

# **Polskie flexicurity**

- propozycje założeń do zmian prawnych

# **Polskie flexicurity**

- propozycje założeń do zmian prawnych

<b>1. Modelowe rozwiązania flexicurity</b>	4
<b>2. Znajomość i stosowania rozwiązań elastycznego rynku pracy</b>	8
2.1. Wprowadzenie	9
2.2. Wydłużony okres rozliczeniowy	10
2.3. Indywidualny rozkład czasu pracy	13
2.4. Ruchomy czas pracy	15
2.5. Ruchomy tydzień pracy	17
2.6. Telepraca	18
2.7. Ograniczenie wymiaru czasu pracy przez osobę uprawnioną do urlopu wychowawczego	20
2.8. Urlopy ojcowskie	22
2.9. Podsumowanie	23
<b>3. Elastyczne formy zatrudnienia</b>	24
3.1. Wprowadzenie	25
3.2. Bariery wdrożenia modelu flexicurity w Polsce – analiza ekonomiczno-prawna i wnioski de lege ferenda	26
3.2.1. Idea flexicurity – na czym opiera się ten model ?	26
3.3. Bariery wdrożenia polskiego modelu flexicurity	29
3.4. Konstrukcja zmian w obszarze prawa pracy w celu zbliżenia regulacji prawa pracy do modelu flexicurity	33
3.4.1. Prawo stosunku pracy	33
3.4.2. Przepisy o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych	35
3.4.3. Przepisy o czasie pracy	36
3.5. Zmiany w regulacjach Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie funkcjonowania Funduszu szkoleniowego	40
<b>4. Kształcenie ustawiczne</b>	42
4.1. Wprowadzenie	43
4.2. Diagnoza obecnego systemu wsparcia kształcenia ustawicznego	45
4.3. Indywidualne Fundusze Edukacyjne – propozycja reformy	46
4.4. Organizacja systemu	48
4.4.1. Indywidualne Fundusze Edukacyjne (IFE)	48
4.4.2. Fundusz Wsparcia Kształcenia Dorosłych (FWKD)	48
4.4.3. Fundusze szkoleniowe przedsiębiorstw	48
4.4.4. Infrastruktura użytkownika	49
4.4.5. Instytucje nadzoru	49
4.5. Warunki uzyskania dostępu do wsparcia	50
4.6. Podsumowanie	53

<b>5. Zabezpieczenie społeczne</b>	<b>54</b>
5.1. Wprowadzenie	55
5.2. Zasiłki dla bezrobotnych	55
5.2.1. Diagnoza	55
5.2.2. Propozycje zmian i sposób ich realizacji	57
5.2.3. Skutki finansowe	57
5.2.4. Zmiany	58
5.3. Emerytury	58
5.3.1. Diagnoza	58
5.3.2. Propozycje zmian i sposób ich realizacji	59
5.3.3. Skutki finansowe	60
5.3.4. Zmiany	61
5.4. Świadczenia przedemerytalne	61
5.4.1. Diagnoza	61
5.4.2. Propozycje zmian i sposób ich realizacji	61
5.4.3. Skutki finansowe	61
5.4.4. Zmiany	61
5.5. Renty z tytułu niezdolności do pracy	62
5.5.1. Diagnoza	62
5.5.2. Propozycje zmian i sposób ich realizacji	62
5.5.3. Skutki finansowe	62
5.5.4. Zmiany	62
5.6. Pomoc społeczna i zasiłki rodzinne	62
5.6.1. Diagnoza	62
5.6.2. Propozycje zmian i sposób ich realizacji	63
5.6.3. Zmiany	63
5.7. Renty rodzinne przysługujące małżonkowi osoby zmarłej	63
5.7.1. Diagnoza	63
5.7.2. Propozycje zmian i sposób ich realizacji	64
5.7.3. Skutki finansowe	64
5.7.4. Zmiany	64
5.8. Zasiłki macierzyńskie i urlopy wychowawcze	64
5.8.1. Diagnoza	64
<b>6. Zwiększenie aktywizacji zawodowej</b>	<b>66</b>
6.1. Stan obecny – problemy	67
6.2. Gospodarcze skutki niskiej aktywizacji zawodowej	67
6.3. Cel zmian aktywizacji zawodowej	68
6.4. Propozycje zmian prawnych postulowane przez PKPP Lewiatan	68

1.

Modelowe rozwiązania  
flexicurity

## MODELOWE ROZWIĄZANIA FLEXICURITY

### IDEA

Flexicurity to nowoczesny model rynku pracy, który skutecznie łączy dwa jego aspekty – elastyczność i bezpieczeństwo. Dzięki temu pracodawcy i pracownicy mogą łącznie realizować swoje potrzeby w zakresie zatrudnienia. Idea powstała w Unii Europejskiej. Zapisano ją w strategii lizbońskiej, dokumencie zakładającym uczynienie z gospodarki UE jedną z najbardziej konkurencyjnych na świecie.

### PROJEKT

Projekt „Modelowe rozwiązania flexicurity” finansowany jest przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Wpisuje się w Narodową Strategię Spójności Kapitał Ludzki, realizując priorytet II – „Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących”, działanie 2.1 – „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, poddziałanie 2.1.2 – „Partnerstwo dla zwiększania adaptacyjności”.

### CEL PROJEKTU

Celem projektu jest wypracowanie propozycji zmian prawnych, których wprowadzenie pozwoli na budowę elastycznego i bezpiecznego, dostosowanego do współczesnych realiów, rynku pracy w Polsce. Propozycje te zostaną stworzone w konsultacji z decydentami, ekspertami teoretycznymi i praktykami. Powstanie także ocena skutków regulacji, która pozwoli na całościową ekonomiczną i społeczną ocenę zastosowania proponowanych rozwiązań. Jednocześnie – aby wyjaśnić potrzebę wdrożenia i zalety idei flexicurity – uruchomiony zostanie proces upowszechniania tej wiedzy wśród decydentów, liderów organizacji pozarządowych, dziennikarzy, przedsiębiorców oraz całego społeczeństwa.

Pierwszym etapem prac jest diagnoza obecnego stanu prawnego i faktycznego, uwzględniająca cztery wymiary flexicurity:

- elastyczność i bezpieczeństwo form zatrudnienia i organizacji warunków pracy,
- aktywne polityki rynku pracy (ALMP),
- kształcenie ustawiczne, odpowiadające potrzebom rynku pracy,
- modernizację systemów zabezpieczenia społecznego.

Na bazie tej wiedzy oraz wyników badania efektów wprowadzenia ustawy antykryzysowej będzie można stworzyć konkretne propozycje przepisów prawnych. W trakcie prac koncepcje rozwiązań zostaną skonsultowane z decydentami, specjalistami i liderami opinii.

Wypracowane propozycje zmian prawnych zostaną poddane kontekstowej analizie, która pozwoli jednoznacznie ocenić skutki wprowadzenia nowych regulacji i da dokładną odpowiedź na pytania: jak nowe normy wpłyną na rynek pracy i uczestniczące w nim podmioty oraz jakie będą ekonomiczne, jak również społeczne korzyści i koszty zmian. Ostateczną konsekwencją analizy będzie możliwość wskazania najkorzystniejszej wersji proponowanych rozwiązań. Wariant ten zostanie publicznie zaprezentowany i przedstawiony rządowi oraz parlamentowi, jako gotowy pakiet regulacji optymalnego modelu flexicurity dla Polski.

Możliwość wprowadzenia zmian w życie zależna jest od poziomu ich społecznej akceptacji. Z tego względu projektowi będzie towarzyszył szereg inicjatyw informacyjnych, kierowanych do różnych grup docelowych. Podjęte działania będą koncentrowały się na szerzeniu wiedzy o samej idei flexicurity oraz o możliwościach, jakie stwarza. Wyjaśnione zostaną również powody, dla których wprowadzenie takich rozwiązań na współczesnych, globalnych rynkach gospodarczych jest najlepszym rozwiązaniem. Ponadto odrębne działania komunikacyjne będą kierowane do decydentów i liderów opinii, jak również do przedsiębiorców.

Wybrani decydenci, specjaliści i liderzy opinii wezmą udział w specjalnych konsultacjach, dzięki czemu zostaną włączeni w tworzenie rozwiązań prawnych. Szersze ich grono będzie uczestniczyć w specjalnych warsztatach, których celem stanie się zaznajomienie ich z wypracowanymi rozwiązaniami. Zostanie także dla nich przygotowana specjalna publikacja zawierająca najistotniejsze informacje o proponowanych zmianach wraz z ich uzasadnieniem. Podobny pakiet działań zostanie przygotowany dla przedsiębiorców.

Przedsiębiorcy za pośrednictwem specjalnego portalu internetowego zyskają dostęp do artykułów eksperckich dotyczących elastycznych form zatrudnienia (EFZ), będą również mogli konsultować planowane rozwiązania w zakresie EFZ ze specjalistami z PIP. Przygotowany zostanie również komentarz do obowiązujących obecnie przepisów prawnych dotyczących EFZ. Wydawnictwa udostępnione zostaną zarówno w wersji elektronicznej, jak i papierowej.

Więcej informacji o projekcie: [www.polskieflexicurity.pl](http://www.polskieflexicurity.pl)





## 2.

Znajomość i stosowanie rozwiązań elastycznego rynku pracy

Małgorzata Rusewicz\*

Monika Zakrzewska\*

## ZNAJOMOŚĆ I STOSOWANIE ROZWIĄZAŃ ELASTYCZNEGO RYNKU PRACY

### 2.1. WPROWADZENIE

Wśród 500 pracowników i 200 firm (zatrudniających co najmniej 10 osób) PKPP Lewiatan przeprowadził badania, których celem była ocena popularności oraz przydatności stosowania elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy, w tym rozwiązań przewidzianych ustawą antykryzysową<sup>1</sup>. Badaniem objęte zostały firmy reprezentatywne dla badanej populacji ze względu na liczbę zatrudnionych, branżę oraz województwo.

Jak dowiodło przeprowadzone badanie, spontaniczne skojarzenia z terminem „elastyczność zatrudnienia” są stosunkowo zbliżone w grupie przedsiębiorców oraz pracowników. W obu przypadkach respondenci odnosili się głównie do różnych form zatrudnienia (26% pracodawców, 31% pracowników) oraz stosowania elastycznego czasu pracy (21% pracodawców, 12% pracowników).

Poproszono także o przedstawienie sposobów zwiększających elastyczność zatrudnienia w przedsiębiorstwie. Przedstawiciele firm najczęściej wskazywali na:

- umowy o pracę na czas określony (19%),
- indywidualny wymiar czasu pracy (16%),
- zmniejszenie wymiaru pracy (12%),
- umowy cywilnoprawne (umowy zlecenia 12%, umowy o dzieło 9%).

Skojarzenia pracowników skupione były wyłącznie wokół pewnych form wykonywania pracy, w tym głównie wokół umów cywilnoprawnych (umowy zlecenia 12%, umowy o dzieło 11%) oraz umów na czas określony (7%). W odpowiedziach pracownicy nie odnosili się do żadnych form organizacji czasu pracy, które mogą również stanowić sposób zwiększający elastyczność zatrudnienia. Biorąc pod uwagę dalsze wyniki badania wydaje się, że powodem takiego stanu rzeczy jest stosunkowo niskie zrozumienie i znajomość wśród pracowników przepisów regulujących czas pracy.

Zatem relatywnie wysoka znajomość rozwiązań elastycznego rynku pracy tylko w niewielkim stopniu przekłada się na ich stosowanie w praktyce. Jedynym rozwiązaniem, które jest powszechnie stosowane, jest zatrudnienie na czas określony, wykorzystywane przez 76% przedsiębiorstw. Z badania wynika ponadto, że formą takiego zatrudnienia objętych jest coraz mniej pracowników. W przeszłości było to 47% ankietowanych pracowników. Wynik odzwierciedla konsekwencje wprowadzenia ograniczeń czasowych w stosowaniu umów na czas określony, przewidzianych w ustawie antykryzysowej.

---

\* PKPP Lewiatan

<sup>1</sup> *Znajomość i stosowanie rozwiązań elastycznego rynku pracy*, badanie przeprowadzone na zlecenie PKPP Lewiatan przez firmę 4P Research Mix, realizowane w okresie od 23 lutego do 23 marca 2011 r.

Popularna jest także praca w niepełnym wymiarze godzin, stosowana przez 55% badanych przedsiębiorstw oraz zatrudnianie w oparciu o umowy cywilnoprawne, stosowane w 39% badanych firm.

W przypadku pracowników deklarowane objęcie poszczególnymi rozwiązaniami jest bardzo niskie. Za wyjątkiem zatrudnienia na czas określony, pozostałe rozwiązania dotyczą nie więcej niż kilku procent ogółu zatrudnionych.

## 2.2. WYDŁUŻONY OKRES ROZLICZENIOWY

Okres rozliczeniowy to czas, w jakim pracodawca planuje i rozlicza czas pracy zatrudnionych w swojej firmie pracowników. Od długości okresu rozliczeniowego zależy więc elastyczność planowania czasu pracy pracowników, a w konsekwencji korzyści, które mogą zyskać z tego tytułu pracownicy i przedsiębiorstwa.

Pracodawcy najczęściej stosują miesięczne okresy rozliczeniowe, w których obowiązuje wymiar czasu pracy ustalony dla poszczególnych miesięcy kalendarzowych. Pracodawca ma zatem obowiązek planowania czasu pracy w taki sposób, aby pracownicy nie przekroczyli obowiązującego ich wymiaru czasu pracy, a ewentualne nadmiary skutkują obowiązkiem wypłacenia dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych.

W niektórych przypadkach i pod pewnymi warunkami pracodawca może jednak wprowadzić dłuższe okresy rozliczeniowe, np. w rolnictwie i hodowli okres ten wydłużony jest do 4 miesięcy, a przy pilnowaniu mienia lub ochronie osób – do 6 miesięcy bądź jeżeli dodatkowo uzasadniałyby to nietypowe warunki organizacyjne lub techniczne, mające wpływ na przebieg procesu pracy – do 12 miesięcy. Przepisy ustawy antykryzysowej wprowadziły pewien wyjątek. Zgodnie z ustawą wydłużenie okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy może nastąpić, jeżeli jest to uzasadnione przyczynami obiektywnymi lub technologicznymi albo dotyczącymi organizacji czasu pracy. Takie przedłużenie okresu rozliczeniowego możliwe jest w każdym systemie czasu pracy – zarówno w podstawowym, równoważnym, zadaniowym, przerywanym, jak i weekendowo-świętecznym czy skróconym tygodniu pracy. Możliwość korzystania z tak zmienionego rozwiązania kończy się jednak z dniem 31 grudnia 2011 r., gdyż tylko do tego czasu obowiązują przepisy ustawy antykryzysowej.

W badaniach pytano nie tylko o przyczyny i konsekwencje wprowadzenia tego rozwiązania na poziomie firmy (w formule, jaką przewiduje ustawa antykryzysowa), ale również o to, czy powinno ono wejść na stałe do porządku prawnego. Wśród badanych firm zaledwie 13% (44 firmy) korzysta z możliwości stosowania wydłużonego okresu rozliczeniowego, jakie daje ustawa antykryzysowa. 64% firm wprowadziło taką możliwość już ponad rok temu, a 23% stosuje taką zasadę od niepełna roku. Istniała więc duża obawa przed powszechnym nadużywaniem tych przepisów i jedynie wybrane firmy zdecydowały się na wdrożenie ich w życie.

