, Ageing and Employment Policies*, Paris 2019, https://doi.org/10.1787/c4d4f66a-en.

4 PwC, *Golden Age Index*, Warszawa 2018.

niesprzyjające warunki pracy oraz obowiązki rodzinne i opiekuńcze, a także utrata przez nich zatrudnienia na kilka lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego[5]. Zły stan zdrowia jest wspominany w kontekście obaw dotyczących możliwości utrzymania zatrudnienia do wieku emerytalnego oraz deklaracji o przejściu na emeryturę tak szybko, jak to możliwe. Decyzja o wyjściu z rynku pracy i przejściu na emeryturę lub skorzystaniu z innych świadczeń jest silnie uzależniona od jakości miejsca pracy. Możliwości kształtowania sposobu pracy, jej bezpieczeństwa i wynagrodzenia odpowiedniego do wysiłku lub szanse rozwoju w firmie zwiększają motywację do aktywności i przedłużają życie zawodowe. Brak uwzględnienia zdolności psychofizycznych pracownika, niska elastyczność warunków pracy lub złe warunki pracy zniechęcają osoby w starszym wieku do kontynuowania aktywności zawodowej. Osoby starsze i o niskich kwalifikacjach uczestniczą w szkoleniach znacznie rzadziej niż młodsze i bardziej wykwalifikowane[6]. Brak ofert szkoleniowych dopasowanych do predyspozycji i zainteresowań osób starszych sprawia, że trudniej jest się im utrzymać na rynku pracy lub zmienić miejsce zatrudnienia. Obecnie 1/3 osób w wieku 55–65 lat nie ma umiejętności obsługi komputera ani doświadczenia w pracy na nim.

Tymczasem w Polsce nadal istnieje potencjał do zwiększenia zatrudnienia osób w wieku 50–64 lat. Wskaźnik zatrudnienia dla tej grupy jest niższy w porównaniu z innymi krajami. Osoby w starszych grupach wiekowych są narażone na dłuższe pozostawanie bez pracy, co z kolei wynika z niższego wykształcenia, jakim się legitymują, oraz na mniejsze zainteresowanie zatrudnieniem ich przez pracodawców. Ale, co należy podkreślić, osoby, które w nadchodzących latach wejdą w wiek 50+, to osoby z wyższym wykształceniem (często w odróżnieniu od obecnych pięćdziesięcio- i sześćdziesięciolatków) i cechujące się większą aktywnością zawodową.

Starzenie się społeczeństwa jest wyzwaniem dla europejskich rynków pracy i systemów zabezpieczenia społecznego. Według prognoz Komisji Europejskiej (KE) produktywność w Polsce w latach 2016–2070 spadnie z 2,1 do 1,5[7]. Jednak związek między produktywnością a starzeniem się nie zawsze jest jednoznaczny. KE szacuje, że około 45 proc. siły roboczej w UE koncentruje się w zawodach, w których wydajność maleje wraz z wiekiem, a tylko 25 proc. w zawodach, w których wydajność wraz z wiekiem wzrasta.

Cele niniejszego artykułu to przedstawienie sytuacji starszych pracowników na rynku pracy oraz analiza możliwości utrzymania ich potencjału zawodowego i przywracania na rynek pracy w sytuacji, gdy stają się bezrobotni. W artykule przyjęto

5 A. Chłoń-Domińczak, D. Holzer-Żelażewska, A. Maliszewska, *Analityczny Raport Uzupełniający Nr 3. Polacy po pięćdziesiątce: praca i emerytura*, 2017, s. 218–219.

6 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *op. cit.*

7 *Country Report Poland 2019, 2019 European Semester: Assessment of progress on struc-tural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No. 1176/2011*, COM(2019) 150 final, Brussels 2019, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52019DC0150 (14.03.2020).

tezę, że starzenie się społeczeństwa wpływa na zmiany w strukturze pracujących według wieku i spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, czego konsekwencją jest zmniejszanie się siły roboczej. Dlatego kluczową rolę w najbliższych latach odgrywać będzie aktywizacja osób angażowanych dotąd w niedostatecznym stopniu, m.in. osób starszych. Pracodawcy muszą nauczyć się wykorzystywać umiejętności i doświadczenie starszych ludzi w sposób dostosowany do ich wieku i stanu zdrowia. Przy czym na aktywność tych osób należy patrzeć w sposób kompleksowy – uwzględniając (obok wspomnianego stanu zdrowia) obowiązki, które na nich spoczywają, sytuację finansową, otoczenie społeczne i dostępną infrastrukturę, a także nawyki (w tym kulturalne).

Osoby 50+ na rynku pracy

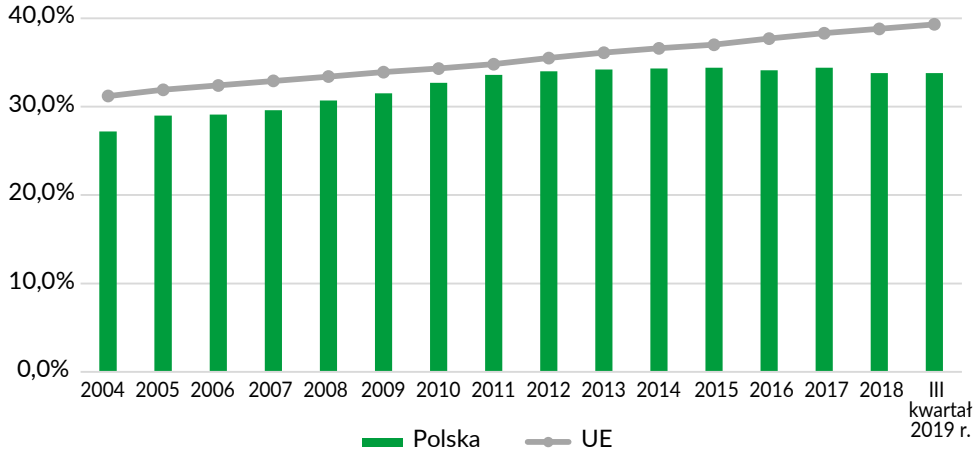
Rok 2019 był w Polsce kolejnym rokiem, w którym utrzymywała się dobra sytuacja gospodarcza, rosła liczba pracujących, a bezrobocie spadało. Na polski rynek pracy miało wpływ wiele różnych czynników, takich jak zmiany w regulacjach prawnych (wyższa stawka godzinowa i większe minimalne wynagrodzenie), rosnący postęp technologiczny, kurczące się zasoby pracowników czy transformacje w edukacji. Z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) wynika, że w IV kwartale 2019 r. liczba pracujących wyniosła 16,4 mln, a na umowach o pracę na czas nieokreślony pracowało 10,4 mln osób, tj. 79 proc. pracowników najemnych[8]. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w końcu 2019 r. wyniosła 866,4 tys. osób i była o 102,5 tys. osób, tj. o 10,6 proc., niższa niż w końcu 2018 r. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu 2019 r. wyniosła 5,2 proc.[9]

Wskaźniki obrazujące kształtowanie się aktywności zawodowej były silnie skorelowane z wiekiem, najkorzystniejsze wartości przypadły osobom w wieku 35–44 lat, a najgorsze wartości osobom młodym (w wieku 15–24 lat) oraz w wieku przedemerytalnym. W ostatnich latach można jednak zaobserwować pewną poprawę (do roku 2017) podstawowych wskaźników opisujących sytuację na rynku pracy osób powyżej 50 roku życia. Współczynnik aktywności zawodowej, który informuje o stosunku osób w aktywności zawodowej (tzn. pracujących i bezrobotnych) w danym wieku (najczęściej 15–64 lat, lub 15+) do ogółu ludności w tym wieku, dla osób w wieku 50 lat i więcej od 2013 r. utrzymywał się na poziomie powyżej 33 proc. (w III kwartale 2019 r. wyniósł 33,8 proc., przy średniej dla Unii Europejskiej 39,3 proc.). Oznacza to, że w omawianej grupie wiekowej zaledwie co trzecia osoba pozostawała aktywna zawodowo.

8 Główny Urząd Statystyczny, *Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w 2018 r.*, 2019.

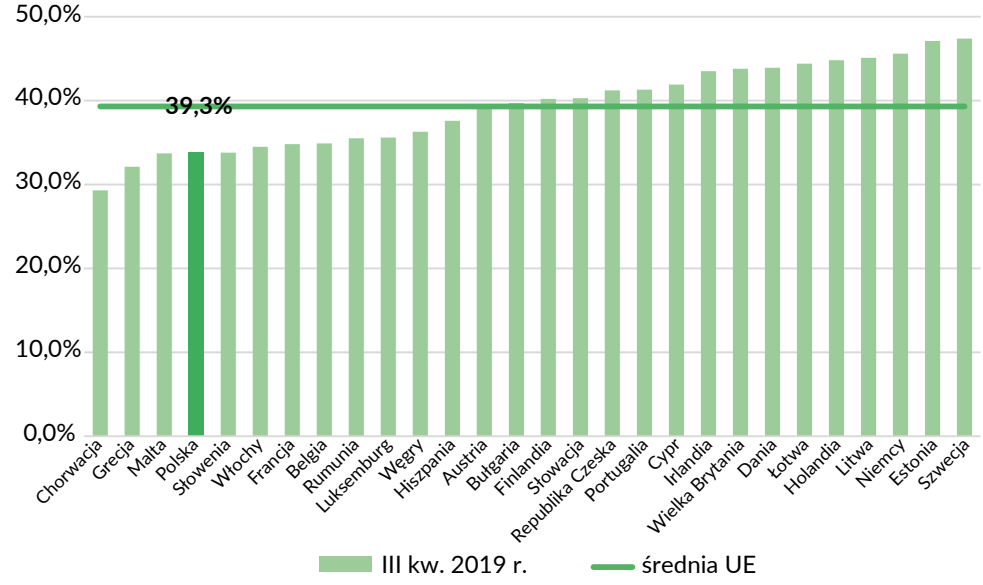
9 Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Osoby powyżej 50 roku życia na rynku pracy w 2018 roku*, 2019.

Wykres 1. Współczynnik aktywności zawodowej osób powyżej 50 roku życia w Polsce i UE w latach 2004–2019



Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii

Wykres 2. Współczynnik aktywności osób powyżej 50 roku życia w III kwartale 2019 r. w krajach Unii Europejskiej



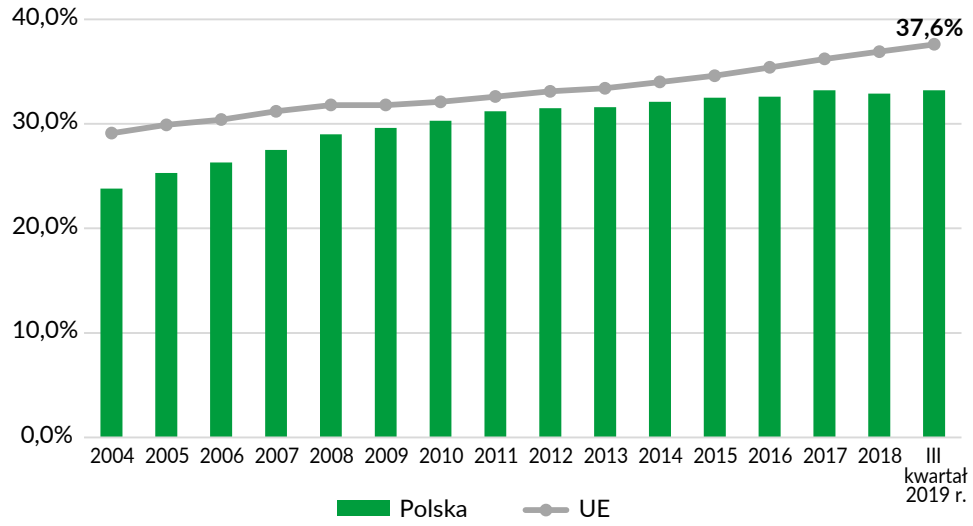
Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii

W tej grupie wiekowej mężczyźni, zarówno w Polsce, jak i w pozostałych państwach Unii, charakteryzowali się większą niż kobiety aktywnością zawodową na rynku pracy. W państwach europejskich aktywni zawodowo, powyżej 50 roku życia, są prawie co drugi mężczyzna i co trzecia kobieta. W Polsce gorsze wskaźniki osiągają kobiety – pracuje

co czwarta kobieta w wieku powyżej 50 lat[10]. Kobiety na rynku pracy napotykają bariery w postaci: nieelastycznego czasu pracy, nieatrakcyjnych finansowo stanowisk i fizycznie miejsc pracy, obciążenia obowiązkami domowymi i opiekuńczymi, braku uznania ich nieodpłatnej pracy opiekuńczej, braku instytucji świadczących usługi opiekuńcze dla zależnych członków rodziny.

Na przestrzeni ostatniej dekady, w latach po wejściu Polski do Unii Europejskiej, odnotowywaliśmy stały wzrost wskaźnika zatrudnienia (czyli wskaźnika określającego, jaki odsetek ludności pracuje zawodowo) osób 50+, jednak od 2016 r. obserwujemy jego nieznaczny spadek. W III kwartale 2019 r. wskaźnik ten dla osób 50+ wyniósł 33,2 proc., przy średniej dla Unii Europejskiej 37,6 proc. Dystans Polski do UE (28 państw w 2019 r.) w zakresie wskaźnika zatrudnienia osób starszych był znaczny.

Wykres 3. Wskaźnik zatrudnienia osób powyżej 50 roku życia w Polsce i UE w latach 2004–2019



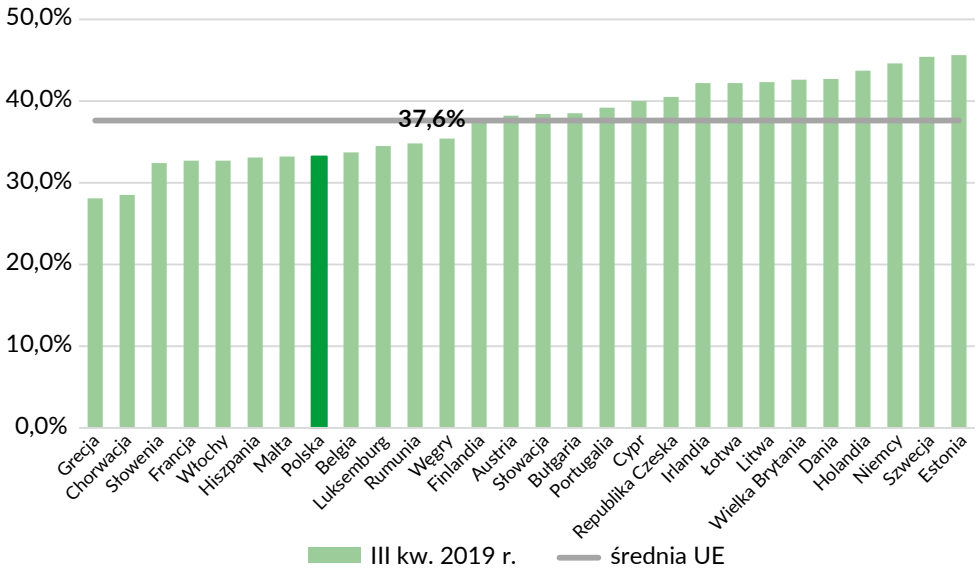
Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii

W III kwartale 2020 r., a więc w trakcie trwania pandemii COVID-19, współczynnik aktywności zawodowej w grupie osób 50–64-letnich wyniósł 62,4 proc. (wzrost o 2 pkt proc. w stosunku do III kw. 2019 r.), zaś wskaźnik zatrudnienia osiągnął 61,1 proc. (wzrost o 1,9 pkt proc.). Warto zauważyć, że zmniejszył się dystans Polski do UE w zakresie ww. wskaźników (w III kw. 2019 r. w przypadku współczynnika aktywności zawodowej wynosił 9,7 pkt proc., podczas gdy w III kw. 2020 r. było to już 8,5 pkt proc., a w przypadku wskaźnika zatrudnienia nastąpił spadek z 7,5 pkt proc. do 5,9 pkt proc.). Wciąż jednak wartości dla obu wskaźników wśród osób starszych znacząco odbiegają od tych osiąganych wśród osób w wieku produkcyjnym[11].

10 Główny Urząd Statystyczny, *Osoby powyżej…, op. cit.*

11 Dane Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii.

Wykres 4. Wskaźnik zatrudnienia osób powyżej 50 roku życia w III kwartale 2019 r. w krajach Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii

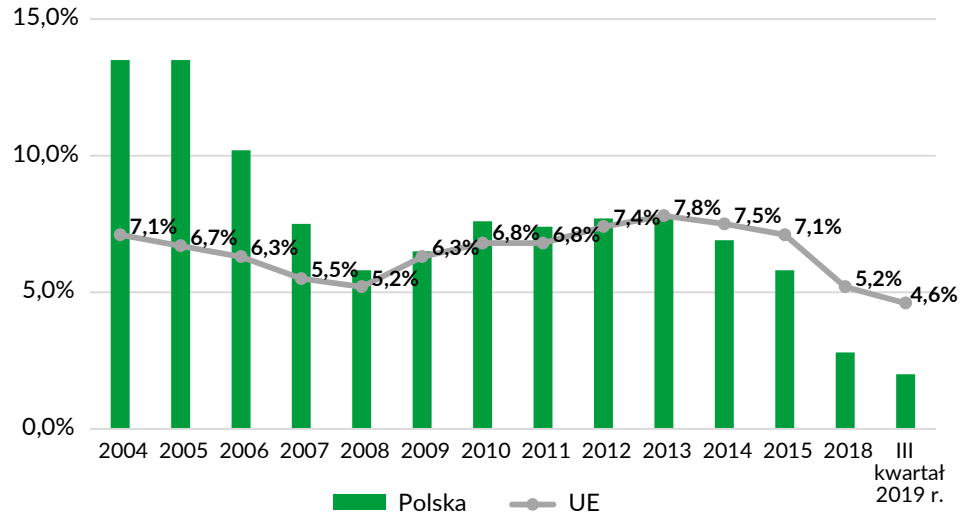
Wysokość stopy bezrobocia dla osób w wieku 50+ w okresie czterech ostatnich lat systematycznie malała. Na koniec 2019 r. stopa bezrobocia osób w wieku 50–64 lat w Polsce wyniosła 2 proc., przy średniej 4,6 proc. dla Unii Europejskiej. Osoby powyżej 50 roku życia stanowiły 27,2 proc. ogółu zarejestrowanych bezrobotnych, w liczbach bezwzględnych były to 235 672 osoby. Do spadku bezrobocia przyczyniły się wysoka liczba ofert pracy, jaką dysponują urzędy pracy, oraz instrumenty aktywnej polityki rynku pracy.

W III kw. 2020 r. stopa bezrobocia liczona wg metodologii BAEL wyniosła w grupie osób w wieku 50–64 lat 2 proc., tj. tyle samo co w III kw. 2019 r. W tym samym czasie stopa bezrobocia osób w wieku 15–64 lat wzrosła o 0,1 pkt proc. (w UE-27 w obu grupach nastąpił wzrost tego wskaźnika, odpowiednio o 0,5 pkt proc. w grupie 50–64 lat i o 1 pkt proc. w grupie 15–64 lat).

Zmiany struktury wiekowej bezrobotnych to przede wszystkim skutek transformacji demograficznych, ale nakładają się na to również zmiany dotyczące ustawowego wieku emerytalnego czy też – niezależne od istniejących przepisów – utrwalone stereotypy dotyczące wieku poszukiwanych przez pracodawców pracowników. W strukturze bezrobotnych powyżej 50 roku życia dominowały osoby zamieszkałe w mieście, mężczyźni, bezrobotni z mniejszym niż wśród młodych udziałem osób z dyplomami wyższych uczelni. Bezrobotni powyżej 50 roku życia są jednak słabiej wykształceni niż młodzi nieaktywni zawodowo – ponad 70 proc. posiada wykształcenie gimnazjalne/podstawowe i poniżej lub zasadnicze zawodowe/branżowe i tylko 6 proc. posiada wykształcenie wyższe. Osoby te poszukiwały pracy przez ponad 24 miesiące, co potwierdza, że osoby

starsze, jeśli już trafią do rejestrów urzędów pracy, to pozostają w nich dłużej. Warto również dodać, że blisko 5 proc. z nich nie ma żadnego stażu pracy, a ponad 9 proc. posiada staż do 1 roku – brak im zatem tak wymaganego przez pracodawców doświadczenia zawodowego. Na sytuację osoby na rynku pracy wpływ ma również jej stan zdrowia – co 10 zarejestrowany bezrobotny powyżej 55 roku życia był osobą z niepełnosprawnością.

Wykres 5. Stopa bezrobocia osób w wieku 50–64 lat w Polsce i UE w latach 2004–2019



Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii

Zmiany demograficzne oraz kryzys wywołany pandemią wpłynęły również na strukturę bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy. W 2020 r. nastąpił wzrost liczby bezrobotnych powyżej 50 roku życia o 31,8 tys., tj. o 13 proc., przy wzroście liczby bezrobotnych ogółem o 18,2 proc. Udział osób 50+ wśród ogółu nieaktywnych zawodowo spadł z 26,7 proc. w końcu stycznia 2020 r. do 25,5 proc. w końcu stycznia 2021 r. Było to spowodowane napływem młodszych bezrobotnych w wyniku pogorszenia się koniunktury gospodarczej w części branż najbardziej dotkniętych kryzysem, w których zazwyczaj przeważa liczba młodych pracowników (branża gastronomiczna, rozrywkowa, fitness).

