

Skutki obniżenia ponoszonych przez pracodawców pozapłacowych kosztów pracy w odniesieniu do zatrudnienia

Wprowadzenie

Opodatkowanie pracy ma znaczny udział w całkowitych kosztach pracy we wszystkich krajach rozwiniętych. Zmniejszenie opodatkowania pracy, szczególnie po stronie pracodawców, może być sposobem zachęcenia ich do zatrudniania większej liczby pracowników lub utrzymania personelu, który w przeciwnym razie mógłby zostać zwolniony. W podobny sposób działa dofinansowanie zatrudnienia nowych pracowników, zwiększając zachęty dla pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy. Od początku kryzysu w wielu państwach członkowskich UE stosowano oba rodzaje środków – zachęty do zatrudniania oraz obniżanie pozapłacowych kosztów pracy ponoszonych przez pracodawców. Miały one charakter ogólnych środków wzmocnienia popytu na pracę lub były ukierunkowane na określone kategorie osób. Są to często grupy z ograniczoną więzią z rynkiem pracy, na przykład młodzież, osoby o niskich kwalifikacjach, osoby nisko uposażone i osoby długotrwale bezrobotne.

Głównym celem sprawozdania jest przeprowadzenie oceny skuteczności zachęt po stronie pracodawcy pod względem generowania pozytywnych skutków na rynku pracy. W sprawozdaniu podsumowano obecny stan wiedzy na temat skuteczności zmian w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracodawcę, podatków od wynagrodzeń pobieranych przez pracodawcę i funkcjonalnie równoważnych zachęt dla pracodawców jako działań związanych z polityką na rzecz zatrudnienia. Ocena objęła przegląd 68 metodologicznie solidnych ocen konkretnych działań w zakresie polityki, w tym szczegółową metaanalizę. Przedmiotowe oceny odnoszą się w dużej mierze do polityk wdrażanych w państwach członkowskich UE począwszy od 2000 r. W sprawozdaniu ujęto również przegląd późniejszych polityk (z lat 2008–2014) wdrażanych w różnych państwach członkowskich.

Kontekst polityki

W okresie wysokiego bezrobocia, silnej presji fiskalnej oraz niskiego wzrostu gospodarczego decydenci UE podkreślali istotne znaczenie wskazywania reform polityki, w tym reform opodatkowania pracy, które sprzyjają wzrostowi gospodarczemu i zatrudnieniu. Było to wspólnym tematem prowadzonego przez UE procesu koordynacji polityki w ramach europejskiego semestru. Zalecenia dla poszczególnych krajów skierowane do wielu państw członkowskich objęły szczegółowe wytyczne dotyczące reformy systemu opodatkowania pracy, przy czym nacisk położono na przeniesienie podatków z pracy na inne podstawy opodatkowania. Należą do nich podatki od nieruchomości, od wydatków konsumpcyjnych oraz za korzystanie ze środowiska. W kontekście obniżonego popytu na pracę polityka skupiła się na zmniejszeniu obciążeń podatkowych pracodawców, szczególnie w okresie od 2011 r. do lat 2013–2014. Jak wskazano w przeglądzie polityki, zaobserwowano mocniejszą niż w okresie poprzednim tendencję do stosowania ukierunkowanych środków, nawet jeśli wybierane kategorie osób nie zawsze odpowiadają kategoriom, w których zgodnie z literaturą oceniającą oczekuje się bardziej pozytywnych skutków w zakresie zatrudnienia.

Kluczowe ustalenia

Z różnych przedmiotowych opracowań oceniających wynika, że niższe wymiary odprowadzanych przez pracodawców składek na ubezpieczenie społeczne bądź ich funkcjonalne odpowiedniki, na przykład dofinansowanie zatrudnienia, mają skromny wpływ na zatrudnienie. W nieco ponad 40% szacunkowych wyliczeń wpływu na zatrudnienie ujętych w metaanalizie nie wykazano żadnych istotnych pozytywnych skutków. Gdy jednak polityka działa, jest ona skuteczna: w przypadkach, gdy wystąpiły pozytywne skutki w zakresie zatrudnienia, były one bardzo pozytywne.