Powody stosowania wydłużonego okresu rozliczeniowego przez pracodawców skupiają się wokół 5 głównych przesłanek: spadku przychodów związanych z kryzysem (25%), trudną sytuacją finansową firmy (20%), sezonowymi zmianami potrzeb produkcji (20%), potrzebą poprawy organizacji pracy i koniecznością obniżenia kosztów pracy (w obu przypadkach 20%). 18% firm wskazało jednak, że wprowadzenie wydłużonego okresu rozliczeniowego wynika z prośby samych pracowników. Spośród 500 badanych pracowników zaledwie 7% objętych zostało formą

elastycznej organizacji czasu pracy. Powody wprowadzenia wydłużonego okresu rozliczeniowego osoby te widzą w podobny sposób jak sami pracodawcy. Spośród najważniejszych przyczyn, dla których ich zdaniem pracodawca wprowadził takie rozwiązanie, zatrudnieni podają: spadek przychodów związanych z kryzysem (31%), trudną sytuacją finansową firmy (27%) i potrzebę poprawy organizacji pracy (23%). Jedynie 8% badanych pracowników wskazało, że wydłużony okres rozliczeniowy wprowadzony został na prośbę pracowników. Ten ostatni wynik pokazuje jednak, że nie tylko pracodawcy są inicjatorami stosowania wydłużonego okresu rozliczeniowego, również sami pracownicy widzą wynikające z tego korzyści.



Na pytanie: jakie odniósł/odniosła Pan(i) osobiste korzyści z objęcia tym przepisem? pracownicy wskazywali przede wszystkim dwie odpowiedzi: mniej pracy/więcej czasu wolnego (23%) oraz gwarancja zatrudnienia (również 23%). W opinii większości badanych (54%) stosowanie wydłużonego okresu rozliczeniowego nie przyniosło jednak żadnych korzyści z wprowadzenia tego rozwiązania. Z drugiej strony podobny odsetek pracowników wskazał, że nie widzi też żadnych negatywnych konsekwencji stosowania wydłużonego okresu rozliczeniowego. Jedynie 12% badanych pracowników przyznało, że wejście w życie elastycznej formy organizacji czasu pracy doprowadziło do obniżenia kwoty ich wynagrodzenia, a kolejne 12% otrzymuje zmienną kwotę wynagrodzenia. Dla porównania – korzyści, które widzą firmy ze stosowania wydłużonego okresu rozliczeniowego, skupiają się wokół kwestii związanych z ograniczeniem kosztów zatrudnienia i poprawą organizacji i wydajności pracy. W obu przypadkach odpowiedziało tak 23% ankietowanych. Natomiast

problemy, na które zwróciły uwagę firmy i które są związane z wdrażaniem tego rozwiązania to przede wszystkim: konieczność przystosowania przedsiębiorstwa i pracowników do nowej sytuacji (14%) i koszty wynikające z obowiązków pracodawcy (9%). 7% badanych firm wskazało również, że wprowadzenie wydłużonego okresu rozliczeniowego powoduje spadek satysfakcji pracowników. Zdecydowana większość (55%) badanych nie widziała jednak żadnych negatywnych konsekwencji wprowadzenia w życie tej regulacji.

### Wykres 2. Korzyści i konsekwencje

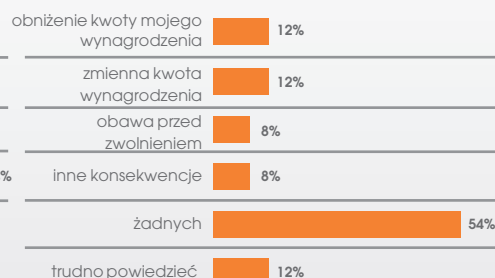
stosowania wydłużonego okresu rozliczeniowego

#### Główne korzyści



trudno powiedzieć 12%

#### Konsekwencje

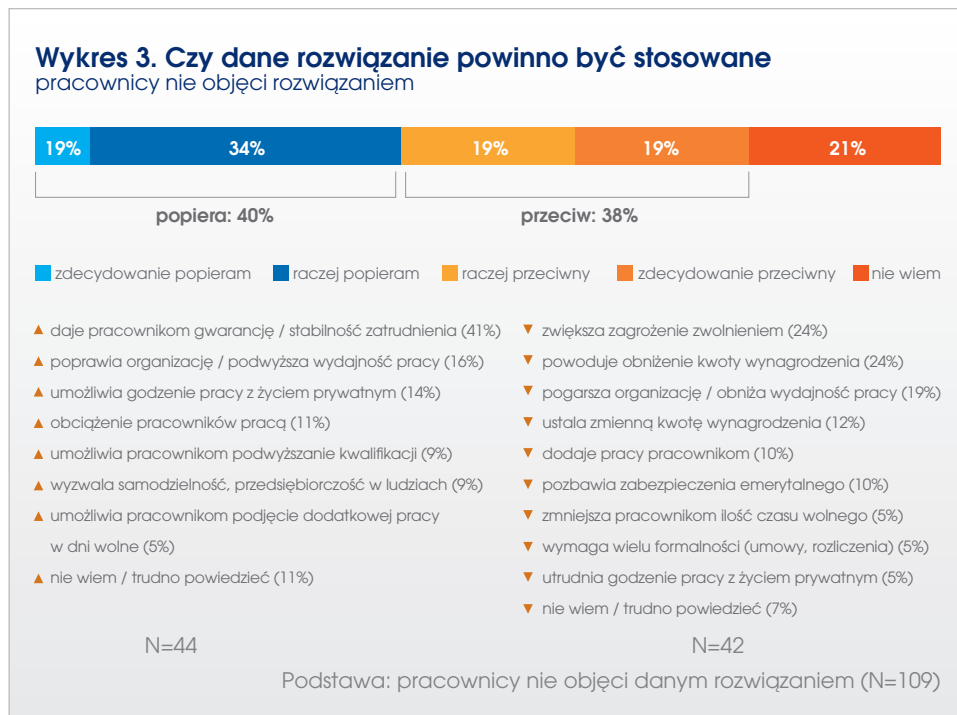


trudno powiedzieć 12%

Postawa: pracownicy objęci tym rozwiązaniem (N=26)

Najciekawsze odpowiedzi dotyczą jednak przekonania pracowników do idei stosowania wydłużonego okresu rozliczeniowego w polskim prawie. Wśród pracowników objętych tym rozwiązaniem poparcie wyraziło 46% ankietowanych, a 38% z nich nie potrafiło na to pytanie odpowiedzieć i nie było zdecydowanych, czy powinni je poprzeć, czy też nie.

Podobne przekonanie mieli pracownicy, do których wydłużony okres rozliczeniowy nie ma obecnie zastosowania. 40% ankietowanych popiera tę ideę, a 28% nie potrafiło się odnieść do zadanego pytania. Z drugiej strony większy odsetek pracowników niż poprzednio (38%) jest temu pomysłowi przeciwny. Osoby popierające stosowanie w polskim ustawodawstwie tej formy organizacji czasu pracy twierdzą, że daje ona pracownikom gwarancję/stabilność zatrudnienia (41%), a w drugiej kolejności poprawia organizację czasu pracy. Przeciwnicy tego rozwiązania wskazywali natomiast na główne ryzyka w postaci: zwiększenia zagrożeniem zwolnienia (24%) i możliwością obniżenia wynagrodzenia (24%).



### 2.3. INDYWIDUALNY ROZKŁAD CZASU PRACY

Indywidualny rozkład czasu pracy to szablon organizacji czasu pracy pracownika lub grupy pracowników w ramach danego systemu czasu pracy, w którym mogą oni rozpoczynać i kończyć pracę w różnych godzinach w ciągu tygodnia. Zgodnie z art. 142 k.p. indywidualny rozkład czasu pracy może zostać ustalony przez pracodawcę na pisemny wniosek pracownika i obowiązuje on w ramach systemu czasu pracy, którym zatrudniony jest objęty. Natomiast w świetle ustawy antykrzysowej, indywidualny rozkład czasu pracy może być wprowadzony zarówno na wniosek pracownika, jak i samodzielnie przez pracodawcę, bez zgody poszczególnych pracowników, których będzie on dotyczył. Istotne jest to, że taki rozkład czasu pracy, jeśli nie jest oparty na wniosku pracownika, musi być wprowadzony w układzie zbiorowym pracy lub w porozumieniu z zakładowymi organizacjami związkowymi, a jeżeli u danego przedsiębiorcy nie działają zakładowe organizacje związkowe, indywidualny rozkład czasu pracy wprowadza się w porozumieniu z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u tego przedsiębiorcy.

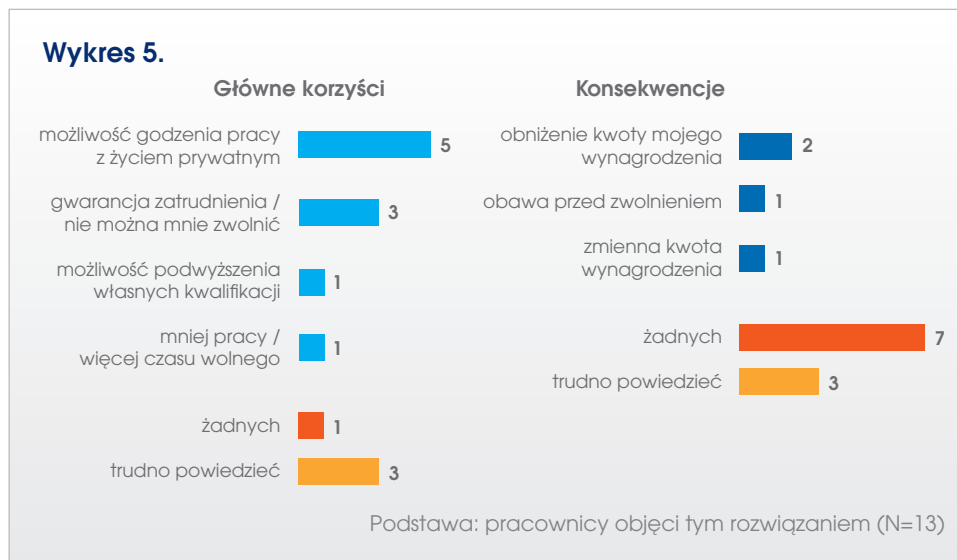
Ustawa antykrzysowa wprowadziła również uprawnienie przysługujące pracownikowi opiekującemu się dzieckiem do ukończenia przez nie 14 roku życia lub opiekującemu się członkiem rodziny wymagającym jego osobistej opieki. Pracownik składa przedsiębiorcy pisemny wniosek, dotyczący ustalenia indywidualnego rozkładu czasu pracy przewidującego różne godziny rozpoczynania i kończenia pracy. Wówczas pracodawca powinien uwzględnić wniosek, chyba że nie jest to możliwe ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika. O przyczynie odmowy uwzględnienia wniosku przedsiębiorca informuje pracownika na piśmie. W tym miejscu należy wskazać, że ustawa antykrzysowa w stosunku do ww. grupy pracowników jest korzystniejsza niż regulacje kodeksu

pracy. Odzwierciedla się to w tym, że przepisy kodeksu pozostawiają pracodawcy pełną dobrowolność w zakresie uwzględnienia wniosku pracownika o zastosowanie indywidualnego rozkładu czasu pracy, co więcej – nie nakładają na pracodawcę obowiązku uzasadnienia decyzji odmownej.

W ciągu 3 ostatnich lat indywidualny rozkład czasu pracy zastosowano w 19% firm objętych badaniem. W żadnym z badanych przypadków pracodawcy nie wprowadzili tego rozwiązania z własnej inicjatywy. Wszystkie przypadki wprowadzenia indywidualnego rozkładu pracy były poprzedzone wnioskiem pracowników i wiązały się z opieką nad dziećmi. W 38% złożono tylko jeden wniosek, a w pozostałych przypadkach średnio 5,8 wniosku. Wszystkie wnioski zostały uwzględnione. Pracodawcy dostrzegają korzyści wynikające z zastosowania takiego rozwiązania. Co ciekawe, jako główną korzyść wymieniają wzrost poziomu satysfakcji pracownika (aż 25%) oraz ograniczenia kosztów zatrudnienia (20%). Istotne jest również to, że stosunkowo niewielkie znaczenie mają ewentualne konsekwencje negatywne, np. koszty administracyjne czy konieczność przystosowania organizacji firmy do potrzeb pracowników. Aż 63% nie widzi żadnych ujemnych konsekwencji.



Natomiast na 375 pracowników, którzy wzięli udział w badaniu, jedynie 2% (13 pracowników) złożyło wnioski o ustalenie indywidualnego rozkładu czasu pracy. Pracownicy podkreślają możliwość łączenia życia zawodowego z rodzinnym jako pozytywną stronę stosowania tego rozwiązania. Większość z nich nie dostrzega żadnych negatywnych konsekwencji.



## 2.4. RUCHOMY CZAS PRACY

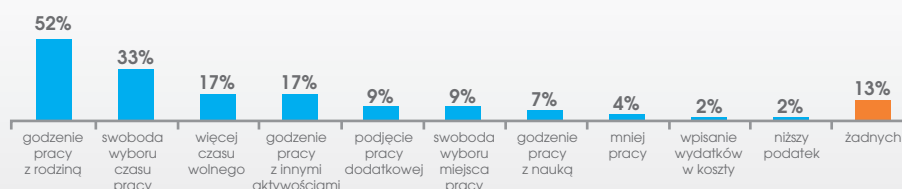
Ruchomy czas pracy to system czasu pracy, w którym pracownik decyduje o godzinie rozpoczęcia pracy we wskazanym przez siebie przedziale czasowym, np. między godziną 7.00 a 10.00 rano, i kończy pracę po przepracowaniu swojego wymiaru dobowego (np. 8 godzin). Powoduje to, że godzina zakończenia pracy jest uzależniona od godziny jej rozpoczęcia, czyli przypada po przepracowaniu dobowego wymiaru czasu pracy. U jednego pracodawcy mogą być stosowane, w zależności od potrzeb, odmienne systemy czasu pracy dla różnych grup pracowników, poszczególnych stanowisk pracy lub komórek organizacyjnych. Stąd można wprowadzić ruchomy czas pracy tylko dla niektórych pracowników.

Należy pamiętać, że systemy i rozkłady czasu pracy ustala się w układzie zbiorowym pracy lub regulaminie pracy (jeśli nie ma obowiązku wydawania regulaminu pracy, ogłasza się to w obwieszczeniu). Z możliwości wprowadzenia ruchomego czasu pracy korzysta obecnie 23% (64 na 200) przedsiębiorców, którzy wzięli udział w badaniu. Tylko w 4% przypadków ruchomy czas pracy objął wszystkich pracowników, natomiast aż u 16% przedsiębiorców zastosowano go wobec tylko 1 pracownika! U 33% pracodawców objęto nim od 5 do 50% pracowników.

