



ZINTEGROWANY PROGRAM DIALOGU SPOŁECZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ 2009-
2011

WSPÓLNE BADANIA EUROPEJSKICH PARTNERÓW SPOŁECZNYCH
„WDRAŻANIE KONCEPCJI FLEXICURITY A ROLA PARTNERÓW
SPOŁECZNYCH”

WNIOSEK APLIKACYJNY:

POLSKA

OPRACOWANIE: Anna Kwiatkiewicz

Wersja wstępna: październik 2010

Wersja poprawiona: marzec 2011



Spis treści

Spis treści.....	2
Wstęp	3
1. Kontekst gospodarczy i społeczny	5
Kryzys gospodarczy i sytuacja po kryzysie	5
Wskaźniki i tendencje na rynku pracy	6
Flexicurity na rynku pracy i polityka rynku pracy	8
Podsumowanie.....	10
2. Elastyczność i bezpieczeństwo na rynku pracy w ostatnich latach oraz reforma polityki społecznej	11
Wprowadzenie i przegląd	11
Szkolenia ustawiczne i mobilność pracowników	12
Model zewnętrzny/wewnętrzny flexicurity i porozumienia kontraktowe	13
Aktywna polityka rynku pracy	15
Ochronny system ubezpieczeń społecznych	16
Wysoka jakość i produktywność miejsc pracy.....	17
Równość płci.....	17
Równowaga finansowa	17
Wnioski: mocne strony, słabe strony i wyzwania.....	17
3. Rola partnerów społecznych	19
Uwagi ogólne na temat roli partnerów społecznych.....	19
Główne instrumenty i poziomy wpływów	19
Najnowsze zmiany i wyzwania	20
Przykłady dobrych praktyk w zakresie elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy	21
4. Kluczowe punkty	24
Źródła i materiały referencyjne	24
Kwestionariusze i rozmowy.....	24
Dalsze materiały	24

Wstęp

Krajowy wniosek aplikacyjny stanowi część badania „Wdrażanie koncepcji flexicurity a rola partnerów społecznych” przeprowadzanego przez partnerów społecznych Unii Europejskiej w kontekście Programu Operacyjnego UE dotyczącego Dialogu Społecznego na lata 2009-2010, które obejmuje „Wspólne monitorowanie realizacji zasad flexicurity, w szczególności w celu oceny roli i udziału partnerów społecznych w procesie oraz do opracowania wspólnych wniosków”.

Aby jak najlepiej wypełnić powzięte cele i aktywnie zaangażować krajowe organizacje członkowskie w gromadzenie danych i informacji, w badaniu uwzględniono metodologię obejmującą analizę wielopoziomową z wykorzystaniem różnorodnych instrumentów, które mają być wdrożone z pomocą zespołu ekspertów:¹

- Zespół ekspertów, przy wsparciu europejskich partnerów społecznych, zaakceptował *zestaw wybranych wskaźników statystycznych* z zakresu zatrudnienia i rozwoju gospodarczego i społecznego w nawiązaniu do rynku pracy.
- O udział w *badaniu kwestionariuszowym* dotyczącym dostosowania koncepcji flexicurity do lokalnych rynków pracy, jak i roli partnerów społecznych we wdrażaniu polityki oraz ich poglądów na koncepcję flexicurity poproszono lokalnych partnerów społecznych. Eksperci odwiedzili również wiele krajów i przeprowadzili wywiady z lokalnymi partnerami społecznymi².
- Na podstawie dwóch powyższych źródeł oraz przeglądu dostępnych materiałów i informacji drukowanych eksperci przygotowali 29 „wniosków aplikacyjnych” dotyczących wdrażania zasad modelu flexicurity oraz roli partnerów społecznych w poszczególnych krajach.
- Wyniki badania i główne wnioski z badań krajowych zostały przedyskutowane na czterech „krajowych seminariach klastrowych” zorganizowanych przez Europejskich Partnerów Społecznych z pomocą oddziałów w Warszawie (listopad 2010 r.), Lizbonie (grudzień 2010 r.), Paryżu (1 stycznia do 1 lutego 2011 r.) oraz Hadze (8 lutego 2011 r.). *Seminarium podsumowującym na poziomie UE* w 2011 r. przed ogłoszeniem ostatecznego raportu porównawczego oraz wyciągnięciem ważniejszych wniosków i zaleceń.
- W świetle ogólnych wyników badań oraz komentarzy przekazanych krajowym partnerom społecznym eksperci przygotowali podsumowujący raport porównawczy pt.: „Partnerzy społeczni i rozwiązania flexicurity na współczesnych rynkach pracy”, który został zaprezentowany i omówiony w Brukseli w dniach 31 marca i 1 kwietnia na *seminarium podsumowującym na poziomie UE*.
-

Celem wniosku jest przedstawienie kontekstu gospodarczego i społecznego, postępu prac związanych z elastycznością i bezpieczeństwem na rynku pracy oraz aktualnych ustaleń z zakresu ubezpieczeń społecznych (część pierwsza i druga). Wniosek opisuje również rolę partnerów społecznych i dialogu społecznego we wdrażaniu strategii i praktyk z szeroko pojętej koncepcji „flexicurity” (część trzecia) i podsumowuje wyniki wywiadu i badania kwestionariuszowego przeprowadzonego z lokalnymi partnerami społecznymi. Część trzecia zawiera krótki opis przykładów dobrych praktyk, które zostały wskazane przez krajowych partnerów społecznych.

Tekst ten jesienią 2010 r. został początkowo przygotowany jako raport wstępny w celu stymulowania dyskusji na seminarium klastrowym w Warszawie w dniach 22-23 listopada 2010 r. Oryginalna dokumentacja została poddana przeglądowi i zmieniona w celu uwzględnienia uwag i dyskusji, które wystąpiły podczas seminarium lub po nim.

Jednak należy podkreślić, że ten raport został przedstawiony jako „niezależny raport ekspertów”.

Zawiera on poglądy osób zaangażowanych w jego przygotowanie i nie ma na celu reprezentowania poglądów, indywidualnie lub zbiorowo, przedstawicieli partnerów społecznych, którzy przyczynili się

¹ Zespół ekspertów: Eckhard Voss (koordynator), Alan Wild, Anna Kwiatkiewicz i Antonio Dornelas

² Pomiędzy majem a lipcem 2010 r. w ramach projektu odwiedzono następujące kraje: Danię, Francję, Irlandię, Włochy, Republikę Czeską, Polskę, Niemcy, Portugalię i Holandię.

do jego powstania, ani tych organizacji partnerów społecznych na poziomie europejskim, które były odpowiedzialne za jego opublikowanie.

1. Kontekst gospodarczy i społeczny

Kryzys gospodarczy i sytuacja po kryzysie

Proces zmian politycznych i społecznych w Polsce rozpoczął się w 1989 r. w efekcie kontynuowanego do dziś procesu liberalizacji. W ostatnim dziesięcioleciu polska gospodarka osiągnęła imponujący rozwój: po uzyskaniu niezależności w 1989 r. zaobserwowano prawdziwy boom gospodarczy, w latach 2001-2003 spowolnienie wzrostu, a następnie – od 2004 r. – kolejny wzrost spowodowany zwiększeniem konsumpcji prywatnej, większymi inwestycjami i dopływem funduszy z Unii Europejskiej po 2004 r. W 2008 r. produkt krajowy brutto osiągnął próg 5%. Spodziewany wzrost PKB miał utrzymywać się na poziomie 3,7%-4%, jednak ostatecznie w 2009 r. jego wartość spadła do 1,7% w konsekwencji kryzysu międzynarodowego. Ponad 67% produktu krajowego brutto w Polsce pochodzi z sektora usług, ok. 28% z przemysłu i ponad 4,5% z rolnictwa. Pomimo dynamicznego wzrostu gospodarczego Polska nadal plasuje się na odległej pozycji za krajami członkowskimi UE15, a dostosowywanie się do standardów unijnych ma trwać ponad dwie dekady³.

W 2009 r. gospodarka uległa znacznemu spowolnieniu. Należy jednak podkreślić, że Polska była jedynym krajem Unii Europejskiej, który odnotował pozytywny wzrost gospodarczy podczas kryzysu – 1,7% PKB w 2009 r. W opinii Komisji Europejskiej na tak wyjątkowe osiągnięcia mogły wpłynąć różne czynniki: bardzo dobra sytuacja ekonomiczna przed kryzysem, dobrze skapitalizowany i stabilny sektor finansowy⁴, stosunkowo niski próg otwartości gospodarki, obniżenie wartości polskiej waluty na początku kryzysu, zabezpieczający efekt dostosowania płac realnych na zatrudnienie i podjęte w odpowiednim czasie kroki polityki budżetowej i pieniężnej. Kolejnymi czynnikami w pozytywnej walce z kryzysem była mniejsza zależność polskiej gospodarki od usług finansowych, mniejsza liczba bankructw w sektorze budowlanym i motoryzacyjnym oraz dostosowanie płac realnych w celu ochrony miejsc pracy⁵. Mniej entuzjastyczne opinie wskazywały na wzrost bezrobocia i spadek zatrudnienia, pomimo pozytywnego wzrostu gospodarczego w czasie kryzysu na poziomie 3,5% w 2010 r. (aktualna liczba zarejestrowanych bezrobotnych wynosi ponad 3 mln osób)⁶.

Polska nadal boryka się z pewnymi deficytami, które negatywnie wpływają na jej osiągi ekonomiczne. Do deficytów tych należą: słaba infrastruktura drogowa i kolejowa oraz niekorzystne środowisko biznesowe. Największą przeszkodą w prowadzeniu działalności gospodarczej jest nierozwinięty system sądownictwa handlowego, zbyt wysokie koszty biurokracji oraz obciążający system podatkowy. Zauważa się ponadto potrzebę pilnego wprowadzenia reform strukturalnych w zakresie systemu zdrowotnego i emerytalnego oraz zmniejszenia deficytu budżetowego.

Rynek pracy płynnie dostosował się do sytuacji kryzysu; stopa bezrobocia wzrosła, osiągając poziom 8,2% w 2009 r. W latach 2010 i 2011 spodziewany jest dalszy wzrost bezrobocia, który ma jednak przebiegać w bardziej umiarkowanym tempie. Aktualny rozwój na rynku pracy wykazuje, że sektory zorientowane na eksport, takie jak produkcja, budownictwo i transport, najbardziej ucierpiały z powodu kryzysu, choć stopa bezrobocia nie przekroczyła wysokiej wartości 13% z połowy lat dwutysięcznych. Pamiętając niedobór siły roboczej i odpowiednich kompetencji pracowniczych sprzed kryzysu, przedsiębiorstwa starały się stosować zwolnienia w bardzo ograniczonym stopniu. Typowymi praktykami firmowymi są obecnie bardziej rozważne sposoby zatrudniania personelu i umowy krótkoterminowe.

³ Raport *Polska 2030* dostępny pod adresem <http://www.polska2030.pl/>, str. 24-26.

⁴ Stabilna sytuacja sektora finansowego jest wynikiem konserwatywnego systemu pożyczkowego i strategii inwestycyjnych sprzed kryzysu.