Aktywizacja i przywracanie na rynek pracy osób dojrzałych stanowią duże wyzwanie dla publicznych służb zatrudnienia ze względu na szereg czynników (ograniczenia tych osób wynikające z: niższego poziomu sprawności niż u młodszych pracowników, niedopasowania kwalifikacji do potrzeb szybko zmieniającej się gospodarki, mniejszej skłonności do mobilności, statystycznie niższego poziomu wykształcenia oraz negatywnych stereotypów dotyczących wieku wśród pracodawców) i są często trudne. W ramach działań realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia zaktywizowano w 2019 r. 287,7 tys. bezrobotnych, w tym ponad 41,5 tys. osób w wieku 50 lat i więcej (którzy stanowili 14,4 proc. ogółu aktywizowanych). W całym 2020 r. zaktywizowano

213,5 tys. bezrobotnych, w tym 30,1 tys. osób powyżej 50 roku życia (tj. 14,1 proc. aktywizowanych)[12]. Osoby 50+ najczęściej były kierowane do pracy subsydiowanej i prac społecznie użytecznych oraz na staże i szkolenia, co jest szczególnie istotne w kontekście zdobywania niezbędnych do funkcjonowania na rynku pracy doświadczenia i umiejętności.

Tabela 1. Bezrobotni powyżej 50 roku życia w Polsce w latach 2005–2019

Rok	Liczba bezrobotnych na koniec grudnia danego roku	Liczba bezrobotnych powyżej 50 r.ż. w końcu okresu sprawozdawczego	Odsetek bezrobotnych powyżej 50 r.ż. wśród bezrobotnych ogółem	Liczba bezrobotnych korzystających z aktywnych form zatrudnienia w końcu okresu sprawozdawczego	Liczba bezrobotnych powyżej 50 r.ż. korzystających z aktywnych form zatrudnienia w końcu okresu sprawozdawczego	Udział bezrobotnych powyżej 50 r.ż. korzystających z aktywnych form zatrudnienia ogółem w %
2005	2 773 000	440 393	15,9	567 669	43 631	7,7
2006	2 309 410	435 142	18,8	607 779	62 893	10,3
2007	1 746 573	379 826	21,7	674 263	85 083	12,6
2008	1 473 752	317 904	21,6	668 102	92 622	13,9
2009	1 892 680	391 672	20,7	697 370	95 240	13,7
2010	1 954 706	421 674	21,6	804 597	118 231	14,7
2011	1 982 676	441 443	22,3	323 345	63 726	19,7
2012	2 136 815	486 445	22,8	440 786	83 683	19,0
2013	2 157 883	524 558	24,3	475 703	95 661	20,1
2014	1 825 180	474 911	26,0	504 888	90 373	17,9
2015	1 563 339	429 763	27,5	516 515	78 625	15,2
2016	1 335 155	376 948	28,2	510 791	78 068	15,3
2017	1 081 746	298 561	27,6	485 054	71 898	14,8
2018	968 888	262 704	27,1	343 689	54 174	15,8
2019	866 374	235 672	27,2	287 707	41 508	14,4

Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii

Aktywizacja osób w wieku 50+ w państwach członkowskich Unii Europejskiej i Szwajcarii

Przedłużenie życia zawodowego jest przede wszystkim wyzwaniem dla krajowej polityki zatrudnienia. Publiczne służby zatrudnienia (PSZ) są jednym z podmiotów zaangażowanych w ten proces. Podstawowym zadaniem PSZ jest świadczenie usług dla bezrobotnych, w tym starszych bezrobotnych, oraz ułatwienie im powrotu na rynek

12 Dane Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii.

pracy. Starzenie się społeczeństwa może wpływać na poszukiwanie przez PSZ nowych rozwiązań we wspieraniu w zatrudnieniu, np. kierowanie starszych pracowników do zatrudnienia w firmach borykających się z niedoborem siły roboczej. Długoterminowe skutki obecnych procesów demograficznych to m.in.:

- starzejący się klienci PSZ (jako skutek starzenia się siły roboczej ogólnie),
- potencjalnie rosnąca grupa klientów PSZ (jako skutek wzrostu liczby bezrobotnych, którzy w przeciwnym razie opuściliby zasoby pracy przez wcześniejsze przejście na emeryturę lub inne programy w systemie opieki społecznej).

Aby lepiej wspierać dłuższe życie zawodowe, PSZ i polityka społeczna muszą odnieść się do typowych obaw pracodawców: dotyczących starszych pracowników i przeszkód, które takie osoby napotykają w procesie poszukiwania pracy.

Istnieje wiele przykładów strategii i środków, które wykorzystują oddziały PSZ w państwach członkowskich Unii Europejskiej i które odnoszą się do barier w zatrudnieniu starszych pracowników[13]. Większość unijnych PSZ nie ma specjalnych środków ukierunkowanych na wsparcie aktywności zawodowej starszych pracowników, ale zapewnia im usługi i instrumenty w ramach programów otwartych dla wszystkich osób poszukujących pracy, w oparciu na ich indywidualnych potrzebach. Programy te obejmują:

1. Tymczasowe dopłaty do wynagrodzeń – są najczęstszym rodzajem programów dostosowanych do osób starszych i do innych poszukujących pracy, których trudno zaktywizować lub znaleźć dla nich odpowiednie zatrudnienie (np. w Niemczech czy Finlandii). Uzasadnieniem subsydiowania kosztów wynagrodzeń jest zrekompensowanie pracodawcom potencjalnej niższej produktywności tych osób i ryzyka związanego z zatrudnieniem starszych pracowników obniżeniem kosztów płac. Oprócz „klasycznego" wsparcia zatrudnienia w ramach narzędzi aktywnych polityk rynku pracy niektóre państwa członkowskie UE oferują jako zachętę tymczasowe lub stałe obniżenie świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego.
2. Dotacje do wynagrodzeń, które są stosowane częściej dla pracowników w przedziale wiekowym 45–55 lat niż dla pracowników w wieku 55 lat i starszych. Ocena dopłat do wynagrodzeń dla starszych pracowników wykazuje mieszane, a w najlepszym razie ograniczone pozytywne skutki. Kluczowym czynnikiem sukcesu programów dla starszych pracowników jest ukierunkowanie na tę grupę wiekową. Jeśli nie jest precyzyjne, to przemieszczenie efektu może być duże, jeśli ukierunkowanie jest z kolei zbyt rygorystyczne, to istnieje ryzyko stygmatyzacji i niskiej absorpcji. Przykładem programu, w ramach którego występowały czasowe dotacje do wynagrodzenia pracowników, był program „Zwischenverdienst" w Szwajcarii, którego założeniem było uczynienie niskopłatnych prac atrakcyjniejszymi niż zasiłek dla bezrobotnych. Podobny program istniał również w Niemczech w latach 2003–2011, jednak nie był do końca efektywny.

13 European Network of Public Employment Services, *PES Strategies in Support of an Ageing Workforce. Study report*, 2019.

3. Dodatki do wynagrodzeń starszych bezrobotnych, które są czasami wykorzystywane. Częściowo rekompensują tym osobom przyjęcie zatrudnienia za wynagrodzenie niższe niż zwyczajowe (Szwajcaria i Niemcy). Podejście to opiera się na spostrzeżeniu, że starsi bezrobotni mają nierealistyczne oczekiwania co do płacy wstępnej i mogą takiej propozycji nie akceptować lub mogą ubiegać się o pracę o niższym wynagrodzeniu niż zwyczajowe. Dodatki mogą być również stosowane w odpowiedzi na tzw. pułapkę świadczeń, w przypadku której różnica dochodów netto między niskopłatną pracą a świadczeniami jest niewielka. Podobnie jak w przypadku dotacji na zatrudnienie dodatki prowadzą do regularnego zatrudnienia, choćby tymczasowego, i zapobiegają dłuższym okresom bezrobocia.
4. Specjalne usługi pośrednictwa pracy dla starszych pracowników, które są, po dopłatach do wynagrodzeń, drugim najczęstszym ukierunkowanym wsparciem dla tej grupy osób. Podejście to opiera się na spostrzeżeniu, że starsi bezrobotni, zwłaszcza pracownicy zwolnieni po dłuższym okresie ciągłego zatrudnienia, muszą nauczyć się racjonalnego podejścia do dostępnych możliwości zatrudnienia, zmniejszyć nierealistyczne oczekiwania płacowe oraz poprawić swoje umiejętności poszukiwania pracy i aplikowania. Niektóre PSZ podkreślają również potrzebę lepszego szkolenia własnej kadry pod kątem poradnictwa dla starszych osób. Przykładem takiej inicjatywy był projekt holenderskich PSZ pn. „Talent 55+", w ramach którego w klubach pracy starsi bezrobotni mieli możliwość wymiany doświadczeń i informacji. Spotkania były wspierane przez wyspecjalizowanych trenerów (*work coach*). Osoby biorące udział w projekcie miały możliwość uzyskania wsparcia w zakresie np. przygotowania planu poszukiwania pracy, doradztwa, testów kompetencyjnych. Po upływie trzech miesięcy osoby otrzymywały intensywniejsze wsparcie, co miało wzmocnić ich motywację do poszukiwania pracy i zbudować pewność siebie.
5. Szkolenia dla bezrobotnych – oferta tych szkoleń zależy od grupy wiekowej. W przypadku pracowników w wieku 55+ ofert szkoleniowych jest z reguły mało lub dotyczą szkolenia w miejscu pracy, podczas którego gotowy do podjęcia pracy starszy bezrobotny odświeża swoje umiejętności i uczy się nowych, zgodnych z wymaganiami i specjalizacją firmy: nabywa doświadczenie już w danej organizacji, np. w ramach subsydiowanych staży lub subsydiowanego zatrudnienia. Takie szkolenie jest popularnym wsparciem w poszukiwaniu pracy, nie tylko ze względu na jego skuteczność, ale również ze względu na stosunkowo niski koszt. Krótkoterminowe szkolenie (trwające kilka tygodni) jest także częstym wyborem, może zakończyć się nawet formalną certyfikacją. Długoterminowe intensywne szkolenie zawodowe zwykle nie stanowi skutecznej opcji, zależy to od wieku bezrobotnego i horyzontu czasowego kariery zawodowej.
6. Środki wspierające samozatrudnienie – jest ono ważną formą elastycznego zatrudnienia ze względu na rozwój kariery, ale nie jest skutecznym rozwiązaniem w stosunku do starszych pracowników.

7. Polityki zapobiegawcze zorientowane na miejsce pracy, które uzupełniają wsparcie PSZ dla osób poszukujących pracy, odnosząc się do konsekwencji zmian demograficznych. W wielu państwach członkowskich UE PSZ odegrały znaczącą rolę w szeroko zakrojonych kampaniach zwalczających dyskryminację ze względu na wiek i promujących świadomość sytuacji demograficznej w przedsiębiorstwach i wśród opinii publicznej. W większości państw członkowskich UE kształcenie ustawiczne starszych pracowników nie jest częste. Zwiększenie liczby starszych pracowników w szkoleniach jest często postrzegane jako kluczowa strategia promowania dłuższego życia zawodowego. Wiele PSZ zainicjowało programy mające na celu zwiększenie możliwości szkolenia starszych osób pozostających w zatrudnieniu. Dostępne dowody na skuteczność takiego środka zapobiegawczego nie są jednak mocne. Poprawę wskaźników zatrzymania osoby w miejscu pracy osiągnięto przede wszystkim dzięki regulacjom w systemie emerytalnym. Podejście to może jednak nie być zrównoważone w przypadku braku uzupełniających polityk ukierunkowanych na miejsce pracy.

Większość PSZ organizuje swoje usługi dla osób poszukujących pracy według ich indywidualnych potrzeb, są dostępne dla wszystkich klientów PSZ. Stosunkowo niewiele państw stosuje specjalne środki wobec starszych pracowników. Kluczowe usługi PSZ pomagają profilować i segmentować klientów w tych przypadkach, gdzie stosowane są bardziej ogólne kategorie (np. odległość od rynku pracy, niedobory umiejętności i uszczerbki zdrowia). Nie ma pełnego obrazu strategii PSZ i środków wspierających starszych pracowników ani informacji, czy realizowana jest jakakolwiek konkretna polityka. Brak jest również systematycznych danych na poziomie UE dotyczących profilu uczestnictwa starszych pracowników w aktywnych programach rynku pracy.

Wartym opisania przykładem wspierania aktywizacji zawodowej osób powyżej 50 roku życia jest niemiecka inicjatywa „Perspektywa 50+". Był to duży, skonsolidowany program na rzecz reintegracji społecznej długotrwale bezrobotnych starszych pracowników (50+). Jego realizacja była zdecentralizowana dzięki ponad 70 regionalnym paktom na rzecz zatrudnienia, w których uczestniczyli pracodawcy oraz wszystkie podmioty lokalne. W ramach programu świadczono różne usługi, najczęściej były to indywidualne doradztwo w zakresie poszukiwania pracy i szkolenia. Około jedna trzecia uczestników korzystała z subsydiów płacowych (dofinansowanie do 50 proc. wynagrodzenia przez maksymalny okres 36 miesięcy). Lokalne pakty na rzecz zatrudnienia pozwalały decydować o miejscowej ofercie usług. Chociaż była swoboda w opracowywaniu nowych rodzajów programów, w dużej mierze korzystano z kombinacji istniejących instrumentów w ramach aktywnych polityk rynku pracy. Poziom wykorzystania programu był wysoki – wzięła w nim udział ok. jedna trzecia wszystkich bezrobotnych w starszym wieku. Wskaźniki integracji były wysokie również w odniesieniu do programu dla tej grupy docelowej. Komponent szkoleniowy obejmował szkolenia: zawodowe, w zakresie poszukiwania pracy oraz językowe (odpowiednio

27 proc., 27 proc. i 6 proc. wszystkich uczestników w 2010 r.). Wyniki oficjalnej oceny wskazują, że 41 proc. znalazło regularne zatrudnienie w ciągu co najmniej czterech tygodni, a 17 proc. w ciągu co najmniej sześciu miesięcy w okresie oceny (2010 r.). Największe korzyści z programu odnieśli starsi pracownicy, w wieku 50–59 lat. Ciekawymi inicjatywami realizowanymi w ramach „Perspektywy 50+" były programy łączenia w pary bezrobotnych młodych ludzi z bezrobotnymi osobami starszymi w celu zachęcenia ich do uczenia się od siebie nawzajem lub wsparcie finansowe starszych pracowników, którzy otrzymują niższe wynagrodzenie[14].

W Wielkiej Brytanii, która od 31 stycznia 2020 r. nie jest już członkiem UE, wsparcie zatrudniania bezrobotnych i poszukujących pracy jest szeroko dostępne, bez względu na wiek, i zwykle nie jest szczególnie nakierowane na osoby starsze. Jednak jak wykazują badania, starsi poszukujący pracy mają specyficzne i często niemożliwe do spełnienia potrzeby, co powoduje ich stosunkowo niską efektywność zatrudnieniową w ramach programów wspierających podjęcie pracy. Wyzwania związane z powrotem do pracy, jakie stoją przed osobami w wieku powyżej 50 lat, są zróżnicowane. Wspierając każdą osobę powyżej 50 roku życia, należy brać pod uwagę jej indywidualną sytuację na rynku pracy (np. możliwość jej szybkiego zatrudnienia), jej umiejętności i doświadczenie, a także szereg takich kwestii, jak: uwarunkowania zdrowotne, konieczność opieki nad nią, podnoszenie kwalifikacji, przekwalifikowanie, zasiłki i inne wsparcie finansowe. Praktyka Wielkiej Brytanii wskazuje na to, że do najbardziej efektywnych działań wspierających powrót do pracy osób powyżej 50 roku życia należą:

- dostosowanie działań do złożoności potrzeb (współpraca ze strony wielu podmiotów w celu zapewnienia elastycznego wsparcia),
- segmentacja dostarczanych usług (bardziej efektywne jest zapewnienie wsparcia celowego),
- spersonalizowane wsparcie doradcy,
- wsparcie motywacyjne,
- wsparcie przewodnie i motywujące środowisko,
- szybka odpowiedź na problem utraty pracy i wczesne zaangażowanie w poszukiwanie nowego zatrudnienia,
- certyfikowanie nabytych umiejętności i szkoleń,
- śródokresowy przegląd kariery zawodowej.

Warto podkreślić, że aktywizacja zawodowa osób powyżej 50 roku życia nie powinna ograniczać się tylko do pracy z bezrobotnymi czy poszukującymi pracy. Konieczny jest również dialog z pracodawcami, aby zmienić ich stereotypowe podejście do starszych pracowników. Będzie to niewątpliwie znaczące wyzwanie i zadanie, które będzie można realizować poprzez lokalne inicjatywy, np. dzięki sieciom, wpływom na tym obszarze,

14 ICON Institute Public Sector GmbH, *European Network of Public Employment Services. PES Strategies in Support of an Ageing Workforce – Study report*, November 2019, s. 7–9, 47, 51, https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/24cceb1c-0ce3–11ea-8c1f-01aa75ed71al (14.03.2020).

historiom zakończonym sukcesem i „mistrzom" zmian. Inicjatywy te będą efektywniejsze, gdy:

- połączy się istniejące usługi z nowymi modelami wsparcia osób starszych,
- dostarczy się wsparcie obowiązkowe i fakultatywne,
- zagwarantuje się dostęp do nieinstytucjonalnych punktów świadczących usługi w zakresie zatrudnienia i umiejętności (np. za pośrednictwem organizacji społecznościowych),
- zapewni się wsparcie wyszkolonych doradców, potencjalnie w podobnym wieku co osoby powyżej 50 roku życia, którzy z pewnością będą lepiej rozumieli potrzeby tych osób na rynku pracy[15].

Działania podejmowane przez władze publiczne

W polskim systemie prawnym istnieje szereg instrumentów, które zachęcają pracodawców do zatrudniania osób starszych. W szczególności instrumenty te umożliwiają: zmniejszenie części kosztów pracy związanych z zatrudnieniem pracowników w wieku 55 lat i więcej, okresowe współfinansowanie wynagrodzenia w związku z zatrudnieniem bezrobotnego w wieku 50+, współfinansowanie szkoleń dla pracowników w wieku 45 lat i więcej przez publiczne służby zatrudnienia.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1409, z późn. zm.) w art. 49 uznaje osoby powyżej 50 roku życia za będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a zatem uprawnione do wzmożonej pomocy. Osoby te mogą korzystać na zasadach ogólnych z całego wsparcia określonego w wyżej wymienionej ustawie, w tym m.in. z: pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, szkoleń, stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac społecznie użytecznych, dotacji i pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej i tworzenie nowych miejsc pracy, refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnego. Ponadto ustawa przewiduje instrumenty kierowane do pracodawców mające stanowić zachętę do zatrudniania osób w starszym wieku i wydłużania tym samym okresu aktywności zawodowej tych osób, tj.:

1. Pracodawca, do którego w ramach prac interwencyjnych został skierowany bezrobotny, który ukończył 50 rok życia, może liczyć na refundację wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne za tę osobę. Starosta może skierować bezrobotnych powyżej 50 roku życia do wykonywania pracy w ramach prac interwencyjnych przez okres do 24 miesięcy oraz dokonywać refundacji poniesionych przez pracodawcę kosztów na wynagrodzenia i składki na ubezpie-

15 D. Parsons, K. Walsh, *Employment support for over 50s: Rapid evidence review*, 2019, s. 7–9, https://www.ageing-better.org.uk/sites/default/files/2019–06/Employment-support-over-50s.pdf (14.03.2020).

czenia społeczne, jeżeli do pracy w zakresie prac interwencyjnych są kierowani bezrobotni, którzy:

a) spełniają warunki konieczne do nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego – refundacja jest przyznawana w wysokości do 80 proc. minimalnego wynagrodzenia za pracę i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia;
b) nie spełniają warunków koniecznych do uzyskania świadczenia przedemerytalnego – refundacja jest przyznawana w wysokości do 50 proc. minimalnego wynagrodzenia za pracę i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia.

2. Pracodawcy i inne jednostki organizacyjne zatrudniające osoby, które ukończyły 50 rok życia, są zwolnieni z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez okres 12 miesięcy. Z kolei pracodawcy oraz inne jednostki organizacyjne zatrudniające osoby w wieku powyżej 55 lat (kobiety) i 60 lat (mężczyźni) są całkowicie zwolnieni z tego obowiązku.
3. Pracodawcy lub przedsiębiorcy mogą również otrzymać dofinansowanie do wynagrodzenia zatrudnionego skierowanego bezrobotnego przez okres 12 (jeżeli bezrobotny ukończył 50 lat, a nie ukończył 60 lat) lub 24 miesięcy (jeżeli bezrobotny ukończył 60 rok życia).
4. Jeśli pracownicy oraz osoby wykonujące inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą, którzy są w wieku 45 lat i powyżej oraz którzy są zainteresowani pomocą w rozwoju zawodowym, zarejestrują się w urzędzie pracy jako poszukujący zatrudnienia, mogą otrzymać wsparcie w postaci:
   - finansowania przez starostę kosztów szkolenia z FP, w tym szkolenia zorganizowanego na podstawie trójstronnych umów szkoleniowych,
   - finansowania z Funduszu Pracy, w formie zwrotu, kosztów zakwaterowania i wyżywienia osoby skierowanej na szkolenie odbywane poza miejscem zamieszkania, jeżeli wynika to z umowy zawartej z instytucją szkoleniową,
   - finansowania, w formie zwrotu, całości lub części poniesionych przez taką osobę kosztów z tytułu przejazdu na szkolenie,
   - finansowania z FP, w formie zwrotu, kosztów przejazdu na egzamin,
   - częściowego sfinansowania z Funduszu Pracy kosztów szkolenia, jeżeli skierowanie na to szkolenie nastąpiło na prośbę poszukującego pracy albo organizacji lub instytucji pokrywającej część kosztów tego szkolenia,
   - pożyczki, której starosta może udzielić na wniosek poszukującego pracy, na sfinansowanie kosztów szkolenia do wysokości 400 proc. przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu podpisania umowy pożyczki, aby umożliwić podjęcie lub utrzymanie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej,
   - sfinansowania przez starostę ze środków FP, na wniosek poszukującego pracy, kosztów studiów podyplomowych należnych organizatorowi studiów – do wysokości 100 proc., jednak nie więcej niż 300 proc. przeciętnego wynagrodzenia.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewiduje także możliwość finansowania ze środków Funduszu Pracy, w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS), kształcenia i szkolenia pracowników. Ma to wpływać na szanse na dłuższe pozostanie starszych pracowników na rynku pracy dzięki możliwości dostosowania ich kompetencji do potrzeb pracodawców oraz do zmian społeczno-gospodarczych. KFS to wydzielona część środków Funduszu Pracy, przeznaczona na finansowanie kształcenia i szkolenia osób pracujących (pracowników i pracodawców). Jest to pula odpowiadająca kwocie 2 proc. przychodów ze składek na Fundusz Pracy za rok poprzedzający rok budżetowy. Minister właściwy do spraw pracy co roku ustala – we współpracy z Radą Rynku Pracy, skupiającą partnerów społecznych – priorytety wydatkowania 80 proc. środków KFS, zwanych pulą ministra. W ramach tych środków w 2020 r. zaplanowano wsparcie kształcenia ustawicznego w zidentyfikowanych w danym powiecie lub województwie zawodach deficytowych, kształcenia ustawicznego osób, które nie posiadają świadectwa dojrzałości czy też mają ponad 45 lat.