Najważniejsze są korzyści, które pracodawcy wskazali jako wynikające z zastosowania ruchomego czasu pracy. Wśród nich najważniejsza jest poprawa organizacji i wydajności pracy (aż 44% respondentów). Pracownicy objęci ruchomym czasem pracy wśród zalet wprowadzenia tego systemu wymieniają na pierwszym miejscu ułatwienia w zakresie pogodzenia życia zawodowego z rodzinnym (52%), swobodę wyboru czasu pracy (33%) oraz więcej wolnego czasu (17%). 13% respondentów nie zaobserwowało żadnych plusów.



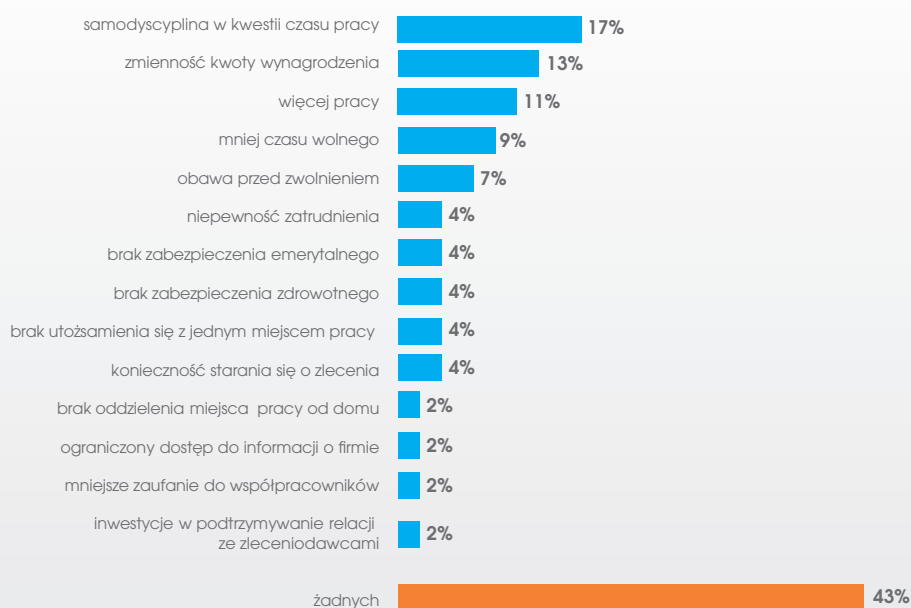
Wykres 6. Korzyści dla pracownika



Podstawa: pracownicy, których obowiązuje lub obowiązywało to rozwiązanie (N=46)

Jednakże pracownicy dostrzegają również wady – 17% uważa, że największym minusem jest konieczność utrzymywania samodyscypliny. Pozytywne jest to, że 43% pracowników nie widzi żadnych negatywów.

Wykres 7. Negatywne konsekwencje



Podstawa: firmy, które stosują lub stosowały te rozwiązania (N=59)

## 2.5. SKRÓCONY TYDZIEŃ PRACY

System skróconego tygodnia pracy polega na wykonywaniu pracy przez pracownika przez mniej niż 5 dni w tygodniu, przy równoczesnym przedłużeniu dobowego wymiaru czasu pracy do maksymalnie 12 godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym. Okres rozliczeniowy nie może być jednak dłuższy niż 1 miesiąc. Ten system czasu pracy jest stosowany wyłącznie na wniosek pracownika. Pracodawca nie ma możliwości narzucenia pracownikom takiego systemu czasu pracy, nie ma też obowiązku uwzględnienia wniosku. Zgodnie z art. 150 § 3 k.p. zastosowanie omawianego systemu czasu pracy następuje na podstawie umowy o pracę bądź aneksu do umowy.

Spośród badanych firm skrócony tydzień pracy jest stosowany tylko w 23 przedsiębiorstwach, w 17 był stosowany w przeszłości. W 5 firmach korzystali z niego pojedynczy pracownicy, w jednej firmie wszyscy. Warto zwrócić uwagę na wymieniane przez pracodawców konsekwencje zastosowania skróconego tygodnia pracy – 17% wskazuje na poprawę organizacji i wydajności pracy oraz wzrost satysfakcji pracowników. Tyle samo przedsiębiorców nie widzi żadnych konsekwencji. Objęci skróconym tygodniem pracy pracownicy najbardziej cenią sobie więcej wolnego czasu i możliwość łączenia pracy zawodowej z innymi aktywnościami życiowymi. Wątpliwości budzą wymienione negatywne konsekwencje (system może być stosowany tylko na wniosek pracownika).

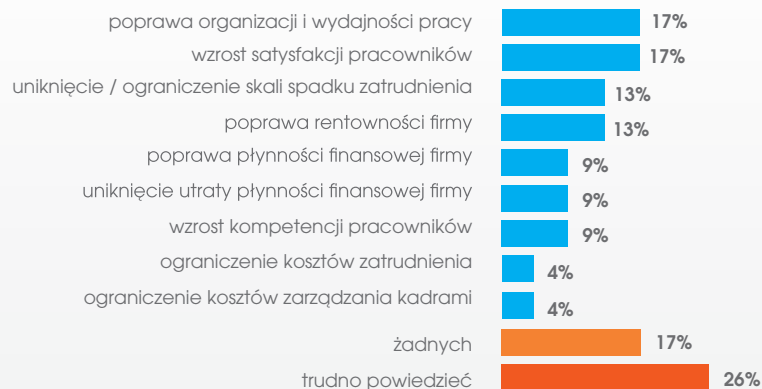
Wykres 8. Korzyści dla pracownika



Podstawa: pracownicy, których obowiązuje lub obowiązywało to rozwiązanie (N=13)

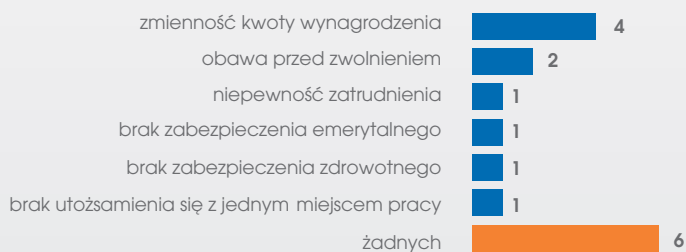
Wykres 9.

## Konsekwencje wprowadzenia rozwiązania



Podstawa: firmy, które stosują lub stosowały to rozwiązanie (N=23)

## Negatywne konsekwencje



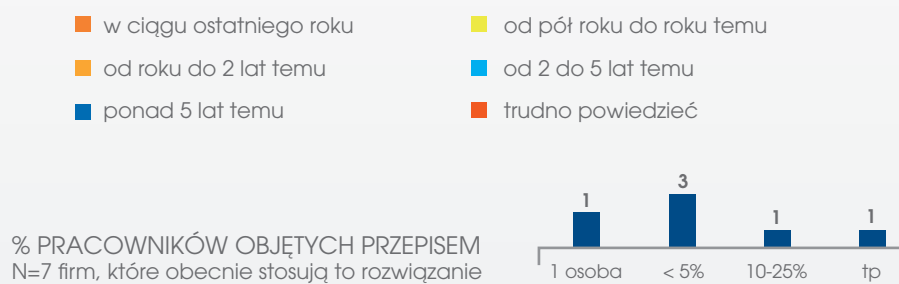
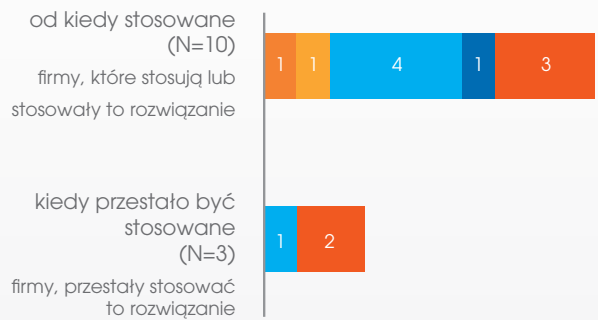
Podstawa: pracownicy, których obowiązuje lub obowiązywało to rozwiązanie (N=46)

## 2.6. TELEPRACA

Telepraca to każdy rodzaj pracy wykonywany poza tradycyjnym miejscem zatrudnienia, której wyniki dostarczane są do pracodawcy za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Praca na odległość jest odpowiedzią na zwiększający się dostęp do infrastruktury teleinformatycznej i skutecznym narzędziem zatrudnienia w zmieniającym się modelu społeczno-gospodarczym. Jest to też jedna z form wykonywania pracy, która ułatwia godzenie życia zawodowego z prywatnym.

**Wykres 10. Opis stosowanych rozwiązań**  
telepraca / praca w domu

**Okres stosowania**



**Konsekwencja wprowadzenia rozwiązania**



Podstawa: firmy, które stosują lub stosowały to rozwiązanie (N=10)

Niemniej badania potwierdziły niskie wykorzystanie tej formy zatrudnienia. Wśród badanych przedsiębiorstw jedynie 3% stosuje model telepracy. Objętych nim jest jednak zaledwie 1% pracowników. Tymczasem firmy wykorzystujące telepracę wskazują na jej główne korzyści, do których zalicza się poprawę organizacji wydajności pracy i wzrost satysfakcji pracowników.

### **2.7. OGRANICZENIE WYMIARU CZASU PRACY PRZEZ OSOBĘ UPRAWNIONĄ DO URLOPU WYCHOWAWCZEGO**

W czasie, w którym pracownik opiekujący się dzieckiem (matka, ojciec, opiekun prawny) jest uprawniony do urlopu wychowawczego (w wymiarze 3 lat, nie później jednak niż do ukończenia przez dziecko 4 roku życia), przepisy kodeksu pracy przyznają mu alternatywne rozwiązanie – ograniczenie wymiaru etatu. Nowy wymiar czasu pracy nie może być jednak niższy od pół etatu. Od chwili złożenia wniosku o obniżenie wymiaru czasu pracy aż do powrotu do zatrudnienia w wymiarze właściwym pracodawca nie może wypowiedzieć ani rozwiązać umowy z pracownikiem. Jednakże ta ochrona przysługuje maksymalnie przez 12 miesięcy.

Urlop wychowawczy pozwala pogodzić zatrudnienie z obowiązkami rodzicielskimi. Stanowi jednak przerwę w aktywności zawodowej. Z tego też względu dla niektórych osób może okazać się rozwiązaniem mało korzystnym. W tej sytuacji lepszym wyjściem może być czasowe przejście z całego etatu na jego część. Rozwiązanie to skierowane jest do pracowników uprawnionych do urlopów wychowawczych, którzy nie chcą na dłuższy okres wyłączyć się z życia zawodowego, ale jednocześnie nie są w stanie zapewnić w pełnym zakresie opieki małemu dziecku (nie mają możliwości zapewnienia opieki dziecku, pracując w pełnym wymiarze, ale mogą korzystać z doraźnej pomocy innych osób w czasie krótszym, np. przez 4 godziny dziennie). Skorzystanie z przewidzianego w art. 1867 k.p. rozwiązania pozwala im poprzez ograniczenie swojej obecności w pracy pogodzić dwie kwestie – nie tracić kontaktu z firmą i opiekować się dzieckiem.

Tylko 21% firm objętych badaniem stosuje takie rozwiązanie w swojej organizacji. Wśród korzyści 37% pracodawców wymienia wzrost satysfakcji pracowników, 14% spadek rotacji kadry, a 12% uniknięcie ograniczenia zatrudnienia.

**Wykres 11. Główne korzyści**

Podstawa: firmy, które stosują lub stosowały to rozwiązanie (N=57)

Pracodawcy dostrzegają także negatywne aspekty ograniczenia wymiaru etatu; najwięcej z nich (aż 58%) wymienia konieczność przejęcia obowiązków bądź części obowiązków przez innych pracowników. Tylko 5% respondentów nie zauważyło żadnych niedogodnień.

**Wykres 12. Konsekwencje wprowadzenia rozwiązania**

Podstawa: firmy, które stosują lub stosowały to rozwiązanie (N=57)

Możliwość obniżenia wymiaru etatu w okresie, w którym pracownik jest uprawniony do korzystania z urlopu wychowawczego jest związana z koncepcją godzenia życia zawodowego z obowiązkami rodzinnymi. Jednakże, jak wskazują wyniki badania, najczęściej wymienianą przez pracowników korzyścią jest gwarancja zatrudnienia przez 12 miesięcy od złożenia wniosku o obniżenie wymiaru. Natomiast najczęściej wymienianą konsekwencją negatywną jest obniżenie kwoty wynagrodzenia.



## 2.8. URLOPY OJCOWSKIE

Badanie PKPP Lewiatan nie zawierało pytań związanych z wykorzystywaniem przez mężczyzn urlopu ojcowskiego. Jest to jednak rozwiązanie, które zyskuje w ostatnim czasie na popularności i stanowi formę ułatwiającą godzenie życia zawodowego z rodzinnym. Zaletą urlopu ojcowskiego jest możliwość korzystania z niego w tym samym czasie, kiedy z urlopu macierzyńskiego korzysta kobieta. Dzięki takiemu rozwiązaniu oboje rodzice mogą spędzić ze swoim dzieckiem okres niemowlęctwa.

Urlop ojcowski wprowadzono w Polsce w 2010 r. To tygodniowy okres przeznaczony na opiekę nad dzieckiem wyłącznie dla ojca – nie może być wykorzystany przez matkę dziecka. Można z niego skorzystać w ciągu pierwszego roku życia dziecka. W 2012 r. urlop ojcowski będzie przysługiwał w wymiarze dwóch tygodni. Jak wynika z danych ZUS, liczba mężczyzn korzystających z urlopów ojcowskich rośnie: w styczniu 2010 r. na urlopie ojcowskim było zaledwie 75 mężczyzn, w maju już 1,6 tys., w 2011 r., w styczniu i lutym z urlopów skorzystało już 3,1 tys. ojców. W zeszłym roku ZUS wypłacił 17,2 tys. zasiłków macierzyńskich z tytułu urlopu ojcowskiego.

## 2.9. PODSUMOWANIE

Przeprowadzone przez PKPP Lewiatan badanie dowiodło, że choć polskie przepisy posiadają szeroki wachlarz regulacji umożliwiających stosowanie elastycznych form wykonywania pracy oraz organizacji czasu pracy, to wiele z obowiązujących przepisów należałoby nadal upraszczać i udoskonalać. Krokiem niezbędnym do zwiększenia wykorzystywania tych przepisów jest również ich większa popularyzacja wśród pracowników i pracodawców. Badanie pokazało bowiem, że aż 24% pracodawców i ponad połowa (52%) pracowników nie potrafi wymienić żadnego rozwiązania zwiększającego elastyczność zatrudnienia. Jednocześnie 11% pracodawców i aż 34% (!) pracowników nie potrafi podać żadnego skojarzenia z terminem „elastyczność zatrudnienia”. To obrazuje jak niska jest świadomość polskiego społeczeństwa nt. rozwiązań, które poprawiają elastyczność zatrudnienia i mogą wspierać godzenie życia zawodowego z rodzinnym.



# 3.

## Proponowane zmiany w prawie pracy

Jacek Męcina\*

## PROPONOWANE ZMIANY W PRAWIE PRACY

### 3.1. WPROWADZENIE

Celem opracowania jest stworzenie projektu zmian legislacyjnych pozwalających na wdrożenie modelu flexicurity w Polsce. Niezbędne jest również analiza istniejących rozwiązań prawnych oraz projekty regulacji w następujących obszarach:

1. zmiany w regulacjach dotyczących umowy o pracę w szczególności przepisów ograniczających stosowanie umów na czas określony, uregulowanie umowy projektowej oraz umowy szkoleniowej, a także pracy dorywczej;
2. zmiany w przepisach kodeksu pracy dotyczących zasad podnoszenia kwalifikacji;
3. zmiany w przepisach kodeksu pracy dotyczących czasu pracy, w szczególności uregulowanie wydłużonego okresu rozliczeniowego (do 12 miesięcy), ruchomego czasu pracy, nowych regulacji na zasadzie kont czasu pracy;
4. założenia zmian w regulacjach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie funkcjonowania funduszu szkoleniowego.