⁵ Komisja Europejska, Raport wiosenny dotyczący prognoz gospodarczych na rok 2010, str. 126

⁶ Raport *Praca Polska 2010* opracowany przez S. Partner/Grupa Syndex we współpracy z NSZZ „Solidarność”, Warszawa 2010 r.

Zgodnie z Raportem zawierającym Prognozy Gospodarcze Komisji Europejskiej na wiosnę 2010 r. Polska w pełni wykorzysta poprawę sytuacji w globalnym środowisku ekonomicznym. Czynniki mającymi stymulować wychodzenie z kryzysu są lepsze warunki handlu globalnego i bardziej pozytywne postrzeganie polskiej gospodarki przez inwestorów zagranicznych. Podobnie jak w innych krajach regionu, niezwykle istotnym bodźcem ma być eksport. Jednocześnie wzrost wartości polskiej waluty może spowodować zwiększenie importu. Sytuacja na rynku pracy jest mniej niepokojąca, niż oczekiwano – pozytywne prognozy ekonomiczne oraz wprowadzone w ostatnim czasie reformy zmierzające do zredukowania kosztów pracy powinny zrekompensować spadek zatrudnienia. Wychodzenie z kryzysu ma osiągnąć szczyt w 2011 r. w efekcie ozdrowienia gospodarki globalnej, stabilizacji rynku pracy oraz większej absorpcji funduszy unijnych.

POLSKA – GŁÓWNE WSKAŹNIKI GOSPODARCHE I PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ

	2007	2008	2009	2010	2011
PKB	6,8	5,1	1,7	3,5	3,9
– roczne zmiany procentowe					
Zatrudnienie	4,4	3,8	0,4	0,7	1,3
– roczne zmiany procentowe					
Stopa bezrobocia (definicja Eurostat)	9,6	7,1	8,2	9,5	9,2
Bilans budżetu państwa (procentowo do PKB)	-1,9	-3,7	-7,2	-7,9	-6,6
Dług rządowy brutto (w relacji procentowej do PKB)	45,0	47,1	50,9	55,5	57,2

Źródło: Komisja Europejska: Prognozy ekonomiczne – wiosna 2010

W odpowiedzi na kryzys gospodarczy rząd polski podjął kroki zmierzające do wspierania przedsiębiorstw i gospodarstw niskobudżetowych w ramach skoordynowanego podejścia UE („pakiet antykryzysowy” oparty na partnerstwie polskich „partnerów społecznych”). Wprowadzone w ostatnim czasie środki szczególne adresowane są do małych i średnich przedsiębiorstw oraz do firm rozpoczynających działalność. Główne wyzwania, z jakimi musi zmierzyć się obecnie Polska, to problem zmniejszenia długu publicznego i deficytu budżetowego przekraczającego kryteria z Maastricht.

Wskaźniki i tendencje na rynku pracy

Po znacznym spadku zatrudnienia w latach 2000-2003 liczba zatrudnionych zaczęła wzrastać począwszy od roku 2004, osiągając wartość ponad 8,2 miliona osób w 2008 r. Pomimo tej tendencji, w 2008 r. Polska była jednym z nielicznych krajów członkowskich UE o najniższej stopie zatrudnienia (59,2%). Gorszą sytuację zaobserwowano jedynie w Rumunii (59%), Włoszech (58,7%), na Węgrzech (56,7%) i na Malcie (55,2%). Zatrudnienie kobiet utrzymane było na jeszcze niższym poziomie: 52,4% w porównaniu z celem lizbońskim wynoszącym 60%. To samo dotyczy stopy zatrudnienia wśród osób pochodzących z grup tradycyjnie niedocenianych, takich jak osoby w wieku 50+, osoby o niskich kwalifikacjach oraz młodzi absolwenci nieposiadający doświadczenia zawodowego. Zatrudnienie starszych pracowników jest o niemal 20 punktów procentowych niższe od celu lizbońskiego wynoszącego 50%. W 2008 r. większość polskich pracowników zatrudniona była w sektorze usługowym (ok. 54,5%), w przemyśle (ok. 31%) i rolnictwie (około 19%).

Stopa samozatrudnienia w Polsce (23,2%) znacznie przekracza średnią UE27 (15,7%). Podobnie jak w innych krajach, większość osób prowadzących własną działalność nie zatrudnia pracowników, a

samozatrudnienie jest traktowane jako rozwiązanie umożliwiające obejście wysokich nakładów na ubezpieczenie społeczne i podatków związanych z regularnym zatrudnieniem.

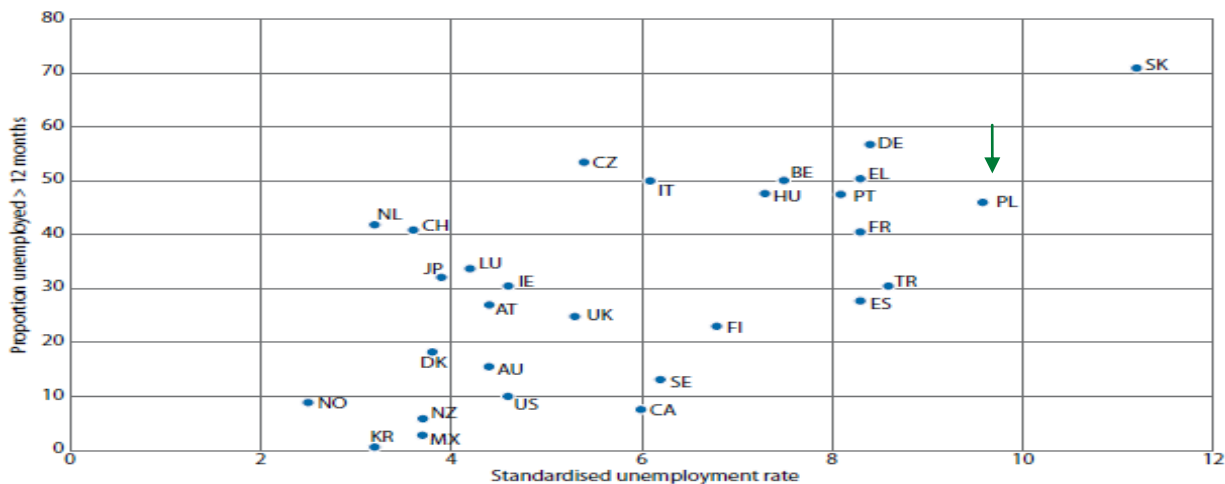
POLSKA – GŁÓWNE WSKAŹNIKI RYNKOWE Z 2008 R. W PORÓWNIANIU Z UE27

	Polska	UE27
Stopa zatrudnienia – % populacji w wieku 15-64 lat	59,3	64,6
Stopa zatrudnienia osób starszych – % populacji w wieku 55-64 lat	32,3	46,0
Samozatrudnienie – % ogólnej populacji	22,8	15,5
Zatrudnienie w usługach – % ogólnej populacji	54,6*	70,4
Zatrudnienie w przemyśle – % ogólnej populacji	31,4*	24,1
Zatrudnienie w rolnictwie – % ogólnej populacji	19,0*	5,6
Stopa bezrobocia – % siły roboczej w wieku 15+	7,1	8,9
Stopa bezrobocia wśród osób młodych – % siły roboczej w wieku 15-24 lat	17,3	19,6
Stopa bezrobocia długoterminowego – % siły roboczej	2,4	3,0
Rozbieżności w podziale dochodu	5,1	5,0

Źródło: Eurostat, Raport o stanie zatrudnienia w Europie z 2010 r.

Stopa bezrobocia w Polsce odpowiada średniej EU27. Bezrobocie w Polsce ma charakter strukturalny; najczęściej jest bezrobociem długoterminowym (trwającym powyżej jednego roku). W skrajnych przypadkach staje się sposobem na życie – zaobserwowano wiele przykładów rodzin niepracujących od dwóch lub trzech pokoleń. Inną cechą polskiego bezrobocia jest stosunkowo wysoki stopień braku zatrudnienia wśród osób młodych – przewyższający średnią UE27 o 2 punkty procentowe.

WYSTĘPOWANIE BEZROBOCIA DŁUGOTERMINOWEGO I STOPA BEZROBOCIA W 2007 R.



Źródło: Raport o stanie zatrudnienia w Europie, str. 73, na podstawie danych OECD.

Diagnozy dla Polski mówią o niskiej produktywności i niewielkim wykorzystaniu siły roboczej. Zgodnie z przeprowadzoną przez Komisję Europejską Roczną oceną postępu na 2010 r. najważniejszym wyzwaniem dla polskiego rządu będzie: wzmocnienie aktywnej polityki rynku pracy w celu podniesienia aktywności siły roboczej, poprawa mobilności w wielu sektorach i dziedzinach przemysłu, powiązanie edukacji i szkoleń z potrzebami rynku pracy oraz zwiększenie uczestnictwa

pracowników w kształceniu ustawicznym⁷. Ponadto, rząd musi przeprowadzić reformę systemu społecznego w celu zapewnienia większej motywacji do pracy, zwiększenia ilości starszych pracowników na rynku pracy oraz podwyższenia liczby siły roboczej.

Flexicurity na rynku pracy i polityka rynku pracy

Czynnikiem niezwykle istotnym na rynku pracy jest edukacja, ponieważ w dużym stopniu określa perspektywę rozwoju kariery zawodowej. W 2008 r. większość osób w Polsce ukończyła edukację na poziomie szkół policealnych, nie wyższych (68%), natomiast mniejsza część mogła poszczycić się edukacją wyższą średnią (14%) i wyższą (19%). Problemem polskiego rynku pracy wydaje się być stosunkowo duża liczba pracowników o średnim wykształceniu, którzy nie kontynuują nauki na studiach czy kursach zawodowych. Grupa ta ma największy problem ze znalezieniem zatrudnienia. Oprócz względnie niskiej proporcji Polaków posiadających wykształcenie wyższe, niewiele osób bierze udział w dalszych szkoleniach zawodowych bądź kształceniu ustawicznym (21% i 4,7%).

Zgodnie z Europejskim badaniem przedsiębiorstw na rok 2009 Polska jest krajem UE, który wykorzystuje elastyczny czas pracy w najmniejszym stopniu, co może prowadzić do akumulacji godzin (ok. 35% przedsiębiorstw). Schemat elastycznego czasu pracy ogranicza się najczęściej do elastycznych godzin rozpoczynania i kończenia pracy. Polska należy do państw Unii Europejskiej, w których dość często praktykuje się pracę w nocy (25% przedsiębiorstw) i pracę na zmiany (44%). Sytuację tę można wytłumaczyć stosunkowo wysokim udziałem przemysłu w polskiej gospodarce. Przedsiębiorstwa korzystają również z systemu pracy w soboty i niedziele (37% i 26%).