W Polsce starsi pracownicy stosunkowo często pracują na podstawie niestandardowych umów o pracę. Kilka lat temu podjęto dlatego działania zapobiegające nadmiernemu korzystaniu z takich umów i zapewniające minimalne standardy zabezpieczenia społecznego osobom pracującym na podstawie najpopularniejszych umów cywilnoprawnych. Wprowadzono minimalną stawkę godzinową (w 2020 r. wynosiła ona 17 zł) i obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, w tym składek emerytalnych, do wysokości co najmniej miesięcznego wynagrodzenia minimalnego.

Osiągnięcie wieku emerytalnego nie oznacza wycofania się z rynku pracy. W Polsce osoby, które osiągnęły ustawowy wiek emerytalny, mogą odłożyć przejście na emeryturę i kontynuować pracę. Każdy dodatkowy rok pracy spowoduje wzrost poziomu emerytury o około 8 proc.[16] Po osiągnięciu wieku emerytalnego możliwe jest także połączenie emerytury z pracą, bez żadnych ograniczeń dotyczących godzin pracy lub dochodów. Jednocześnie składki emerytalne są nadal opłacane w wyniku zatrudnienia takiego pracownika, co pozwala zwiększyć wysokość samej emerytury.

Przy powyżej opisanych tendencjach demograficznych i prognozach aktywizacja oraz zatrzymanie na rynku pracy osób w wieku niemobilnym nabierają szczególnej wagi. Odpowiedzią na wyzwania demograficzne są przygotowane i realizowane przez Polskę dokumenty strategiczne. Głównym dokumentem jest *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*[17] (SOR), przyjęta przez rząd 14 lutego 2017 r., której realizacja w długim okresie przyniesie przede wszystkim zmianę struktury PKB Polski w wyniku zwiększenia roli innowacji w jego tworzeniu. W SOR stwierdza się, że postępujące zmiany demograficzne i depopulacja w Polsce są tak duże, że aby utrzymać płynność życia społecznego i gospodarczego, nie wystarczy podniesienie poziomu zastępowalności pokoleń do wskaźnika 2,1. Podwyższenie wieku emerytalnego do 70 lat złagodziłoby proces kurczenia się zasobów pracy zaledwie o 20 proc. W związku

16 Tak wynika z wyliczeń ZUS. https://www.money.pl/emerytury/emerytura-bez-pospiechu-poczekaj-rok-a-sporo-zyskasz-6481072688232577a.html (8.09.2021).

17 *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/ informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju / (14.03.2020).

z tym w SOR podkreślono nieuchronność, w perspektywie długofalowej, przeprowadzenia głębokich reform w praktycznie każdej dziedzinie życia społecznego ze względu na zmiany struktury wiekowej. Reformy te muszą dotyczyć charakteru usług publicznych, formy świadczenia pracy, zmiany sposobu uczenia się, intensywności i dostępności profilaktyki zdrowotnej czy wypoczynku i rekreacji.

W SOR zwrócono uwagę, że wyżej opisane procesy demograficzne dają szansę na rozwój tzw. srebrnej gospodarki. Osoby starsze będą konsumentami specyficznych dla ich kategorii wiekowych usług, np. nakierowanych na profilaktykę zdrowotną czy odnoszących się do kwestii edukacyjnych (choćby tych związanych z funkcjonowaniem w rzeczywistości cyfrowej). Niemniej rozwój tego sektora nie spowoduje, że zagrożenia dla rynku pracy i te istniejące już na nim znikną.

Zgodnie z diagnozą zawartą w SOR ani zwiększenie dzietności, ani wydłużenie wieku aktywności zawodowej do 70 roku życia nie poprawi w sposób istotny sytuacji zapaści demograficznej, mającej znaczenie dla rynku pracy, systemów zabezpieczenia społecznego czy dla polityki fiskalnej państwa. Dlatego ważne jest z jednej strony nakierowanie polskiej polityki migracyjnej na takie tory, aby uzupełniać w coraz większym stopniu ubytki wykwalifikowanych pracowników osobami z innych, np. sąsiedzkich, krajów, a z drugiej utrzymywanie w pracy i przywracanie do zatrudnienia osób starszych (50+).

Temat aktywizacji zawodowej osób starszych na rynku pracy ze względu na wagę problemu został podjęty również w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego* (SRKL)[18]. W ramach SRKL przewidziane zostały różne działania na rzecz wspierania aktywności zawodowej osób po 50 roku życia, w tym m.in. poprzez: aktywne instrumenty rynku pracy, programy uzupełniania lub zmiany kwalifikacji, profilaktykę zdrowotną, elastyczne formy i sposoby świadczenia pracy, przeciwdziałanie dyskryminacji w zatrudnieniu, zachęty do dłuższej aktywności na rynku pracy.

Jednym z celów szczegółowych SRKL wprost wspierających aktywizację zawodową osób starszych są wzrost i poprawa wykorzystania potencjału kapitału ludzkiego na rynku pracy. Ten cel strategii odnosi się do sfery aktywności zawodowej w kontekście starzenia się społeczeństwa i pogłębiającego się deficytu zasobów siły roboczej na rynku pracy. Z tego względu aktywizacja zawodowa rezerw kapitału ludzkiego z różnych grup, w tym m.in. osób w wieku 50+, będzie odgrywać kluczową rolę w najbliższych latach. Wśród działań realizowanych w tym obszarze przewiduje się przedsięwzięcia, których celem jest zwiększenie zatrudnienia osób w wieku 50+ na polskim rynku pracy poprzez poprawę stanu ich zdrowia, kwalifikacji, a także rozwój kultury organizacji i środowiska pracy na bardziej przyjazny dla starszych pracowników.

W zależności od stopnia gotowości do pracy dotychczas nieaktywnych osób w wieku 50+ oraz od charakteru barier, które muszą przezwyciężyć, aby znaleźć zatrudnienie lub zmienić pracę na lepszą, dostępne są różne formy wsparcia. W szczególności są to aktywne instrumenty rynku pracy, w tym: informacja i doradztwo edukacyjno-zawodowe

18 Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, 2019, https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-strategii-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-do-roku-2020--z--perspektywa-do-2030-r (14.03.2020).

dla coraz szerszych kategorii dorosłych (nie tylko dla bezrobotnych), ocena kompetencji dorosłych potrzebna do planowania indywidualnych ścieżek rozwoju, walidacja umiejętności. Jest to także wsparcie związane z możliwościami aktywizacyjnymi oferowanymi przez podmioty ekonomii społecznej i solidarnej.

Wśród projektów strategicznych realizowanych w ramach SRKL na rzecz aktywizacji zawodowej osób starszych należy wymienić koordynowany przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii projekt badawczy „Wsparcie działań na rzecz osób 50 plus z myślą o utrzymaniu starszych pracowników na rynku pracy, w oparciu o informacje pozyskane między innymi z badania »Zdrowia, starzenia się populacji i procesów emerytalnych w Europie« (SHARE)". Jest to badanie panelowe, przeprowadzane wśród osób w wieku 50 lat i więcej, aby poznać warunki życia tej części populacji. Badanie ma na celu stworzenie bazy danych łączącej informacje o różnych dziedzinach życia tych osób: zdrowia, korzystania z opieki zdrowotnej, zaangażowania na rynku pracy, sytuacji materialnej, aktywności społecznej i sytuacji rodzinnej. Zgodnie z tym badaniem 55 proc. pracujących mężczyzn i 47 proc. pracujących kobiet, którzy nie ukończyli 60 lat, chciałoby przejść na emeryturę tak szybko, jak jest to możliwe[19]. W przypadku osób powyżej 60 roku życia odsetki te wynoszą odpowiednio 56 proc. i 36 proc. Tak duży odsetek chętnych do przejścia na emeryturę może wynikać z kilku powodów. Przede wszystkim może to wskazywać na silnie utrwalone w polskim społeczeństwie oczekiwanie wcześniejszego zakończenia aktywności zawodowej. Innym możliwym wytłumaczeniem jest niska wiedza dotycząca korzyści z wydłużenia aktywności zawodowej, w tym w postaci znacząco wyższej emerytury w nowym systemie emerytalnym. Warunki pracy również mogą sprzyjać decyzjom o przechodzeniu na emeryturę jak najszybciej. Badanie ma odpowiedzieć na pytanie, jakie warunki należy stworzyć dla jak największej aktywizacji osób starszych. Stan zdrowia często stanowi jedną z przyczyn decyzji o przejściu na emeryturę[20]. Wyniki badania SHARE pokazują, że grupa osób zadowolonych z pracy w Polsce jest mniejsza niż w innych krajach. Jednocześnie wysoki jest odsetek pracujących zniechęconych do pracy lub zmęczonych pracą wymagającą od nich dużego wysiłku fizycznego lub też rutynowych czynności. Jakość pracy może być jednym z istotnych czynników, który przyczynia się do wysokiej skłonności Polaków do szybkiego wycofywania się z aktywności zawodowej.

Zgodnie z wytycznymi SRKL realizowane są również projekty strategiczne, które koncentrują się na aktywizacji edukacyjnej osób dorosłych, oraz projekty z obszaru opieki zdrowotnej, np. koordynowany przez Ministerstwo Edukacji i Nauki we współpracy z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej projekt „Inicjatywa na rzecz umiejętności – nowe możliwości dla dorosłych" czy też realizowany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (przez dawne Ministerstwo Cyfryzacji) „Program rozwoju kompetencji cyfrowych", który ma pogłębiać te kompetencje m.in. u osób dorosłych i starszych, oraz programy koordynowane przez Ministerstwo Zdrowia.

19 A. Chłoń-Domińczak, D. Holzer-Żelażewska, A. Maliszewska, *Analityczny Raport Uzupełniający Nr 3. Polacy po pięćdziesiątce: praca i emerytura*, 2017, s. 18.

20 *Ibidem*, s. 19.

Zakończenie

Wyzwania demograficzne, przed jakimi stoi Polska, nie pozostawiają złudzeń, że w najbliższych latach najważniejszy będzie problem dostępu do kapitału ludzkiego. Bez wątpienia część pracowników będzie pochodzić z zasobów pozyskiwanych w ramach polityki migracyjnej, jednak z perspektywy rozwoju polskiej gospodarki i polityki społecznej kluczowe staje się spożytkowanie krajowego kapitału. Problem niewykorzystanego potencjału kapitału ludzkiego jest ważnym wątkiem badań i analiz[21], z których jednoznacznie wynika, że Polska posiada duży potencjał niespożytkowanych zasobów, zarówno jeśli chodzi o aktywność zawodową kobiet, zwłaszcza w wieku rozrodczym, młodzieży charakteryzującej się niskimi wskaźnikami zatrudnienia, jak i wreszcie osób starszych w wieku 55+, które wybierają strategię szybkiej dezaktywizacji na rynku pracy. Problem spadającej aktywności zawodowej starszych pracowników ma nie tylko znaczenie statystyczne, lecz także może dotykać strukturalnych problemów zapotrzebowania na zasoby pracy.

Wiedza o czynnikach aktywizujących zawodowo osoby starsze i motywujących je do pozostania na rynku powinna być wykorzystywana w najbliższych latach do poprawy warunków pracy tych osób i jej jakości. Spożytkowanie potencjału osób 50+ poprzez zapewnienie warunków dostosowanych do wieku i możliwości zatrudnionych oraz ułatwienie współpracy między pracownikami w różnym wieku ma szczególne znaczenie w perspektywie aktywnego starzenia się. Działania te muszą być podejmowane na różnych poziomach – legislacyjnym, zakładowym i indywidualnym, adresowanym przez państwo zarówno do pracodawców, jak i pracowników. Zwłaszcza państwo dzięki systemowi zachęt dla wydłużania aktywności zawodowej w zakresie przepisów prawa podatkowego (ulgi podatkowe) i zabezpieczenia społecznego (zachęty w zakresie wymiaru i wysokości świadczeń) może wspierać dłuższą aktywność zawodową. Bardzo ważne jest tworzenie atrakcyjnych dla starszych pracowników ofert pracy czy przystosowanie zajmowanych przez nich stanowisk do nowoczesnych wymogów. W rządowych programach zakłada się (i słusznie) opracowywanie i wdrażanie powszechnych programów profilaktyki zdrowotnej, na bazie sportu i rekreacji, które utrzymywałyby starszych pracowników w dobrej dyspozycji fizycznej i mentalnej, oraz prowadzenie w środkach masowej komunikacji (radio, telewizja, media elektroniczne) cyklicznych kampanii społecznych, które byłyby skierowane do tej grupy osób i przekonywałyby do pozostawania w zatrudnieniu dłużej niż do czasu osiągnięcia ustawowo określonego wieku emerytalnego.

System zachęt do kształcenia osób w wieku przedemerytalnym obejmować może m.in. preferencyjne traktowanie ich przy finansowaniu kształcenia ustawicznego pracowników ze środków publicznych. Należy rozważyć też wspieranie z tych środków osób w wieku przedemerytalnym i nawet emerytalnym, aby przedłużyć czy wznowić ich aktywność zawodową, a także rozszerzyć dla nich dostęp do usług i aktywnych

21 Zob. J. Męcina, *Niewykorzystane zasoby pracy. Nowa polityka rynku pracy*, Warszawa 2013.

instrumentów rynku pracy. Sytuacja na rynku pracy w dłuższej perspektywie czasu i pogłębiające się deficyty kadrowe będą sprzyjać takiej aktywizacji. Odpowiednio ukierunkowane usługi doradztwa zawodowego i poradnictwa mogą pomóc starszym osobom także zrozumieć korzyści płynące z uczenia się, należy też zwiększyć dostęp do usług rynku pracy (np. szkoleń) dla osób słabiej wykształconych lub z niższymi kompetencjami.

Przedstawione rozwiązania powinny być promowane i wdrażane we współpracy partnerów społecznych, a przedsiębiorstwa wyróżniające się dobrymi praktykami powinny zyskać, usankcjonowane prawnie, specjalne preferencje w ubieganiu się o zamówienia publiczne oraz w kontaktach z instytucjami i urzędami publicznymi. System zachęt powinien być zatem kierowany bezpośrednio do pracowników i firm, a pośrednio oddziaływać na świadomość społeczną. Tym bardziej że pandemia będzie przyspieszać proces wychodzenia osób starszych z rynku pracy.

dr Ewa Flaszyńska
Katedra Ustroju Pracy i Rynku Pracy
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0003-1554-1400

dr hab. Jacek Męcina, prof. UW
Katedra Ustroju Pracy i Rynku Pracy
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0002-6972-2912

ŹRÓDŁA

- Chłoń-Domińczak A., Holzer-Żelażewska D., Maliszewska A., *Analityczny Raport Uzupełniający Nr 3. Polacy po pięćdziesiątce: praca i emerytura*, 2017.
- *Country Report Poland 2019, 2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No. 1176/2011*, COM(2019) 150 final, Brussels 2019, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52019DC0150 (14.03.2020).
- European Commission, *Demographic and human capital scenarios for the 21st century, 2018 assessment for 201 countries*, eds. W. Lutz, A. Goujon, S. KC, M. Stonawski, N. Stilianakis, 2018.
- European Network of Public Employment Services, *PES Strategies in Support of an Ageing Workforce. Study report*, Brussels 2019.
- Główny Urząd Statystyczny, *Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w 2018 r.*, 2019.

- Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja demograficzna Polski do 2018 r. Tworzenie i rozpad rodzin*, Warszawa 2019.
- ICON Institute Public Sector GmbH, *European Network of Public Employment Services. PES Strategies in Support of an Ageing Workforce – Study report*, November 2019, https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/24cceb1c-0ce3–11ea-8c1f--01aa75ed71al (14.03.2020).
- Męcina J., *Niewykorzystane zasoby pracy. Nowa polityka rynku pracy*, Warszawa 2013.
- Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, *Osoby powyżej 50 roku życia na rynku pracy w 2018 roku*, 2019.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, 2019, https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-strategii-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-do-roku-2020--z-perspektywa-do-2030-r (14.03.2020).
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Working Better with Age*, 2019.
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Working Better with Age, Ageing and Employment Policies*, Paris 2019, https://doi.org/10.1787/c4d4f66a-en.
- Parsons D., Walsh K., *Employment support for over 50s: Rapid evidence review*, 2019, https://www.ageing-better.org.uk/sites/default/files/2019–06/Employment-support--over-50s.pdf (14.03.2020).
- PwC, *Golden Age Index*, Warszawa 2018.
- *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju / (14.03.2020).

Active ageing as a challenge for the labour market in Poland and Europe as a whole

An ageing population is a real challenge for both the European labour market as equally the respective social security systems across the continent. This process can be observed in Poland for the last 25 years – with ever increasing life expectancy and a fall in the number of children born, generational continuity is not assured. In the course of the next quarter of a century the population of Poland will contract by close on 2.8 million citizens*, with every second resident being over the age of 50. The aims set by the article are to present the situation of older employees on the labour market as well as analyse the possibility to maintain their working potential together with returning to work those who find themselves unemployed. Adopted is the thesis that an ageing population affects changes in the structure of those in work with regard to age and a fall in the number of individuals of a productive working age, the consequence of which is a decrease in the labour force as such. Therefore key will be the role played by the activating of those who have hitherto been insufficiently utilised by the system and this includes the old. Employers will have to learn how to employ the abilities and experience of old people in a way that is appropriate to their age and state of health.

Key words: employment activation, active ageing, 50+ employees, labour market

---

* Główny Urząd Statystyczny (Statistics Poland), *Osoby powyżej 50 roku życia na rynku pracy w 2018 r.* [The over fifties in the labour market in 2018], 2019.

Kamil Matuszczyk

From lack of awareness to meticulous action. Strategies toward old-age pension insurance among Polish migrant domestic workers in Germany

A significant proportion of migrant workers around the world have difficult access to social protection, especially long-term benefits such as pensions. Domestic care workers are a particularly vulnerable group in this regard. Analysing the example of Polish migration to Germany, the aim of this paper is to present the strategies that migrants aged 45 and over undertake in the context of pension plans and ensuring an adequate level of social protection while working abroad. Using empirical material collected during semi-structured interviews with migrant care workers, representatives of employment agencies and experts, the article sheds light on the diverse conditions that influence the strategies of individual workers. Depending on the general knowledge of their social rights, their migration strategy or their personal situation, migrants adopt three main strategies called (1) escape from problems instead of social security, (2) secure and legal work above all and (3) an informed and inquisitive insured worker.

Key words: Germany, migrant care workers, old-age pension insurance, Poland, posting of workers, workers' strategies

Submitted: 10.3.2021
Accepted: 23.7.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0015.0591

Introduction

According to the International Organization for Migration (IOM), there were at least 67.1 million domestic workers worldwide in 2013, and this number is steadily increasing. It is estimated that one in six workers in this sector (*i.e.* 11.5 million people) was a migrant. However, given the imprecision of these figures and the multiplicity of available forms of work-taking and migration, the actual scale is several times higher.[1, 2] There is a growing group of countries where migrants dominate the employment in the domestic work sector, facilitated by the creation of immigration policy instruments dedicated to this group and the condoning of their undeclared work. The availability of immigrants in this sector is treated as a "quick and cheap" solution to the personal care deficit problems in developed countries as well as a measure that enables an increase in the labour force participation of native-born female workers.[3]

Despite the growing importance in recent years of foreign labour in this sector, and the increased scale of their presence, domestic workers remain one of the least protected groups of workers under national social security systems.[4] According to estimates, one in three people employed by private households are completely excluded from the scope of any national legislation.[5] Only 10 per cent have full insurance, with most of the cases studied so far dominated by verbal contracts or other legal forms that do not guarantee workers' social security.[6] Consequently, this leads to exclusion from the official support system, as well as obtaining short (*e.g.* unemployment benefits) and long-term benefits (*e.g.* old-age pension).[7] This phenomenon is of a global nature, and many systemic irregularities are also noted within the territory of European Union (EU) member states, where the proportion of foreigners among household employees has grown dynamically since the 1990s.[8] Against this background, a broad category of foreign-born workers, both with regular and non-regular status are much more deprived than citizens of the host country in terms of access to protection mechanisms.