Wskazane propozycje regulacji przedstawione zostaną w formie założeń z możliwością rozszerzenia ich katalogu. Każdy projekt regulacji opatrzony będzie uzasadnieniem i analizą przydatności danej regulacji dla wdrożenia modelu flexicurity w Polsce.

---

\* PKPP Lewiatan

## 3.2. BARIERY WDROŻENIA MODELU FLEXICURITY W POLSCE – ANALIZA EKONOMICZNO-PRAWNA I WNIOSKI DE LEGE FERENDA

### 3.2.1. IDEA FLEXICURITY – NA CZYM OPIERA SIĘ TEN MODEL?

Koncepcja flexicurity, która narodziła się w Danii i tam odniosła sukces jest implementowana w różnych formach i zakresie w pozostałych państwach UE. Komisja Europejska zaleca korzystanie z doświadczeń Danii jako metodę na odnajdywanie równowagi pomiędzy elastycznością – pożądaną przez przedsiębiorców, a bezpieczeństwem postulowanym przez pracowników i ich reprezentacje – związki zawodowe. Dlatego dla wdrażania tej idei tak ważny jest odpowiedzialny dialog społeczny. Komisja Europejska aktywnie włącza się w jej promowanie, nie tylko dlatego, że doświadczenia wielu krajów, w tym zaproszonych do udziału w konferencji przedstawicieli Danii, Irlandii i Hiszpanii, wskazują, że wdrażanie idei flexicurity pozwala na uzyskanie równowagi na rynku pracy i ograniczenie bezrobocia. Ponadto nie tylko rosną wskaźniki zatrudnienia, a także wzrasta konkurencyjność gospodarki dzięki mechanizmom podnoszenia kwalifikacji, rozwoju kształcenia ustawicznego. Wymienione kraje poprzez wprowadzenie idei flexicurity mają większe szanse w osiąganiu, a nawet przekraczaniu wskaźników wyznaczonych jako cele w strategii lizbońskiej i celów Programu Europa 2020.

Czy zatem istnieje szansa na rozwiązanie polskich problemów i jak może pomóc implementacja tego modelu do krajowych warunków? Czego brakuje dla urzeczywistnienia duńskiego cudu na polskim rynku pracy? Czy Polskę stać na taki model?

Deklarowanym celem państw UE jest wprowadzenie ujednoliconej polityki flexicurity, a Rada Europejska wezwała kraje członkowskie do systematycznego rozwoju programów narodowych oraz strategii, mających na celu rozwój mobilności oraz zdolności pracowników i przedsiębiorców. Celem rozwoju krajowych systemów gospodarczych i społecznych powinno być stworzenie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich podstaw polityki flexicurity jako instrumentu tworzenia bardziej efektywnych miejsc pracy oraz otwartych i elastycznych rynków pracy. Uzasadnienie wspólnej polityki w tym zakresie dla państw UE tłumaczone jest potrzebą osiągnięcia założeń strategii lizbońskiej, czyli zwiększenia jakości i ilości pracy przy jednoczesnym unowocześnieniu systemów zabezpieczenia społecznego.

Zadaniem polityki flexicurity jest zapewnienie obywatelom państw członkowskich wysokiego poziomu ochrony zatrudnienia, możliwości swobodnego, łatwego znalezienia pracy niezależnie od wieku, a także perspektyw rozwoju zawodowego przy stale zmieniającym się otoczeniu ekonomicznym. System ten ułatwia optymalne wykorzystanie przez pracowników i pracodawców możliwości, które stwarza globalizacja, a polityka flexicurity ma na celu stworzenie systemu, w którym elastyczność zawodowa oraz zabezpieczenie socjalne wspierają się nawzajem. Państwa członkowskie powinny wpływać na swoje rynki pracy, by stawały się one bardziej „przyjazne” w dziedzinie zatrudnienia, pomimo że dotychczas większość państw UE zwiększa albo elastyczność, albo poziom zabezpieczenia pracowników, nie starając się łączyć obu tych czynników. Komisja Europejska wspólnie z państwami członkowskimi osiągnęły pewien kompromis w sprawie wspólnej polityki flexicurity. Jej rozwój ma być oparty na czterech głównych filarach:

1. elastyczne prawnie kontrakty oraz umowy na czas określony,
2. programy szkoleniowe (*Life Long Learning*) zapewniające stałe podnoszenie kwalifikacji oraz zdolności adaptacyjnych pracowników,
3. efektywne programy redukujące czynniki powodujące bezrobocie oraz umożliwiające pracownikom pozostanie w stale zmieniającym się rynku pracy,
4. nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego zapewniające adekwatne zarobki, świadczenia dla bezrobotnych, zwiększające mobilność pracowników oraz możliwość godzenia pracy z obowiązkami rodzinnymi.

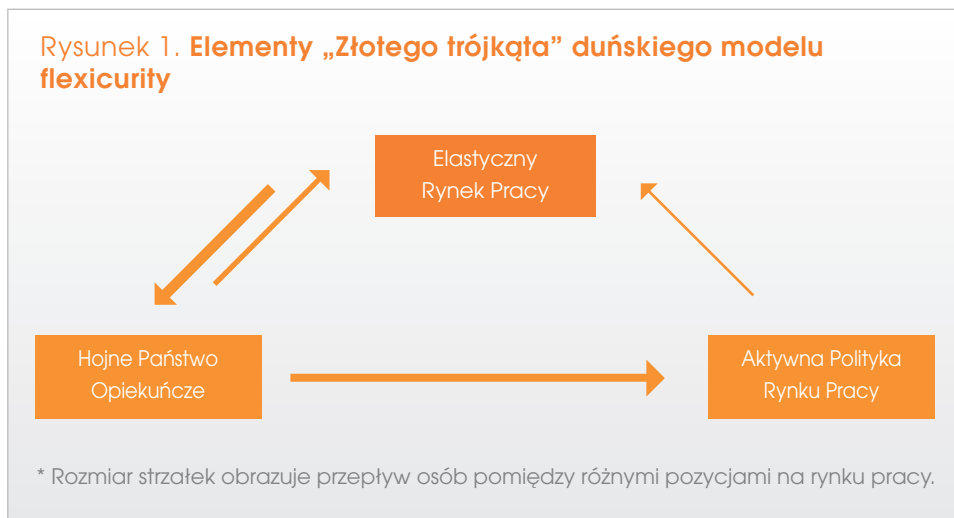
Podkreślić należy, że zdaniem wielu ekspertów niemożliwe jest wprowadzenie jednej uniwersalnej polityki zatrudnienia dla wszystkich państw członkowskich. W zależności od specyfiki rynku pracy danego kraju należy zastosować różne rozwiązania, takie jak: wspieranie zatrudnienia kontraktowego, rozwój flexicurity w przedsiębiorstwach i promowanie zabezpieczania przejściowego, wspieranie rozwoju umiejętności wśród nisko wykwalifikowanej części społeczeństwa, zwiększanie możliwości zatrudnienia osobom zatrudnionym na czarno oraz osobom żyjącym ze świadczeń socjalnych<sup>1</sup>. Na tle różnych doświadczeń, najlepsze rezultaty uzyskał tzw. duński model flexicurity, uważany za najbardziej efektywny w całej Europie. Świadczą o tym liczne analizy i badania związane z polityką zatrudnienia, które stawiają Danię jako przykład godny naśladowania. Sukces duński objawił się przede wszystkim przez wyraźny spadek stopy bezrobocia z 9,6% w 1993 r. do 4,3% w 2001 r. przy jednoczesnym stałym wskaźniku zatrudnienia utrzymującym się na poziomie 75%. Dodatkowo cele polityki zatrudnienia Danii – kraju, który wydaje na cele publiczne przeszło 56% PKB – zostały osiągnięte bez wzrostu inflacji oraz przez utrzymywanie corocznego dodatniego bilansu handlowego. Duński model flexicurity charakteryzuje się niskim poziomem ochrony zatrudnienia i wysokim poziomem elastyczności pracy. Istnieje tu wysoki poziom ochrony socjalnej bezrobotnych i szeroka dostępność programów aktywizacyjnych<sup>2</sup>. Duńczycy w swojej polityce odbiegli znacznie od modelu skandynawskiego: wysokiej ochrony zatrudnienia. Dlatego obniżył się średni okres poszukiwania nowej pracy, co jest zjawiskiem niezwykle pozytywnym. Natomiast dostępność świadczeń socjalnych jest czynnikiem ułatwiającym pracodawcom decyzję o redukcji etatów, pozostają w zgodzie ze współżyciem społecznym. Udział bezrobotnych w licznych programach aktywizujących na rynku pracy nie zamyka dostępu do świadczeń społecznych, promując jednak aktywność w poszukiwaniu pracy. Duński model flexicurity najłatwiej zobrazować poprzez schemat „Złotego trójkąta” (Madsen 2002)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Męcina (2008), *Flexicurity – konferencja międzynarodowa*, Warszawa, materiał niepublikowany.

<sup>2</sup> D. Lang (2005), *Duński model elastycznego bezpieczeństwa, Wzór do naśladowania?*, IPS, Warszawa.

<sup>3</sup> Tamże.



Istotą duńskiego rynku pracy jest swoboda w zatrudnieniu oraz zwalnianiu pracowników, co jest skutkiem wyjątkowo niskiego poziomu regulacji rynku pracy. W światowym rankingu pod względem wskaźników elastyczności Dania zajmuje 3. miejsce zaraz po USA i Singapurze. Wysoka elastyczność duńskiego rynku pracy charakteryzuje się przede wszystkim: niskimi odprawami, długim okresem zatrudnienia próbnego, krótkim okresem wypowiedzenia, wysoką mobilnością pracowników, niską średnią długością zatrudnienia (8,3 lat). Dodatkowo duński rynek pracy regulowany jest prawie wyłącznie przez układy zbiorowe związków zawodowych oraz organizacji przedsiębiorców. Jest to możliwe dzięki wysokiemu poziomowi uzwiązkowania uczestników rynku pracy.

Drugim ważnym elementem jest hojny system socjalny, będący głównym powodem, dla którego związki zawodowe przystają na wysoką elastyczność stosunków pracy. Cechą duńskiego systemu socjalnego jest ubezpieczenie od bezrobocia pracowników, wspierane finansowo przez państwo. W przypadku przejścia w stan bezrobocia osoba może liczyć na świadczenia wypłacane bezzwłocznie w wysokości 90% dotychczasowego wynagrodzenia. Zasiłek taki może być pobierany nawet przez okres 4 lat. Aby zachować świadczenia ubezpieczeniowe, bezrobotni uczestniczą w programach aktywizacji na rynku pracy w pełnym wymiarze czasu. Oprócz tego 25% społeczeństwa Danii korzysta ze świadczeń socjalnych, pozostając poza rynkiem pracy.

Trzeci ważny filar duńskiego modelu to efektywna, aktywna polityka rynku pracy. Dania znajduje się na jednym z pierwszych miejsc światowych rankingów w udziale wydatków budżetowych na politykę rynku pracy (4,5% PKB). Głównym celem tych wydatków jest finansowanie programów szkoleniowych dla pracowników, którzy są zagrożeni utratą pracy oraz dla bezrobotnych. Dzięki temu z jednej strony skrócony zostaje okres poszukiwania nowej pracy, z drugiej zaś zmniejsza się zagrożenie przed przejściem w stan bezrobocia. Modele oparte na łączeniu w jednym systemie elastyczności i bezpieczeństwa starają się wprowadzić z mniejszym lub większym skutkiem także inne kraje, np. Austria, Holandia, Hiszpania czy Irlandia. Jednak model duński stanowił pierwowzór, a jego efektywność zachęca do głębszej analizy systemu i porównania go z modelem polskim.

### 3.3. BARIERY WDROŻENIA POLSKIEGO MODELU FLEXICURITY

Polska nie spełnia szeregu warunków, które umożliwiły wprowadzenie oraz sukces tego modelu w Danii. Wiele elementów „Złotego trójkąta” nie funkcjonuje po prostu tak efektywnie w Polsce. Poniżej przedstawionych zostało kilka przykładów.

Po pierwsze: polityka rynku pracy nie spełnia warunku efektywności. Z usług rynku pracy – mimo że to pracodawcy ze składki 2,45% od każdego pracownika finansują w ponad 90% Fundusz Pracy – korzysta zaledwie kilka procent przedsiębiorców. Urzędy pracy są klasycznymi miejscami skoncentrowanymi na rejestracji bezrobotnych, a nie ich aktywizacji, co w dużej mierze wynika z licznych biurokratycznych obciążeń urzędów oraz rozwiązań systemowych<sup>4</sup>. Potrzebna jest gruntowna reforma, dążąca do tego, aby środki Funduszu Pracy rzeczywiście wspierały pracowników i pracodawców. Istnieje wiele cech, które wskazują na słabość instytucjonalnej obsługi rynku pracy. Można do nich zaliczyć:

- niski potencjał PES (niski poziom doradztwa/pośrednictwa zawodowego),
- niski poziom uczestnictwa w programach aktywizacji zawodowej (z 16% – 2004 do 25,5% – 2006 i 30% – 2008),
- niskie wydatki (0,25% – 0,3% PKB),
- APRP – źródła finansowania, wyłącznie składka pracodawców i źródła UE,
- nacisk na młodych pracowników (40% wydatków),
- istnienie grup poza zainteresowaniem (starsi – 50+, niepełnosprawni, nisko wykwalifikowani, stale bezrobotni),
- brak możliwości outsourcingu służb zatrudnienia,
- niską efektywność aktywnych programów rynku pracy.

Po drugie, popularyzowanie, stosowanie i rozwijanie elastyczności na rynku pracy są zbyt niskie. Co ciekawe, polskie prawo umożliwia stosowanie wielu form elastyczności, z których jednak w niewielkim stopniu korzystają pracodawcy i pracownicy. Zmian i dostosowania do warunków gospodarki wymagają przepisy o czasie pracy, w tym np. zniesienie niezrozumiałej dla pracodawców i utrudniającej życie tzw. doby pracowniczej, a pracodawcy oprócz najczęściej wykorzystywanych umów na czas określony i umów cywilnoprawnych muszą korzystać z telepracy, z zatrudnienia na niepełnym etacie, zadaniowego systemu pracy, systemu pracy weekendowej i innych form uregulowanych już w k.p. Bariery szerszego stosowania elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy leżą po obydwu stronach. Pracodawcy najczęściej nie mają wiedzy na temat elastyczności, a menedżerowie obawiają się „utrąty kontroli” nad pracownikiem. W jeszcze większym stopniu pracownicy obawiają się utraty stabilizacji i bezpieczeństwa, dlatego niechętnie podejmują zatrudnienie w ramach elastycznych form zatrudnienia. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że brak elastyczności nie tylko utrudnia w wielu przypadkach aktywność zawodową, łączenie obowiązków rodzinnych czy edukacji z obowiązkami

---

<sup>4</sup> Powszechnie znany jest fakt, że powiązanie w 1999 roku ubezpieczenia zdrowotnego ze statusem bezrobotnego spowodowało masową rejestrację w urzędzie osób niezainteresowanych poszukiwaniem pracy.

zawodowymi, ale może być barierą rozwoju usług - najważniejszego sektora nowoczesnej gospodarki. Alternatywą dla wzrostu elastyczności zatrudnienia, bez utraty poczucia bezpieczeństwa pracowników, jest szersze stosowanie elastycznych form organizacji i czasu pracy.