Dominującą formą zatrudnienia w większości przedsiębiorstw (prawie 70%) jest umowa na czas nieokreślony⁸. Praca na pół etatu nie cieszy się zbyt dużą popularnością w Polsce: w 2008 r. tylko 8,5% pracowników było zatrudnionych na pół etatu w porównaniu ze średnią UE27 wynoszącą 18,2%. Większość umów o pracę w niepełnym wymiarze godzin pochodzi z sektora publicznego i organizacji pozarządowych, natomiast w sektorze prywatnym są one raczej rzadkością. Zgodnie z danymi Europejskiego Badania Warunków Życia Ludności (EU-SILC) główną przyczyną podejmowania pracy na pół etatu jest brak możliwości pracy w pełnym wymiarze godzin.

Obecnie w Europie wzrasta zatrudnienie na czas określony. Podobną tendencję obserwuje się w nowych krajach członkowskich. W ostatnim dziesięcioleciu w Polsce znacznie wzrósł odsetek umów zawieranych na czas określony przy jednoczesnym złagodzeniu zasad pracy tymczasowej⁹. Od 1997 r. notuje się nieustanny wzrost liczby umów na czas nieokreślony: od ok. 5% w 1997 r. aż do 27% w 2008 r. W 2008 r. Polska była krajem o największej proporcji umów zawartych na czas określony spośród wszystkich krajów UE27, co jest bliskie danym obserwowanym przez Hiszpanię i Portugalię. Istnieją dowody na to, że większość osób wkraczających na rynek pracy otrzymuje ofertę pracy na czas określony. Jedną z przyczyn takiej sytuacji jest wzrastająca elastyczność formalna w połączeniu z wysoką stopą bezrobocia. Pracownicy zgadzają się podjąć pracę na czas określony, ponieważ nie mogą znaleźć pracy w pełnym wymiarze godzin; z kolei, w przypadku zatrudnienia na czas nieokreślony ich zachowanie staje się o wiele mniej elastyczne¹⁰.

Agencje pracy tymczasowej w Polsce nie cieszą się zbyt dużym poważaniem: w 2008 r. liczba pracowników zatrudnionych przez agencje pracy tymczasowej wyniosła poniżej 0,5%. Jednocześnie

⁷ Komisja Europejska, Sprawozdanie roczne na temat postępu, grudzień 2009 r., Bruksela 2009, str. 43-44

⁸ J. Gardawski, J. Bartkowski, J. Męcina, J. Czarzasty, *Working Poles and the Crisis of Fordism*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2010 r., str. 130

⁹ Główne wyzwania na europejskich rynkach pracy: wspólna analiza europejskich partnerów społecznych, Bruksela, październik 2007 r., str. 18

¹⁰ G. Grołkowska, M.W. Socha and U. Sztanderska, *Poland* [w:] S. Cazes, A. Nesporova, *Flexicurity: A relevant approach for Central and Eastern Europe*, ILO, Genewa, 2007 r., str. 190

polskie przedsiębiorstwa korzystają z usług pracowników niezależnych – jedna na dwie firmy zatrudnia pracowników prowadzących własną działalność (na podstawie umów cywilno-prawnych)..

W czasie kryzysu na polskim rynku pracy obserwowano następujące tendencje: redukcję czasu pracy, elastyczny czas pracy z akumulacją godzin, blokowanie pracy zlecanej oraz nieodnawialne umowy na czas określony.

Poziom ochrony zatrudnienia w Polsce – ogólny oraz dla zatrudnienia regularnego i tymczasowego – jest nieco niższy niż średnia UE27 (1,9 dla Polski w porównaniu z 2,1 dla UE27). Poziom zadowolenia z pracy w Polsce jest o 6 punktów procentowych niższy niż średnia UE27 – w 2005 r. zadowolenie z pracy wykazało ponad 78% pracowników¹¹.

POLSKA – PORÓWNANIE WSKAŹNIKÓW FLEXICURITY

	Polska	UE27
Osiągnięcia edukacyjne – ogólna populacja w wieku 25-64 lat z edukacją na poziomie przynajmniej średnim wyższym (%), 2009 r.	88,0	72,0
Zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin – % ogólnej liczby zatrudnionych w 2009 r.	8,4	18,8
Umowy na czas określony – % ogólnej liczby zatrudnionych w 2009 r.	26,5	13,5
Dostęp do elastycznego czasu pracy, % ogólnej liczby zatrudnionych w wieku 15-64 lata, dane na rok 2004	19,9	31,3
Uczestnictwo w doskonaleniu zawodowym – % pracowników biorących udział w dalszych szkoleniach zawodowych, dane na rok 2005	21,0	33,0
Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym – % zatrudnionych w wieku 25-64 lata, biorących udział w kształceniu ustawicznym na co najmniej cztery miesiące przez badaniem, 2009 r.	4,7	9,3
Zadowolenie z pracy – % zatrudnionych, którzy są bardzo zadowoleni lub zadowoleni z warunków pracy w swojej głównej pracy zarobkowej (EWCS 2010)	84,5	84,3
Surowość przepisów dot. ochrony zatrudnienia – zatrudnienie regularne, dane na rok 2008	2,06	2,11*
Surowość przepisów dot. ochrony zatrudnienia – zatrudnienie tymczasowe, dane na rok 2008	2,33	2,08*
Surowość przepisów dot. ochrony zatrudnienia – zwolnienia grupowe, dane na rok 2008	3,63	2,96*
Wydatki publiczne na <i>pasywną</i> politykę rynku pracy (kategorie 8-9) – % PKB, dane na rok 2008	0,35	0,96
Wydatki publiczne na <i>aktywną</i> politykę rynku pracy (kategorie 2-7) – % PKB, dane na rok 2008	0,47	0,46
Osoby zagrożone ubóstwem po transferach społecznych - % populacji, dane na rok 2009	17,1	16,3

Źródło: Eurostat, Raport na temat zatrudnienia w Europie 2010; Eurofound (Europejskie Badanie Warunków Pracy, EWCS), OECD. * średnia OECD

Stopa bezrobocia i średnia długość braku zatrudnienia to istotne wskaźniki w analizie skuteczności polityki rynku pracy. W Polsce standaryzowana stopa bezrobocia wynosi 9,6%. Zgodnie z Raportem na temat zatrudnienia w Europie w roku 2009 w krajach europejskich zakres bezrobocia długoterminowego szacowany jest na ok. 45% (w porównaniu z wartością 10% w Stanach Zjednoczonych). Polska należy do grupy krajów UE (np. Niemcy, Portugalia czy Republika Czeska), w których bezrobocie długoterminowe obejmuje połowę osób niezatrudnionych.

¹¹ Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, *Measuring Job Satisfaction in Surveys – Comparative Analytical Report (Badania ankietowe zadowolenia z pracy – raport porównawczo-analityczny)*, Dublin 2007, str. 5.

Podsumowanie

Zgodnie z przeprowadzoną przez Komisję Europejską oceną postępu rocznego w sprawie narodowego programu reform, głównym wyzwaniem dla Polski jest obecnie kontynuowanie reform strukturalnych. Dla zapewnienia długotrwałej równowagi budżetowej i poprawienia konkurencyjności państwa należy wprowadzić szeroki zakres reform, jak np. dyscyplinę budżetową w celu kontrolowania wydatków, reformę systemu emerytalnego, zwłaszcza KRUS, który stanowi ogromne obciążenie dla budżetu publicznego, promowanie inwestycji w zakresie badań i rozwoju, w tym inwestycji firmowych, a także wspieranie wydajnego wykorzystania funduszy strukturalnych. Reformy te powinny objąć tak istotne aspekty, jak modernizacja rynku pracy poprzez większą aktywizację siły roboczej, ułatwianie zmiany pracy, wprowadzenie aktywnej strategii dostosowania wieku pracy, zreformowanie systemu zasiłków w celu oferowania dodatkowej motywacji do pracy oraz wprowadzenie strategii kształcenia ustawicznego.

2. Elastyczność i bezpieczeństwo na rynku pracy w ostatnich latach oraz reforma polityki społecznej

Wprowadzenie i przegląd

Przepisy prawne dla rynku pracy w Polsce obejmują wiele istotnych elementów, które można powiązać z koncepcją flexicurity; nie da się jednak stwierdzić, że koncepcja ta została uregulowana w sposób jednoznaczny. Dostępne badania pokazują, że dotychczasowe wprowadzanie modelu flexicurity przebiegało powoli, a włączenie ważnych zmian dotyczących tego modelu do systemu prawnego nastąpiło dopiero niedawno¹². Jedną z tych zmian była poprawka do Ustawy o promowaniu zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z grudnia 2008 r., dzięki której wzbogacono ofertę aktywizacji siły roboczej i poszerzono grupę potencjalnych beneficjentów. Poprawki wniosły ponadto wiele nowego do przepisów dotyczących doskonalenia zawodowego dla osób dorosłych. Kolejnym istotnym rozwiązaniem był wprowadzony latem 2009 r. „pakiet antykrzysowy” (szczegóły patrz Przykład 2 na końcu niniejszego wniosku aplikacyjnego).

Związki zawodowe w Polsce twierdzą, że pracodawcy korzystają z większej elastyczności przepisów, natomiast prawa pracowników nie są dostatecznie chronione. Według nich jest to sytuacja, która wskazuje na wysoki udział umów elastycznych i samozatrudnienia w całości zatrudnienia. Związki zawodowe krytykują zwłaszcza fikcyjne samozatrudnienie, które negatywnie wpływa na ogólne bezpieczeństwo pracy oraz uprawnienia emerytalne pracownika. Uważają też, że koncepcja flexicurity powinna służyć ochronie miejsc pracy, podając przykłady wielu elastycznych rozwiązań wprowadzonych podczas kryzysu gospodarczego. Obecnie elastyczność wzrasta kosztem bezpieczeństwa – ostatnie zmiany w Kodeksie Pracy doprowadziły do uelastycznienia czasu pracy i ograniczenia praw pracowników, tzn. skrócenia „urlopu na żądanie” z czterech do dwóch dni. Związki zawodowe postrzegają flexicurity jako pojęcie obejmujące różne zagadnienia i uważają, że w chwili obecnej rozwiązania zorientowane na elastyczność przeważają nad zorientowanymi na bezpieczeństwo. Według nich bezpieczeństwo zapewnia regularna umowa o pracę na czas nieokreślony. Podkreślają, że dość często praca na własny rachunek i elastyczne zatrudnienie są wymuszane na pracownikach.

Przedstawiciele pracodawców narzekają na sztywne prawodawstwo pracy, które nie jest dostosowane do nowoczesnego rynku pracy oraz na mało elastyczne podejście pracowników do pracy – brak powiązania pomiędzy rodzajem umów o pracę i wynagrodzenia a stanem i produktywnością firmy. Uważają oni, że obecny udział umów elastycznych i samozatrudnienia w runku pracy ilustruje jego sztywność. Pracodawcy boją się zatrudniać pracowników w ramach regularnych umów o pracę, ponieważ zwalnianie ich trwa stosunkowo długo i jest kosztowne, a także koszty pracy są w tym przypadku wysokie (składki na ubezpieczenia społeczne, podatki itp.). Pracodawcy postrzegają model flexicurity jako kombinację elastyczności i bezpieczeństwa. Według nich bezpieczeństwo powinno wiązać się z zatrudnialnością, a nie z dożywotnim kontraktem z jednym pracodawcą. Co więcej, wskazują, że dość często elastyczne umowy o pracę lub samozatrudnienie są indywidualnym wyborem jednostki.