---

1 In Italy alone, for example, it has been estimated that nearly 1.5 million migrant workers work in the domestic sector.

2 European Parliament, *Report on women domestic workers and carers in the EU (2015/2094(INI))*, 2016; K. Matuszczyk, *Zatrudnienie migrantek z Polski w sektorze opieki domowej w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, "Studia BAS" 2019, Vol. 4(60); A. King-Dejardin, *The social construction of migrant care work. At the intersection of care, migration and gender*, 2019.

3 M. Jokela, *The Role of Domestic Employment Policies in Shaping Precarious Work*, "Social Policy & Administration" 2017, Vol. 51(2); A. King-Dejardin, *op. cit.*

4 International Labour Organisation, *Extension of social protection of migrant domestic workers in Europe*, Geneva 2013; European Parliament, *op. cit.*; A. Tyc, *Migrant Domestic Workers in Europe: the Need for Better Protection*, "Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewcza" 2017, No. 7.

5 S. Fredman, *Home from Home: Migrant Domestic Workers and the International Labour Organization Convention on Domestic Workers* [in:] *Migrants at Work. Immigration and Vulnerability in Labour Law*, eds. C. Costello, M. Freedland, Oxford 2014, p. 406.

6 E. Iecovih, *Migrant homecare workers in elder care. The state of the art* [in:] *Ageing in Contexts of Migration*, eds. U. Karl, S. Torres, New York, London 2016.

7 *Ibid.*

8 European Parliament, *op. cit.*

This structurally vulnerable situation of migrant domestic workers is the result of several overlapping factors. On the one hand, work in this sector is mainly undertaken by low-skilled immigrants, poorly informed about their rights and obligations, and who prefer informal employment relations.[9] Besides, as foreign-born workers, they have limited and unequal access to public social protection systems in the host country.[10] Unlike highly-skilled immigrants, their presence in the country is treated as temporary, even incidental, which compounds the lack of economic integration in the labour market. It is also worth noting that the specificity of paid work for private households (*i.e.* intimacy, informality, invisibility), usually when living with the employer affects the exclusion of this category of workers from the official support system.[11] Crucial in this respect is the relationship with the employer, on whose goodwill depend the conditions the worker will be employed under and what other benefits he or she will receive for doing the job.[12] This uniqueness of domestic work will mean, as Merita Jokela[13] shows, that many times employers do not treat a domestic helper or caregivers as an worker, but as a family member. Moreover, these circumstances are reinforced by the actions of states that, when liberalising immigration laws, take into account national and economic interests (*e.g.* solving the labour deficit) while ignoring the vulnerable position and exploitative employment conditions of migrant workers.[14] Although some countries (*e.g.* Austria, Canada, Spain) are making efforts to extend various degrees of formal social protection to migrant domestic workers, verification of the extent to which employers are implementing such measures remains provisional and ineffective.[15] Thus the level of worker protection in individual countries remains the result of the interplay between the interests of public institutions and employers as well as the awareness and agency of migrant care workers.

Against this background, the main question arises: what are the pension insurance strategies of migrant domestic workers? What factors influence certain actions and attitudes? The article aims, on the example of the labour mobility of Polish women taking up employment in the domestic care sector in Germany, to shed light on how this category of workers adapts to social security schemes and old-age pension plans. Using empirical material collected through interviews with caregivers, but also employers and experts, attention will be paid to the individual perspective of migrants who have the

9 M. Kindler, *A Risky Business? Ukrainian Migrant Women in Warsaw's Domestic Work Sector*, Amsterdam 2011; A. Triandafyllidou, T. Maroukis, *Irregular Migrant Domestic Workers in Europe: Major Socioeconomic Challenges* [in:] *Irregular Migrant Domestic Workers in Europe: Who Cares?*, ed. A. Triandafyllidou, Farnham 2013; E. Iecovih, *op. cit.*

10 A. Tyc, *op. cit.*

11 M. Kindler, *op. cit.*; K. Christensen, J. Manthorpe, *Personalised risk: new risk encounters facing migrant care workers*, "Health, Risk & Society" 2016, Vol. 18(3–4).

12 M. Kontos, *Negotiating the Social Citizenship Rights of Migrant Domestic Workers: The Right to Family Reunification and a Family Life in Policies and Debates*, "Journal of Ethnic and Migration Studies" 2013, Vol. 39(3).

13 M. Jokela, *op. cit.*

14 H. Lutz, E. Palenga-Möllenbeck, *Care, Gender and Migration: Towards a Theory of Transnational Domestic Work Migration in Europe*, "Journal of Contemporary European Studies" 2011, Vol. 19(3); A. Triandafyllidou, T. Maroukis, *op. cit.*

15 M. Jokela, *op. cit.;* A. King-Dejardin, *op. cit.*

choice of different employment regimes and thus social security coverage. This article is exploratory in nature, aiming to outline the key issues and questions surrounding the discussions on the access to old-age pension insurance for live-in migrant domestic workers. Surprisingly, this topic has not yet been the subject of separate in-depth studies.[16]

Pension insurance for migrant workers – state of the art

Over the past two decades, there has been a growing interest among researchers in the multidimensional issues of access to welfare benefits and social protection rights among migrant workers worldwide.[17] A remarkable example is the three-volume publication edited by Daniela Vintila and Jean-Michel Lafleuer,[18] which looks in detail at access to welfare benefits, including social security from the emigration and immigration perspective. Many of these studies refer to social protection in a broad sense, with not many works being devoted to the specifics of individual social insurances and their significance for migration and migrants.[19] Pension insurance and migrants' strategies towards economic security in old age have received little attention in previous studies.[20] A review of the subject literature allowed us to propose four main approaches that analyse the intersectionality of labour migration and the functioning of social security models in individual countries.

Social protection as a push-pull factor

Academic discussions have been dominated by attempts to verify whether and to what extent the generosity of welfare state systems in the sending and receiving country, including access to social security scheme, determines migration decisions.[21] Available analyses seem to confirm that for EU citizens this factor is not a priority when deciding to migrate or choose a destination. For example, as Lucia Kurekova[22] argues, the

16 See: M. Kindler, *op. cit.*

17 R. Sabates-Wheeler, J. Koettl, J. Avato, *Social Security for Migrants: A Global Overview of Portability Arrangements* [in:] *Migration and Social Protection. Claiming Social Rights Beyond Borders*, eds. R. Sabates-Wheeler, R. Feldman, New York 2011; D. Sainsbury, *Welfare States and Immigrant Rights. The Politics of Inclusion and Exclusion*, Oxford 2012; I. Jakubiak, *Migration and Welfare Systems – State of the Art and Research Challenges*, "Central European Economic Journal" 2017, No. 1(48); G. Essers, F. Pennings, *Gaps in social security protection of mobile persons: Options for filling these gaps*, "European Journal of Social Security" 2020, Vol. 22(2).

18 D. Vintila, J.M. Lafleur, *Migration and Access to Welfare Benefits in the EU: The Interplay between Residence and Nationality* [in:] *Migration and Social Protection in Europe and Beyond*, eds. J.M. Lafleur, D. Vintila, Cham 2020.

19 *Ibid.*

20 M. Kindler, *op. cit.*

21 I. Jakubiak, *op. cit.*

22 L. Kurekova, *Welfare System as Emigration Factor: Evidence from the New Accession States*, "Journal of Common Market Studies" 2013, Vol. 51(4).

post-accession migrants who dominated migration flows post 2004, were relatively young and better educated and therefore were not guided in their choices by the possibility of higher social benefits. However, regardless of country of origin, the tactic for a huge proportion of labour migrants is to earn a quick buck and be able to transfer savings to their country of origin. Profit maximisation is crucial in their case, so they often deliberately do not care about paying social contributions in the host country. For intra-European migrants, job security and employment security are much more important than long-term measures towards a retirement future.[23] Moreover, the research of Petra de Jong and Helga de Valk[24] points out that the degree of social protection coverage and the possibility of obtaining work-related benefits in the country of origin is more important at the time of the decision to leave than the expectation of obtaining benefits in the destination country.

Slightly different conclusions are drawn from non-European studies. Research among Mexican workers in the USA confirms that for some of them, economic migration is a rational measure to increase their chances of receiving a pension in the future.[25] A particularly high probability of obtaining old-age benefits is enjoyed by those migrants who start legal work in the receiving country relatively early. These studies also show that obtaining old-age benefits by a migrant is a strategy for securing the financial well-being of their household, because even in the event of their death, their loved ones may continue to receive this benefit.[26]

Awareness and knowledge of social rights

One of the more interesting strands developed in the subject literature is the focus on the individual perspective of migrant workers, especially their awareness of their rights or their knowledge of social security provisions. This is significantly influenced by the strategy adopted by the migrant (and their family) or the level of education. For example, research among Poles in the UK shows that considering economic stability in a long-term context usually appears after a few years and increases with the age of the migrant in question.[27] An individual's life course has an important influence on thinking and planning towards retirement.[28] Research conducted among migrants in Ireland seems to confirm that social security affiliation is mainly thought about by those migrants

23 A. Grzymała-Kazłowska, *Capturing the flexibility of adaptation and settlement: anchoring in a mobile society*, "Mobilities" 2018, Vol. 13(5); M. Duszczyk, K. Matuszczyk, *Labour Market Security and Migration-related Decisions: Theoretical Background* [in:] *Why Do People Migrate? Labour Market Security and Migration Decisions*, ed. M. Duszczyk, Bingley 2019; P.W. de Jong, H.A.G. de Valk, *Intra-European migration decisions and welfare systems: the missing life course link*, "Journal of Ethnic and Migration Studies" 2020, Vol. 46(9).

24 *Ibid.*

25 M. Sana, D.S. Massey, *Seeking Social Security: An Alternative Motivation for Mexico-US Migration*, "International Migration" 2000, Vol. 38(5).

26 *Ibid.*

27 A. Grzymała-Kazłowska, *op. cit.*

28 P.W. de Jong, H.A.G. de Valk, *op. cit.*

who intend to settle in Ireland.[29] The same research shows that accumulated savings, including owning one's property, are more important to migrants than entitlement to formal support from the welfare state system.[30]

Previous empirical work confirms the overall low level of knowledge about welfare rights and insufficient regulatory awareness among intra-European migrants.[31] At the same time, research conducted by Cathrine Talleraas (2019) with bureaucrats in Norwegian welfare state institutions shows that mobile families or highly skilled transnational workers are much more informed about their rights and privileges. Less knowledge about social security is characteristic of low-skilled and temporary migrants. Low knowledge of the language of the host country remains a frequent barrier to accessing knowledge about the benefits to which they are entitled.[32] Therefore, migrant workers mainly draw knowledge from informal channels, namely peer groups, online forums or ethnic-based NGOs.[33]

Access to social benefits

Issues of accessibility to particular benefits from social protection systems, guarantees of social rights for foreign-born workers or portability of short and long-term benefits are receiving increasing attention.[34] The general findings emerging from work on this topic emphasize the experience of structural barriers by migrant workers.[35] For example, estimates from the early 2000s show that only one in five migrants worldwide worked in a country where the full portability of pension benefits to their country of origin was possible.[36] Analysis of migrants' social rights in different welfare regimes confirms that migrants have poorer access to pension and unemployment benefits than native-born workers.[37] Previous analyses revealed that even long-term migrants, despite many years of contributing to social insurance schemes, generally earn less retirement-age income and experience higher poverty than native-born retirees.[38] The situation is different for mobile EU citizens. Due to the coordination of EU

29 V. Timonen, M. Doyle, *In Search of Security: Migrant Workers' Understandings, Experiences and Expectations Regarding "Social Protection" in Ireland*, "Journal of Social Policy" 2008, Vol. 38(1), p. 164.

30 *Ibid*, p. 165.

31 A. Grzymała-Kazłowska, *op. cit.*; C. Talleraas, *Reconciling transnational mobility and national social security: what say the welfare state bureaucrats?*, "Journal of Ethnic and Migration Studies" 2019, Vol. 45(1), p. 157.

32 *Ibid*, p. 162.

33 P.W. de Jong, H.A.G. de Valk, *op. cit.*

34 R. Schnabel, *Migrants' Access to Social Protection in Germany* [in:] *Migration and Social Protection in Europe and Beyond*, ed. J.M. Lafleur, D. Vintila, Cham 2020.

35 M. Kindler, *op. cit.*; R. Sabates-Wheeler, J. Koettl, J. Avato, *op. cit.*; D. Sainsbury, *op. cit.*; N. Taha, K.A. Siegmann, M. Messkoub, *How portable is social security for migrant workers? A review of the literature*, "International Social Security Review" 2015, Vol. 68(1).

36 *Ibid*.

37 D. Sainsbury, *op. cit.*

38 L. Cohen, H. Iams, *Income Adequacy and Social Security Differences Between the Foreign-Born and U.S.-Born*, "International Migration Review" 2007, Vol. 41(3).

social security systems, they enjoy numerous guarantees and privileges in terms of access to social protection or the transferability and aggregation of periods of social security contributions.[39]

Temporary migrants and those with irregular residence status in the host country are in a particularly difficult situation.[40] Analysing migrant workers' access to social protection in Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries, Robert Holzmann and Yann Pouget conclude that

> eligibility for pensions is typically conditioned on lengthy contribution periods or residency that is beyond the reach of some categories of temporary migrants.[41]

Similar conclusions can be drawn from Anna Triandafyllidou and Thanos Maroukis's[42] analysis, which reveals that although undocumented migrant domestic workers in European countries can count on special treatment by governments, due to their irregular or temporary residence status they are deprived of the rights to formal social protection. Not being subject to the social security system in the host country may also be a deliberate strategy of migrant workers. Temporary workers, in particular, may be motivated, on the one hand, by the fact that they pay contributions in their country of origin, while on the other hand they prefer a higher take-home pay and are not interested in paying social security contributions.[43] Analysing the situation of Ukrainian workers in Warsaw's domestic work sector, Marta Kindler concludes:

> although in undeclared work the lack of insurance and pension posed a risk, the money earned during migration gave the women a sense of safety; its purchasing power in Ukraine was much higher.[44]

Labour migration from Poland to Germany

Since the beginning of the 1990s, Germany has remained one of the most important destination countries for Polish economic migration. Geographical proximity, the high absorptive capacity of the German labour market, as well as persistent differences in wages or living

39 G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013; G. Essers, F. Pennings, *Gaps in social security protection of mobile persons: Options for filling these gaps*, "European Journal of Social Security" 2020, Vol. 22(2).

40 J. Hennebry, *Falling through the cracks? Migrant workers and the Global Social Protection Floor*, "Global Social Policy" 2014, Vol. 14(3).

41 R. Holzmann, Y. Pouget, *Social Protection for Temporary Migrant Workers: What Programs Serve Them Best?* [in:] *Global Perspectives on Migration and Development: GFMD Puerto Vallarta and Beyond,* Global Migration Issues 1., ed. I. Omelaniuk, Dordrecht, Heidelberg, New York, London 2012, p. 74.

42 A. Triandafyllidou, T. Maroukis, *op. cit.*

43 R. Holzmann, Y. Pouget, *op. cit.*, p. 64.

44 M. Kindler, *op. cit.*, p. 133.

standards sustain high levels of mobility from Poland to Germany.[45] The stream of these migrations has gained momentum as a result of Brexit and the new reshuffling of the European migration map. Irrespective of these changes, agriculture, construction or domestic jobs remain the main sectors of employment for workers from Poland. One of the most interesting examples in this area is the labour mobility of Poles who take up employment in households in Germany as personal care workers for the elderly. Although the actual size is not known, experts estimate that about 300,000 Poles take up such work each year. Migrants mainly perform simple household chores, including the daily support of the dependent persons, but are overwhelmingly not qualified to perform professional care services.[46]

As a result of socio-economic modernisation in Poland, completely new problems in the labour market have emerged, which have forced workers to look for well-paid, undeclared work abroad.[47] A significant number of these people were taking up work on the basis of three-month tourist visas.[48] It was not until 2001 that an exceptional route to legalisation was introduced for "household helpers" from Poland, Slovakia, Slovenia and the Czech Republic, who could work for up to three years.[49] This was a response to the informal work of tens of thousands of migrants from post-communist countries. The situation in this respect was not changed by Poland's accession to the European Union in 2004, because in Germany a maximum transition period of seven years was introduced, which paradoxically meant that the shadow economy continued to dominate in this sector.

Since 2011, with the full opening of the German labour market, two forms of legal employment for Polish workers have become more important.[50] The first of them concerns setting up a sole proprietorship and offering its services to households in Germany (*Gewerbe*). The second, much more popular form is the posting of workers based on the provisions of the EU law.[51] The posting of workers, as a temporary form of labour mobility to another member state, has provided migrant domestic workers with the security of paying social security contributions in the country of residence. The dynamic development of the use of posting rules in the home care sector was made possible by the development of private labour market intermediaries, both multinational corporations as well as small family businesses. Many of them have specialised in providing 24-hour care services.[52] Although intermediaries were already facilitating the flow of migrants before 2011 (it was then informal, based on the principle of migration networks), the last 10 years have seen the rapid development of a lucrative migration industry.

45 M. Nowicka, S. Bartig *et al.*, *COVID-19 Pandemic and Resilience of the Transnational Home-Based Elder Care System between Poland and Germany*, "Journal of Aging and Social Policy" 2021, https://doi.org/10.1080/08959420.2021.1927615.

46 *Ibid*.

47 H. Lutz, E. Palenga-Möllenbeck, *op. cit*.

48 J. Misra, J. Woodring, S.N. Merz, *The Globalization of Care Work: Neoliberal Economic Restructuring and Migration Policy*, "Globalizations" 2006, Vol. 3(3).

49 *Ibid*., p. 323.

50 M. Nowicka, S. Bartig *et al.*, *op. cit.*

51 R. Schnabel, *op. cit.*

52 S. Leiber, K. Matuszczyk, V. Rossow, *Private labor market intermediaries in the Europeanized live-in care market between Germany and Poland: a typology*, "Zeitschrift für Sozialreform" 2019, Vol. 65(3).

Regardless of the emergence of new mobility regimes, the care migration channel is still dominated by women who, experiencing structural problems in the labour market in Poland, decide to go abroad.[53] This work is taken up mainly by persons in the so-called immobile age (45 years and over); however, it is also becoming a norm for 60 or 70 years old women to become a personal caregiver.[54] They include people with no vocational education or experience in the labour market, as well as nurses or highly educated mobile worker, such as teachers.[55] A characteristic feature of this mobility, mainly due to geographical proximity, is temporary employment and a rotation system. Individuals usually work for several weeks in Germany and then return for a similar period to Poland, where they take care of their children, grandchildren or ailing parents.[56] Some workers are commuters between country borders – they commute *e.g.* from Poznan or other locations for a period of several days, then return home to Poland for a weekend.[57] However, in previous studies, not much is known about workers' strategies towards labour market security or access to social protection institutions in both countries. In her study on Polish care migrants in Germany, Patrycja Kniejska noted that people of retirement age prefer undeclared work because they fear losing their pension benefits in Poland.[58]

Despite full access for Poles to the labour market in Germany and the possibility of legal employment, informal employment still dominates in the domestic work sector.[59] It is worth stressing, however, that this refers both to situations when the employee does not have a written contract with the employer and cases when, despite the contract (even civil-law contract), the employer or intermediary does not pay insurance premiums according to the law in force. According to expert estimates, fully legal employment of workers in Germany concerns only 15–20% of all employment in this sector, the rest being the so-called grey economy and subject to various exploitative practices.[60] Moreover, this topic has become increasingly prominent in the media in recent years, where unfair practices by employers towards migrant workers have been repeatedly reported, including in relation to a modern form of slavery.[61] Following the unabated discussions around social dumping practices between sending and receiving countries, it is to be expected that the social security lens will gain focus from researchers and practitioners.

53 H. Lutz, E. Palenga-Möllenbeck, *op. cit.*

54 P. Kniejska, *In-between-carer: towards a new type of elder care worker? The example of Polish migrant care workers in Germany*, "International Journal of Care and Caring" 2018, Vol. 2(4).

55 E. Goździak, *Biała emigracja: variegated mobility of Polish care workers*, "Social Identities" 2016, Vol. 22(1).

56 J. Perek-Białas, K. Slany, *The elderly care regime and migration regime after the EU accession. The case of Poland* [in:] *Ageing in Contexts of Migration*, eds. U. Karl, S. Torres, Routledge 2016.

57 E. Goździak, *op. cit.*

58 P. Kniejska, *op. cit.*

59 *Ibid.*; S. Leiber, K. Matuszczyk, V. Rossow, *Private labor market intermediaries in the Europeanized live-in care market between Germany and Poland: a typology*, "Zeitschrift für Sozialreform" 2019, Vol. 65(3).

60 K. Matuszczyk, *op. cit.*

61 B. Wojsa, Ł. Grajewski, M. Suchodolska, *Współczesne niewolnice, czyli polskie opiekunki niemieckich emerytów*, "Dziennik Gazeta Prawna" 2019, https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1421891,polskie-opiekunki-w-niemczech.html (online access: 4.6.2021).

Methodology

To explore and clarify the complexity of the insurance situation of migrant domestic workers, especially practices and strategies, it is necessary to base the analysis of empirical material within in-depth qualitative research. The main part consists of individual, semi-structured interviews with 30 Polish migrant domestic workers (28 female, 2 male) with previous experience of working in Germany, but also in other countries (Italy, the United Kingdom, Switzerland, Luxemburg). The average age of the interviewees was 55, the youngest interviewee was 41-years-old and the oldest was 64. Their experience of working abroad ranged from a few months to more than 20 years. The interviewees worked in different models available (*i.e.* the grey zone, through a Polish agency, through a German intermediary, under German conditions, their own business). For most of the interviewees, working in Germany was the only employment at the time of the research, seven persons were receiving pension benefits.