Po trzecie, Polska ma najniższy w UE wskaźnik uczestnictwa w kształceniu ustawicznym. W szkoleniach i podnoszeniu kwalifikacji uczestniczyło w 2008 r. niespełna 4,7% ogółu zatrudnionych (podczas gdy w UE średnio 9,6%)<sup>5</sup>. Polska nie posiada też systemu kształcenia ustawicznego, który jest gwarantem możliwości szybkiego dostosowywania kwalifikacji i kompetencji pracowników do potrzeb rynku pracy. Choć każdego roku zwiększają się nakłady firm na podnoszenie kwalifikacji pracowników, to bez rozwoju powszechnego systemu kształcenia ustawicznego trudno poradzić sobie z bezrobociem strukturalnym, a także z zapewnieniem konkurencyjności i innowacyjności polskim firmom.

Po czwarte, niski poziom usług i świadczeń społecznych, choć polskie prawo pracy oraz system zabezpieczenia społecznego spełnia standardy ochrony Unii Europejskiej i Międzynarodowej Organizacji Pracy. Systemem świadczeń objęci są zatrudnieni, a na wypadek bezrobocia jest zagwarantowany system zasiłków oraz wsparcia aktywnymi instrumentami rynku pracy. Funkcjonowanie pomocy społecznej uregulowane jest na podstawie kryterium dochodowego oraz tzw. ryzyk socjalnych. System gwarantuje też świadczenia rodzinne i ochronę zdrowia, jednak jakość usług i wymiar świadczeń są na znacznie niższym poziomie. Coraz większą rolę w pomocy społecznej i przeciwdziałaniu bezrobociu odgrywają instytucje pożytku publicznego, tj. NGO. Choć wysokość świadczeń i standardy pomocy odbiegają od tych, które funkcjonują w bogatych krajach tzw. starej Unii, trudno sobie wyobrazić w polskich warunkach budowanie innego systemu niż opartego na prymacie pracy nad świadczeniami społecznymi, co uwarunkowane jest możliwościami budżetowymi Polski i poziomem rozwoju gospodarczego.

Skoro koncepcja flexicurity oznacza budowę systemu równowagi, który pozwala osobie poszukującej pracy znaleźć zatrudnienie lub wsparcie w przypadku przejściowego braku pracy, to jakie elementy – obok elastycznych form pracy oraz powszechności usług rynku pracy – należy rozwijać dla osiągnięcia wzrostu aktywności, a zarazem spadku bezrobocia? Na pewno wsparcie musi także zawierać elementy zabezpieczenia społecznego (zasiłki dla bezrobotnych), związanego z utratą dochodów z pracy, ale dużo ważniejsze jest wsparcie usługami rynku pracy, które oznaczają dostęp do systemu poradnictwa zawodowego oraz kształcenia ustawicznego dla grup zagrożonych utratą pracy. Powinny one zapewniać szybkie dostosowanie kwalifikacji i kompetencji pracownika do potrzeb rynku pracy i powrót do zatrudnienia. Każda praca, także elastyczna, pozwala na funkcjonowanie na rynku pracy i zapewnia nie tylko dochody z pracy, ale także udział w szkoleniu finansowanym przez pracodawcę, co wzmacnia pozycję rynkową pracownika. Utrata pracy w tych warunkach oznacza po pierwsze – możliwość łatwiejszego znalezienia zatrudnienia, po drugie – bezpieczeństwo na wypadek braku pracy. Na tym tle polski system daleki jest od jakiegokolwiek elementu analizowanego modelu, a zakres zmian, które mogłyby przybliżyć nas do budowania polskiego modelu flexicurity wymaga wielu działań w kilku obszarach jednocześnie<sup>6</sup>:

<sup>5</sup> GUS, BAEL II kwartał 2009.

<sup>6</sup> J. Męcina, op.cit.

#### Elastyczność stosowania umów terminowych w prawie pracy wymaga doprecyzowania.

W Polsce stosowanie umów na czas określony podlega krytyce związków zawodowych, domagających się wprowadzenia przejrzystych zasad, które wyeliminują blisko 30% udział tych umów w ogólnym zatrudnieniu. Z drugiej strony umowy na czas określony spełniają ważną funkcję ochrony pracowników sektora MŚP oraz ochrony pracowników zatrudnionych na czas realizacji określonych projektów czasowych przez pracodawcę – umowy na czas określony stanowią alternatywę dla umów cywilnoprawnych. Dlatego potrzebne są zmiany w tych regulacjach, uwzględniające kompromis pomiędzy potrzebami rynku pracy, ochroną interesu sektora małych i mikroprzedsiębiorstw oraz pracowników podejmujących zatrudnienie czasowe, a także podejmujących często pracę dorywczą w niepełnym wymiarze czasu pracy.

#### Relacje z urzędami pracy wymagają zwiększenia efektywności aktywnej polityki rynku pracy.

Aktywna polityka rynku pracy musi oferować instrumenty wsparcia polskiego rynku pracy. Po pierwsze, urzędy pracy muszą oferować swoje usługi nie tylko bezrobotnym, ale także osobom poszukującym pracy. System doradztwa zawodowego powinien wspierać doradztwem wszystkie osoby poszukujące zatrudnienia i kierować je na odpowiednie szkolenie lub kurs przekwalifikowania. System szkoleń oferowanych przez partnerów urzędu pracy musi być oparty na aktualnej wiedzy o potrzebach i tendencjach na rynku pracy. Urzędy pracy oferować muszą pracodawcy nie tylko osoby bezrobotne, ale także system przygotowania ich na oferowane stanowiska pracy. Jedynie wtedy informacja o ofertach pracy będzie pełna, ponieważ pracodawcy dostrzegają będą walory takiej współpracy. Urzędy pracy świadczenia dla bezrobotnych muszą wypłacać tylko na zasadzie monitorowania i wspierania ich aktywności na rynku pracy. Potrzebne są dodatkowe instrumenty wspierania mobilności przestrzennej bezrobotnych.

#### Przewyciężenie barier dezaktywacji zawodowej.

Sukcesy polityki rynku pracy i polityki zatrudnienia muszą być mierzone nie spadkiem stopy bezrobocia, ale wzrostem wskaźnika zatrudnienia. Wzrost zatrudnienia jest kluczowy nie tylko dla zwiększenia podaży pracy w warunkach postępującego starzenia się społeczeństwa, ale także z powodu pogłębiających się problemów systemu ubezpieczeń społecznych. Promowanie wydłużonej aktywności zawodowej będzie łatwiejsze dzięki systemom wsparcia, m.in. programowi Solidarność Pokoleń skierowanego do osób 50+. Strukturalny charakter polskiego bezrobocia, duży odsetek bezrobotnych z najniższymi kwalifikacjami i długotrwale bezrobotnych oraz wysoki poziom szarej strefy to ogromne wyzwanie dla polskiego rynku pracy. Aktywizacja zawodowa tych grup będzie bardziej kosztowna i odbywać się musi poprzez współpracę urzędów pracy z NGO, oferującymi zintegrowany system wsparcia poprzez szkolenia, doradztwo psychologiczne i poradnictwo zawodowe, treningi motywacyjne i inne formy pomocy w rozwiązywaniu problemów socjalnych.

#### Zmniejszenie kosztów pracy.

Utrzymująca się wysoka dynamika wzrostu płac może zagrażać równowadze na rynku pracy, jeśli wzrost płac nie będzie powiązany z wynikami firmy. Szczególnie niebezpiecznym zjawiskiem są wysokie pozapłacowe narzuty na płace. Zwłaszcza



w przypadku prostych i nisko opłacanych miejsc pracy może to stanowić barierę zatrudnienia osób o najniższych kwalifikacjach lub przyczynę wysokiego poziomu szarej strefy zatrudnienia. Tym bardziej, że od 2007 r. obserwować można znaczny wzrost płacy minimalnej. Z punktu widzenia aktywizacji zawodowej najniżej kwalifikowanych pracowników oraz grup zagrożonych na rynku pracy (osoby 50+, osoby niepełnosprawne) istotne staje się ograniczenie klina podatkowego poprzez redukcję dla grup najniżej zarabiających niektórych narzutów na płace.

#### Popularyzacja elastycznych form pracy.

Takie formy elastyczności jak telepraca, praca w niepełnym wymiarze, praca w skróconym tygodniu pracy, praca tymczasowa traktowane są w potocznej opinii jako formy mniej wartościowe. Krytykę tę najgłośniej formułują związki zawodowe. Tymczasem rozwój sektora usług i zmieniające się warunki gospodarcze wymuszają rosnący udział tych form w strukturze zatrudnienia. Nowe obszary pracy w starych krajach UE są nie tylko alternatywą dla bezrobocia, ale stają się pożądaną i poszukiwaną formą aktywności na rynku pracy dla: kobiet łączyących obowiązki rodzinne z zawodowymi, młodzieży, dorosłych łączyących pracę z edukacją, osób niepełnosprawnych, osób starszych utrzymujących aktywność zawodową po uzyskaniu prawa do emerytury. Popularyzacji takiej elastyczności potrzebuje także polski rynek pracy, gdzie prymat pracy nad świadczeniami będzie warunkiem uzyskania równowagi nie tylko na rynku pracy, ale także w systemie ubezpieczeń społecznych.

#### Przepisy o czasie pracy i organizacji pracy nieprzystające do potrzeb rynku.

Elastyczność nie musi oznaczać ograniczenia ochrony i stabilizacji zatrudnienia, o ile zapewnimy więcej wolności w kształtowaniu warunków pracy, zwłaszcza swobody w rozliczaniu czasu pracy. Współczesna gospodarka wymaga więcej elastyczności w gospodarowaniu czasem pracy. Zarówno przemysł, jak i dynamicznie rozwijający się sektor usług wymagają dostosowania natężenia pracy i dostępności do potrzeb klienta. Stabilizacja zatrudnienia wymaga zatem więcej swobody w kształtowaniu rozkładów i czasu pracy dzięki dłuższym okresom rozliczeniowym, możliwości wydłużenia tygodnia pracy.

#### Brak powszechnego systemu kształcenia ustawicznego oraz zachęt dla pracodawców i pracowników do podnoszenia kwalifikacji i szkolenia pracowników.

Problemem polskiego rynku pracy jest brak spójnego z potrzebami rynku pracy systemu edukacji zawodowej oraz podnoszenia kwalifikacji i szkolenia pracowników. Polska nie posiada systemu kształcenia ustawicznego, który jest gwarantem możliwości szybkiego dostosowywania kwalifikacji i kompetencji pracowników do potrzeb rynku pracy – bez niego trudno poradzić sobie z bezrobociem strukturalnym, a także z zapewnieniem konkurencyjności i innowacyjności naszym firmom. Taki system jest warunkiem budowania bezpieczeństwa pracowników na rynku pracy poprzez wzmocnienie ich pozycji, stanowi również warunek zwiększania konkurencyjności naszej gospodarki. Powszechność systemu kształcenia ustawicznego oznacza jego otwartość na świadczenie usług wszystkim jego uczestnikom: bezrobotnym, pracownikom i pracodawcom. Jego budowa w oparciu o dotychczasowe obciążenia pracodawcy – tj. składkę 2,45% na Fundusz Pracy – jest zadaniem, które

administracja musi podjąć wspólnie ze środowiskami gospodarczymi. Wprowadzenie zasady, że każda firma tworząca Fundusz Szkoleniowy pozostawia w swoim budżecie np. 1% składki tylko pozornie jest uszczupleniem budżetu Funduszu Pracy, oznacza też, że firmy efektywniej wykorzystają te środki na podnoszenie kwalifikacji swoich pracowników.

### **3.4. KONSTRUKCJA ZMIAN W OBSZARZE PRAWA PRACY W CELU ZBLIŻENIA REGULACJI PRAWA PRACY DO MODELU FLEXICURITY**

#### **3.4.1. PRAWO STOSUNKU PRACY**

A. Przebudowanie mechanizmu prawnego ograniczającego zawieranie umów o pracę zawartych na czas określony:

- zachowanie mechanizmu art. 251 k. p. z jednoczesnym wprowadzeniem ograniczenia jego stosowania do lat 5, z możliwością skrócenia w UZP lub w umowie o pracę;
- wprowadzenie możliwości zatrudnienia przez następne 5 lat na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony ze skróconym okresem wypowiedzenia do 1 miesiąca oraz brakiem prawnej potrzeby podawania przyczyny wypowiedzenia takiej umowy;
- przekształcenie z mocy prawa po 10 latach zatrudnienia warunków umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony na zasady szerzej chroniące pracownika, tj. z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia oraz koniecznością podania przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie takiej umowy, mogącej być przedmiotem oceny sądu pracy w przypadku, gdy pracownik uzna, że przyczyna jest nieprawdziwa lub niezasadna.

Warunkiem przekształcenia umów z mocy prawa byłaby okoliczność nieprzerwanego zatrudnienia lub przerwano z przerwą nieprzerwaną dłużej niż kolejne 3 miesiące.

#### **PROJEKT PRZEPISU KODEKS PRACY**

Art.

§ 1

Zawarcie kolejnej umowy o pracę na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy na czas nieokreślony, jeżeli uprzednio strony dwukrotnie zawarły umowę na czas określony na następujące po sobie okresy, o ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę nie przekroczyła 3 miesięcy. Łączny okres zatrudnienia na podstawie kolejnych

umów o pracę na czas określony między tymi samymi stronami nie może przekroczyć 5 lat. Okres 5 lat może zostać skrócony w obowiązującym układzie zbiorowym pracy lub zawartej pomiędzy stronami umowie o pracę.

#### § 2

Okres wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, zawartej po okresie, o którym mowa w § 1, wynosi przez kolejne 5 lat 1 miesiąc. W tym okresie nie ma potrzeby wskazywania przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie umowy o pracę.

#### § 3

Po łącznym okresie, o którym mowa w § 1 i § 2, trwającym nie dłużej niż 10 lat, okres wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony wynosi 3 miesiące. W oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę powinna być wskazana przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie umowy o pracę.

#### B. Wprowadzenie umowy projektowej, zawieranej na czas trwania kontraktu pracodawcy z podmiotem zewnętrznym tzw. umowa o projekt.

Wprowadzenie nowego typu umowy o pracę z nielimitowaną przez prawo długością jej trwania. Zawierana byłaby na czas trwania wskazanego w umowie projektu umówionego pomiędzy pracodawcą a podmiotem zewnętrznym, z wprowadzeniem możliwości prawnej jej wcześniejszego rozwiązania i zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, jeżeli strony umowy taką możliwość przewidzą.