Wszyscy partnerzy społeczni są jednak zgodni co do tego, że kryzys przyczynił się do podjęcia szerszych dyskusji na temat koncepcji flexicurity¹³.

¹² E. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009, str.199

¹³ Wszystkie opinie partnerów społecznych zaprezentowane w niniejszym artykule zostały zebrane podczas wywiadów przeprowadzonych w Warszawie w czerwcu i lipcu 2010 r.

Szkolenia ustawiczne i mobilność pracowników

Jednym z problemów strukturalnych polskiego rynku pracy jest dość przestarzały system kształcenia i doskonalenia zawodowego. Interakcje systemu edukacji i rynku pracy są słabe, co powoduje rozbieżności pomiędzy kwalifikacjami absolwentów a potrzebami pracodawców. Ponadto Polacy bardzo rzadko uczestniczą w programach doskonalenia zawodowego lub regularnego poszerzania kwalifikacji. To poważnie utrudnia ich adaptację na rynku pracy i uniemożliwia mobilność zawodową. Sytuację tę pogarsza brak systematycznych rozwiązań z zakresu finansowania dalszych szkoleń zawodowych: sektoralne czy branżowe fundusze szkoleniowe/przeszkoleniowe nie istnieją, fundusze szkoleniowe na poziomie firmy są opcjonalne (prawie nigdy nie ustalone), a budżet szkoleniowy jest elementem, który w czasie kryzysu gospodarczego podlega cięciom w pierwszej kolejności. Analizując podział posiadanych środków Funduszu Pracy, można zauważyć, że większość funduszy kierowana jest na zwalczanie bezrobocia, a nie na rozwój kompetencji zawodowych. Ponadto budżet Funduszu Pracy na 2011 r. został poważnie ograniczony, co zlikwidowało praktycznie wszystkie programy związane ze szkoleniami zawodowymi i było silnie krytykowane przez partnerów społecznych.

Szkolenia zawodowe były w czasie kryzysu wykorzystywane podczas wprowadzania zredukowanego czasu pracy w firmach – uczestnictwo w programach szkoleniowych bądź przeszkoleniowych mogło być finansowane z funduszy Europejskiego Funduszu Społecznego. Krytycy tego rozwiązania – zarówno związki zawodowe, jak i przedstawiciele organizacji pracodawców – podkreślają, że programy szkoleniowe często nie odpowiadają potrzebom strategicznym firmy, ponieważ brakuje wcześniejszych analiz potrzeb szkoleniowych. W efekcie polskie podejście do kwestii szkoleń zawodowych w trakcie trwania kryzysu można podsumować jako „szkolenie zamiast zwolnienia z pracy”. Podejmowanie szkoleń i przeszkoleń zawodowego jest często niezbędnym elementem zwolnień monitorowanych.

Przyszłe projekty zmierzające do poprawy kształcenia ustawicznego obejmują opracowanie spójnej strategii. Podobny dokument: „Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010”, przedstawiony przez rząd 8 lipca 2003 r., był już dostępny, choć nie uwzględniał roli partnerów społecznych. Polski rząd angażuje się także w działania mające na celu ustanowienie Krajowego Systemu Kwalifikacji Zawodowych (w powiązaniu z Europejskim Systemem Kwalifikacji Zawodowych).

Ważne zmiany w dziedzinie kształcenia ustawicznego zostały określone przez poprawkę do Ustawy o ochronie zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2008 r. Poprawka poszerza grupę potencjalnych beneficjentów programów szkoleniowych, będących na etapie poszukiwania nowej pracy w momencie zatrudnienia – element antycypacji jest godny podkreślenia w związku z możliwością przygotowania się na nadchodzące zmiany – oraz innych osób spełniających odpowiednie warunki. Dotychczas praktyki i staże zawodowe były dostępne jedynie dla młodych ludzi, obecnie oferowane są wszystkim zainteresowanym na rynku pracy. Co więcej, przygotowanie zawodowe osób dorosłych zastąpiło szkolenia zawodowe w miejscu pracy i zostało udostępnione większej ilości osób (szczegółowy opis patrz Przykład 1 na końcu niniejszego wniosku aplikacyjnego).

Wszyscy partnerzy społeczni doceniają wartość kształcenia ustawicznego i szkoleń zawodowych. Przedstawiciele sektora sztuki i rzemiosła podkreślają istotę szkoleń zawodowych i dostępność rynku pracy dla młodzieży w późniejszym znajdowaniu pracy, podejmując jednocześnie rolę centrów egzaminacyjnych udzielających odpowiednich certyfikatów zawodowych.

Przedstawiciele organizacji pracodawców postrzegają jedną z wprowadzonych ostatnio zmian jako zdecydowanie niekorzystną. Poprawka do art. 101 Kodeksu Pracy nakłada na pracodawcę obowiązek wypłaty wynagrodzenia za odbyte dni szkolenia. Problemem jest brak precyzyjnych przepisów i nadmierne obciążenia finansowe. Przedstawiciele pracodawców wskazują również na nieskuteczne wykorzystanie funduszy Europejskiego Funduszu Społecznego: jakość programów szkoleniowych jest często słaba i nie przeprowadza się wcześniejszej analizy potrzeb szkoleniowych, a zwłaszcza analizy potrzeb lokalnego rynku pracy. Pracownicy wolą przeznaczać pieniądze na budżety szkoleniowe, niż

tworzyć fundusze szkoleniowe, pomimo faktu, że fundusze mogą być dofinansowane ze środków publicznych. Związki zawodowe uważają, że podejście do rozwoju umiejętności i nawiązywania partnerstwa pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia, pracodawcami i związkami zawodowymi na poziomie regionalnym to najbardziej skuteczny sposób tworzenia regionalnych programów szkoleniowych. Związki widziałyby również potrzebę wprowadzenia ulg podatkowych w zakresie szkoleń. Przedstawiciele związków wskazują na brak przepisów prawnych, które nakazywałyby pracodawcy opracowanie planu szkoleniowego dla pracowników; nie uczestniczą też w opracowywaniu planów szkoleń. Przedstawiciele NSZZ Solidarność podkreślają, że nie istnieją żadne struktury dwustronne służące do omówienia problemów związanych z kształceniem zawodowym, co więcej, istnieje tendencja do koncentracji na szkoleniach dla bezrobotnych, a nie na programach szkoleniowych i przekwalifikowujących dla osób, które pracują.

Tradycja mobilności – tak zawodowej, jak i geograficznej – jest w Polsce słabo rozwinięta. Migracja do pracy za granicą jest bardziej prawdopodobna niż migracja do innego regionu w Polsce (głównie z powodów finansowych). Związki zawodowe uważają, że jest to spowodowane brakiem tradycji mobilności oraz niekorzystną sytuacją mieszkaniową. Przyjęty w 2009 r. pakiet antykrzysowy wprowadził zasiłki relokacyjne dla osób bezrobotnych, które podejmą pracę w zasięgu 50 km (lub więcej) od miejsca zamieszkania; kwota ta wynosi 3 300 PLN¹⁴. Istnieje również forma „dodatku motywacyjnego” w wysokości ok. 4 000 PLN dla osób, które podejmą pracę mniej płatną niż poprzednia. Obie zapomogi, finansowane z funduszy Europejskiego Funduszu Społecznego, nie są prawie nigdy stosowane.

Związek NSZZ Solidarność poinformował, że w jednej z publikacji Komisji Europejskiej Polska uplasowała się na 18 miejscu wśród krajów członkowskich UE25 pod względem kształcenia ustawicznego¹⁵.

Model zewnętrzny/wewnętrzny flexicurity i porozumienia kontraktowe

Polskie prawodawstwo obejmuje wiele przepisów dotyczących elastycznych umów o pracę; istnieje ponad 10 umów związanych z różnymi formami zatrudnienia. W czasie kryzysu gospodarczego do systemu wprowadzono bardziej elastyczne ustalenia (24-miesięczna kalkulacja czasu pracy) wraz z instrumentem związanym z wewnętrznym modelem flexicurity (zredukowany czas pracy w połączeniu ze szkoleniem) i mobilnością zewnętrzną (zwolnienia monitorowane).

Elastyczne umowy o pracę¹⁶ postrzegane są negatywnie przez przedstawicieli związków zawodowych, ponieważ nie gwarantują ochrony pracowników. Przedstawiciel NSZZ Solidarność oświadczył, że: „Jest to jeden z najślabszych elementów koncepcji flexicurity na polskim rynku pracy”. Elastyczne umowy o pracę odbierane są jako coś gorszego niż zatrudnienie regularne. Typowymi **cechami** takich umów są: niepewność, niskie płace, brak szkoleń zawodowych oraz krótkie terminy wypowiedzeń (dwa tygodnie). Ponadto, w opinii związków zawodowych, kontrakty te stanowią lukę prawną pozwalającą na niezawieranie umów o pracę na czas nieokreślony. Związki zawodowe wskazywały również na nadużycia związane z kontraktami elastycznymi, tzn. powtarzające się podpisywanie umów na czas określony – z obowiązkową przerwą miesięczną pomiędzy dwiema umowami – lub

¹⁴ Dodatki relokacyjne utrzymane są obecnie na poziomie średniego wynagrodzenia w wysokości 3 146 PLN i są 2,5 razy wyższe niż wynagrodzenie minimalne – 1 317 PLN; dostępne są dwa dodatki relokacyjne: 3 300 PLN dla osób, które podejmą pracę w odległości 50-100 km od miejsca zamieszkania oraz 5 100 PLN dla tych, którzy podejmą pracę w odległości ponad 100 km od miejsca zamieszkania.

¹⁵ Wszystkie rankingi pochodzą z kwestionariusza NSZZ Solidarność oraz publikacji: A. Rita, M. Governatorii, M. Mascherini, *Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity: A Comprehensive Approach (W stronę złożonych wskaźników Flexicurity: podejście kompleksowe)*, Komisja Europejska, Bruksela 2010

¹⁶ W tym raporcie przez „elastyczne zatrudnienie” rozumie się pracę w niepełnym wymiarze i na czas określony, a także pracę tymczasową. Samozatrudnienie nie jest uwzględniane w tej kategorii, ponieważ jest związane z podwykonawstwem, a nie zatrudnieniem.

podpisywanie umowy na czas określony przez pięć lub więcej lat z rzędu¹⁷. Związki obawiają się, że więcej jest umów będących przedmiotem prawa cywilnego, np. umów o dzieło i umów zlecenia niż regularnych umów o pracę stanowiących przedmiot prawa pracy. Podkreślają ponadto znaczny udział samozatrudnienia, które – w ich opinii – jest często samozatrudnieniem fikcyjnym. Związki uważają, że należy zmniejszyć liczbę takich umów oraz że „prawdziwym i najwłaściwszym” kontraktem dotyczącym zatrudnienia jest umowa o pracę na czas nieokreślony¹⁸.