During the interviews various topics were discussed, mainly the reasons for migration, family situation, experience of working with dependants, employment conditions or issues related to retirement planning. The interviews lasted on average 70 minutes, the shortest being 35 minutes while the longest 120 minutes. The research was carried out during the COVID-19 pandemic (November 2020–March 2021), so interviews were conducted online or by telephone. All interviews were recorded with prior approvals and then transcribed. The recruitment of interviewees was carried out using the snowball method, mainly through advertisements targeting participants in Facebook groups for caregivers from Poland.

In addition, the perspective of private labour market intermediaries was also included in the analysis. Seventeen semi-structured interviews were conducted with representatives of different agencies posting workers for home care in Germany. Furthermore, the findings from 11 expert interviews were also included in the further analysis. This group consists of representatives of public institutions responsible for pension, migration or social policy as well as experts dealing with the market for commercial personal services. The inclusion of such a broad category of interviewees made it possible to sketch the legal and administrative context of employing Polish workers in the domestic sector in Germany. The interview material was analysed using a thematic analysis.

Empirical results

Determinants of access to pension insurance

The analysis of the collected empirical material has revealed how complex remains the issue of access to social protection or the amount of the social insurance contribution assessment basis for migrant workers. This situation is influenced by the interplay of

various factors that shape the behaviour of migrant domestic workers. Apart from the applicable law in this area, the practices undertaken by families in Germany, intermediaries in Poland or the care workers themselves are of key importance.

Unlike in other migration regimes, workers from Poland in the domestic care sector in Germany can work under different employment models.[62] The choice of a particular model determines the manner and amount of social insurance contributions paid. First of all, mobile workers exercising their right to free movement of people can take up employment under a German contract and pay contributions to the German insurance institution (Deutsche Rentenversicherung Bund). The employer can be either the family of the client or a company operating in Germany. From the point of view of the legality of the work of foreigners in the home care sector in this country, this solution is the most preferred. However, interviewees point out that due to the high costs of employing workers and the challenges of regulating round-the-clock work, in reality other forms are used, which consequently provide less social protection for workers. A cheaper alternative is to set up a sole proprietorship (in Poland or Germany) and, as has been the case in Austria since 2007, provide care services as self-employed persons. Importantly, in a business registered in Germany (*Gewerbe*), social security contributions are not mandatory. More and more companies encourage their employees to set up their own business (*i.e.* bogus self-employment) in order to reduce business costs.

The most popular in the last decade has been the posting of workers as part of the provision of services. The essence of this form of economic mobility is that such an employee is subject to the social security system in the country of permanent residence (*i.e.* the sending country). Issues of social security in this respect are regulated by Regulation 883/2004, under which employees can obtain Portable Document A1, confirming their affiliation to a given social security system. In practice, as confirmed by all interviewees from the surveyed agencies, posting to the home care sector in Germany takes place on the basis of Polish civil law contracts. These are mainly commission contracts, which have been subject to mandatory social security contributions since 2016. Indeed, this has consequently increased the guarantees of access to social security. Under the current legislation, principals posted to work abroad must have their contributions paid, and the basis for their calculation is the amount of the average monthly salary in the economy in a given year (in 2021 it is PLN 5,259). However, the conducted qualitative research revealed numerous examples of practices of breaking and stretching the law in this regard. The spectrum of employers' activities in this respect is wide; most often, in order to reduce operating costs, companies use tax-free travel allowances as remuneration. Moreover, many companies freely choose the basis for calculating social security contributions, which in turn deprives employees of high pension benefits in the future. This may be both PLN 100, but much more often the criterion for calculating contributions is the legal minimum wage in Poland. Some companies state in their Internet adverts that they

62 M. Nowicka, S. Bartig *et al.*, *op. cit.*

offer contributions on the basis of the average monthly salary, but it happens that in reality, as one expert points out, periods of work abroad are counted unfavourably for employees. These numerous practices, ones widely used, mean that some workers may be cheated and consequently not be guaranteed decent social benefits. However, it is worth emphasizing that the relatively high net wages that are offered to workers in this sector (EUR 1,300–1,700 on average per month) provide the basis for high pension benefits in the future.

A characteristic feature of the mobility of Polish care workers to Germany is the rotational employment model. In part, this is conditioned by the law on the posting of workers, but mainly it is caused by the specificity of domestic work. In practice, a model has become established where employees provide work abroad for a period of several weeks (most often this being 6–8 weeks) and then return to Poland for a similar period. In accordance with Regulation 883/2004 (Article 13), on the basis of which companies in Poland can send employees to work in Germany, these persons should continue working in Poland (work in two countries). All conducted interviewees point out the common practice to entrust employees for this period with human resources or marketing activities (mainly distributing leaflets during the home stay). For this period, employees receive a symbolic remuneration on which social security contributions may be made. In reality, however, employees use the time in Poland as a rest from the physically and mentally demanding work in Germany and are not interested in gainful employment. In an extreme situation, this can lead to mobile workers being excluded from the social security system for the duration of their stay in Poland.

Completed research confirms that despite the positive changes that have taken place in recent years and many opportunities to provide legal work, undeclared employment in Germany still prevails. As noted by experts and representatives of the surveyed companies, this is mainly due to the reluctance of German families to deal with a number of formalities related to the legalization of the employment of a foreign worker. However, in order to avoid controls from the customs service (Zollamt) and high fines for an unregistered worker (EUR 5,000), some families sign false documents. A common practice is to sign a mini-job contract (a salary of EUR 450 per month) that is not registered with any authority. Workers agree to these conditions, mainly due to the higher net salary, but they are deprived of the social security net.

The legal conditions and practices described above determine the way migrants work in the domestic care sector in Germany. The described practices show only a sample of the reality, but the interviewed experts agree on the widespread use of a number of different practices that consequently deprive workers of access to full social protection abroad. In the following section, individual ways of adapting to the conditions offered to workers are presented. The proposed typology of three strategies was based on the degree of awareness of the risks associated with undeclared work, general migration strategy and knowledge of social rights. It is worth stressing, however, that the following strategies may be used interchangeably depending on the individual situation.

Escape from problems instead of social security

The first strategy, very popular among people starting their "adventure" with work in home care in Germany, is taking up employment in the shadow economy, that is without a written contract with an employer. This approach is characteristic of people for whom working abroad is a temporary strategy, aimed at earning money fast and transferring all their savings to Poland. Migration and undeclared work abroad in their situation resembles a kind of escape from the acute (mainly financial) problems they have faced in Poland.

This type of strategy is mainly chosen by people who need to earn as much money as possible in a short period of time. These are people who have lost their jobs, need money for a family member or to repay previous debts. As many as five interviewees indicated that they decided on undeclared work because of their high bailiff liabilities. This problem was also pointed out by representatives of employment agencies, emphasizing the requests of the employees themselves, who many times treated going to work in care as an escape from problems in Poland. According to the law, in the situation of employment on the basis of a contract of mandate, the bailiff has the right to seize 100% of the monthly salary. Therefore, in order to avoid such an extreme situation, employees ask agencies not to sign the contract and not to report it to the tax office or the Social Insurance Institution (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ZUS).

Against this background, paying social security contributions, according to people representing this type of approach, does not seem to be something important and necessary. Maximizing profit here and now takes priority over long-term security for the period of economic deactivation. People consciously accept worse employment conditions and deprivation of social security in order to solve their personal problems quickly. Some care workers explained their choice by believing that direct work for households (*i.e.* without any contract) is more stable, mainly because the salary is paid weekly.

Also interviewees representing employment agencies indicate that caregivers do not pay attention to detailed provisions in the contract. Only a small percentage of them ask about social security issues during recruitment procedures. Attention is much more often paid to it by workers with employment experiences abroad. In the opinion of interviewed representatives and the owners of agencies, workers lack foresight and an awareness of the risks that may arise from work in the home care sector. This mainly concerns health and safety issues, as well as accidents at work that may lead to temporary or permanent incapacity. Interestingly, it is slightly more important for these people to have health insurance, which, as one interviewee added, "sometimes comes in handy".

The lack of social security contributions is not only due to direct employment by households. Another employment option in Germany, one gaining in popularity over recent years, is setting up one's own business (sole proprietorship). According to the interviewees, it is the companies that propose this type of activity to the employees. Some people register their business in Poland, but most of them decide to set it up in Germany, mainly due to the better tax conditions. The interviewed care workers are aware that

despite much higher earnings in this model (more even EUR 400–500 per month), they do not pay social insurance contributions for work "on *Gewerbe*". Despite this right, however, none of the interviewees decided to take out private pension insurance. For example, this is what a woman (55, 8 years in care work) said about the proposal to go self-employed in Germany:

> Those health contributions, that in case something happened, I would have. But the pension contributions, on the other hand, I don't. In general, this is time wasted, because they are not paid. I got 250 Euro extra, but if I wanted to pay them myself, I wouldn't have much pay left.

A substitute for formal social security is for them to take out private travel insurance. Finally, it is worth noting that despite recovering from financial problems, many people do not decide to legalise their further activity on the labour market in Germany. The lack of a formal relationship with employers therefore becomes a conscious choice for people for whom higher net earnings compensate for the lack of pension insurance.

Secure and legal work above all

For a significant proportion of the interviewed migrant care workers, secure and legal work from the moment of taking up employment is important. For them, having a written contract is a condition for taking the decision to go abroad to work. They attach great importance to having social insurance contributions and taxes paid. Furthermore, they are afraid of the negative consequences of undeclared work. The only way to obtain such employment conditions is to cooperate with an intermediary founded in Poland, which is a guarantee of support in case of problems. In their opinion, this type of business entity is the only one that guarantees legal work abroad. These persons, however, as they themselves indicate, do not have specialist knowledge in the field of social insurance or the coordination of social security systems, and many times they rely on what intermediaries offer them. Although it is important for them to be covered by social security, they do not always know how much they have to contribute to the Social Insurance Institution.

What is more, care workers are aware of the risks and fraudulent activities of their employers, but are much less likely to pursue their claims, for example in court. A common strategy for dealing with a dishonest employer is to resign and move on to the next company. This is the main reason why most people surveyed have worked for several (often 10 or more) different intermediaries to date. With experience also comes an increased willingness to negotiate the terms of the employment offered. For example, one interviewee (female, 53, 6 years in home care work) recalled a situation where one agency offered her to pay social security contributions on the legal minimum wage in Poland. She did not agree to such a change, firmly sticking to her position that she should be paid contributions on the average salary. The attitude of this employee and similar other situations in which the respondents found themselves confirm that some people are determined to have their social rights fully respected.

Workers characterised by attachment to social security take care not to fall out of the social insurance system while working in Germany. Some people who are insured in Poland find that they can afford to work illegally for short periods in the home care sector. For example, such a strategy is adopted by a working teacher (female, 56, 7 years in care work) who goes to Germany during her break from school and on unpaid leave. With regular contributions to all social insurances in Poland, she can work without a contract or for her own business. Also another interviewee (female, 55, 4 years in care work) indicated that having a family pension she can afford to go abroad and consequently does not have to worry about social contributions. Interestingly, it also happens that some care workers for various reasons work legally and illegally in shifts. For example, it is common practice for them to urgently help a colleague and go as a substitute without any written contract.

These people think about their retirement situation, for some of them economic emigration is a strategy to earn an old-age pension. It does not matter to them whether contributions are paid to a Polish or a German insurance institution. However, experts have noticed a trend that Poles are increasingly opting for German employment conditions. One of the experts, associated for more than 10 years with the care market in Germany, noted:

> I see a trend, Polish women want to legalise their status. They do it for a simple reason: they do not believe in Polish ZUS as a pension system, but they do believe in the German pension.

The lack of faith in pensions from the Social Insurance Institution is a real calculation based on the previous situation on the labour market in Poland. Migrant workers in this case are aware of the low future benefits, but know that without migration, their pension benefits would be several times lower. Despite ensuring that contributions are made in accordance with current legislation, a large proportion of workers do not believe in future benefits from working in Germany. When asked about the planned benefits from working for several years in Germany, Switzerland and Luxembourg, an interviewee (female, 55, 8 years in home care work) said:

> It will be such "s**t" money compared to what I earn now. At the moment I have social security paid from 200 euro, pension contributions […]. I realize that I won't have much of a future, I won't have much of a future for this period of working abroad. But I'm in a different situation, because I have a survivor's pension from my husband. That's why I feel quite safe. When I reach my retirement age, I will simply compare what is more profitable for me then, but I am afraid that I will have to stay on the survivor' pension.

An informed and inquisitive insured worker

A particularly interesting approach to their own insurance situation is represented by the third type of care workers, described as informed and inquisitive workers. Also for them, legal work, including paying social insurance contributions on the correct basis,

is a priority. However, they are characterised by a much greater specialist knowledge of the functioning of social insurance systems and an awareness of the differences between national systems. These workers are distinguished from the previous category by a much greater conviction as to their social rights. However, this attitude is adopted by a much smaller group of respondents, mainly those with many years of experience of working in Germany, usually with higher educational levels. Importantly, they share their knowledge on social groups with other caregivers. At the same time, they are able to criticise those caregivers who choose to work undeclared. Such attitudes, according to them, undersell the conditions and contribute to further intermediaries trying to deceive the uninformed, especially those who are going to work in care for the first time.

Those who are more aware thanks to years of experience and personal contacts with other caregivers, they say, are much more sensitive to the practices of dishonest employers. Their previous negative experience in this area has been a valuable lesson for them. They are not afraid to point out employers' mistakes directly and, in extreme situations, to go to court to fight for their rights. One of the caregivers (female, 43, 6 years in home care work) is demanding from the company for which she previously worked outstanding remuneration and payment of social security contributions. In order to prevent such situations, other workers with similar attitudes ensure that they have all the formalities in place when they go to Germany – a signed contract, an PD A1 and European Health Insurance Card. What is more, these workers are distinguished from the rest of the interviewed people by a much higher willingness to verify the arrangements included in the written contract. Four interviewees recalled situations when they scrupulously sought to obtain actual knowledge about the amount of social insurance contributions paid. The following quotation shows the strategy of one of the employees at the stage of signing the contract:

> I set up an ePUAP profile for myself in ZUS and I checked on my own whether all contributions are paid on a current basis. I check each company in this way to make sure that the contributions are paid. One company, where the name changed, also changed the contract. I read the contract and there was information that contributions would be paid from 50 PLN. And I said that I did not agree, I did not accept this offer and I am not leaving with them. I stood up, and my family in Germany was already waiting for me. And they sent me a new contract with contributions based on the national average. So you have to read these contracts carefully, they don't inform you if you don't ask [female, 57, 7 years in home care work].

Due to the knowledge they have gained, these workers more often prefer employment under German conditions. They are aware that simultaneous work for two intermediaries, of which the employer is in Poland, creates space for abuse and exploitation of employees. They explain that by working on German territory, they should be guaranteed the same conditions as all employees in that country. Employment under a German labour contract gives them a much greater sense of security and stability, also in terms of their future pension. One employee (male, 50, 5 years in home care work) already decided to work under German conditions after a first bad experience of working for an agency established in

Poland. In addition to other benefits of employment under a German employment contract, he pointed to social security and the possibility of a pension from this system. Like some other interviewees, he emphasized that after only five years he will be able to count on a German pension. Although this will be a small amount of money, he is aware that in the situation of a low benefit from the Polish system, every additional EUR 100 or 200 will be a significant "cash injection". Some migrant domestic workers are aware that already five years of documented work gives the basis to claim a minimum pension in the future.

Table 1. Summary of main strategies of migrant care workers towards old-age pension insurance

	Escape from problems instead of social security	Secure and legal work above all	An informed and inquisitive insured worker
Degree of awareness of the risks associated with undeclared work	low	high	very high
General migration strategy	migration as fast money to resolve an acute problem	migration as an additional activity and extra money	migration as a long-term strategy with a stable contract abroad
Knowledge of social rights	low	partly	high

Source: own elaboration

Summary and conclusions

The issue of access to formal social protection for migrant domestic workers has not yet been the subject of separate empirical analyses. Little attention has been paid especially to the issues surrounding pension insurance for this group of workers. An important gap in this area is filled by this text which aims to analyze the strategies of workers and the conditions that influence them. The example of Polish workers taking up employment in home care in Germany, based on different mobility and employment strategies, provides unique knowledge in this area.

The analysis of the collected empirical material allows one to propose several main conclusions. Firstly, the research proves the existence of numerous conditions and practices leading to the violation of the social rights of migrant workers. The amount of the social insurance contribution assessment basis is often determined voluntarily by employers. As a result, workers receive high net wages, but are deprived of the opportunity to receive high benefits during retirement. Similar observations emerge from research among Ukrainian domestic workers in Poland,[63] who also prefer higher wages during

63 M. Kindler, *op. cit.*

migration than stability in the future. Every interviewed worker has personally experienced or knows someone who has been cheated by an employer in terms of the amount of social contributions paid.

Secondly, despite the growing recent importance in Germany of the legalisation of domestic work, the overwhelming majority of migrants still prefer to work informally.[64] According to the workers themselves, work in domestic care is a quick and easy opportunity to earn a lot of money, especially for those who leave to solve financial problems in Poland. Profit maximisation then wins over social security. Also, the families themselves in Germany are not interested in becoming involved in the legalisation of the workers' stay or the procedure for insuring them. However, in contrast to previous findings on the social security strategy of temporary workers,[65] the research presented here shows a greater willingness amongst European Union citizens to take care of any capital accumulated for retirement.

Thirdly, there is a growing awareness and knowledge among employees about their employment rights, especially in terms of social insurance. Negative experiences in the form of fraud by companies have taught many people to verify the provisions of contracts, mainly those concerning pension insurance. For some workers, net earnings are no longer the main reason for taking up work in the home care sector in Germany. Those who travel abroad for several years attach much more importance to social security. These findings are in line with previous findings that with age, migrant workers start to plan for their own financial situation in old age and prefer legal employment conditions.[66]

Fourthly, for some of the interviewed migrant domestic workers, legal work with correctly calculated social security contributions is a strategic action. Many people were without work and without chances to find well-paid employment before their departure, thus working in Germany is an opportunity to provide economic security for the period of economic inactivity. As this study demonstrates, many people are critical of the functioning of the Social Insurance Institution in Poland, they do not believe in the possibility of obtaining satisfactory benefits from the Polish social insurance system. More and more people are choosing to work under German employment conditions, which allow them to obtain a German pension after only five years of uninterrupted work.[67] It is to be expected that in the future even more people will decide to switch from the posting workers model to the model of stable employment in Germany.

And lastly, the study has certain limitations which can be corrected in further research. The restricted number of interlocutors and the qualitative approach adopted does not allow for statistical relationships to be established. The study was also limited to Polish workers taking up employment in one country only, which makes it impossible to show the wider context of the influence of national circumstances on mobile workers'

64 P. Kniejska, *op. cit.*

65 R. Holzmann, Y. Pouget, *op. cit.*

66 P.W. de Jong, H.A.G. de Valk, *op. cit.*

67 R. Schnabel, *op. cit.*

strategies. Also, the method of reaching the interviewees (mainly through social media) excluded the participation in the study of people not using such digital tools. Due to the multiplicity of different strategies and the persistently high mobility of migrant care workers, it is worth conducting in future quantitative research on a targeted sample that takes into account several Polish migration destinations (*e.g.* the Netherland, Norway and the United Kingdom).

Note

The article presents outcomes from research project "Care services provided to the elderly by foreigners in Poland and quality of home care – perspective of public policies" number 2017/27/N/HS5/00745, funded by National Science Centre, Poland (Preludium).

Kamil Matuszczyk
Faculty of Political Science and International Studies
University of Warsaw
ORCID: 0000-0001-6721-4095

SOURCES:

- Christensen K., Manthorpe J., *Personalised risk: new risk encounters facing migrant care workers*, "Health, Risk & Society" 2016, Vol. 18(3–4).
- Cohen L., Iams H., *Income Adequacy and Social Security Differences Between the Foreign-Born and U.S.-Born*, "International Migration Review" 2007, Vol. 41(3).
- Duszczyk M., Matuszczyk K., *Labour Market Security and Migration-related Decisions: Theoretical Background* [in:] *Why Do People Migrate? Labour Market Security and Migration Decisions*, ed. M. Duszczyk, Bingley 2019.
- Essers G., Pennings F., *Gaps in social security protection of mobile persons: Options for filling these gaps*, "European Journal of Social Security" 2020, Vol. 22(2).
- European Parliament, *Report on women domestic workers and carers in the EU (2015/2094(INI))*, 2016.
- Fredman S., *Home from Home: Migrant Domestic Workers and the International Labour Organization Convention on Domestic Workers* [in:] *Migrants at Work. Immigration and Vulnerability in Labour Law*, eds. C. Costello, M. Freedland, Oxford 2014.
- Goździak E., *Biała emigracja: variegated mobility of Polish care workers*, "Social Identities" 2016, Vol. 22(1).
- Grzymała-Kazłowska A., *Capturing the flexibility of adaptation and settlement: anchoring in a mobile society*, "Mobilities" 2018, Vol. 13(5).
- Holzmann R., Pouget Y., *Social Protection for Temporary Migrant Workers: What Programs Serve Them Best?* [in:] *Global Perspectives on Migration and Development: GFMD Puerto Vallarta and Beyond,* Global Migration Issues 1, eds. I. Omelaniuk, Dordrecht, Heidelberg, New York, London 2012.