### PROJEKT PRZEPISU KODEKS PRACY

#### Art.

Strony mogą zawrzeć umowę o pracę na czas trwania wskazanego w umowie projektu. Przy zawieraniu umowy na czas projektu strony mogą przewidzieć dopuszczalność wcześniejszego jej rozwiązania z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia. Przepisu art....limitującego długość umów o pracę zawartych na czas określony nie stosuje się.

#### C. Wprowadzenie umowy o pracę na tzw. prace dorywcze.

Umowa o pracę umożliwiającą podjęcie zatrudnienia w wymiarze do 5 dni w miesiącu, za kwotę do połowy minimalnego wynagrodzenia, ze zryczałtowaną składką zdrowotną (25 zł), wypadkową i rentową (50 zł), FP i FGŚP (25 zł) oraz mającą charakter okresu nieskładkowego w rozumieniu przepisów ubezpieczeniowych.

### PROJEKT PRZEPISU

#### Art.

Strony mogą wprowadzić umowę o pracę na okres nie dłuższy niż 5 dni w miesiącu.

### 3.4.2. PRZEPISY O PODNOSZENIU KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH

#### A. Wprowadzenie uprawnienia pracownika do zawarcia umowy szkoleniowej częściowo refundowanej przez Fundusz Pracy.

Dopuszczenie jednokrotnej możliwości w okresie kolejnych 10 lat łącznego okresu zatrudnienia, w związku z podjęciem przez pracownika studiów stacjonarnych lub szkolenia trwającego co najmniej 6 miesięcy – świadczenia pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy do ½ etatu z zachowaniem prawa do dodatku szkoleniowego z Funduszu Pracy – w wysokości do 75% zasiłku dla bezrobotnych.

### PROJEKT PRZEPISU

### USTAWA O PROMOCJI ZATRUDNIENIA I INSTYTUCJACH RYNKU PRACY

#### Art.

Pracownik z łącznym stażem nie krótszym niż 10 kolejnych lat może złożyć pisemny wniosek o obniżenie jego wymiaru czasu pracy do wymiaru nie niższego niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy w związku z podjęciem przez pracownika studiów stacjonarnych lub szkolenia trwającego co najmniej 6 miesięcy z zachowaniem prawa do dodatku szkoleniowego z Funduszu Pracy – w wysokości do 75% zasiłku dla bezrobotnych.

#### B. Wykreślenie definicji podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz podziału świadczeń związanych z podnoszeniem kwalifikacji na obowiązkowe i fakultatywne. Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą warunki podnoszenia kwalifikacji zawodowych określa umowa zawarta przez strony stosunku pracy.

Wprowadzenie w 2010 r. przez ustawodawcę do kodeksu pracy, w art. 1031 § 1 k. p., definicji, zgodnie z którą przez podnoszenie kwalifikacji zawodowych rozumie się zdobywanie lub uzupełnianie wiedzy i umiejętności przez pracownika, z inicjatywy pracodawcy albo za jego zgodą, powoduje w praktyce obawę pracodawców, że dorozumiane zachowania pracodawcy (przykładowo zwolnienie z obowiązku wykonywania pracy w związku z zajęciami dydaktycznymi) spowoduje, że pracownik nabędzie z mocy prawa status pracownika podnoszącego kwalifikacje, co w praktyce spowoduje konieczność udzielania pracownikowi urlopu szkoleniowego oraz obowiązkowe zwalnianie pracownika. Część świadczeń określonych w kodeksie pracy związanych z podnoszeniem kwalifikacji jest bowiem świadczeniami obowiązkowymi, tj. udzielenie urlopu szkoleniowego oraz konieczność zwol-

nienia z obowiązku wykonywania pracy w okresie szkolenia, pozostałe natomiast są fakultatywne. Usunięcie tego podziału oraz kodeksowej definicji podnoszenia kwalifikacji zawodowych spowoduje, że wzajemne prawa i obowiązki stron stosunku pracy w związku z podnoszeniem przez pracownika swoich kwalifikacji określać będzie wyłącznie umowa sporządzona przez obie strony stosunku pracy.

Kodeks pracy powinien w tym zakresie określać wyłącznie „prawne ramy” takich umów, chroniąc w ten sposób pracownika przed niekorzystnymi dla niego postanowieniami umownymi. W zakresie przedmiotowym tych ram niezbędne byłoby określenie:

- minimalnego wymiaru urlopu szkoleniowego,
- okresu, w ramach którego pracownik będzie zobowiązany do pozostawania w zatrudnieniu po ukończeniu szkolenia (obecnie 3 lata),
- zasad zwrotu świadczeń poniesionych przez pracodawcę w związku z dofinansowywaniem nauki pracownika,
- katalogu zdarzeń umożliwiających żądanie takiego zwrotu.

„Ramy” takie spowodują wystarczającą ochronę pracownika przed nadużywaniem „dominującej” pozycji pracodawcy w umownych negocjacjach oraz spowodują oczekiwany na rynku pracy wzrost częstotliwości zawierania takich umów.

### PROJEKT PRZEPISU KODEKS PRACY

Skreślenie art. 103<sup>1</sup> k. p.

Art.

Warunki podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracownika określa umowa zawarta pomiędzy stronami.

#### 3.4.3. PRZEPISY O CZASIE PRACY

A. Skreślenie przepisu o dobowej normie czasu pracy, co w konsekwencji spowoduje możliwość skreślenia regulacji w zakresie równoważnych systemów czasu pracy, w związku ze swobodą ustalania dobowego wymiaru czasu pracy ograniczonego wyłącznie obowiązkiem stosowania nieprzerwanego dobowego odpoczynku od pracy.

Zgodnie z art. 129 § 1 k. p. czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę oraz przeciętnie 40 godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym. Polski system czasu pracy łączy więc zasadzie dwóch rodzajowo różnych norm czasu pracy, tj. dobowej, 8-godzinnej normie czasu pracy oraz 40-godzinnej, przeciętnej tygodniowej normie czasu pracy. Pozostawienie w systemie obu rodzajów norm w praktyce od lat powoduje znaczne utrudnienie w zakresie elastycznego korzystania z dostępnych pracodawcy godzin pracy w taki sposób, aby odpowiadało to bieżącemu zapo-

trzebowaniu na pracę. Skreślenie dobowej normy czasu pracy w żaden sposób nie umniejszy zakresu ochrony pracownika przed zbyt daleko idącą intensyfikacją pracy, natomiast w wydatny sposób zwiększy elastyczność gospodarowania czasem pracy. Na straży funkcji ochronnej nadal stać będzie przeciętna tygodniowa 40-godzinna norma czasu pracy, powodująca, że w praktyce nie wzrośnie liczba godzin pracy do przepracowania przez pracownika w przyjętym okresie rozliczeniowym. Pracodawca w wyniku tak dokonanych zmian zostanie uprawniony do swobodnego określania długości dnia pracy w taki sposób, aby dzień pracy pracownika nie naruszał zasady 11-godzinnego nieprzerwanego odpoczynku. Jednocześnie tygodniowa norma czasu pracy spowoduje w praktyce, że wydłużenie dnia pracy spowoduje konieczność ograniczenia dnia pracy lub czasu pracy w pozostałych dniach pracy. Rozwiązanie takie zgodne jest z systemem europejskiego prawa pracy, które stosując normy ochronne, wymienia w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/88/WE z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz. U. UE L z 2003 r. Nr 209 poz. 9, Dz. U. UE Nr 4, poz. 381 z późn. zm.) jedynie łączony z godzinami nadliczbowymi przeciętny tygodniowy czas pracy oraz obowiązkową długość odpoczynku zarówno w skali dnia, jak i w skali tygodnia.

Rezygnacja z ustanowienia dobowej normy czasu pracy spowoduje w praktyce możliwość usunięcia z kodeksu pracy systemów równoważnych czasu pracy przewidujących możliwość wydłużenia dobowego wymiaru czasu pracy powyżej 8 godzin. Obecnie wielość tych systemów wymienianych przez kodeks znacząco komplikuje praktykę stosowania tych systemów. Likwidacja dobowej normy czasu pracy spowoduje, że pracodawca samodzielnie będzie decydował o możliwości wydłużenia dnia pracy, a decyzję tę uzależniał od bieżącego zapotrzebowania na oferowaną pracownikom pracę.

## PROJEKT PRZEPISU

### Art. 129 § 1 KODEKSU PRACY

Czas pracy nie może przekraczać przeciętnie 40 godzin w przeciętnie 5-dniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym.

### B. Przedłużenie obowiązującego u pracodawcy okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy.

Okres rozliczeniowy definiuje się poprzez funkcje, którym służy. Z jednej strony jego zadaniem jest ustalenie wymiaru czasu pracy, czyli liczby godzin do przepracowania w tym okresie i rozplanowania tego czasu w harmonogramie pracy, z drugiej zaś – obliczenie, czy w tym okresie nie nastąpiło przekroczenie tygodniowej normy czasu pracy. Podstawowy okres rozliczeniowy z nadal obowiązującego art. 129 k. p. nie może przekraczać 4 miesięcy. W szczególnych przypadkach, tj. w rolnictwie i hodowli, a także przy pilnowaniu mienia lub ochronie osób może być wprowadzony okres rozliczeniowy nieprzekraczający 6 miesięcy, a jeżeli jest to dodatkowo uzasadnione nietypowymi warunkami organizacyjnymi lub technicznymi, mającymi wpływ na przebieg procesu pracy – okres rozliczeniowy

nieprzekraczający 12 miesięcy. Poza tym w różnych systemach czasu pracy przepisy określają różną długość okresów rozliczeniowych. Okres rozliczeniowy musi być wyraźnie ustalony i wskazany w regulaminie pracy, w układzie zbiorowym pracy lub w obwieszczeniu. Należy podkreślić, że dotychczas obowiązujące przepisy o czasie pracy uniemożliwiają w praktyce stosowanie dłuższych okresów rozliczeniowych powyżej 4 miesięcy, co jest znacznym ograniczeniem w stosunku do możliwości, jakie dają przepisy europejskie (patrz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/88/WE z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz. U. UE L z 2003 r. Nr 209, poz. 9, Dz. U. UE Nr 4, poz. 381, z późn. zm.). Należy przy tym podkreślić, że długość okresów rozliczeniowych spełnia w gospodarce ważną funkcję dystrybucyjną czasu pracy, pozwalającą na nierównomierne planowanie okresów wzmożonej i ograniczonej intensywności pracy, spowodowanych np. sezonowością produkcji lub działalności, zmianami rynkowymi, systemem zamówień. Korzyści wynikające z zastosowania dłuższego okresu rozliczeniowego są obopólne, pozwalając pracodawcy ograniczyć koszty przestojów i godzin nadliczbowych, ale i koszty zwolnień i rekrutacji spowodowanych zwiększoną fluktuacją kadr, zaś pracownikom zyskać większe bezpieczeństwo zatrudnienia dzięki znacznemu ograniczeniu zwolnień w okresach przestojów.

Wydłużenie okresu rozliczeniowego maksymalnie do 12 miesięcy pozwala na bardziej elastyczne dokonywanie rozkładu czasu pracy, przy czym długość okresu rozliczeniowego może być dowolna, czyli wynosić przykładowo 5, 6, 10, 11 czy 12 miesięcy.

Przedłużenie okresu rozliczeniowego do maksymalnie 12 miesięcy w praktyce powoduje, że w okresie jego stosowania indywidualny rozkład czasu pracy pracownika może przewidywać zróżnicowanie liczby godzin do przepracowania w poszczególnych miesiącach. Okresy dłuższej pracy równoważy się okresami krótszej pracy lub okresami niewykonywania pracy w ramach obowiązującego pracownika wymiaru czasu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym. W praktyce to oznacza, że w poszczególnych przedziałach czasowych okresu rozliczeniowego liczba dni pracy może być większa, co będzie rekompensowane odpowiednio mniejszą liczbą dni pracy w innych przedziałach. Należy przy tym pamiętać, że nadal obowiązkiem pracodawcy wprowadzającego przedłużony okres rozliczeniowy jest zachowanie prawa do dobowego - 11 godzin i tygodniowego - 35 godzin odpoczynku. W praktyce, jak to wskazano wyżej, podstawowe znaczenie będzie miało, przy większej liczbie dni pracy, w poszczególnych przedziałach okresu rozliczeniowego czasu pracy, zachowanie prawa do 35-godzinnego odpoczynku dobowego.

## PROJEKT PRZEPISU

### Art.

Jeżeli jest to uzasadnione przyczynami obiektywnymi lub technologicznymi, lub dotyczącymi organizacji czasu pracy, może być wprowadzony okres rozliczeniowy nie dłuższy niż 12 miesięcy, przy zachowaniu ogólnych zasad bezpieczeństwa i zdrowia pracowników.

**C. Wprowadzenie indywidualnych rozkładów czasu pracy umożliwiających wielokrotne rozpoczynanie pracy w obrębie jednej doby pracowniczej z zachowaniem prawa do nieprzerwanego dobowego odpoczynku.**

Postulowane rozwiązanie dopuszcza wprowadzenie indywidualnego rozkładu czasu pracy pracownika przewidującego różne godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy. W takim przypadku ponowne wykonywanie pracy przez pracownika w tej samej dobie nie stanowi pracy w godzinach nadliczbowych. Nie ma zatem przeszkód prawnych, aby pracownik dwukrotnie rozpoczął pracę w tej samej dobie, zgodnie z przyjętym rozkładem czasu pracy.

Należy przy tym podkreślić, że warunkiem prawidłowo wprowadzonego rozwiązania jest pozostawienie obowiązku zachowania przez pracownika prawa do 11-godzinnego dobowego odpoczynku, który powinien zawsze przypadać bezpośrednio po okresie wykonywanej pracy (jego funkcja sprowadza się do regeneracji psychofizycznej pracownika).

Tak zwany ruchomy czas pracy można wprowadzić zarówno w wersji „grafikowej”, jak również jednozmianowej. Wersja „grafikowa” (dla pracowników wykonujących pracę w systemie pracy zmianowej) przewiduje prawną możliwość ustalenia harmonogramu z dwukrotnym wejściem w dobę, pracowniczą pod warunkiem zachowania prawa do 11-godzinnego nieprzerwanego odpoczynku. Wersja jednozmianowa możliwa jest w przypadku pracowników wykonujących pracę w obrębie jednej zmiany, których czas pracy rozpoczyna się pomiędzy wskazanymi godzinami kalendarzowymi i odpowiednio kończy po określonej liczbie godzin pracy.

## **PROJEKT PRZEPISU KODEKS PRACY**

### **Art.**

1. Indywidualny rozkład czasu pracy pracownika ustalany przez przedsiębiorcę może przewidywać różne godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy; w takim przypadku ponowne wykonywanie pracy w tej samej dobie pracowniczej nie stanowi pracy w godzinach nadliczbowych.

2. Wykonywanie pracy w rozkładzie czasu pracy ustalonym zgodnie z ust. 1 nie może naruszać prawa pracownika do odpoczynku, o którym mowa w art. 132 i 133.