Wydaje się, że sektor sztuki i rzemiosła w naturalny sposób korzysta z elastycznych rozwiązań. Jest to sektor małych, zwykle rodzinnych przedsiębiorstw o bliskich relacjach, a elastyczna organizacja (np. związana z sezonowością lub wahaniami zapotrzebowania na produkty/usługi) jest wprowadzana w sposób nieformalny zgodnie z aktualnymi potrzebami. Przedstawiciele przedsiębiorstw związanych ze sztuką i rzemiosłem dostrzegają naturalną elastyczność sektora. Pozytywnie podchodzą również do form samozatrudnienia – według nich powoduje to, że pracownicy podejmują odpowiedzialność za własną przyszłość zawodową.

Pracodawcy wierzą, że umowy elastyczne są typowym rozwiązaniem na nowoczesnych rynkach pracy. Należy zatem podnosić świadomość dotyczącą pracy w trybie elastycznym jako opcji dobrego rodzaju zatrudnienia i zmiany podejścia zarówno do zlecania prac firmom zewnętrznym, jak i zwalniania pracowników. Pracodawcy podkreślają ponadto, że zatrudnienie poprzez agencję pracy tymczasowej jest często świadomym wyborem pracownika; taką sytuację obserwuje się w sektorze IT i służb bezpieczeństwa.

Wydaje się, że zasadnicza różnica opinii partnerów społecznych w sprawie umów elastycznych nie jest związana z ich charakterem, ale sposobem i częstością ich wykorzystywania. Pracodawcy wskazują na potrzebę wykorzystania umów elastycznych, ponieważ oznacza to przystosowywanie się do środowiska biznesowego; związki zawodowe podkreślają, że elastyczne umowy o pracę stosuje się powtarzalnie, co czasami uniemożliwia podpisanie regularnej umowy o pracę.

W opinii partnerów społecznych praca przez telefon nie jest praktyką zakorzenioną na polskim rynku pracy. Telepraca nie sprawdzi się z pewnością w sektorze sztuki i rzemiosła, ponieważ działalność przedsiębiorstw wiąże się tu głównie z pracami ręcznymi. Przedstawiciele innych działalności prywatnych uważają, że praca przez telefon nie przyjęła się w Polsce z powodu braku wiedzy dotyczącej „jej efektywnego wykorzystania”. Główne wyzwania związane z takim rodzajem pracy to: organizacja miejsca pracy, zapewnienie bezpieczeństwa – zbyt surowe przepisy BHP dla miejsc pracy związanych z telepracą, zwiększona możliwość kontroli z Inspekcji Pracy oraz brak znajomości zarządzania telepracą.

Pracodawcy dostrzegają znaczenie programów zwolnień monitorowanych dla zapewnienia mobilności zewnętrznej. W ostatnim czasie wykorzystanie tych usług wzrosło, głównie w większych, często międzynarodowych firmach, gdzie wykonuje się je na podstawie kontraktów z prywatnymi agencjami zajmującymi się zwolnieniami monitorowanymi.

Pracodawcy obserwują też niekiedy spadek samozatrudnienia, wynikający z wprowadzenia zasad przetargu, zgodnie z którymi firma musi wykorzystywać siłę roboczą o odpowiedniej wielkości. Pomaga to również zapewnić prestiż firmy – „stabilne” firmy oferują regularne formy zatrudnienia i dobrą jakość relacji z pracownikami – pracownicy regularni są zwykle uważani za bardziej lojalnych.

Wydaje się, że najaktualniejszą kwestią, jaką należy podjąć w dyskusji z partnerami społecznymi, są przepisy dotyczące czasu pracy. Związki zawodowe chciałyby uzyskać większą kontrolę w tym zakresie, z kolei pracodawcy są zainteresowani bardziej dynamiczną kalkulacją czasu pracy. Kolejnym

¹⁷ Przed zatwierdzeniem pakietu antykrzysowego w sierpniu 2009 r. (maksymalny okres wynosi obecnie 24 miesiące).

¹⁸ Artykuły przedstawicieli OPZZ i NSZZ Solidarność w A. Kamińska (ed.), *Flexicurity - między elastycznością a bezpieczeństwem na rynku pracy*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2008

poruszonym niedawno tematem jest dyskusja na temat polityki zmierzającej do zwiększenia napływu pracowników o wysokich kwalifikacjach, pracowników z zagranicy oraz zaadresowania potrzeb mieszkaniowych w celu przyciągnięcia osób z emigracji. Tematy te nie były dotąd podejmowane.

Związek NSZZ Solidarność poinformował, że w jednej z publikacji Komisji Europejskiej Polska uplasowała się na 12 miejscu wśród krajów członkowskich UE25 pod względem pewnych i elastycznych ustaleń kontraktowych¹⁹.

Aktywna polityka rynku pracy

Celem podjętych ostatnio prac modernizacyjnych i działań zmierzających do polepszenia wydajności administracyjnej publicznych służb zatrudnienia jest poprawa świadczenia usług. Planowane inicjatywy obejmują: lepsze kontraktowanie czynności szkoleniowych, aktualizację przestarzałego systemu klasyfikacji zawodów i specjalizacji, szkolenia personelu, unowocześnienie bazy danych IT, ściślejszą współpracę z władzami lokalnymi (starostwo) w celu adresowania specyficznych potrzeb grupowych i kierunkowania procedur funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia. W dalszej kolejności należy przeprowadzić takie czynności, jak: oddzielenie centrum aktywizacji zawodowej (CAZ) od Biura Pracy, udostępnienie usług publicznych służb zatrudnienia osobom niezarejestrowanym w PSZ i zorganizowanie kampanii promocyjnych na temat dostępnych usług.

Pracodawcy nie widzą pozytywnych efektów działania PSZ, uważając, że służby te zajmują się głównie podziałem zasiłków dla bezrobotnych. Narzekają też na brak dostatecznej współpracy z PSZ i na brak dalszych działań – doradztwa ds. rozwoju kariery, które byłoby oferowane wraz z programami szkoleniowymi. Pracodawcy wspierają tworzenie firm prywatnych, które świadczyłyby usługi związane z zatrudnieniem na zlecenie PSZ.

Obecnie toczy się również dyskusja na temat zwiększenia uczestnictwa starszych pracowników na rynku pracy i podniesienia wieku emerytalnego²⁰. Wprowadzono ukierunkowane działania, np. program „50+. Solidarność pokoleń”, który ma na celu zmotywowanie pracodawców do zatrudniania pracowników w starszym wieku. Promowane są takie rozwiązania, jak np. dodatkowe przerwy czy elastyczne godziny pracy. W tym kontekście pojawiają się liczne kontrowersje związane z ochroną wieku przedemerytalnego: ochrona pracowników przed zwolnieniem z pracy obejmuje okres 4 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, który dla kobiet wynosi 56 lat, a dla mężczyzn 61 lat. Związki zawodowe wspierają to rozwiązanie; są jednocześnie świadome trudności ze znalezieniem pracy doświadczanych przez osoby w wieku przedemerytalnym. Pracodawcy krytykują ten przepis, twierdząc, że ma on negatywny wpływ na zatrudnialność starszych pracowników.

Partnerzy społeczni angażują się w programy zwolnień monitorowanych. Promotorami takich programów są zwykle pracodawcy, ponieważ to właśnie firmy najczęściej finansują takie przedsięwzięcia (kupując usługi związane ze zwolnieniami monitorowanymi od prywatnych sprzedawców). Zaangażowanie związków zawodowych w inicjatywy zwolnień monitorowanych jest najczęściej ograniczone do monitorowania programów szkoleń i przeszkoleń (związki monitorowały np. skuteczność usług związanych ze zwolnieniami monitorowanymi zapewnianych przez DGA pracownikom zwolnionym ze stoczni szczecińskiej).

Związki zawodowe wierzą, że brakuje strategicznego podejścia promującego podniesienie zatrudnialności.

Obecny podział środków Funduszu Pracy podlega nieustannej krytyce ze strony partnerów społecznych z powodu swej nieefektywnej struktury i interwencji finansowej zamiast wspierania stabilnych form zatrudnienia. Partnerzy społeczni nie mają żadnego wpływu na sposób wydawania

¹⁹ Patrz przypis 15

²⁰ W kwestionariuszu związku NSZZ Solidarność poinformowano, że od stycznia 2009 r. istnieje możliwość finansowania szkoleń dla pracowników „45+” z Funduszu Pracy (art. 69 poprawionej Ustawy na temat promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy); przepis ten jest jednak rzadko stosowany.

środków z Funduszu Pracy. Związki zawodowe dostrzegają potrzebę zmiany struktury Funduszu Pracy: twierdzą, że należy przeznaczyć więcej funduszy na szkolenia (zwłaszcza na szkolenia dotyczące współpracy z pracodawcą [pracodawcami] lub stowarzyszeniem pracodawców), a mniej na dodatki na tworzenie miejsc pracy lub na rozpoczęcie własnej działalności.

Pracodawcy uważają, że skuteczność aktywnej polityki rynku pracy (APRP) jest uwarunkowana nie tylko funduszami, ale również odpowiednią analizą potrzeb pracodawców i bardziej proaktywnym podejściem bezrobotnych do procesu poszukiwania pracy.

Związek NSZZ Solidarność poinformował, że w jednej z publikacji Komisji Europejskiej Polska uplasowała się na 14 miejscu wśród krajów członkowskich UE25 pod względem aktywnej polityki rynku pracy²¹.

Ochronny system ubezpieczeń społecznych

System zabezpieczeń społecznych i zwalczania bezrobocia w Polsce dotyczy zarówno pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach, jak i osób wykonujących własną działalność. Ubezpieczeniem społecznym objęte są te osoby, których zarobki lub wynagrodzenie z okresu jednego miesiąca jest równe co najmniej wartości płacy minimalnej. Aby podlegać ubezpieczeniu, należy spełnić co najmniej dwa warunki: wykazać brak odpowiednich ofert zatrudnienia, szkoleń, praktyk i stażów zawodowych lub prac publicznych na rynku pracy oraz być zatrudnionym przez przynajmniej 365 dni w okresie 18 miesięcy poprzedzających datę rejestracji i mieć opłacane składki minimalne. Od 1 stycznia 2010 r. zasiłki dla bezrobotnych stopniowo malały; przez pierwsze trzy miesiące wynosiły 717 PLN, a następnie zostały zmniejszone do kwoty 563 PLN w pozostałych miesiącach. Okres pobierania zasiłku wynosi od sześciu do dwunastu miesięcy, w zależności od stopy lokalnego bezrobocia (na poziomie powiat) i sytuacji rodzinnej osoby bezrobotnej.

Malejące zasiłki dla bezrobotnych spotkały się z dużą aprobatą pracodawców, którzy widzą zasadność wprowadzenia dalszych zmian: warunkowania świadczeń, tzn. podjęcia zobowiązania ze strony poszukującego pracy do większej aktywności lub pobierania zasiłków przez różny okres w zależności od podejścia do poszukiwania pracy. Ponadto pracodawcy uważają, że przywileje dla bezrobotnych powinny nawiązywać do wcześniejszych zarobków i być wypłacane przez krótszy czas.