- Hennebry J., *Falling through the cracks? Migrant workers and the Global Social Protection Floor*, "Global Social Policy" 2014, Vol. 14(3).
- Iecovih E., *Migrant homecare workers in elder care. The state of the art* [in:] *Ageing in Contexts of Migration*, eds. U. Karl, S. Torres, New York, London 2016.
- International Labour Organisation, *Extension of social protection of migrant domestic workers in Europe*, Geneva 2013.
- Jakubiak I., *Migration and Welfare Systems – State of the Art and Research Challenges*, "Central European Economic Journal" 2017, Vol. 1(48).
- Jokela M., *The Role of Domestic Employment Policies in Shaping Precarious Work*, "Social Policy & Administration" 2017, Vol. 51(2).
- Jong P.W. de, Valk H.A.G. de, *Intra-European migration decisions and welfare systems: the missing life course link*, "Journal of Ethnic and Migration Studies" 2020, Vol. 46(9).
- Kindler M., *A Risky Business? Ukrainian Migrant Women in Warsaw's Domestic Work Sector*, Amsterdam 2011.
- King-Dejardin A., *The social construction of migrant care work. At the intersection of care, migration and gender*, Geneva 2019.
- Kniejska P., *In-between-carer: towards a new type of elder care worker? The example of Polish migrant care workers in Germany*, "International Journal of Care and Caring" 2018, Vol. 2(4).
- Kontos M., *Negotiating the Social Citizenship Rights of Migrant Domestic Workers: The Right to Family Reunification and a Family Life in Policies and Debates*, "Journal of Ethnic and Migration Studies" 2013, Vol. 39(3).
- Kurekova L., *Welfare System as Emigration Factor: Evidence from the New Accession States*, "Journal of Common Market Studies" 2013, Vol. 51(4).
- Leiber S., Matuszczyk K., Rossow V., *Private labor market intermediaries in the Europeanized live-in care market between Germany and Poland: a typology*, "Zeitschrift für Sozialreform" 2019, Vol. 65(3).
- Lutz H., Palenga-Möllenbeck E., *Care, Gender and Migration: Towards a Theory of Transnational Domestic Work Migration in Europe*, "Journal of Contemporary European Studies" 2011, Vol. 19(3).
- Matuszczyk K., *Zatrudnienie migrantek z Polski w sektorze opieki domowej w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, "Studia BAS" 2019, Vol. 4(60).
- Misra J., Woodring J., Merz S.N., *The Globalization of Care Work: Neoliberal Economic Restructuring and Migration Policy*, "Globalizations" 2006, Vol. 3(3).
- Nowicka M., Bartig S., Schwass T., Matuszczyk K., *COVID-19 Pandemic and Resilience of the Transnational Home-Based Elder Care System between Poland and Germany*, "Journal of Aging and Social Policy" 2021, https://doi.org/10.1080/08959420.2021.1927615.
- Perek-Białas J., Slany K., *The elderly care regime and migration regime after the EU accession. The case of Poland* [in:] *Ageing in Contexts of Migration*, eds. U. Karl, S. Torres, New York, London 2016.

- Sabates-Wheeler R., Koettl J., Avato J., *Social Security for Migrants: A Global Overview of Portability Arrangements* [in:] *Migration and Social Protection. Claiming Social Rights Beyond Borders*, eds. R. Sabates-Wheeler, R. Feldman, New York 2011.
- Sainsbury D., *Welfare States and Immigrant Rights. The Politics of Inclusion and Exclusion*, Oxford 2012.
- Sana M., Massey D.S., *Seeking Social Security: An Alternative Motivation for Mexico-US Migration*, "International Migration" 2000, Vol. 38(5).
- Schnabel R., *Migrants' Access to Social Protection in Germany* [in:] *Migration and Social Protection in Europe and Beyond*, eds. J.M. Lafleur, D. Vintila, Cham 2020.
- Taha N., Siegmann K.A., Messkoub M., *How portable is social security for migrant workers? A review of the literature*, "International Social Security Review" 2015, Vol. 68(1).
- Talleraas C., *Reconciling transnational mobility and national social security: what say the welfare state bureaucrats?*, "Journal of Ethnic and Migration Studies" 2019, Vol. 45(1).
- Timonen V., Doyle M., *In Search of Security: Migrant Workers' Understandings, Experiences and Expectations Regarding "Social Protection" in Ireland*, "Journal of Social Policy" 2008, Vol. 38(1).
- Triandafyllidou A., Maroukis T., *Irregular Migrant Domestic Workers in Europe: Major Socioeconomic Challenges* [in:] *Irregular Migrant Domestic Workers in Europe: Who Cares?*, ed. A. Triandafyllidou, Farnham 2013.
- Tyc A., *Migrant Domestic Workers in Europe: the Need for Better Protection*, "Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewcza" 2017, No. 7.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Vintila D., Lafleur J.M., *Migration and Access to Welfare Benefits in the EU: The Interplay between Residence and Nationality* [in:] *Migration and Social Protection in Europe and Beyond*, eds. J.M. Lafleur, D. Vintila, Cham 2020.
- Wojsa B., Grajewski Ł., Suchodolska M., *Współczesne niewolnice, czyli polskie opiekunki niemieckich emerytów*, "Dziennik Gazeta Prawna" 2019, https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1421891,polskie-opiekunki-w-niemczech.html (online access: 4.6.2021).

Od braku świadomości do skrupulatnego działania. Strategie w zakresie ubezpieczenia emerytalnego wśród polskich pracowników migrujących do gospodarstw domowych w Niemczech

Znaczna część pracowników migrujących na całym świecie ma utrudniony dostęp do ochrony socjalnej, zwłaszcza do świadczeń długoterminowych, takich jak emerytura. Szczególnie wrażliwą grupą w tym obszarze są pracownicy zatrudniani w gospodarstwach domowych. W artykule analizowane są przykłady migracji Polaków do Niemiec, a celem niniejszego opracowania jest przedstawienie strategii, jakie podejmują migranci w wieku 45 lat i więcej w kontekście planów emerytalnych i zapewnienia odpowiedniego poziomu zabezpieczenia społecznego podczas pracy za granicą. Wykorzystując materiał empiryczny zebrany podczas wywiadów z migrującymi pracownikami opieki domowej, przedstawicielami agencji zatrudnienia oraz ekspertami, artykuł rzuca światło na zróżnicowane uwarunkowania wpływające na strategie poszczególnych pracowników. W zależności od ogólnej wiedzy na temat ich praw socjalnych, strategii migracyjnej lub sytuacji osobistej migranci przyjmują trzy główne strategie, określone jako: (1) ucieczka od problemów zamiast zabezpieczenia społecznego, (2) przede wszystkim bezpieczna i legalna praca oraz (3) świadomy i dociekliwy ubezpieczony pracownik.

Słowa kluczowe: Niemcy, migrujący opiekunowie, emerytury, Polska, delegowanie pracowników, strategie pracowników

Barbara Surdykowska

Związki zawodowe a system ubezpieczeń społecznych w Polsce

Artykuł próbuje odpowiedzieć na pytanie o wpływ związków zawodowych na system zabezpieczenia społecznego. Wpływ ten jest dwojakiej natury: poprzez negocjacyjne działania związków (głównie na poziomie zakładowym), np. wynegocjowanie pracowniczego programu emerytalnego, oraz ich udział w dialogu trójstronnym (obecnie za pośrednictwem struktur Rady Dialogu Społecznego) lub opiniowanie projektów aktów prawnych na podstawie ustawy o związkach zawodowych. W tekście zwraca się uwagę na postulaty związków odnoszące się do utrzymania obecnie obowiązującego powszechnego wieku emerytalnego (i jego zróżnicowania ze względu na płeć), wprowadzenia zmian w zakresie podstaw, od których odprowadzana jest składka na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (w tym obowiązek opłacania wszystkich składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu umów zlecenia), czy do modyfikacji zasad w stosunku do tzw. zbiegów ubezpieczeniowych. W artykule również podkreślono, że w licznych obszarach (np. wobec ubezpieczenia chorobowego) trudno wskazać na jasno wyartykułowane oczekiwania ruchu związkowego. Wydaje się równocześnie, że związki zawodowe będą modyfikowały pewne przyjmowane przez siebie założenia dotyczące zabezpieczenia emerytalnego na starość dopiero pod wpływem spadającej stopniowo stopy zastąpienia emerytur, co nastąpi, gdy zaczną dominować emerytury obliczane bez uwzględniania kapitału początkowego.

Autorka ocenia wpływ związków zawodowych na system zabezpieczenia społecznego jako mocno umiarkowany. W opinii piszącej oddziaływanie związków zawodowych na sferę zabezpieczenia społecznego jest pokłosiem ogólnej siły ruchu związkowego. Może być ona bardzo uszczuplona w konsekwencji obecnej pandemii: COVID-19, a co za tym idzie – niewykluczone, że wpływ ten ulegnie jeszcze dalszemu ograniczeniu.

Słowa kluczowe: dialog trójstronny, ubezpieczenia społeczne, związki zawodowe

Otrzymano: 30.10.2020
Zaakceptowano po recenzjach: 22.09.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0015.3436

Wstęp

Rozważania dotyczące roli związków zawodowych w systemie ubezpieczenia społecznego oraz ich oczekiwań czy postulatów dotyczących mechanizmów budowy bezpieczeństwa socjalnego warto rozpocząć od uwag o usytuowaniu związków w polskim systemie prawnym. Uwagi te będą niezbędne, aby pokazać dwoistość działań i oczekiwań związków w interesującym nas obszarze.

W kolejnej części tekstu zostaną przedstawione skrótowe obserwacje dotyczące polskiego systemu ubezpieczenia społecznego, tak aby móc przejść do nakreślenia roli związków w tym systemie, a następnie ich oczekiwań dotyczących jego reformy.

Tekst koncentruje się na sytuacji i postulatach artykułowanych przez ruch związkowy w ciągu ostatniej dekady. Innymi słowy, nie zostaną przedstawione procesy, które towarzyszyły reformie systemu ubezpieczeń społecznych w 1999 r. Czas reformy to okres, w którym Niezależny Samorządny Związek Zawodowy (NSZZ) „Solidarność" poprzez Akcję Wyborczą „Solidarność" bezpośrednio oddziaływał na decyzje związane z przejściem od systemu zdefiniowanego świadczenia do systemu zdefiniowanej składki, na wprowadzenie drugiego, kapitałowego filaru obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnych czy też wprowadzenie pracowniczych programów emerytalnych (PPE). Wydaje się jednak, że ze względu na fakt, że mamy do czynienia w obecnej chwili z zupełnie odmienionym rynkiem pracy (patrząc na liczbę osób samozatrudnionych oraz skalę elastycznych form zatrudnienia), odmienną sytuacją demograficzną (czy też inną z świadomością sytuacji demograficznej) oraz, co kluczowe, inną skalą wpływu ruchu związkowego na decyzje społeczno-ekonomiczne strony rządowej, ograniczenie uwag do okresu ostatnich 10 lat wydaje się zasadne[1].

Związki zawodowe – usytuowanie w polskim systemie prawnym

Regulacja dotycząca związków zawodowych pojawia się w art. 59 Konstytucji RP[2]. Reprezentatywne na poziomie ogólnokrajowym organizacje mają określone uprawnienia związane z udziałem w procesie legislacyjnym dzięki obowiązkowi strony rządowej

1 Zmianę pozycji związków zawodowych (w tym spadek poziomu uzwiązkowienia) omawia np.: M.D. Kryszczuk, M. Wenzel, *Związki zawodowe w świetle przemian cywilizacyjnych: możliwości, wyzwania i zagrożenia*, „Zarządzanie Publiczne" 2017, nr 3 (41), s. 19–34.

2 Artykuł ten stanowi: „1. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców. 2. Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. 3. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. 4. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne

skonsultowania projektów aktów prawnych (art. 19 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców[3]). W niniejszym tekście nie ma miejsca na rozwijanie tego wątku, ale należy pamiętać, że stworzone przez Trybunał Konstytucyjny (TK) orzecznictwo do art. 19 wskazuje, że brak prawidłowej procedury opiniowania nie pociąga za sobą żadnej sankcji i nie wpływa co do zasady na ważność procedowanego aktu legislacyjnego[4]. Niezależnie od tego wskazania reprezentatywne organizacje związkowe przywiązują dużą wagę do działań, które podejmują w ramach procedury opiniowania projektów aktów prawnych. W obecnym stanie prawnym opiniowanie aktów prawnych przez partnerów społecznych ma charakter dwutorowy: wynika zarówno z ustawy o związkach zawodowych czy ustawy o organizacjach pracodawców, jak i z regulacji dotyczącej Rady Dialogu Społecznego (RDS)[5]. Udział związków w działaniach legislacyjnych stanowi przejaw demokratyzacji procesu stanowienia prawa[6].

Związki zawodowe mają prawo do podejmowania negocjacji z pracodawcą lub organizacją pracodawców. Problematyce zawierania układów zbiorowych pracy poświęcony jest dział XI Kodeksu pracy (dalej jako k.p.)[7]. Układy zbiorowe pracy obejmują ogół pracowników. Jest to przejaw zasady wskazanej w art. 7 ustawy o związkach zawodowych, mówiącej, że w zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują ogół osób (o których mowa w art. 2 ust. 1 i 3–6), niezależnie od ich przynależności związkowej. Zarówno z ratyfikowanych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), jak i z ratyfikowanych zapisów Europejskiej Karty Społecznej wynika obowiązek promowania przez władzę publiczną metody układowej. Niezależnie od faktu, że liczba instytucji z układami w Polsce jest jednym z najniższych wyników w Unii Europejskiej (UE), trudno wskazać na jakiekolwiek działania władzy publicznej mające na celu promowanie zawierania układów zbiorowych pracy[8]. Sceptycyzm władzy publicznej wobec potrzeby rozwoju układów jest widoczny także w odpowiedzi polskiego rządu na projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej[9].

---

przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe", Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

3 Ustawa o związkach zawodowych z 23 maja 1991 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 263). Ustawa o organizacjach pracodawców z 23 maja 1991 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 1809).

4 Widać to wyraźnie w orzeczeniu TK z 14 listopada 2018, Kp 1/18.

5 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1240).

6 K. Roszewska, *Stanowienie prawa do zabezpieczenia społecznego (na przykładzie niezdolności do pracy)*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne" 2017, nr 12, s. 11.

7 Kodeks pracy z 26 czerwca 1974 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1320).

8 Można także zwrócić uwagę na orzeczenie TK z 17 listopada 2015 r., K 5/15, OTK-A 2015/10, poz. 164, w którym stwierdzono zgodność z Konstytucją RP przepisów k.p. wyłączających możliwość zawierania układów zbiorowych pracy dla członków korpusu służby cywilnej. Porównaj Ł. Pisarczyk, *Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy*, Warszawa 2019, s. 401 i przytoczona tam literatura.

9 Por.: http://www.solidarnosc.org.pl/aktualnosci/wiadomosci/branze/item/20056-polski-rzad-oznajmia-ze-nie-chce-promowac-ukladow-zbiorowych-pracy (9.09.2021) oraz B. Surdykowska, *Inicjatywa w sprawie wynagrodzeń minimalnych: papierek lakmusowy woli rozwoju społecznego wymiaru integracji europejskiej*, „Monitor Prawa Pracy" 2021, nr 1, s. 14–20.

Związki zawodowe mają prawo do organizowania akcji strajkowych. Zakres prawa do strajku jest jednak poważnie ograniczony w sferze publicznej. Budzi to wątpliwości co do zgodności polskiego prawa z wiążącymi Polskę standardami międzynarodowymi[10].

Uprawnienia związków są powiązane przede wszystkim z poziomem zakładu pracy. To właśnie w stosunku do zakładowej/międzyzakładowej organizacji związkowej ustawodawca w ustawie o związkach zawodowych wskazuje na konkretne uprawnienia organizacji i jej członków oraz określone wobec nich obowiązki pracodawcy. Dominacja zakładowej organizacji związkowej wynika także z rozwiązań wewnątrzzwiązkowych, dotyczących np. rozkładu składki związkowej między poszczególne struktury.

Niewątpliwie dostrzegalna jest potrzeba reformy tak indywidualnego, jak zbiorowego prawa pracy. Wyrazem tego przekonania było dwukrotne powołanie przez stronę rządową komisji kodyfikacyjnych. Nie jest rolą tego artykułu omawianie efektów ich prac, wystarczy wskazać, że zarówno prace pierwszej, jak i drugiej komisji nie skutkowały podjęciem żadnych dalszych działań legislacyjnych[11].

Należy także wspomnieć o uprawnieniach związków zawodowych związanych z możliwością składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania przez Trybunał zgodności poszczególnych rozwiązań z Konstytucją[12].

Poczynione uwagi dotyczące pozycji związków zawodowych w systemie prawnym miały być zwięzłe, warto je jednak uzupełnić wynikami badań empirycznych, by dawały lepszy obraz sytuacji. Od 2004 r. ok. jedna trzecia badanych pracowników deklaruje, że w ich zakładach pracy działają związki zawodowe (w badaniach z 2019 r. było to 35 proc.), natomiast większość pracuje w firmach i instytucjach, w których nie ma organizacji związkowej (53 proc.). Znaczący jest też odsetek tych, którzy nie orientują się, czy w ich zakładach pracy są związki zawodowe, czy też ich nie ma (12 proc.). Ocena działalności związków zawodowych w zakładach pracy przedstawia się następująco: największa grupa respondentów (45 proc.) uważa, że związki zawodowe w ich miejscu pracy starają się, lecz działania te są raczej nieskutecznie. Równocześnie jedna czwarta pracowników najemnych tych zakładów, w których są związki, twierdzi, że nie widać efektów ich działania, natomiast 22 proc. ocenia, że związki są efektywne i załoga wiele im zawdzięcza.

Działalność związków zawodowych z perspektywy ogólnokrajowej znacznie częściej oceniana jest pozytywnie (38 proc.) niż negatywnie (21 proc.). Warto jednak podkreślić, iż zarówno badani, którzy uważają, że, ogólnie rzecz biorąc, obecna działalność związków

10 Por. Z. Góral, *Zbiorowe prawo pracy w sferze publicznej* [w:] *System prawa pracy. Zbiorowe prawo pracy*, t. V, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 1075–1118.

11 Por. Ł. Pisarczyk, *op. cit.* J. Stelina, *Podstawowe założenia projektu kodeksu zbiorowego prawa pracy*, „Państwo i Prawo" 2019, nr 9, s. 3–35; A.M. Świątkowski, *Projekt kodeksu pracy. Kontrowersje wokół podstawowych definicji i założeń*, „Państwo i Prawo" 2019, nr 9, s. 36–52.

12 Porównaj E. Tkaczyk, *Legitymacja organizacji zawodowych do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze i Administracyjne" 2015, nr 13; B. Niedzielska, *Legitymacja związków zawodowych i organizacji pracodawców do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2015, vol. XXIV, nr 4; M. Zubik, *Wnioski związków zawodowych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2006, nr 11.

zawodowych jest dla kraju korzystna, jak i ci będący przeciwnego zdania swoje opinie najczęściej wyrażają w sposób mało zdecydowany. Ponadto duża część respondentów (41 proc.) uchyliła się od odpowiedzi na to pytanie. Wszystko to może wskazywać, że wizerunek związków jest mało wyrazisty, a ich działalność niezbyt znana opinii publicznej. Warto dodać, iż znaczna część Polaków nie potrafi ustosunkować się do działalności związków zawodowych także wtedy, gdy pytanie dotyczy szczegółowo działań NSZZ „Solidarność", Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ) i Forum Związków Zawodowych (FZZ)[13].

Uwagi w tej części tekstu służą podkreśleniu dwoistej funkcji, jaką pełnią związki zawodowe w polskich realiach i regulacjach: reprezentanta swoich członków oraz reprezentanta ogółu świata pracy. Innymi słowy, działalność związków w kształtowaniu bezpieczeństwa socjalnego może być widoczna w negocjacjach lub prowadzeniu dialogu trójstronnego albo opiniowaniu aktów prawnych.

Ogólny obraz polskiego systemu ubezpieczeń społecznych

Niewątpliwie jedną z ważniejszych determinant systemu ubezpieczeń społecznych jest sytuacja demograficzna. W 1989 r. na 100 osób, które osiągnęły wiek emerytalny (który wynosił wtedy, tak jak teraz, 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn), przypadało 456 osób w wieku 18–59 lub 18–64 lat, w 2013 r. było to 345 osób. Według prognozy demograficznej Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w 2050 r. będą to tylko 134 osoby. W 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) przygotował prognozę wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2080 r. Stwierdza w niej (powołując się na prognozę demograficzną Ministerstwa Finansów), że populacja Polski się kurczy. W 2060 r. zmniejszy się do 33,9 mln, a w 2080 r. do 30,3 mln. Co oznacza, że populacja Polski w 2080 r. będzie mniejsza niż obecnie o 8,1 mln, czyli o 21 proc.[14] ZUS szacuje też, że grupa obywateli w wieku produkcyjnym cały czas będzie maleć, a w 2060 r. skurczy się aż o 7 mln osób w porównaniu z rokiem 2019. W 2019 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadało 366 osób w wieku poprodukcyjnym. Według prognoz, które przedstawił ZUS, w 2059 r. będzie to 760 osób, a w 2080 r. – 686 osób.

Świadomość zmiany demograficznej była niewątpliwie jednym z czynników leżących u podstaw gruntownej reformy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce w 1999 r.[15]

13 Centrum Badania Opinii Społecznej, *Związki zawodowe w Polsce*, komunikat z badań nr 138/2019, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_138_19.PDF (9.09.2021).

14 Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku*, https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Prognoza+FUS+do+2060+roku/40081ba6–175c-4b44–80f7-b4580542cff8 (9.09.2021), a także *idem*, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2019–2023*, https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_FUS_2018.pdf/fa9a592e-4525–4e75–701f-ec5fc596dc82 (9.09.2021).