**D. Wprowadzenie „kont czasu pracy” umożliwiających rozliczenie pracy godzinach nadliczbowych w kolejnych okresach rozliczeniowych.**

Instytucja kont czasu pracy nie jest znana polskiemu prawu pracy. Z powodzeniem natomiast została wprowadzona w systemie niemieckim, w efektywny sposób zwiększając elastyczność gospodarowania dostępnym pracodawcy czasem pracy. Mechanizm kont czasu pracy polega na dopuszczeniu prawnej możliwości rozliczenia czasu pracy (zarówno metodą finansową, jak i metodą czasu wolnego w wymiarze uzależnionym od liczby przepracowanych godzin nadliczbowych) w kolejnych okresach rozliczeniowych. Obecnie czas pracy rozliczany jest w przyjętym u pracodawcy okresie rozliczeniowym (wyjątkiem jest tutaj wyłącznie prawna możliwość udzielenia czasu wolnego poza obowiązującym okresem rozliczeniowym



na pisemny wniosek pracownika). Systemowe dopuszczenie „kont czasu pracy” spowodowałoby zwiększenie elastyczności w zakresie polecenia pracy godzinach nadliczbowych, a jednocześnie nie pomniejszyło zakresu ochrony pracownika przed intensyfikacją pracy. Liczba godzin pracy ustalona zgodnie z kodeksem pracy nadal pozostawałaby niezmienna, zasadą również pozostałby obowiązek rozliczenia czasu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym. W drodze wyjątku natomiast zostałyby dopuszczona prawna możliwość rozliczenia pracy w godzinach nadliczbowych w kolejnym okresie rozliczeniowym, natomiast za zgodą działających u pracodawcy związków zawodowych, lub – w razie ich braku – pracownika reprezentującego załogę; możliwość rozliczenia nadgodzin byłaby przesunięta o kolejny okres rozliczeniowy. Należy oczywiście pamiętać, że mechanizmy kont czasu pracy nie powodują zniesienia obowiązku zachowania prawa do nieprzerwanego dobowego i tygodniowego odpoczynku od pracy oraz limitów pracy w godzinach nadliczbowych. Te parametry pozostają na niezmiennym poziomie.

### PROJEKT PRZEPISU KODEKS PRACY

Art

§ 1.

W przypadku szczególnych potrzeb pracodawcy, praca wykonywana ponad obowiązujące pracownika normy czasu pracy, a także praca wykonywana ponad przedłużony dobowy wymiar czasu pracy, wynikający z obowiązującego pracownika systemu i rozkładu czasu pracy, może zostać rekompensowana w kolejnym okresie rozliczeniowym.

§ 2

W przypadku wyrażenia pisemnej zgody przez działające u pracodawcy zakładowe organizacje związkowe lub – w przypadku jeżeli u danego pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe – przez przedstawicieli pracowników wyłonionych w trybie przyjętym u danego pracodawcy, praca w godzinach nadliczbowych może zostać rekompensowana w dwóch kolejnych okresach rozliczeniowych.

### 3.5. ZMIANY W REGULACJACH USTAWY O PROMOCJI ZATRUDNIENIA I INSTYTUCJACH RYNKU PRACY W ZAKRESIE FUNKCJONOWANIA FUNDUSZU SZKOLENIOWEGO

Przepisy te nie są przedmiotem zlecenia, niemniej korespondują z innymi powyżej omawianymi rozwiązaniami m.in. w zakresie umowy szkoleniowej. Dlatego też przedstawiono założenia tworzenia i funkcjonowania Funduszu szkoleniowego, którymi są:

- Utworzenie Funduszu szkoleniowego z odpisu 1% Funduszu Pracy.
- Zasilanie Funduszu szkoleniowego ze środków budżetu państwa, dotacji ze środków UE oraz wpłaty pracodawców z tytułu niewykorzystania środków zakładowego funduszu szkoleniowego.
- Firmy, które na zasadach określonych w ustawie utworzyły zakładowy fundusz szkoleniowy, przeznaczając na ten cel co najmniej 1,5% funduszu wynagrodzeń, z tą chwilą pomniejszając składkę na FP o 1%.
- Fundusz szkoleniowy może być przeznaczony na szkolenie zawodowe pracowników i podnoszenie ich kwalifikacji, przyuczenie do zawodu i szkolenie kandydatów do pracy, staż i praktykę zawodową uczniów i studentów odbywane na podstawie zawartej umowy o odbycie stażu zawodowego lub praktyki zawodowej w miejscu pracy.
- Koszty kwalifikowane – wynagrodzenie firmy szkoleniowej, a w przypadku stażu i praktyki zawodowej wynagrodzenie opiekuna szkolenia.
- W przypadku podjęcia przez pracownika studiów stacjonarnych lub szkolenia trwającego co najmniej 6 miesięcy i korzystania przez niego z urlopu szkoleniowego na zasadach zmniejszenia wymiaru czasu pracy do ½ wymiaru, z zakładowego funduszu szkoleniowego wypłacany jest dodatek szkoleniowy do wysokości 75% zasiłku dla bezrobotnych.
- W przypadku zawarcia umowy o odbycie stażu zawodowego lub praktyki zawodowej w miejscu pracy z kandydatem do pracy, uczniem lub studentem dodatek szkoleniowy może być wypłacony do wysokości 50% zasiłku dla bezrobotnych.

4.

Kształcenie ustawiczne

Karol Modzelewski\*  
Piotr Lewandowski\*

## KSZTAŁCENIE USTAWICZNE

### 4.1. WPROWADZENIE

Jednym z najlepiej uzasadnionych wniosków płynących z badań ekonomicznych jest to, że uczenie się jest korzystne. Im więcej lat poświęca się nauce, tym wyższe osiąga się zarobki, rzadziej traci się pracę i szybciej ją się znajduje, cieszy się lepszym zdrowiem i osiąga się większą satysfakcję z życia. Korzyści te dotyczą nie tylko edukacji szkolnej, odbywanej przed wejściem na rynek pracy, ale również szkoleń, kursów i studiów podyplomowych odbywanych w trakcie kariery zawodowej. Jeśli jednak korzyści te są tak rozległe, to dlaczego wielu ludzi rezygnuje z kolejnych etapów kształcenia albo wstrzymuje się od aktualizacji i podwyższania posiadanych kwalifikacji? Gdyby ludzie zawsze kierowali się racjonalną kalkulacją i mieli pełną możliwość realizacji planów edukacyjnych, to publiczny system edukacji oraz wsparcia kształcenia ustawicznego nie byłby potrzebny. Wydaje się jednak, że istnieją istotne bariery, które utrudniają podejmowanie racjonalnych decyzji edukacyjnych. Bariery te podzielić można na 3 grupy:

- Bariery informacji.

Specyfiką usług edukacyjnych jest to, że przed zakończeniem odbywania nauki trudno jest ocenić ich jakość. Tym samym nabywanie tych usług obarczone jest dużym ryzykiem, co może zniechęcać do podejmowania bądź kontynuowania nauki. Ponadto kwalifikacje pracowników są trudne do zweryfikowania przez pracodawców, w związku z czym zdobycie nowych umiejętności nie zawsze przekłada się na wzrost wynagrodzenia lub szansy znalezienia pracy.

- Bariery motywacyjne.

Korzyści z edukacji odłożone są w czasie, natomiast jej koszty ponoszone są od razu. W efekcie ludzie często nie doceniają pierwszych a przeceniają drugie, co zniechęca do zdobywania wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji.

- Bariery finansowe.

Edukacja prowadzi do wzrostu wynagrodzenia, ale jej koszty ponoszone są na bieżąco. Ludzie o niskich kwalifikacjach znajdują się więc często w pewnego rodzaju pułapce ubóstwa: aby zarabiać więcej, powinni zainwestować w naukę, ale nie mogą tego zrobić, ponieważ zarabiają mało. Rozwiązaniem tego problemu są specjalne kredyty (*Human Capital Contracts*), które pozwalają zsynchronizować finansowanie kształcenia z następującym w jego wyniku wzrostem wynagrodzeń. W wielu krajach, w tym Polsce, rynek finansowy jest jednak zbyt mało rozwinięty i takie instrumenty nie są w ogóle oferowane.

---

\* Reytech Sp. z o.o.

Barierę te sprawiają, że ludzie uczą się rzadziej i mniej intensywnie niż powinni z punktu widzenia własnego i społecznego dobrobytu. Przewyciężenie tych przeszkód stanowi uzasadnienie dla interwencji publicznej w obszarze edukacji, między innymi w postaci systemu wsparcia kształcenia ustawicznego. Dodatkowym argumentem jest to, że uczestnictwo osób dorosłych w szkoleniach zmniejsza ryzyko bezrobocia, zaś w przypadku utraty zatrudnienia ułatwia i przyspiesza znalezienie nowej pracy. W konsekwencji upowszechnienie kształcenia ustawicznego przekłada się na zmniejszenie wydatków na pomoc społeczną oraz aktywne i pasywne polityki rynku pracy.

Zaprojektowanie efektywnej polityki wsparcia kształcenia ustawicznego nie jest łatwe, gdyż dziedzina ta jest wyjątkowo narażona na tzw. pogoń za rentą oraz pokusę nadużycia. Powszechnie uważa się, że właściwie prowadzona polityka edukacyjna powinna być tak zaprojektowana, aby realizować zestaw celów, jakimi są:

- Wyrównywanie dostępu do usług edukacyjnych.

Instrumenty wsparcia kształcenia ustawicznego powinny umożliwiać zdobywanie i podnoszenie kwalifikacji osobom o niskim wynagrodzeniu oraz znajdującym się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Innymi słowy – wsparcie powinno zawierać element redystrybucji.

- Stymulowanie efektywności rynku edukacyjnego.

Jak już zostało wspomniane rynek ten cechuje się asymetrią informacji. Jednym z celów interwencji publicznej powinno być przeciwdziałanie temu zjawisku, tak aby instytucje edukacyjne konkurowały ze sobą jakością oraz różnorodnością oferty kształcenia.

- Zwiększenie efektywności rynku pracy.

Ludzie podejmują naukę nie tylko dla własnej przyjemności, ale również po to, by poprawić swoją sytuację na rynku pracy oraz uzyskać wyższe wynagrodzenie. Polityka państwa powinna im to ułatwiać przede wszystkim poprzez podniesienie rozpoznawalności zdobywanych przez nich kwalifikacji oraz stymulować nabywanie takich umiejętności, które są przydatne na rynku pracy.

Istnieją dwa podstawowe rodzaje polityki wsparcia kształcenia ustawicznego. Pierwsza, nakierowana jest na stronę podażową kształcenia (*supply-side financing*), zaś jej podstawowym instrumentem jest subsydiowanie instytucji edukacyjnych, tak aby oferowały swoje usługi określonym grupom odbiorców (najczęściej znajdującym się w trudnej sytuacji na rynku pracy) na preferencyjnych warunkach. Druga koncentruje się na wsparciu popytowej strony kształcenia (*demand-side financing*), a więc bezpośrednich jego uczestników, na przykład poprzez refundację kosztów udziału w szkoleniach, doradztwo szkoleniowe albo dopłaty do kredytów zaciągniętych na cele edukacyjne. Pierwsze z wymienionych podejść, ze względu na jego prostotę i łatwość nadzorowania, stosowane jest zdecydowanie częściej. Wynika to z faktu, że kierując wsparcie do strony podażowej, można kontrolować zarówno, kto będzie realizował subsydiowane szkolenia, jaka będzie ich tematyka, jak, i kto będzie ich odbiorcą.

W przypadku gdy wsparcie kierowane jest do strony popytowej, decyzje o formie, tematyce, a nawet dostawcy szkolenia w dużej (choć nie w pełnej) mierze scelowane są na uczestników kształcenia. Wadą takiego rozwiązania jest trudność w jego właściwej organizacji i kontroli, co rodzi ryzyko pokusy nadużycia ze strony uczestników systemu wsparcia, zarówno bezpośrednich odbiorców szkoleń, jak i instytucji edukacyjnych. Zaletą natomiast jest duży zakres swobody pozostawionej samym odbiorcom wsparcia. Możliwość sformułowania własnych celów edukacyjnych, a także sposobu i horyzontu czasowego realizacji tych celów, wzmacnia motywację do ich osiągnięcia.

#### 4.2. DIAGNOZA OBECNEGO SYSTEMU WSPARCIA KSZTAŁCENIA USTAWICZNEGO

Polska przeznacza obecnie znaczne środki na kształcenie ustawiczne (ok. 4-5 razy więcej niż przed akcesją do UE), głównie z funduszy unijnych, ale również krajowych (Fundusz Pracy). Pieniądze te są kierowane przede wszystkim do strony podażowej kształcenia: publicznych i prywatnych instytucji edukacyjnych, w postaci:

- nabywania i subsydiowania usług szkoleniowych dla wybranych grup odbiorców, głównie osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy, ale również urzędników administracji publicznej, lekarzy i innych;
- dofinansowania modernizacji infrastruktury edukacyjnej oraz dokształcenia zawodowego nauczycieli i trenerów;
- dofinansowania działań promocyjnych, mających na celu upowszechnianie postaw proedukacyjnych;
- prowadzenia badań i analiz dotyczących efektywności stosowanych instrumentów wsparcia kształcenia ustawicznego.

Mimo relatywnie wysokich publicznych środków na wsparcie kształcenia ustawicznego (ok. 3-4 mld zł rocznie), wciąż zaledwie 5-6% dorosłych Polaków podejmuje naukę (w Unii Europejskiej ok. 10%), zarówno w sposób formalny (szkolenia, kursy, studia podyplomowe), jak i pozaformalny (nauka we własnym zakresie)<sup>1</sup>. Ci natomiast, którzy uczestniczą w różnych formach podnoszenia kwalifikacji, często uczą się rzeczy mało przydatnych z punktu widzenia ich rozwoju zawodowego. Wynika to stąd, że publiczne instytucje edukacyjne kształcą głównie w zawodach nadwyżkowych, w których podaż pracowników przewyższa zapotrzebowanie pracodawców (wskazuje na to m.in. kontrola NIK przeprowadzona w 2009 r.). Natomiast rynek prywatnych instytucji edukacyjnych jest mało konkurencyjny i nieefektywny informacyjnie. Dostęp do funduszy unijnych przyczynił się do powstania bardzo wielu nowych firm szkoleniowych oferujących kursy w zakresie umiejętności miękkich, które są relatywnie łatwe i tanie w organizacji, ale trudne pod kątem oceny jakości.

---

<sup>1</sup> Statystyka ta nie oznacza, że tylko 5% dorosłych Polaków w ogóle się uczy, ale że 5% dorosłych Polaków uczyło się czegoś w ciągu ostatnich 4 tygodni przed badaniem (w tym studenci pow. 24 roku życia). Pytanie jest bardzo szerokie: przedmiotem nauki może być cokolwiek – języki, walka ze stresem, psychodrama, jeśli tylko może przydać się w pracy zawodowej (aktualnej lub przyszłej).

Szkolenia te są dla uczestników darmowe lub bardzo tanie (dzięki dofinansowaniu z EFS), co spowalnia rozwój dojrzałego rynku edukacyjnego, gdyż po pierwsze – utrwalany jest niski poziom kształcenia ustawicznego (od szkoleń darmowych niewiele się wymaga), a po drugie – wypychane są z rynku szkolenia komercyjne, które w dłuższej perspektywie powinny dominować.