Związki zawodowe są zainteresowane utrzymaniem „zasiłków dla bezrobotnych na odpowiednim poziomie”. Wierzą, że uprawnienia do pobierania zasiłków emerytalnych powinna określać historia zatrudnienia, a nie wiek. Jedną z głównych kwestii w terminarzu związków zawodowych jest reforma systemu rentowego; związki angażowały się w dyskusje na temat emerytur „pomostowych”, które zastąpiły wcześniejsze emerytury. Kolejnym istotnym problemem jest podniesienie wynagrodzenia minimalnego. Związki uważają, że bezrobocie strukturalne i segmentacja rynku pracy sprzyja wykorzystywaniu pracowników i twierdzą, że podniesienie stawki wynagrodzenia minimalnego jest niezbędne. Związki zawodowe wskazują wyzwania związane z konsekwencjami nadmiernego występowania samo zatrudnienia (ponad 23% populacji osób zatrudnionych w 2008 r. w porównaniu do 15,7% w UE27). Uważają, że większość samozatrudnionych nie zdaje sobie sprawy z długoterminowych konsekwencji samozatrudnienia oraz jego wpływu na wysokość ich emerytur. Związki zawodowe sygnalizowały wystąpienie w dłuższej perspektywie negatywnych skutków ubocznych uelastyczniania rynku pracy. Poważnym utrudnieniem w zwiększeniu stopy zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest fakt, że po podjęciu pracy osoba niepełnosprawna traci przywileje wynikające z jej niepełnosprawności.

Związek NSZZ Solidarność poinformował, że w jednej z publikacji Komisji Europejskiej Polska uplasowała się na ostatnim miejscu wśród krajów członkowskich UE25 pod względem ochronnego systemu ubezpieczeń społecznych²².

²¹ Tamże.

Wysoka jakość i produktywność miejsc pracy

Polska dostrzega wyraźną potrzebę wzrostu gospodarczego, który przyczyniłby się do stworzenia nowych miejsc pracy. Tworzenie zrównoważonych miejsc pracy jest warunkiem skutecznego przejścia z jednej pracy do drugiej. Związki zawodowe optują za zwiększeniem możliwości zatrudnienia (stabilne zatrudnienie na dobrym poziomie) w istniejących firmach i zmniejszeniem wsparcia dla nowych działalności (zwykle jednoosobowych) lub samozatrudnienia. Związki zawodowe uważają, że wysoka jakość pracy i wydajność są możliwe jedynie w przypadku stałych umów o pracę na czas nieokreślony. Według pracodawców tworzenie nowych miejsc pracy jest trudne i kosztowne, ponieważ wiąże się z wysokimi kosztami pośrednimi.

Związki zawodowe alarmują, że coraz większym problemem staje się stres związany z pracą, co ma negatywny wpływ na jakość życia. Uważają, że należy podjąć działania w celu wyeliminowania stresu z miejsc pracy.

Równość płci

Zasada równości w zatrudnianiu kobiet i mężczyzn jest wciąż wyzwaniem, które uwzględnia tradycyjne modele rodziny i brak dostatecznej opieki nad dziećmi. Według związków zawodowych poziom przywilejów dla dzieci jest zdecydowanie niewystarczający. Może to powodować trudności w powrocie kobiet do życia zawodowego po urlopie macierzyńskim i/lub wychowawczym.

Rozbieżność pomiędzy wynagrodzeniem uzyskiwanym przez mężczyzn i kobiety w Polsce jest umiarkowana; w 2008 r. wyniosła ok. 9,8% (Eurostat). Istnieją jednak lepiej płatne stanowiska (np. kierownicze) lub zawody (np. specjalista z zakresu IT), które są zdominowane przez mężczyzn.

W ostatnim czasie podjęto następujące kroki zmierzające do zwiększenia zatrudnienia kobiet: tworzenie żłobków, przedszkoli i innych instytucji opieki dla dzieci z wykorzystaniem funduszy firmowych, a także złagodzenia przepisów dotyczących tworzenia takich instytucji i zapewniania opieki dzieciom (np. prywatnych miniprzedszkoli do 5 dzieci). Zmiany te spotkały się z akceptacją partnerów społecznych, jednak na ocenę ich efektywności jest jeszcze za wcześnie.

Równowaga finansowa

Stabilność finansowa wprowadzonych i zaproponowanych rozwiązań stanowi ogromne wyzwanie w kontekście pilnej potrzeby zredukowania wydatków publicznych i przeprowadzenia gruntownych reform. Związki zawodowe podkreślają, że fundusze przeznaczone na aktywną politykę rynku pracy są niewystarczające. Według nich finansowanie powinno wynosić 1% PKB. Związki będą optować za wprowadzeniem dodatków motywacyjnych dla firm i inwestowaniem pracowników w programy szkoleniowe.

Wnioski: mocne strony, słabe strony i wyzwania

Wydaje się, że głównym celem flexicurity jest tworzenie nowych miejsc pracy. Przedstawiciele NSZZ „Solidarność” podkreślają, że głównym celem związków zawodowych jest tworzenie miejsc pracy o odpowiedniej jakości i zmniejszenie liczby niestałych miejsc pracy. Tylko pod tym warunkiem tworzenie nowych miejsc pracy może stać się elementem dyskusji dotyczącej flexicurity. W tym celu zaplanowano podjęcie następujących inicjatyw: wprowadzenie systemu pomocy dla przedsiębiorstw oraz specjalnych ulg podatkowych dla małych i średnich firm oraz mikroprzedsiębiorstw; większy

²² Patrz przypis 15

przydział środków unijnych na pomoc w założeniu własnej działalności²³. Krytycy ostatniej inicjatywy uważają, że może ona stać się alternatywnym źródłem przywilejów quasi-społecznych.

Według przedstawicieli związków zawodowych tworzenie nowych miejsc pracy nie jest odpowiednio promowane w Polsce, ponieważ pracodawcy wolą, gdy odpowiedzialność za nowe miejsca pracy ponoszą pracownicy (wspieranie samozatrudnienia) oraz oferują niestabilną pracę. W przypadku redukcji etatów pracodawcy wolą powierzać zadania zwolnionego pracownika innym pracownikom firmy, niż zatrudniać nowych pracowników. Według przedstawicieli sektora sztuki i rzemiosła trudności z uzyskaniem kredytów, zwłaszcza w przypadku mikroprzedsiębiorstw oraz aktualny system podatkowy znacznie utrudniają tworzenie miejsc pracy w tym sektorze.

Drugim istotnym elementem polskiego podejścia do modelu flexicurity powinna być „ukierunkowana aktywna polityka rynku pracy”. Aktualne podejście do aktywnej polityki rynku pracy wydaje się skupiać na aktywizacji osób tradycyjnie nieaktywnych (starszych pracowników, bezrobotnych przez długi czas itp.) i podniesieniu stopy aktywności niż na wspieraniu pracowników będących w trakcie zmiany pracy. Co więcej tendencja do korzystania z usług prywatnych sprzedawców usług zwolnień monitorowanych przy jednoczesnym pozostawieniu aktywizacji osób bezrobotnych PSZ może prowadzić do segmentacji usług dotyczących „przechodzenia z jednej do drugiej pracy”.

Rozwój ochronnego systemu ubezpieczeń społecznych powinien rozpocząć się od przeglądu systemu przywilejów społecznych w celu wyeliminowania pobierania świadczeń przez osoby, które są zdolne do pracy, ale nie chcą jej podjąć. Partnerzy społeczni są zgodni, że z punktu widzenia aktywizacji osób bezrobotnych malejące zasiłki dla bezrobotnych wprowadzone w styczniu 2010 r. były bardzo dobrym posunięciem. Przedstawiciele pracodawców uważają, że kolejnym krokiem powinno być uwarunkowanie przywilejów społecznych w celu wyeliminowania sytuacji odrzucania ofert pracy. Przedstawiciele NSZZ Solidarność wskazują, że taka regulacja już istnieje (art. 75 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) i wskazują, że definicja „odpowiedniej pracy” jest bardzo szeroka, co gwarantuje wystarczającą elastyczność w alokacji pracy.

W opinii związków zawodowych podstawowymi warunkami udanego wdrożenia modelu flexicurity są wzajemne poszanowanie, zrozumienie interesów obu stron, zaufanie i poprawa kultury prawnej w Polsce. Należy podjąć dyskusję na temat organizacji pracy, czasu pracy, systemów kalkulacji czasu pracy i nadgodzin. Związki zawodowe uważają, że największym zagrożeniem dla koncepcji flexicurity jest brak polityki społecznej oraz spójnego i przyszłościowego podejścia do rynku pracy.

Pracodawcy zgadzają się co do tego, że „należy coś zrobić z rynkiem pracy”, ponieważ w przeciwnym razie może dojść do masowej emigracji. Za jedno z największych wyzwań związanych z wdrażaniem modelu flexicurity uważają podejście niektórych pracowników: osoby te mają niskie kwalifikacje, nie znają etyki pracy i postrzegają regularne zatrudnienie jako cel sam w sobie – nie są oni gotowi do dalszej nauki i zdobywania nowych umiejętności.

Związki zawodowe podkreślają, że stres związany z pracą staje się coraz większym problemem, a nie poświęca mu się odpowiedniej uwagi.

Nie ma obecnie skoordynowanego podejścia, które pomogłoby zaprojektować polski model flexicurity. Wydaje się, że jednym z głównych wyzwań będzie zdefiniowanie problemu – czym jest, a czym nie – i jego rozwiązanie w sposób kompleksowy. Sporym wyzwaniem będzie również „oczyszczenie” elastycznych form pracy z negatywnych konotacji oraz sprawienie, że zapewnią one pracę dobrej jakości. Elastyczne formy zatrudnienia również powinny zapewniać rozwój zawodowy, awans oraz odpowiednią ochronę socjalną. Występuje pilna potrzeba uświadomienia samozatrudnionym krótko- i długoterminowych konsekwencji takiego rozwiązania.

²³ Rząd Polski, Narodowy Program Reform 2008-2010 (NPR 2008-2010)

3. Rola partnerów społecznych

Uwagi ogólne na temat roli partnerów społecznych

Polski dialog społeczny rozwija się na poziomie krajowym – głównie w ramach Komisji Trójstronnej (KT) i Krajowej Rady Zatrudnienia (KRZ) – a także na poziomie indywidualnych przedsiębiorstw. Negocjacje na poziomie sektoralnym są bardzo rzadkie i kończą się popisaniami tylko kilku sektoralnych umów zbiorowych. Dialog społeczny przed kryzysem odbywał się w stosunkowo dobrej sytuacji ekonomicznej; zmiany wprowadzone do prawa pracy skupiały się głównie na zwiększeniu elastyczności w celu wspierania przedsiębiorczości. W czasie kryzysu główne negocjacje odbywały się na poziomie krajowym i były negocjacjami obustronnymi (szczegóły na temat „Pakietu antykryzysowego” patrz Przykład 2). Specyficzną cechą ostatniego kryzysu było to, że w jednym związku zawodowym lub organizacji pracodawców obserwowano sektory członkowskie bardzo podatne na kryzys i sektory, które radziły sobie bardzo dobrze.

Obowiązkiem partnerów społecznych jest opiniowanie projektów ustaw odpowiednio do warunków społecznych i gospodarczych. Partnerzy nie mają jednak władzy wykonawczej.