15 Jak podkreśla się w literaturze, najwięcej stracą w nowym systemie ubezpieczeniowym osoby o najniższych wynagrodzeniach. W starym systemie indywidualne stopy zastąpienia wynagrodzenia były w tym przypadku nieproporcjonalnie uzależnione od wcześniejszych wynagrodzeń (tzn. im niższe było wynagrodzenie, tym wyższe

Można przyjąć tezę, że świadomość zachodzenia zmiany demograficznej winna wpływać na postrzeganie systemu zarówno przez społeczeństwo, jak i związki zawodowe.

Innym ważnym czynnikiem wpływającym na odbiór systemu zabezpieczenia społecznego jest samoocena warunków życia (z podziałem na poszczególne kohorty wiekowe), a kolejnym – skłonność obywateli do dodatkowego oszczędzania na starość.

Prawie połowa Polaków po 60 roku życia (49 proc.) uważa, że ich warunki bytowe są dobre (można to porównać: uważa tak 61 proc. respondentów w wieku 18+). 43 proc. jest zdania, że warunki materialne są średnie (na tle 33 proc. takich odpowiedzi w ogóle dorosłej populacji). 8 proc. respondentów uważa z kolei, że warunki są złe (w porównaniu z 6 proc. ogółu dorosłej populacji)[16]. Wydaje się, że oczekiwania wobec systemu zabezpieczenia społecznego będą rosły wraz ze zwiększającą się liczbą respondentów po 60 roku życia, którzy oceniają swoje warunki bytowe jako złe.

Brakuje niestety wyczerpujących badań empirycznych na temat stosunku Polaków do systemu ubezpieczenia społecznego, stopnia ich wiedzy o funkcjonujących rozwiązaniach i stopnia zadowolenia z nich, a także potrzeby dodatkowego oszczędzania na starość. Można wskazać na stosunkowo nieliczne opracowania[17]. Świadomość potrzeby oszczędzania na starość jest wśród Polaków niewielka. Jak pokazują różnorodne badania: większość osób nie ma podstawowej wiedzy na temat funkcjonowania rynku finansowego. 37 proc. obywateli wskazuje, że nie posiada żadnej wiedzy o produktach emerytalnych, a kolejne 34 proc. uważa, że ma w tym temacie jedynie podstawowe rozeznanie[18]. Analizując sposób lokowania środków, okazuje się, że jedna czwarta oszczędzających deklaruje inwestowanie w ziemię czy nieruchomości (badania z 2016 r.). Wśród 22 proc. badanych najpopularniejszą formą oszczędzania jest konto osobiste w banku[19].

Rozpatrując uwarunkowania prawne polskiego systemu zabezpieczenia społecznego, należy, naturalnie, rozpocząć przegląd źródeł od Konstytucji RP. Art. 67 Konstytucji stanowi, że:

---

procentowo było świadczenie), natomiast w obecnym systemie indywidualne stopy zastąpienia będą uzależnione przede wszystkim od momentu przejścia na emeryturę (por. A. Grzebieniak, *Polski system ubezpieczeń społecznych – zalety i wady*, „Studia Gdańskie" 2007, t. IV, s. 104).

16 Ciekawie wyglądają odpowiedzi z rozróżnieniem na strukturę gospodarstwa domowego. Osoby 60+ w sytuacji, gdy żyją w gospodarstwie jednoosobowym, oceniają swoje warunki materialne jako dobre w 36 proc., średnie w 48 proc., a jako złe w 16 proc. W odniesieniu do gospodarstwa dwuosobowego 54 proc. osób ocenia warunki jako dobre, 40 proc. jako średnie, a jako złe – 6 proc. Gdy gospodarstwo składa się z trzech osób i więcej, 50 proc. uznaje warunki materialne za dobre, za średnie 44 proc., a 6 proc. ocenia te warunki jako złe. Zob. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Sytuacja społeczno-ekonomiczna seniorów*, komunikat z badań nr 129/2019, 2019.

17 J. Czapiński, M. Góra, *Świadomość „emerytalna" Polaków*, Warszawa 2016, https://www.efcongress.com/wp-content/uploads/2020/02/analizy2016__swiadomosc-emerytalna.pdf (9.09.2021), oraz J. Rutecka-Góra, *Świadomość Polaków dotycząca oszczędzania na starość – próba oceny oraz identyfikacji niezbędnych działań*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje" 2017, nr 38(3), s. 89–103.

18 E. Leśna-Wierszołowicz, *Świadomość emerytalna Polaków*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2017, nr 475, s. 159–169.

19 Nieco mniej popularne są konta oszczędnościowe w banku (21 proc.) oraz polisa ubezpieczeniowa (18 proc.). 22 proc. oszczędzających deklaruje posiadanie indywidualnego konta emerytalnego (IKE), w odniesieniu do indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) wskaźnik ten wynosił 8 proc.; TNS Polska, *Skłonność Polaków do dodatkowego oszczędzania na emeryturę – mit czy rzeczywistość?*, 2016, http://www.tnsglobal.pl/coslychac/files/2016/03/Sklonnosc-do-oszczedzania-na-emeryture-2016–03–04.pdf (9.09.2021).

> obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

W ustępie drugim art. 67 Konstytucja wskazuje, że:

> obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

Odniesienie się ustawodawcy konstytucyjnego do problematyki zabezpieczenia społecznego jest bardzo lakoniczne. Inaczej mówiąc, pozostawia ono bardzo dużą swobodę działania ustawodawcy zwykłemu. Podkreślał to zresztą kilkakrotnie Trybunał Konstytucyjny[20]. W tekście ograniczono rozważania historyczne, dlaczego doszło do takiego, a nie innego zapisu w Konstytucji RP. Wydaje się jednak, że lakoniczność tego zapisu to jeden z istotnych czynników kształtujących spór pomiędzy związkami zawodowymi a władzą wykonawczą dotyczący koniecznych reform systemu ubezpieczenia społecznego.

Udział związków zawodowych w funkcjonowaniu systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce

Udział reprezentatywnych związków zawodowych w funkcjonowaniu systemu zabezpieczenia społecznego wynika przede wszystkim z założeń i procesu dialogu trójstronnego w Polsce[21]. Podstawą pracy są uprawnienia wynikające z ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, a dotyczące corocznej waloryzacji rent i emerytur. Należy podkreślić, że w 2019 r. nie doszło do konsensusu pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców co do wskaźnika waloryzacji, analogiczna sytuacja miała miejsce we wcześniejszym okresie[22]. Trzeba także wziąć pod uwagę częste stosowanie przez stronę rządową waloryzacji kwotowo-procentowej (np. w latach 2015, 2018 i 2019). Oba te czynniki:

20 TK np. wskazuje, że Konstytucja RP nie formułuje żadnych wytycznych dotyczących zakresu i formy zabezpieczenia społecznego. Zabezpieczenie społeczne to element polityki gospodarczo-społecznej państwa, której realizacja powinna podlegać ocenie wyborców, a nie TK (por. wyrok TK z 3 marca 2015 r., K 39/13). Ustawodawca nie jest konstytucyjnie zobowiązany do stałego rozwijania systemu zabezpieczenia społecznego i podnoszenia wysokości świadczeń. Może zmieniać obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść ubezpieczonych, dostosowując wysokość świadczeń do aktualnych możliwości finansowych państwa (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, oraz wyrok TK z 22 października 2001 r., SK 16/01).

21 Ze względu na sposób ustalania składu Rady Nadzorczej ZUS można ją uznać za jedną z instytucji szeroko rozumianego trójstronnego dialogu społecznego w Polsce. Związki zawodowe wyznaczają po jednym członku Rady Nadzorczej ZUS, podobne uprawnienie przysługuje organizacjom pracodawców: https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/organy-zus/rada-nadzorcza-zakladu (9.09.2021).

22 Mechanizm waloryzacji zakłada waloryzację procentową powiązaną z wysokością inflacji oraz 20 proc. wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Wyższy wskaźnik waloryzacji może być wynikiem ustaleń partnerów społecznych.

brak *de facto* umiejętności wypracowania konsensusu przez partnerów społecznych oraz częste stosowanie zasad waloryzacji świadczeń *ad hoc* powodują, że można postawić tezę o dominacji władzy publicznej w procesie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych.

Związki zawodowe mogą również działać w obszarze systemu ubezpieczeń społecznych za pośrednictwem prac Zespołu Problemowego ds. Ubezpieczeń Społecznych RDS. Z tematyką dyskusji podejmowanych na jego forum czy częstotliwością spotkań można zapoznać się dzięki sprawozdaniom RDS z działalności za poszczególne lata[23]. Na spotkaniach poruszane są takie tematy, jak konstrukcja emerytur pomostowych, objęcie tymi emeryturami nowych kategorii pracowników, np. strażników miejskich, prowadzone są tam również dyskusje służące analizie systemu emerytalnego. Dużo uwagi poświęcono nowym instytucjom, takim jak pracownicze plany kapitałowe czy trzynasta emerytura.

Przykładem nowelizacji, która wywołała opór zarówno organizacji pracodawców, jak i części organizacji związkowych, był rządowy projekt zniesienia trzydziestokrotności[24]. Kwestię tę można analizować pod kątem prawidłowości procesu opiniowania projektu aktu prawnego i kompetencji RDS w procesie legislacyjnym (i te kwestie rozpatrywał TK w wyniku wniosku Prezydenta RP) oraz samej istoty zmiany w systemie. Strona związkowa w licznych wypowiedziach wskazywała na konsekwencje proponowanej zmiany, tj. przyszłe nieakceptowalne społecznie zróżnicowanie wysokości świadczeń emerytalnych, oraz na fakt, iż planowana nowelizacja będzie stanowiła kolejny czynnik wypierania z rynku pracy pracowników na rzecz osób samozatrudnionych (ze względu na dalsze zróżnicowanie pozapłacowych kosztów pracy). Organizacje pracodawców zwracały uwagę przede wszystkim na brak prawidłowego *vacatio legis* pozwalającego na prowadzenie polityki płacowej i budżetowanie wynagrodzeń[25]. W trakcie prac w Parlamencie ostatecznie przesunięto moment wejścia w życie ustawy. Prezydent RP skierował ustawę do TK, który finalnie orzekł o jej niekonstytucyjności ze względu na naruszenie procedury podczas głosowania w Senacie. Wyrok TK (Kp 1/18 z 14 listopada 2018 r.) po raz kolejny bardzo obniżył rangę prawidłowego procesu konsultacji projektów aktów prawnych przez partnerów społecznych – w tym zakresie, który określił wniosek Prezydenta RP, TK nie stwierdził naruszenia norm konstytucyjnych[26]. Projekt zniesienia limitu trzydziestokrotności powrócił jako projekt poselski, a ostatecznie został wycofany przez wnioskodawców[27]. Sprawa trzydziestokrotności jest o tyle interesująca, że jest rzadkim przykładem współpracy związków zawodowych z organizacjami pracodawców w obszarze problematyki ubezpieczeń społecznych.

---

23 Rada Dialogu Społecznego, *Prezydent RP nominował nowych członków Rady Dialogu Społecznego*, https://www.cpsdialog.gov.pl/index.php/117-rada-dialogu-spolecznego (9.09.2021).

24 Jest to regulacja wskazująca, że w danym roku kalendarzowym podstawa, od której odprowadzana jest składka na ubezpieczenie społeczne, nie może przekroczyć równowartości trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia.

25 M. Adamski, *Pracodawcy i związkowcy: odrzucić projekt PiS ws. 30-krotności ZUS*, „Rzeczpospolita" 18.11.2019, https://www.rp.pl/ZUS/311189947-Pracodawcy-i-zwiazkowcy-odrzucic-projekt-PiS-ws-30-krotnosci-ZUS.html (9.09.2021).

26 A. Matłacz, *TK: Limit trzydziestokrotności składek zostaje – ustawa niezgodna z konstytucją*, Prawo.pl 14.11.2018, https://www.prawo.pl/kadry/zniesienie-limitu-trzydziestokrotnosci-skladek-zus-wyrok-tk,329294.html (9.09.2021); porównaj wyrok TK z 14 listopada 2018 r., Kp 1/18.

27 A. Cieślak-Wróblewska, J. Mikulski, *PiS wycofuje z Sejmu projekt ws. 30-krotności*, 19.11.2019, https://www.rp.pl/Prawo-i-Sprawiedliwosc/191119382-PILNE-PiS-wycofuje-z-Sejmu-30-krotnosc.html (9.09.2021).

Oczekiwania związków zawodowych wobec systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce

Postulaty ruchu związkowego dotyczące systemu zabezpieczeń społecznych wydają się powszechnie znane. W zakresie zabezpieczenia na starość odnoszą się przede wszystkim do utrzymania obecnego powszechnego wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn). Związki zawodowe podkreślają, że moment osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego to chwila, w której każda osoba ze względu na własne i indywidualne preferencje powinna dokonać samodzielnego wyboru: dezaktywacji zawodowej lub pozostania w takiej czy innej formie na rynku pracy. Wskazują również, że indywidualne wybory mogą opierać się na różnorodnych preferencjach (np. chęć wsparcia członków rodziny), nie tylko tych związanych z wysokością świadczenia. Zaznaczają też, że podniesienie wieku emerytalnego jest nieadekwatne do liczby lat w zdrowiu, które przeżywa przeciętny Polak lub Polka[28].

Drugi podstawowy obszar systemu, który wzbudza zainteresowanie związków, to wyrównanie pozapłacowych kosztów pracy w różnych formach zatrudnienia. Skrótowo można to określić jako formę walki mającą na celu zniechęcenie do zawierania umów cywilnoprawnych oraz rozwoju samozatrudnienia na bazie niższych kosztów daniny publicznej. NSZZ „Solidarność" oczekuje wprowadzenia pełnej składki przy umowie zlecenia (a także umowie o dzieło) oraz kumulacji tytułów ubezpieczeniowych. Formułowane są wskazania dotyczące ograniczenia preferencyjnych zasad odprowadzania składki przez szczególne kategorie osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, w postaci np. ulgi na start.

Można wskazać i inne kwestie poruszane przez związki zawodowe: modyfikację zasad dotyczących emerytur pomostowych, wprowadzenie emerytur stażowych, wdrożenie zmian dotyczących konstrukcji dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, likwidację podmiotowych włączeń w zakresie obowiązku odprowadzania składki czy wprowadzenie zmian w zasadach wynagradzania kierowców transportu międzynarodowego. Poniżej znajdują się uwagi odnoszące się do poszczególnych kwestii.

Emerytury pomostowe

W czasie negocjowania regulacji dotyczącej emerytur pomostowych związki zawodowe oczekiwały znacznego poszerzenia listy uprawnionych do tego świadczenia, m.in. o wszystkich nauczycieli, kolejarzy, pracowników kapitanatów portów

28 To fundamentalne przekonanie o potrzebie utrzymania obowiązującego obecnie powszechnego wieku emerytalnego widoczne jest np. w umowach programowych, które NSZZ „Solidarność" podpisała dwukrotnie z kandydatem na prezydenta RP Andrzejem Dudą.

i latarników, kierowców tirów, ochroniarzy wewnętrznych służb ochrony, wiele kategorii pracowników służby zdrowia mających kontakt z pacjentami, cywilną służbę zdrowia w służbach mundurowych czy o muzyków instrumentów dętych. Sprawa rozszerzenia kategorii pracowników pracujących w szczególnych warunkach lub w szczególnym charterze nie jest już obecnie artykułowana. Za to podnoszoną kwestią jest likwidacja zasady wygaszania emerytur pomostowych[29]. Zniesienie wygaszania emerytur pomostowych sprowadza się do likwidacji przesłanki ich nabycia w postaci reguły, że ma do niej prawo osoba, która pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze świadczyła przed 1 stycznia 1999 r. Jest to postulat bazujący na prostym założeniu, że nie zmniejsza się liczba miejsc pracy w szczególnych warunkach. Kiedy popatrzymy na plany wydatków Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS), to zauważymy, że wśród priorytetów Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazuje się wsparcie kształcenia ustawicznego osób, które mogą udokumentować wykonywanie przez co najmniej 15 lat prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a którym nie przysługuje prawo do emerytury pomostowej[30]. W 2019 r. ten priorytet się powtarza (można tylko zauważyć, że w 2018 r. cele były trzy, a w 2019 r. było ich sześć)[31]. W 2020 r. kwestia ta znika z głównych celów Ministerstwa, zamiast tego pojawia się w priorytetach Rady Rynku Pracy[32]. Zgodnie z wiedzą autorki nie ma żadnego opracowania, które dotyczyłoby faktycznego wykorzystania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego i ich wpływu na sytuację na rynku pracy osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Nie ma także żadnej prognozy (opracowanej na zlecenie władzy publicznej) dotyczącej sytuacji na rynku pracy osób, które w chwili obecnej wykonują pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze i nie nabędą prawa do emerytury pomostowej.

Emerytury stażowe

Związki zawodowe oczekują wprowadzenia tzw. emerytur stażowych, pozwalających na uzyskanie emerytury ze względu na określoną liczbę lat składkowych (zróżnicowaną dla kobiet i mężczyzn). Kwestia ta była dwukrotnie przedmiotem umów programowych NSZZ „Solidarność" z kandydatem na prezydenta RP Andrzejem Dudą. Jedna z tych umów, tj. z 5 maja 2015 r., wskazywała, że A. Duda będzie prowadził politykę

29 Można przypomnieć, że prawo do emerytury pomostowej ma pracownik, który jednocześnie spełnia poniższe warunki: urodził się po 31 grudnia 1948 r.; co najmniej 15 lat wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze; ukończył 55 lat (kobiety) i 60 lat (mężczyźni), a w niektórych przypadkach 50 i 55 lat; ma okres składkowy i nieskładkowy, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 dla mężczyzn; pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze świadczył przed 1 stycznia 1999 r. oraz po 31 grudnia 2008 r.; nastąpiło z nim rozwiązanie stosunku pracy.

30 https://archiwum.mrips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/krajowy-fundusz-szkoleniowy/rok-2018/?serwis=1 (9.09.2021).

31 https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/kfs-20191 (9.09.2021).

32 https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/krajowy-fundusz-szkoleniowy (9.09.2021).

zmierzającą do obniżenia wieku emerytalnego oraz powiązania uprawnień emerytalnych ze stażem pracy[33].

W umowie programowej NSZZ „Solidarność" z 5 maja 2020 r. z kandydatem na prezydenta zapisano z kolei, że kandydat będzie prowadził politykę polegającą na kontynuacji reformy systemu emerytalnego z uwzględnieniem interesów pracowników o najdłuższym stażu pracy oraz przy zachowaniu prawa do emerytury w ustawowo określonym wieku – nie później niż 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Umowa programowa zawiera także odniesienie do woli kontynuowania programu trzynastej emerytury. Obecnie w Parlamencie znajdują się dwa projekty dotyczące wskazanej problematyki[34]. Można jednak przypuszczać, że jest niewielka szansa wprowadzenia rozwiązań postulowanych we wskazanych projektach.

Dobrowolne ubezpieczenie chorobowe

W XXIX uchwale programowej (przyjętej na zjeździe w Częstochowie w 2018 r.) NSZZ „Solidarność" podkreśla, że związek będzie postulował wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego dla samozatrudnionych. W ocenie NSZZ „Solidarność" badania pokazują, że wpływy ze składki na fundusz chorobowy osób podlegających dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu (przede wszystkim osób samozatrudnionych) są niższe od otrzymywanych świadczeń ubezpieczeniowych. Dysproporcja ta wynika z selektywnej decyzji o odprowadzaniu składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe jedynie w razie planowanego macierzyństwa lub przewidywanej choroby. W ocenie związku w świetle zasady zawartej w Europejskim filarze praw socjalnych mówiącej o bezpieczeństwie socjalnym dla wszystkich oraz w kontekście wskazanej dysproporcji w wysokości wpłacanej składki i otrzymywanych świadczeń należy wprowadzić zasadę obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego dla osób prowadzących działalność gospodarczą.

System wynagradzania kierowców transportu międzynarodowego

W uchwale programowej NSZZ „Solidarność" wskazuje się, że związek będzie dążyć do wprowadzenia nowego systemu wynagradzania kierowców transportu międzynarodowego. Jak zaznacza związek, obecny system opierający się na świadczeniach niepodlegających składce na ubezpieczenia społeczne (jakimi są diety i ryczałty) powoduje bardzo

33 NSZZ „Solidarność", *Umowa i poparcie dla Andrzeja Dudy*, 5.05.2015, http://www.solidarnosc.org.pl/aktualnosci/wiadomosci/kraj/item/10716-umowa-i-poparcie (9.09.2021).

34 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 32, oraz poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, druk sejmowy nr 247.

niskie zasiłki chorobowe kierowców oraz niskie świadczenia emerytalne i rentowe. Związek sprzeciwia się budowaniu konkurencyjności polskiej branży transportowej wyłącznie na bazie niskich kosztów pracy.

Przykład problemów struktury wynagradzania kierowców pokazuje całkowitą zapaść mechanizmów dialogu trójstronnego w Polsce. Formalnie działa Zespół Trójstronny ds. Transportu Drogowego. W praktyce jednak brakuje spotkań Zespołu i przejawów jakiejkolwiek formy działalności. Problematyka wynagradzania kierowców pojawiła się podczas obrad Zespołów Problemowych RDS, nie doprowadziło to jednak do żadnej konkluzji o nawet najbardziej wstępnej formie, jak wykonanie ekspertyzy określającej część środków, które kierowane byłyby do FUS, gdyby przyjęto nowe zasady wynagradzania kierowców transportu międzynarodowego.