Polityki skierowane do określonych grup były bardziej skuteczne niż polityki ogólne lub nieukierunkowane. Najczęściej korzystającymi grupami docelowymi są osoby długotrwale bezrobotne i pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy na czas określony (przejście na zatrudnienie na stałe). Reformy ukierunkowane na młodszych i starszych pracowników były mniej skuteczne, podobnie jak środki skierowane do określonych grup przedsiębiorstw (sklasyfikowanych według sektorów, wielkości przedsiębiorstwa lub regionów).

Wyniki metaanalizy pokazują, że pozytywne skutki w zakresie zatrudnienia częściej występują w krótkim terminie niż w średnim bądź długim terminie, co świadczy o tym, że skutki w zakresie zatrudnienia mogą wygasać z upływem czasu.

W sprawozdaniu podkreślono również potencjalne wady ograniczające skuteczność przedmiotowych środków. Szczególne obawy odnosiły się do marnotrawstwa lub nieefektywnego wdrażania działań, oportunistycznych zachowań przedsiębiorstw korzystających ze wsparcia oraz potencjalnych skutków wyrównawczych lub zakłócających w odniesieniu do nieobjętych wsparciem przedsiębiorstw i podmiotów gospodarczych. Każdy z powyższych czynników może zmniejszać opłacalność omawianych środków lub zagrażać realizacji celów polityki. W szczególności znaczne rozmiary mogą mieć zbędne straty społeczne (nowe miejsca pracy, które powstałyby i tak bez dofinansowania), choć straty takie mogą być ograniczone przez dobrze ukierunkowane środki.

Wskazówki dotyczące polityki

- W większości indywidualnych ocen szacunkowych wykazano, że zachęty po stronie pracodawcy były skuteczne w odniesieniu do zatrudnienia, choć nie była to zdecydowana większość.
- Istotne pozytywne skutki w zakresie zatrudnienia miały zazwyczaj polityki bazujące na obniżeniu składek na ubezpieczenie społeczne odprowadzanych przez pracodawcę (w porównaniu z takimi środkami, jak dofinansowanie zatrudnienia) oraz polityki osadzone w pakiecie reform (w porównaniu z samodzielnymi środkami). Ogólnie rzecz ujmując, niewiele jednak wskazywało, że jakkolwiek pojedyncza polityka spośród wszystkich polityk poddanych systematycznej analizie przynosi lepsze rezultaty w zakresie zatrudnienia niż inne.
- Zmniejszone opodatkowanie pracodawców bądź zwiększone dotacje muszą zostać sfinansowane. Wymogi neutralności budżetowej, stanowiące szczególnie istotne ograniczenie w czasach ostrych cięć wydatków publicznych, mogą się wiązać z wprowadzeniem nowych podatków, na przykład od wydatków konsumpcyjnych. Związane z nimi wtórne skutki w zakresie zatrudnienia mogą kompensować korzyści wynikające ze zmniejszenia opodatkowania pracodawców.
- Nie jest łatwo oszacować takie potencjalne skutki wyrównawcze, jak również zbędne straty społeczne i efekty wypierania, jednak mają one zasadnicze znaczenie dla skutecznej oceny kosztów i korzyści przedmiotowych działań w zakresie polityki. Bardzo nieliczne istniejące oceny obejmują takie obliczenia.
- Pozytywne okoliczności makroekonomiczne zwiększają szansę na to, że środki obniżania kosztów ponoszonych przez pracodawców osiągną cel zakładający pobudzenie zatrudnienia.

To ostatnie spostrzeżenie może być argumentem przeciwko stosowaniu powyższych środków, gdy w teorii są one najbardziej odpowiednie, a w praktyce najbardziej potrzebne, tj. w recesyjnych i porecesyjnych okresach zmniejszonego popytu na pracę. Oznacza to również, że mogą one być bardziej skuteczne w czasach podobnych do bieżącego okresu, gdy występuje skromne tempo wzrostu produkcji i zatrudnienia.

Dalsze informacje

Sprawozdanie „Employment effects of reduced employer non-wage labour costs” („Skutki obniżenia ponoszonych przez pracodawców pozapłacowych kosztów pracy w odniesieniu do zatrudnienia”) jest dostępne na stronie internetowej <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Dodatkowych informacji udziela John Hurley, kierownik ds. badań, pod adresem e-mail: joh@eurofound.europa.eu.