Warunki reprezentatywności spełniają trzy związki zawodowe: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy (NSZZ) „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ) i Forum Związków Zawodowych (FZZ). Jedynie NSZZ „Solidarność” i OPZZ zrzeszone są na poziomie Unii Europejskiej i są członkami Europejskiej Federacji Związków Zawodowych (ETUC). Zagęszczenie związków zawodowych w Polsce jest stosunkowo niskie i w styczniu 2009 r. wynosiło szacunkowo 16%; ok. 30% pracowników podlega postanowieniom umów zbiorowych. NSZZ „Solidarność” i OPZZ zrzeszają podobną liczbę członków (ok. 1 miliona członków każdy). Istotnym problemem zakłócającym dialog społeczny jest duża liczebność związków zawodowych wewnątrz firm, co utrudnia podpisywanie umów zbiorowych na poziomie przedsiębiorstwa. Prowadzona jest nieustanna dyskusja na temat reprezentatywności związków zawodowych.

W skład Komisji Trójstronnej wchodzi cztery reprezentatywne organizacje pracodawców: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej (PRP, wcześniejsza Konfederacja Pracodawców Polskich), Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” (PKPP Lewiatan), Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP) oraz Business Centre Club (BCC). Dwie z czterech powyższych organizacji jest zrzeszonych na poziomie unijnym: PKPP Lewiatan jest członkiem BUSINESSEUROPE, a ZRP – UEAPME. Na poziomie krajowym organizacje pracodawców posiadają silną strukturę reprezentacyjną i organizacyjną. Nie angażują się jednak w negocjacje zbiorowe na poziomie przedsiębiorstwa. Polscy pracodawcy zdają sobie sprawę z ograniczonej liczebności organizacji pracodawców. Z tego powodu w styczniu 2008 r. powołano Pierwszy Kongres Pracodawców, na który zaproszono małe stowarzyszenia, jak i większe grupy. Zadaniem kongresu było doprowadzenie do współpracy większej grupy przedsiębiorstw²⁴.

Główne instrumenty i poziomy wpływów

Kodeks Pracy określa przepisy związane z negocjacjami w sprawie umów zbiorowych. W Polsce istnieją dwa rodzaje umów zbiorowych: umowy zbiorowe w miejscu pracy, podpisywane w negocjacjach pomiędzy pracodawcą i przedstawicielem związku (lub związków) zawodowego oraz umowy zbiorowe z wieloma pracodawcami, podpisywane pomiędzy związkami zawodowymi a stowarzyszeniami pracodawców reprezentującymi wiele przedsiębiorstw. Najbardziej popularną formą są umowy zbiorowe na poziomie przedsiębiorstwa. Mogą się one jednak różnić pomiędzy firmami tej samej Grupy. Istnieje teoretyczna możliwość rozszerzenia umów zawartych z wieloma

²⁴ Na podstawie EIRO online: *Poland: Industrial relations, (Polska: relacje przemysłowe)*, aktualizacja z 26 października 2009 r. http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/poland_3.htm

pracodawcami na cały sektor (nazywa się to „generalizacją układu zbiorowego”). Jednak ta możliwość nigdy nie zaistniała w praktyce.

Główni partnerzy społeczni z Polski uczestniczą w pracach Komisji Trójstronnej i Komitetach wojewódzkich ds. dialogu społecznego. Byli równie zaangażowani w doradztwo w procesie tworzenia NRP 2008-2010, gdzie pełnili rolę doradcą.

Porozumienie obustronne dotyczące „pakietu anty kryzysowego” z marca 2009 r. dowodziło, że zawieranie umów dwustronnych jest możliwe. Według polskiego rządu marcowe porozumienie jest przykładem sukcesu obustronnego dialogu społecznego. Porozumienie jest zdecydowanie jednym z istotniejszych rozwiązań, jednak ogólne rozczarowanie partnerów społecznych wynikami końcowymi oraz poczucie „oszukania” doświadczone przez związki zawodowe stawia liczne pytania na temat zaufania i wyzwań dla dialogu społecznego po kryzysie.

Zgodnie z odpowiednimi przepisami prawnymi partnerzy społeczni w Polsce mają obowiązek uczestnictwa w opracowywaniu projektów dokumentów związanych z bezpieczeństwem i elastycznością na rynku pracy. Kwestie te są również dyskutowane na forum Komisji Trójstronnej. Przedstawiciele obu stron narzekają jednak, że ich rola ogranicza się jedynie do wyrażania opinii i bardzo często propozycje nie są uwzględniane w zatwierdzanych ustawach.

Partnerzy społeczni wierzą, że mogą wpływać na wdrażanie projektów finansowanych ze środków unijnych (głównie projektów podnoszące świadomość) poprzez współpracę (realizację wspólnych projektów), uczestniczenie w Komisji Trójstronnej oraz działania realizowane przez odpowiedni związek zawodowy bądź organizację pracodawców.

POLSKA – GŁÓWNE WSKAŹNIKI DIALOGU SPOŁECZNEGO

	Polska	UE25
Zakres umów zbiorowych – % pracowników objętych umowami zbiorowymi w roku 2006	40,0%*	63,0
Zagęszczenie związków zawodowych – % zależnych pracodawców zrzeszonych w związkach zawodowych, 2005 r.	12,7	25,3
Zagęszczenie organizacji pracodawców – % pracowników zatrudnionych przez pracodawców zrzeszonych w organizacji pracodawców, 2006 r.	20,0	b.d.

* W 2009 r. szacowane na poziomie ok. 30%.

Źródło: Eurofound EIRO: Profile państw, Przemysł UE Profil relacji przemysłowych UE 2008

Najnowsze zmiany i wyzwania

Zgodnie z oficjalnymi dokumentami (NPR 2008-2010, Program Operacyjny „Kapitał ludzki”) silne zaangażowanie partnerów społecznych jest kluczowe do osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej. Spodziewany jest większy wkład ze strony partnerów społecznych i współdzielenie odpowiedzialności za wdrożenie strategii Europa 2020 w Polsce. Ponadto istnieje potrzeba zaangażowania partnerów społecznych i jednostek partnerstwa wieloudziałowego na poziomie regionalnym, poprzez tworzenie form partnerstwa lokalnego dla zatrudnienia.

Negocjacje w sprawie „pakietu anty kryzysowego” doprowadziły do kilku kompromisów, np. dotyczących umów na czas określony czy rocznej kalkulacji czasu pracy. Wydaje się, że pracodawcy więcej skorzystali na tym „nieidealnym” przepisie niż związki zawodowe. Po „negocjacjach anty kryzysowych” narażających obopólne zaufanie związki zawodowe nie są już tak chętne do negocjacji.

Według partnerów społecznych pojęcie „flexicurity” staje się coraz bardziej popularne w Polsce, w dużej mierze w wyniku wprowadzenia programów finansowanych przez Unię Europejską. Partnerzy społeczni postrzegają swoją rolę jako jednostek ds. „podniesienia świadomości na temat koncepcji

flexicurity”. Świadomość tę można podnieść jedynie poprzez podanie przykładów udanego wdrożenia i rozpowszechnienia dobrych praktyk; choć proces ten będzie jednak długotrwały. Poza promowaniem koncepcji flexicurity podnoszenie świadomości przyczyniłoby się do zbudowania większego zaufania i zrozumienia pomiędzy partnerami społecznymi. Związki zawodowe są ponadto partnerem w negocjacjach i wskazywaniu koniecznych zmian.

Związki widzą potrzebę większego uczestnictwa w szczerych i otwartych dyskusjach na temat systemu ubezpieczeń społecznych i opracowania rozwiązań zapobiegających segmentacji rynku pracy. Wierzą, że należy zwiększyć zakres odpowiedzialności partnerów społecznych, np. powinni mieć wpływ na podział środków Funduszu Pracy. Według nich warunkiem udanego wdrożenia modelu jest ocena sytuacji gospodarczej i społecznej oraz ocena stopnia elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. Polski model flexicurity powinien zostać stworzony z uwzględnieniem skutecznych instrumentów z innych krajów, ale również interesów krajowych związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Według związków zawodowych brak krajowej struktury dla dialogu obustronnego sprawia, że współpraca z partnerami społecznymi jest trudna. Jednym z głównych celów powinno być stworzenie takiej struktury, która wspierałaby partnerów społecznych w profesjonalnym obustronnym dialogu społecznym na poziomie krajowym. Ponadto partnerzy społeczni nie posiadają zasobów do przeprowadzania ekspertyz gospodarczych i prawnych. Związki zawodowe podkreślają upolitycznienie konkurencyjności pracodawców i narzekają na ich ograniczoną chęć do współpracy.

Obaj partnerzy społeczni zgadzają się, że dotąd nie ma skoordynowanego i kompleksowego podejścia do dyskusji dotyczącej flexicurity; problem nie został rozwiązany w Komisji Trójstronnej. Przedstawiciele PKPP Lewiatan uważają, że model flexicurity powinien być omówiony jako kompleksowy pakiet, obejmujący m.in., zmiany obliczania czasu pracy. Podkreślają, że nie ma żadnych wspólnych projektów na poziomie krajowym; jedyne wspólne projekty realizowane na szczeblu regionalnym dotyczą budowania świadomości, np. seminaria i konferencje. Przedstawiciele NSZZ „Solidarność” podkreślają, że tylko regularne zatrudnienie (umowy o pracę na czas nieokreślony) gwarantują dobrą jakość pracy, odpowiedni poziom kształcenia ustawicznego i zawodowe inicjatywy szkoleniowe, równowagę między życiem zawodowym i prywatnym oraz trwały wzrost produktywności.

Obecnie partnerzy społeczni w Polsce omawiają organizację rynku pracy i stosunki branżowe. Występują znaczne różnice w postrzeganiu tych kwestii i podejściu do nich przez partnerów społecznych, dlatego też ustanowienie równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem zarówno pracowników, jak i pracodawców, będzie bardzo trudne.

Przykłady dobrych praktyk w zakresie elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy

Wśród dobrych praktyk wskazanych przez polskich partnerów społecznych²⁵ na szczególną uwagę zasługują trzy przykłady: rozwój szkoleń zawodowych dla osób dorosłych, projekt „pakietu antykryzysowego” opracowany w obustronnym dialogu społecznym oraz strategia partnerów społecznych mająca na celu sformułowanie zaleceń dla polskiego modelu flexicurity.

²⁵ NSZZ „Solidarność” podkreśla, że podane przykłady pochodzą od organizacji pracodawców; według nich do tej pory nie istniały dobre praktyki, które mogłyby być uważane za wspólny przykład dobrych praktyk dotyczących flexicurity.