Likwidacja podmiotowych wyłączeń w odprowadzaniu składki

W omawianej uchwale programowej związek zwrócił również uwagę, że dotychczas funkcjonujące wyłączenie obowiązku odprowadzania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe osób uczących się do 26 roku życia zatrudnionych w oparciu na umowie zlecenia nie znajduje uzasadnienia. Organizacja związkowa podkreśla, że składka na ubezpieczenie emerytalne zaksięgowana na indywidualnym koncie w początkowym okresie aktywności zawodowej, ze względu na coroczną waloryzację, ma szczególny wpływ na wysokość przyszłej emerytury. Tak więc obecnie obowiązująca regulacja prawna w sposób negatywny wpływa na wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego i *de facto* prowadzi do dyskryminacji osób młodych. Regulacja ta także sprzyja zastępowaniu umów o pracę umowami zlecenia.

OPZZ wśród opracowanych 21 postulatów („#Czas na nowe otwarcie") podkreśla konieczność wprowadzenia emerytur stażowych oraz likwidację wygasającego charakteru emerytur pomostowych. Wskazuje się także na potrzebę likwidacji „umów śmieciowych" i fałszywego samozatrudnienia, co pośrednio powiązane jest z oczekiwaniem wyższych wpływów do FUS[35].

Uwagi końcowe

Powyższe analizy pozwalają postawić tezę o niewielkim wpływie związków zawodowych na funkcjonowanie systemu ubezpieczenia społecznego w Polsce. Jest to widoczne, w szczególności gdy odniesiemy się wyłącznie do okresu ostatniej dekady. Tezy tej bronią, moim zdaniem, następujące argumenty.

35 Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, *21 Postulatów OPZZ*, 28.07.2020, https://www.opzz.org.pl/informacje/21-postulatow-opzz (9.09.2021).

Podstawowa rola związków zawodowych w systemie i ich uprawnienia wynikają z zapisów ustawy dotyczącej Rady Dialogu Społecznego (a w okresie wcześniejszym regulacji dotyczących Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych). Uprawnienia te sprowadzają się przede wszystkim do udziału w procesie ustalania wskaźnika waloryzacji rent i emerytur. Jak pokazały powyższe rozważania, działanie to ma charakter w dużej mierze symboliczny, gdyż nie dochodzi do wypracowania konsensusu pomiędzy partnerami społecznymi, tak więc *de facto* decyzje podejmuje władza publiczna. Dodatkowo, jak zostało pokazane w licznych przykładach (poprzez waloryzację kwotową, waloryzację mieszaną procentowo-kwotową), strona rządowa wychodzi poza formalne ramy ustalania wskaźnika waloryzacji. Powoduje to, że tak wśród społeczeństwa, jak wśród polityków wpływ partnerów społecznych na proces waloryzacji jest niemalże niezauważalny.

Związki zawodowe nie pełnią żądanej aktywnej roli w procesie dystrybucji świadczeń (mówiąc skrótowo, w Polsce nie mamy do czynienia z jakimikolwiek elementami systemu Genth), tak więc wypłata świadczeń związanych z ryzykiem starości, krótkotrwałej niezdolności do pracy czy ryzykiem bezrobocia nie jest elementem w jakimkolwiek stopniu wpływającym na pozyskiwanie nowych członków czy inne strategie związków[36]. Ten fakt pokazuje, że związki zawodowe, reprezentatywne w rozumieniu ustawy o RDS, pełnią w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego rolę reprezentanta ogółu świata pracy czy szerzej: ogółu społeczeństwa, a nie swoich członków. W ocenie piszącej można stwierdzić, że żadna z reprezentatywnych central związkowych nie miała i nie ma rozbudowanej strategii promowania negocjacji prowadzących do zawarcia PPE. Tak więc problematyka zabezpieczenia społecznego nie łączy się z klasyczną działalnością negocjacyjną związków zawodowych (reprezentacja członków).

Najbardziej spektakularnym przykładem wpływu związków zawodowych na system było zablokowanie stopniowego podnoszenia wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, wprowadzonego przez Platformę Obywatelską (PO), sprawującą władzę w koalicji z Polskim Stronnictwem Ludowym (PSL). Wydaje mi się, że wpływ związków na ten proces jest dość znacznie przeceniany. W 2012 r. rząd premiera Donalda Tuska podwyższył wiek emerytalny. Według ówczesnej regulacji mężczyźni mieli osiągnąć docelowy wiek emerytalny 67 lat w 2020 r., a kobiety 20 lat później – w 2040 r. Reforma rządu PO-PSL dała też możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę w wysokości 50 proc. pełnej kwoty, świadczenie to przysługiwało kobietom w wieku 62 lat mającym co najmniej 35 lat stażu ubezpieczeniowego oraz mężczyznom, którzy ukończyli 65 lat i mieli co najmniej 40 lat stażu ubezpieczeniowego. Alternatywą dla podniesienia i zrównania wieku emerytalnego byłoby radykalne i trwałe podniesienie składki emerytalnej, co wskazywała ówczesna strona rządowa. Według badania Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS)

36 System Genth (który obecnie wykorzystywany jest np. w Belgii) polega na tym, że związki zawodowe uczestniczą w wypłacie świadczeń związanych z różnymi ryzykami socjalnymi. Powoduje to między innymi to, że ich społeczna rozpoznawalność jest większa, co ułatwia np. rekrutację nowych członków.

z 2012 r. 79 proc. dorosłych Polaków było przeciwnych podniesieniu wieku emerytalnego mężczyzn do 67 lat, a 86 proc. nie popierało podwyższenia wieku emerytalnego kobiet do 67 lat[37].

Jak wiadomo, partia, która wygrała wybory parlamentarne mające miejsce po podjęciu tej decyzji, wygrała je m.in. dzięki postulatowi przywrócenia dotychczasowego wieku emerytalnego. W ocenie piszącej głównym czynnikiem nie były jednak działania związków (w tym umowa programowa z NSZZ „Solidarność"), ale bardzo elementarne błędy Platformy Obywatelskiej przy wprowadzaniu podniesienia wieku (przede wszystkie związane z tempem wdrażania regulacji, brakiem pogłębionej dyskusji i ze złą komunikacją), co zostało w naturalny sposób wykorzystane w wyborach prezydenckich przez kontrkandydata (A. Dudę) czy w wyborach parlamentarnych – przez partie opozycyjne wobec PO.

Związki zawodowe mają pewien wpływ na pracownicze programy kapitałowe (PPK), nowy instrument systemu zabezpieczenia na starość. Reprezentatywne organizacje związkowe biorą udział w promocji PPK, co jest formą popularyzowania konieczności podejmowania dodatkowego oszczędzania na okres poprodukcyjny[38]. Równocześnie należy podkreślić oczywistą kwestię, że choć nie ma szczegółowych badań na temat przeciętnego wieku członków związków zawodowych, to znaczna ich część to osoby, których PPK *de facto* nie dotyczy[39], bądź osoby, które w PPK będą odkładały środki przez relatywnie krótki czas. Oczywiście kampanie informacyjne związków trafiają także do osób młodszych i pracowników niebędących członkami związków zawodowych. Wydaje się jednak, że te nowe inicjatywy związków nie zmienią ogólnego obrazu sytuacji.

Wpływ związków zawodowych na zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych jest ograniczony. Wynika to m.in. z braku uzgadniania wspólnych postulatów i konfrontowania ich ze stroną rządową przez trzy reprezentatywne organizacje. W wielu kwestiach nie istnieje wspólne stanowisko związkowe (np. wyłączenie składki dla osób uczących się do 26 roku życia przy umowie zlecenia, ograniczenie/likwidacja dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego – są to kwestie, wobec których nie ma wspólnych stanowisk NSZZ „Solidarność", OPZZ i FZZ). Postulaty związkowe, które są widoczne w mediach i ciągłej polemice z rządem, sprowadzają się do trzech kwestii:

- wprowadzenia emerytur stażowych,

37 Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinie o zmianach w systemie emerytalnym czerwiec 2012 r.*, BS/77/2012, Warszawa 2012.

38 Art. 140 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2215) wskazuje, że 25 proc. z opłaty wstępnej i opłaty rocznej, o których mowa w art. 79 (są to środki wnoszone przez towarzystwo funduszy inwestycyjnych, pracownicze towarzystwo emerytalne lub zakład ubezpieczeń na rzecz operatora portalu), może być przekazane przez operatora portalu na rzecz reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych z przeznaczeniem na działalność związaną z edukacją i promocją.

39 Osoby po 55 roku życia, a przed 70 muszą złożyć wniosek o objęcie ich PPK. Wydaje się, że w praktyce zainteresowanie PPK wśród pracowników 55+ będzie niewielkie z uwagi na stosunkowo niskie potencjalne korzyści, jakie osoby te będą mogły osiągnąć dzięki udziałowi w programie. Zbyt krótka jest bowiem w takich przypadkach perspektywa oszczędzania w PPK przed przejściem na emeryturę.

- likwidacji wygaszania emerytur pomostowych,
- gwarancji niezmienności powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn[40].

Zainteresowanie związków zawodowych koncentruje się na elementach (co jest zrozumiałe i właściwe) zabezpieczenia społecznego, które bezpośrednio oddziaływają na bieżący rynek pracy. Stąd też wynikają postulaty kompensaty pozapłacowych kosztów pracy oraz zwiększenia obciążeń związanych ze składką dla osób prowadzących działalność gospodarczą. Takie działania w sposób naturalny i skuteczny zmniejszyłyby częściowo presję pracodawców skłaniających pracowników do fałszywego samozatrudnienia lub fałszywego zatrudnienia cywilnoprawnego. W tym obszarze nie można wskazać na żaden postęp w ciągu ostatnich pięciu lat. Także wspólne przedsięwzięcia (NSZZ „Solidarność" i Federacji Przedsiębiorców Polskich) nie przynoszą rezultatów. Wskazane podmioty 5 kwietnia 2018 r. podpisały w związku z powyższym *Porozumienie w sprawie reform rynku pracy*[41].

Analizę prowadzoną w niniejszym artykule mogą podsumować trzy uwagi. Po pierwsze wydaje się, że związki zawodowe będą modyfikowały pewne przyjmowane przez siebie założenia dotyczące zabezpieczenia emerytalnego na starość, w tym kwestie odnoszące się do procesu obniżania się stopy zastąpienia emerytur i towarzyszącej mu presji wywieranej na pracowników, aby traktowali wydłużenie aktywności zawodowej jako jedyną ścieżkę zapewnienia minimalnego zabezpieczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Proces ten rozpocznie się dopiero wówczas, gdy na emeryturę zaczną przechodzić roczniki bez zewidencjonowanego na koncie kapitału początkowego (można przyjąć wstępne założenie, że mężczyźni, którzy rozpoczęli aktywność zawodową około 2000 r. w wieku 23 lat, spowodują zmianę percepcji kwestii emerytalnych przez związki zawodowe nie wcześniej niż w 2030 r., ok. 5 lat wcześniej zaczną wpływać na tę kwestię kobiety. Kobiety nie

40 Oczywiście jest kwestią dyskusyjną, jakie postulaty zostały nagłośnione przez media, a jakie wynikają wyłącznie z analizy dokumentów programowych. Autorka ma świadomość, że trudno jest tu wskazać jednoznaczną przyczynę.

41 Federacja Przedsiębiorców Polskich, komunikat z 5.04.2018, http://federacjaprzedsiebiorcow.pl/?lang=pl&page=komunikaty_fpp&year=2018&month=4&id=101 (9.09.2021). Postulowane działania wskazane w porozumieniu obejmują:
„1. Zabezpieczenie okresów składkowych dla osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, w okresie od stycznia 2009 r. do dnia wejścia w życie postulowanego pakietu zmian. 2. Uwolnienie pracodawców od ciężaru prowadzenia sporów dotyczących odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne za osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych w takim wymiarze, w jakim nastąpi naliczenie i zaksięgowanie składek na kontach tych osób oraz ustawowe zagwarantowanie zaniechania działań kontrolnych umów zleceń realizowanych w okresie od stycznia 2009 r. do dnia wejścia w życie postulowanego pakietu zmian. 3. Ujednolicenie zasad podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu osób wykonujących pracę na podstawie umów agencyjnych, umów zlecenia, innych umów o świadczenie usług, do których zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia z zasadami obowiązującymi w odniesieniu do umów o pracę – włącznie z zasadami kumulacji tytułów do ubezpieczenia oraz z uwzględnieniem maksymalnej podstawy naliczenia składek do wysokości 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia. 4. Wynagrodzenia osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia oraz innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia [,] powinny zostać „ubruttowione" – podniesione o kwotę dodatkowych składek płatnych po stronie ubezpieczonego, w celu ochrony jego wynagrodzenia netto. Ceny usług i robót zatrudniających ich wykonawców, w szczególności ceny w zamówieniach publicznych, powinny zostać zwaloryzowane o łączny wzrost kosztów pracy".

stanowią jednak połowy członków związków zawodowych, więc to wcześniejsze odziaływanie będzie słabe)[42].

Po drugie większa liczba kampanii informacyjnych w zakresie edukacji finansowej obywateli może także pośrednio wpływać na postawy i oczekiwania członków związków zawodowych.

Po trzecie, w ocenie piszącej, wpływ związków zawodowych na sferę zabezpieczenia społecznego jest pokłosiem ogólnej siły ruchu związkowego. Może być ona bardzo uszczuplona w konsekwencji obecnej pandemii COVID-19, a co za tym idzie – niewykluczone, że wpływ ten ulegnie jeszcze dalszemu ograniczeniu.

42 Generalnie problematyka aktywności zawodowej po uzyskaniu powszechnego wieku emerytalnego będzie coraz częściej przedmiotem zainteresowania ruchu związkowego. Obecnie zawodowa aktywność na emeryturze jest cały czas dość ograniczona. Zgodnie z badaniem CBOS przeprowadzonym w 2019 r. wśród respondentów po 60 roku życia 15 proc. z nich nadal jest aktywnych zawodowo w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy lub pracuje dorywczo.

Barbara Surdykowska
Biuro Eksperckie KK NSZZ „Solidarność”
ORCID: 0000-0003-4569-1274

Tekst wyraża wyłącznie osobiste poglądy autorki
i nie może być utożsamiany ze stanowiskiem NSZZ „Solidarność”.

ŹRÓDŁA

- Adamski M., *Pracodawcy i związkowcy: odrzucić projekt PiS ws. 30-krotności ZUS*, „Rzeczpospolita” 18.11.2019, https://www.rp.pl/ZUS/311189947-Pracodawcy-i-zwiazkowcy-odrzucic-projekt-PiS-ws-30-krotnosci-ZUS.html (9.09.2021).
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Związki zawodowe w Polsce*, komunikat z badań nr 138/2019, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_138_19.PDF (9.09.2021).
- Cieślak-Wróblewska A., Mikulski J., *PiS wycofuje z Sejmu projekt ws. 30-krotności*, 19.11.2019, https://www.rp.pl/Prawo-i-Sprawiedliwosc/191119382-PILNE-PiS-wycofuje-z-Sejmu-30-krotnosc.html (9.09.2021).
- Czapiński J., Góra M., *Świadomość „emerytalna” Polaków*, Warszawa 2016, https://www.efcongress.com/wp-content/uploads/2020/02/analizy2016__swiadomosc--emerytalna.pdf (9.09.2021).
- Federacja Przedsiębiorców Polskich, komunikat z 5.04.2018, http://federacjaprzedsiebiorcow.pl/?lang=pl&page=komunikaty_fpp&year=2018&month=4&id=101 (9.09.2021).
- Góral Z., *Zbiorowe prawo pracy w sferze publicznej* [w:] *System prawa pracy. Zbiorowe prawo pracy*, t. V, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Kryszczuk M.D., Wenzel M., *Związki zawodowe w świetle przemian cywilizacyjnych: możliwości, wyzwania i zagrożenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2017, nr 3 (41).

- Leśna-Wierszołowicz E., Świadomość emerytalna Polaków, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2017, nr 475.
- Matłacz A., *TK: Limit trzydziestokrotności składek zostaje – ustawa niezgodna z konstytucją*, Prawo.pl, 14.11.2018, https://www.prawo.pl/kadry/zniesienie-limitu-trzydziestokrotnosci-skladek-zus-wyrok-tk,329294.html (9.09.2021).
- Niedzielska B., *Legitymacja związków zawodowych i organizacji pracodawców do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2015, vol. XXIV, nr 4.
- NSZZ „Solidarność", *Umowa i poparcie dla Andrzeja Dudy*, 5.05.2015, http://www.solidarnosc.org.pl/aktualnosci/wiadomosci/kraj/item/10716-umowa-i-poparcie (9.09.2021).
- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, *21 Postulatów OPZZ*, 28.07.2020, https://www.opzz.org.pl/informacje/21-postulatow-opzz (9.09.2021).
- Pisarczyk Ł., *Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy*, Warszawa 2019.
- Rada Dialogu Społecznego, *Prezydent RP nominował nowych członków Rady Dialogu Społecznego*, https://www.cpsdialog.gov.pl/index.php/117-rada-dialogu-spolecznego (9.09.2021).
- Roszewska K., *Stanowienie prawa do zabezpieczenia społecznego (na przykładzie niezdolności do pracy)*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne" 2017, nr 12.
- Rutecka-Góra J., *Świadomość Polaków dotycząca oszczędzania na starość – próba oceny oraz identyfikacji niezbędnych działań*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje" 2017, nr 38(3).
- Stelina J., *Podstawowe założenia projektu kodeksu zbiorowego prawa pracy*, „Państwo i Prawo" 2019, nr 9.
- Surdykowska B., *Inicjatywa w sprawie wynagrodzeń minimalnych: papierek lakmusowy woli rozwoju społecznego wymiaru integracji europejskiej*, „Monitor Prawa Pracy" 2021, nr 1.
- Świątkowski A.M., *Projekt kodeksu pracy. Kontrowersje wokół podstawowych definicji i założeń*, „Państwo i Prawo" 2019, nr 9.
- Tkaczyk E., *Legitymacja organizacji zawodowych do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze i Administracyjne" 2015, nr 13.
- TNS Polska, *Skłonność Polaków do dodatkowego oszczędzania na emeryturę – mit czy rzeczywistość?*, 2016, http://www.tnsglobal.pl/cosIychac/files/2016/03/Sklonnosc-do-oszczedzania-na-emeryture-2016–03–04.pdf (9.09.2021).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku*, https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Prognoza+FUS+do+2060+roku/40081ba6–175c-4b44–80f7-b4580542cff8 (9.09.2021).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2019–2023*, https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_FUS_2018.pdf/fa9a592e-4525–4e75–701f-ec5fc596dc82 (9.09.2021).
- Zubik M., *Wnioski związków zawodowych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2006, nr 11.

Trade unions and the social insurance system in Poland

The article is an attempt to address the question of the influence of trade unions on the social insurance system. This influence is two-fold in nature: through the negotiated actions of trade unions (and here chiefly at the workplace level) for example negotiated workers retirement programmes, as well as their participation in three-way dialogue (at present by means of the structures operating within the Council for Social Dialogue) or the broaching of opinions regarding legal acts on the basis of trade union legislation.

The text also draws attention to trade union demands regarding the maintaining of the hitherto universal retirement age (and its differentiation with regard to sex), the introduction of amendments to these bases from which contribution payments are made to the Social Insurance Fund (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, FUS) (and here the mandatory payment of the each social insurance contribution on the basis of the civil contracts) or equally the modification of regulations relating to so-called overlapping titles. The article also notes that within numerous areas (for example in relation to sickness insurance) it is difficult to point to clearly expressed trade union expectations and demands. It also appears the case that trade unions will modify certain principles adopted by them in relation to old age pensions and insurance cover only under the influence of the gradual fall in the rate of pensions hitherto paid and their replacement by the new and increasingly dominant form of pension, one paid without recourse to so-called initial capital.

The author evaluates the impact of trade unions on the social insurance system as being limited. In this evaluation the influence wielded by trade unions on social insurance as a sphere is a reflection of the general strength of the trade union movement *per se*. And this may be notably depleted as a result of the COVID-19 pandemic, and consequently it cannot be excluded that this impact will become increasingly limited.

Key words: three-way dialogue, social insurance, trade unions

1 Introduction

ARTICLES

5 Labour market in Poland – transformations and challenges – *Zuzanna Kowalik, Iga Magda*

23 Alleged self-employment – fiscal causes, effects, remedial measures – *Tomasz Lasocki*

49 Potential impact of more progressive labour taxation on the labour input in Poland – *Maciej Albinowski, Piotr Lewandowski*

65 Active ageing as a challenge for the labour market in Poland and Europe as a whole – *Ewa Flaszyńska, Jacek Męcina*

87 From lack of awareness to meticulous action. Strategies toward old-age pension insurance among Polish migrant domestic workers in Germany – *Kamil Matuszczyk*

109 Trade unions and the social insurance system in Poland – *Barbara Surdykowska*

Projekt graficzny:
Positive Studio – Mariusz Borowski

Skład i druk:
Poligrafia ZUS w Warszawie
Nakład 250 egz.
Zam. nr 3339/21

1 Wstęp

ARTYKUŁY

5 Rynek pracy w Polsce – przemiany i wyzwania
Zuzanna Kowalik, Iga Magda

23 Pozorne samozatrudnienie – przyczyny fiskalne, skutki, środki zaradcze
Tomasz Lasocki

49 Potencjalny wpływ jednolitej daniny na aktywność zawodową
Maciej Albinowski, Piotr Lewandowski

65 Aktywne starzenie się jako wyzwanie dla rynku pracy w Polsce i w pozostałych krajach Europy
Ewa Flaszyńska, Jacek Męcina

87 Od braku świadomości do skrupulatnego działania. Strategie w zakresie ubezpieczenia emerytalnego wśród polskich pracowników migrujących do gospodarstw domowych w Niemczech
Kamil Matuszczyk

109 Związki zawodowe a system ubezpieczeń społecznych w Polsce
Barbara Surdykowska