Przykład 1: Umocnienie szkoleń zawodowych dla dorosłych

Poprawka do Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 53) z grudnia 2008 r. stanowiła ważny krok na drodze do umocnienia przygotowania zawodowego osób dorosłych. Jeden z wprowadzonych instrumentów pozwala dorosłym na ukończenie odpowiedniego szkolenia i uzyskanie oficjalnego certyfikatu kwalifikacji zawodowych. W inicjatywę zaangażowanych jest zwykle dwóch partnerów: umowę podpisują przedstawiciele władz lokalnych i pracodawca. Stroną w takiej umowie może być także instytucja szkoląca. Koszty szkolenia pokrywane są z finansów publicznych. Szkolenia zawodowe dla osób dorosłych mogą trwać 3-6 miesięcy (szkolenie podstawowe) lub 12-18 miesięcy (szkolenie zaawansowane). Poprawka zakłada 20-procentowy wzrost przywilejów dla osób bezrobotnych w wyniku udziału w kursach szkoleniowych.

Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP) wspiera Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w rozpowszechnianiu i promocji tego instrumentu – jest on wciąż nieznany wśród bezrobotnych i pracodawców. Brak świadomości nie jest jedyną przeszkodą w jego używaniu: brakuje również motywacji – bezrobotni bardzo często nie pojawiają się na umówionych szkoleniach, biurokracja utrudnia organizację szkoleń zawodowych i występują bariery psychologiczne po stronie pracodawców i bezrobotnych.

Źródło: Kwestionariusz ZRP, maj 2009 r.

Przykład 2: Pakiet anty kryzysowy – efekt dwustronnego dialogu społecznego

13 maja 2009 r. polscy partnerzy społeczni podpisali porozumienie dotyczące tak zwanego pakietu antykryzysowego. Porozumienie obejmowało propozycje zmian w Kodeksie Pracy i przepisach podatkowych. Częściowe przekształcenie pakietu antykryzysowego w Akt prawny trwało cztery miesiące – na początku czerwca 2009 r. rząd przyjął osiem z trzynastu propozycji zawartych w projekcie ustawy. W następstwie debaty przeprowadzonej w Komisji Trójstronnej ds. społeczno-ekonomicznych i konsultacji społecznych wprowadzono kolejne zmiany i 1 lipca 2009 r. przekazano ustawę do akceptacji. Wejście ustawy w życie nastąpiło pod koniec sierpnia 2009 r.

Wszyscy pracodawcy uzyskali dostęp do następujących środków: nowych przepisów dotyczących elastycznego czasu pracy, poprawek do zasad podpisywania umów o pracę na czas określony, rocznej kalkulacji godzin pracy i kilku wyłączeń podatkowych. Podjęto kilka kroków adresowanych specjalnie do pracodawców borykających się z tymczasowymi trudnościami finansowymi: wprowadzenie możliwości zawieszenia produkcji, zredukowanego czasu pracy, dodatków na pokrycie zobowiązań socjalnych firm, gwarantowanie funduszy z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz przeszkolenie pracowników i odroczenie zaległych płatności (do Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, FGŚP).

Pomimo rozczarowania niektórych partnerów społecznych treścią ustawy (likwidacja kilku zgłoszonych przez nich propozycji) i stosunkowo niskiego rozpowszechnienia (tylko 634 firm beneficjentów do połowy 2010 r.) pakiet antykryzysowy wydaje się być istotnym posunięciem. Z jednej strony jest wynikiem pierwszych negocjacji dwustronnych (poza Paktem o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania podpisanym w 1993 r., który utorował drogę do utworzenia Komisji Trójstronnej). Z drugiej strony negocjacje dotyczące pakietu wskazują na wyraźną potrzebę podjęcia dyskusji na temat przepisów wprowadzających narzędzia powiązania organizacji pracy, czasu pracy i wynagrodzenia z sytuacją ekonomiczną danego przedsiębiorstwa. W takim kontekście ustawa może być traktowana jako krok w kierunku dostrzeżenia mocnych i słabych stron elastycznych ustaleń pracowych i umów elastycznych.

Źródło: Kwestionariusz ZRP, maj 2010 r.; opis przypadku z A. Kwiatkiewicz, *Antycypacja i zarządzanie procesami restrukturyzacji. Artykuł poglądowy – Polska*, raport przygotowany dla ITC-ILO w ramach projektu „Antycypacja procesów restrukturyzacji w przedsiębiorstwach” A.R.E.N.A.S, Warszawa 2009, str. 39

Przykład 3: Projekty PKPP „Lewiatan” związane z koncepcją Flexicurity

Organizacja PKPP „Lewiatan” zdążyła już realizować projekt przy udziale partnerów z Węgier i Estonii dotyczący inicjatyw niezbędnych do wdrożenia modelu flexicurity („Flexicurity – dziś diagnoza, jutro plan działania”). Diagnoza obejmowała zalecenia związane z czterema filarami flexicurity. Propozycje organizacji pracodawców uwzględniały: ograniczenie maksymalnego trwania umów na czas określony wraz ze skróceniem okresu wypowiedzenia w przypadku umów na czas nieokreślony, rozszerzenie przepisów dotyczących ubezpieczeń społecznych dla wszystkich umów na czas określony oraz rozwój prywatnej sieci

służb ds. zatrudnienia, które działałyby jako podwykonawcy PSZ, zwiększenie znaczenia kompetencji przenośnych w szkoleniach zawodowych oraz szerokie wykorzystanie praktyk zawodowych. Wyniki projektu przedstawiono we wrześniu 2009 r.

Obecnie PKPP „Lewiatan” zrealizowała projekt, który ma być propozycją polskiego modelu flexicurity opartego na tworzeniu elastycznego rynku pracy i zapewnieniu bezpieczeństwa pracownikom. Projekt ten, finansowany z funduszy unijnych, ma za zadanie stworzenie propozycji regulacji prawnych odpowiednich do elastycznych ustaleń kontraktowych i bezpieczeństwa zatrudnienia, jak również wprowadzenie aktywnej polityki rynku pracy, która wspierałaby pracowników w przystosowaniu się do zmiany pracy i podczas okresu przechodzenia z jednej pracy do drugiej. Projekt ma również zasugerować rozwiązania zmierzające do poprawy systemu szkoleń zawodowych i modernizacji systemu ubezpieczeń społecznych. Możliwość wprowadzenia zaproponowanych rozwiązań ma ocenić zespół ekspertów.

Wyniki projektu – dobre praktyki i ekspertyza prawna dotycząca wdrażania modelu flexicurity – zostaną przekazane grupie 1 000 przedsiębiorstw. Propozycje poprawek do ustaw zostaną przesłane do jednostek decyzyjnych i opiniotwórczych.

Źródło: PKPP „Lewiatan”, wywiad, Warszawa, lipiec 2010 r.

4. Kluczowe punkty

Kluczowe wnioski wyciągnięte w stosunku do modelu flexicurity i przypadku Polski podczas seminarium klastrowego w Warszawie w listopadzie 2010 r., były następujące:

- Organizacje pracodawców i związki zawodowe mają dość odmienne zdanie na temat flexicurity, a także oceny obecnego poziomu elastyczności i bezpieczeństwa;
- Słabość trójstronnego dialogu społecznego i praktycznie nie istniejący dialog dwustronny stanowią przeszkody do wypracowania wzajemnie akceptowalnych rozwiązań w zakresie zapewnienia elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy;
- Opracowanie odpowiednich rozwiązań dla jednego z filarów flexicurity – kształcenia ustawicznego – jest utrudnione przez brak stabilnych dwustronnych struktur, które mogłyby wesprzeć aktualizację kwalifikacji i zdobywanie nowych kompetencji;
- Związki zawodowe chcą brać udział w opracowywaniu planów szkoleniowych i decydować o finansowaniu inicjatyw szkoleniowych;
- Przepisy dotyczące szkoleń są nadal raczej reaktywne niż proaktywne, co odpowiada „duchowi” flexicurity: występuje koncentracja na szkoleniach i przekwalifikowaniu, programach dla bezrobotnych, a nie na oferowanie możliwości kształcenia ustawicznego dla osób zatrudnionych;
- Obecnie partnerzy społeczni omawiają mechanizmy, które mogą być wprowadzone do certyfikacji nieformalnych i formalnych kwalifikacji;
- Partnerzy społeczni zorganizowali wspólne projekty związane z flexicurity, przy czym zawsze dotyczyły one budowania świadomości (seminaria, konferencje);
- Rozwiązania związane z flexicurity są omawiane jako kompleksowy pakiet rozwiązań, a nie jako związane wyłącznie z jednym z filarów;
- Istnieje ścisły związek między kształceniem ustawicznym i zwiększeniem wydajności; wyzwaniem jest zapewnienie równego dostępu do szkoleń dla pracowników elastycznych;
- Związki zawodowe wskazują na fakt, że stabilność zatrudnienia pracowników jest zagwarantowana tylko wtedy, gdy istnieje odpowiedni poziom kształcenia ustawicznego oraz równowaga między życiem zawodowym a prywatnym.

Źródła i materiały referencyjne

Kwestionariusze i rozmowy

Odpowiedzi na kwestionariusz otrzymano od związków zawodowych (NSZZ „Solidarność”) oraz organizacji pracodawców (ZRP).

W ramach projektu w czerwcu i lipcu 2010 roku przeprowadzono wywiady z organizacjami partnerów społecznych (ZRP, PRP – dawniej KPP – i PKPP „Lewiatan” oraz NSZZ „Solidarność” i OPZZ).

Dalsze materiały

1. Cazes, S., Nesporova, A., *Flexicurity: A relevant approach for Central and Eastern Europe*, ILO, Geneva 2007.
2. EIRO on-line, *Poland: Industrial relations profile*, updated 26 October 2009.

3. EIRO on-line, *Poland: flexicurity and industrial relations*, updated on 15 September 2009, (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0803038s/pl0803039q.htm>)
4. Eurofound, *Working Poor in Europe 2007*, Dublin 2008.
5. European Commission, *Spring Economic Forecast 2010*, Brussels, March 2010.
6. European Commission, *Employment in Europe 2009 Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
7. European Commission: Annual Progress Report / Annual Country Assessment, Brussels , December 2008.
8. European Commission: Progress on the implementation of the European Economic Recovery Plan, Brussels, Brussels, June 2009.
9. European Commission, *Industrial Relations in Europe 2009*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
10. European Foundation for Living and Working Conditions, *European Company Survey 2009*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
11. European Foundation for Living and Working Conditions, *Measuring Job Satisfaction in Surveys – Comparative Analytical Report*, Dublin 2007.
12. Glasner, V., Kuene, M., *Collective bargaining responses to the economic crisis in Europe*, ETUI Policy Brief, Issue 1/2010, Brussels 2010.
13. *Key challenges facing European labour markets: European Social Partners joint analysis*, Brussels, October 2007.
14. Kamińska, A., (ed.), *Flexicurity - między elastycznością a bezpieczeństwem na rynku pracy*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2008.
15. Kryńska, E., (ed.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.
16. *Labour Poland 2010 (Praca Polska 2010)* drafted by S. Partner/Grupa Syndex in cooperation with NSZZ “Solidarność”, Warsaw 2010.
17. OECD, *Education at a Glance 2009*, Paris 2009.
18. Polish Government: National Action Programme for Growth and Employment 2008 - 2010, Warsaw, October 2008.
19. Polish Government: Report on the Implementation of the National Action Programme 2008-2010, Warsaw, October 2009.
20. Report *Polska 2030* (www.polska2030.pl)