Ponadto publiczne wsparcie instytucjonalne i infrastrukturalne kształcenia ustawicznego okazało się mało efektywne. Doradców zawodowych jest zbyt mało w stosunku do liczby interesantów i są oni nieskuteczni. Rejestr Instytucji Szkoleniowych, który miał za zadanie poprawić dostępność informacji o instytucjach szkoleniowych i ich ofercie edukacyjnej nie spełnia swojej funkcji. System akredytacji programów szkoleniowych ma bardzo mały zasięg ze względu na ograniczone zainteresowanie instytucji edukacyjnych. Brakuje również Krajowych Ram Kwalifikacji, których zadaniem powinna być poprawa rozpoznawalności umiejętności nabywanych w trakcie szkoleń.

Niska efektywność obecnego systemu wsparcia kształcenia ustawicznego jest w dużej mierze następstwem jego nadmiernej koncentracji na dostawcach usług edukacyjnych. Głównym dysponentem środków publicznych w tym obszarze jest administracja publiczna, która bezpośrednio (poprzez zamawianie szkoleń o określonej tematyce) bądź pośrednio (poprzez ustalenie kryteriów oceny projektów w konkursach o dofinansowanie szkoleń) wpływa na formę i tematykę kształcenia ustawicznego. Instytucje edukacyjne, zarówno publiczne, jak i prywatne w większym stopniu zabiegają o subsydia publiczne niż o klientów. Zjawisko to jest o tyle niebezpieczne, że kryteria alokacji środków publicznych cechują się na ogół dużą arbitralnością. W efekcie konkurencja między instytucjami edukacyjnymi jest ograniczona, co nie sprzyja ani podnoszeniu jakości oferty szkoleniowej, ani jej adekwatności z punktu widzenia potrzeb rynku pracy. Brakuje również sprawnego mechanizmu nagradzania firm, które osiągają dobre wyniki oraz karania tych, które tego nie robią. W połączeniu ze zjawiskiem asymetrycznej informacji na rynku edukacyjnym, znacząco hamuje to rozwój kształcenia ustawicznego w Polsce oraz utrudnia upowszechnianie się postaw proedukacyjnych.

### 4.3. INDYWIDUALNE FUNDUSZE EDUKACYJNE – PROPOZYCJA REFORMY

Poprawa efektywności systemu wsparcia kształcenia ustawicznego wymaga gruntownej zmiany jego filozofii, tak aby przenieść inicjatywę i organizację (forma, czas, miejsce) kształcenia ustawicznego ze strony podaźowej (instytucje szkoleniowe) na stronę popytową (odbiorcy szkoleń) oraz rozszerzyć źródła jego finansowania. Instrumentem, który to umożliwi są Indywidualne Fundusze Edukacyjne (IFE). Stanowią one względnie nową formę wsparcia, ale z powodzeniem, chociaż na niewielką skalę, są już stosowane w wielu państwach Europy, m.in. w Austrii, Wielkiej Brytanii, Danii, Holandii i Belgii<sup>2</sup>. Pod względem liczby uczestników największy jak dotąd program IFE objął ok. 2 mln mieszkańców Wielkiej Brytanii.

Indywidualne Fundusze Edukacyjne nie są jednolitym instrumentem, posiadającym jakąś wzorcową postać. Stosowane rozwiązania są bardzo zróżnicowane.

---

<sup>2</sup> Pierwsze Indywidualne Fundusze Edukacyjne (*Individual Learning Accounts*) zostały wprowadzone w Austrii w 1994 r. i są stosowane do dzisiaj. Największy jak dotąd system IFE funkcjonuje w Wielkiej Brytanii i objął ok. 2 mln osób.

Pierwsze systemy IFE miały postać dedykowanych kont bankowych, na których na preferencyjnych warunkach (wyższe oprocentowanie, ulgi podatkowe) można było gromadzić dobrowolne oszczędności na cele edukacyjne. Takie rozwiązanie nie spełniło jednak swojej roli, gdyż liczba oszczędzających była dość niska. Dlatego druga generacja IFE przyjęła postać bonów edukacyjnych o określonej wartości, które przeznaczyć można na dofinansowanie wybranego przez siebie szkolenia. Uzupełnieniem takiego systemu jest na ogół dedykowana infrastruktura informatyczna, umożliwiająca analizę dostępnej oferty edukacyjnej instytucji szkoleniowych.

Wspólną cechą wszystkich systemów IFE jest to, że ich uczestnicy posiadają dużą swobodę wyboru czasu, miejsca, formy i tematyki szkolenia, w jakim będą uczestniczyć. Co do zasady, partycypują oni również w kosztach kształcenia, poprzez gromadzenie oszczędności na ten cel przez dłuższy czas albo, poprzez pokrycie z własnych środków różnicy między wartością posiadanego bonu a kosztem szkolenia. Zaletą takiego rozwiązania jest to, że stanowi ono bodziec do planowania kształcenia w kategoriach ponoszonych kosztów i uzyskiwanych korzyści, co sprzyja podejmowaniu efektywnych decyzji edukacyjnych. Instytucje edukacyjne natomiast świadczą swoje usługi na zasadach rynkowych. Ponieważ instytucje edukacyjne konkurują ze sobą na zasadach rynkowych, posiadają one bodziec do podnoszenia jakości oferowanych usług edukacyjnych oraz dopasowywania ich do potrzeb odbiorców i potrzeb rynku pracy.

Wadą systemów Indywidualnych Kont Edukacyjnych, podobnie jak większości form wsparcia skierowanych do strony popytowej, jest to, że są one skomplikowane od strony administracyjnej i nadzorczej. Każdy uczestnik jest w nich traktowany indywidualnie: posiada własne konto/bon, którego wartość i sposób wykorzystania uzależnione są od szeregu warunków. Ponadto w zdecentralizowanym z natury systemie IFE istnieje duża pokusa nadużycia. Dotyczy to zarówno osób indywidualnych, które mogłyby chcieć wykorzystać otrzymane wsparcie niezgodnie z jego przeznaczeniem, jak i firm szkoleniowych, które mogłyby dążyć do przechwycenia środków zgromadzonych na IFE, na przykład w drodze tzw. pogoni za rentą albo poprzez świadczenie innych usług niż oferowane. Przeciwdziałanie temu negatywnemu zjawisku wymaga, by administracja zarządzająca programem rejestrowała i stale monitorowała uczestniczące w nim instytucje edukacyjne, co z kolei wymaga rozbudowanej infrastruktury instytucjonalnej.

System Indywidualnych Funduszy Edukacyjnych, proponowany do wdrożenia w Polsce, pod wieloma względami różni się od wszystkich dotychczas stosowanych rozwiązań. Pierwszą jego wyróżniającą się cechą jest powszechność. Zostaną nim objęte wszystkie osoby odprowadzające składki na Fundusz Pracy. Obligatoryjnie będą to wszyscy zatrudnieni na umowę o pracę. Osoby zatrudnione w ramach innych rodzajów umów (umów o dzieło, projektowych, zleceń) będą mogły dobrowolnie zgodzić się na odprowadzanie składek na Fundusz Pracy, otrzymując w zamian wszystkie wynikające stąd przywileje, a więc Indywidualny Fundusz Edukacyjny oraz prawo do uzyskania zasiłku dla bezrobotnych. Łączna liczba uczestników systemu będzie wynosić ok. 10 mln. Na Indywidualnych Funduszach Edukacyjnych będą odkładane do pewnego pułapu realne środki finansowe pochodzące ze składek na Fundusz Pracy. Korzystanie ze zgromadzonych środków będzie dobrowolne. System będzie również zawierał dodatkowe instrumenty mające na celu redystrybucję części środków oraz usprawnienie procesu korzystania ze wsparcia oraz umożliwienie nadzoru nad nim. Szczegóły funkcjonowania systemu zostały przedstawione w kolejnym rozdziale.



#### 4.4. ORGANIZACJA SYSTEMU

Nowy system wsparcia kształcenia ustawicznego będzie nadzorowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i administrowany przez publiczne służby zatrudnienia. Będą się na niego składać cztery komplementarne elementy. Oprócz samych Indywidualnych Funduszy Edukacyjnych, będzie obejmował dodatkowy Fundusz Wsparcia Kształcenia Dorosłych, dedykowaną infrastrukturę użytkownika oraz instytucje nadzoru. Elementy te zostały szczegółowo omówione niżej.

##### 4.4.1. Indywidualne Fundusze Edukacyjne (IFE)

Podstawą nowego systemu oraz głównym źródłem jego finansowania są Indywidualne Fundusze Edukacyjne. Przewidziane jako indywidualne rachunki bankowe, na których osoby pracujące (zatrudnione na umowę o pracę – obligatoryjnie, natomiast w ramach innych rodzajów umów – dobrowolnie) gromadzą pieniądze z następujących źródeł:

- pewną część odprowadzanych przez siebie składek na Fundusz Pracy (obligatoryjnie). Istnieje górny pułap środków finansowych z tego źródła, jakie będzie można zgromadzić na OFE. Pułap ten będzie wynosił 2000 zł,
- dobrowolne wpłaty własne,
- dobrowolne wpłaty z innych źródeł: pracodawców, organizacji pozarządowych, funduszy unijnych, FWKD (patrz niżej) itp. Środki z tej kategorii są traktowane jak darowizny i w ten sam sposób opodatkowane.

Kapitał znajdujący się na IFE będzie oprocentowany według preferencyjnej stopy obliczonej wg wzoru (WIBOR 1r + 2%). Naliczone odsetki będą zwolnione z podatku od dochodów kapitałowych. Oba elementy mają: po pierwsze – zachować wartość zgromadzonego kapitału w czasie, a po drugie - stanowić zachętę do odkładania dodatkowych środków na cele edukacyjne. Środki zgromadzone na IFE mogą być pod pewnymi warunkami wydatkowane przez uczestników systemu na wybrane przez siebie usługi edukacyjne i towarzyszące.

##### 4.4.2. Fundusz Wsparcia Kształcenia Dorosłych (FWKD)

Źródłem środków finansowych na FWKD będą składki na Fundusz Pracy (w tej części, w której trafiłyby na IFE) osób, których kapitał znajdujący się na IFE przekroczył ustalony pułap. Zgromadzony kapitał będzie przeznaczony na wsparcie kształcenia ustawicznego osób niżej zarabiających (poniżej 2/3 przeciętnego wynagrodzenia w Polsce). Wydatkowanie środków będzie odbywać się w drodze konkursowej. Zainteresowane osoby będą przysyłać wnioski o dofinansowanie kształcenia, które następnie będą oceniane przez specjalne komisje na podstawie ustalonych kryteriów: niski dochód wnioskującego, przydatność szkolenia dla rozwoju zawodowego wnioskującego, uzyskanie dodatkowego dofinansowania przez wnioskującego. Fundusz Wsparcia Kształcenia Dorosłych pełni rolę redystrybucyjną w systemie; przekazuje środki od osób wysoko zarabiających do osób o niskich dochodach.

##### 4.4.3. Fundusze szkoleniowe przedsiębiorstw

Jednym z obecnie działających instrumentów wsparcia kształcenia ustawicznego są fundusze szkoleniowe w przedsiębiorstwach, z których finansowane są szkolenia dla pracowników (w tym kadry zarządzającej) w nich zatrudnionych. Założenie funduszu jest dobrowolne, ale istnieje szereg zachęt ze strony państwa, żeby

to robić. Firmy, w których istnieje fundusz szkoleniowy zasilany w wysokości co najmniej 0,25% funduszu płac mogą ubiegać się o refundację części kosztów (od 50 do 80%) szkoleń ze środków Funduszu Pracy. W proponowanym przez nas nowym systemie wsparcia kształcenia ustawicznego, firmy nadal będą mogły zakładać fundusze szkoleniowe na dotychczasowych zasadach, ale nie będą mogły wnioskować o dofinansowanie kosztów szkoleń ze środków Funduszu Pracy. W zamian będą mogły przenieść zgromadzone środki na Indywidualne Fundusze Edukacyjne pracowników a następnie połączone fundusze przeznaczyć na sfinansowanie szkoleń dla tychże pracowników, na mocy dobrowolnie zawartego z nimi porozumienia.

#### 4.4.4. Infrastruktura użytkownika

Uczestników nowego systemu wsparcia kształcenia ustawicznego będzie ok. 10 milionów. Aby mogli oni z niego efektywnie korzystać, konieczne jest zbudowanie specjalnej infrastruktury informatycznej, która powinna być dostępna za pośrednictwem internetu oraz umożliwiać co najmniej:

- podgląd stanu Indywidualnego Funduszu Edukacyjnego, jego historii i naliczonych odsetek;
- przeglądanie oferty instytucji szkoleniowych: ich tematyki, cen, profilu firm szkoleniowych;
- przeglądanie opinii na temat szkoleń (i firm szkoleniowych) ze strony ich wcześniejszych uczestników/klientów;
- rejestrację w celu skorzystania z usług Powiatowych Urzędów Pracy; doradztwa szkoleniowego/zawodowego, pośrednictwa pracy, itp.;
- złożenie wniosku o dofinansowanie szkolenia z Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych oraz uzyskanie wszystkich potrzebnych do tego informacji;
- rejestrację na kurs i zlecenie płatności;
- wypełnienie ankiety ewaluacyjnej po odbytych szkoleniach oraz pozostawienie swojej opinii.

#### 4.4.5. Instytucje nadzoru

Nowy system wsparcia kształcenia ustawicznego będzie wymagał znacznej rozbudowy infrastruktury instytucjonalnej, potrzebnej, by nim zarządzać oraz przeciwdziałać zjawisku pokusy nadużycia ze strony jego uczestników. Nadzór nad całym systemem będzie sprawowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Indywidualne Fundusze Edukacyjne oraz Fundusz Wsparcia Kształcenia Dorosłych będą zarządzane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)<sup>3</sup>. Gromadzenie składek na Fundusz Pracy oraz przelewanie ich na Indywidualne Fundusze Edukacyjne oraz Fundusz Wsparcia Kształcenia Dorosłych będzie realizowane przez Zakład Ubez-

---

<sup>3</sup> Bank Gospodarstwa Krajowego jest państwową instytucją finansową, do której zadań należy zarządzanie funduszami celowymi, np. Funduszem Pożyczek i Kredytów Studenckich oraz programami rządowymi, np. Rodzina na swoim, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, itp.

pieczeń Społecznych. ZUS będzie także zlecał założenie rachunków Indywidualnych Kont Edukacyjnych w Banku Gospodarstwa Krajowego dla osób wchodzących do systemu wsparcia kształcenia. Bieżące zarządzanie systemem będzie realizowane przez Wojewódzkie Urzędy Pracy. Ich zadania to w szczególności:

- rejestracja instytucji szkoleniowych, których szkolenia będą mogły być finansowane ze środków IFE oraz FWKD. Sama rejestracja będzie przebiegać na takich samych zasadach jak obecnie, w ramach RIS;
- akredytacja programów szkoleniowych, będąca warunkiem możliwości finansowania ich ze środków IFE oraz FWKD. Akredytacja będzie udzielana w oparciu o merytoryczną ocenę jakości danego szkolenia: zgodności z Krajowymi Ramami Kwalifikacji (w przygotowaniu), kwalifikacji kadry szkoleniowej, dostępności potrzebnej aparatury oraz materiałów szkoleniowych;
- kontrola przebiegu szkoleń, w tym ich zgodności z akredytowanym programem;
- ewaluacja przeprowadzonych szkoleń i instytucji edukacyjnych, finansowanych ze środków IFE oraz FWK, w szczególności badanie losów ich absolwentów.

Pomocniczą rolę w całym systemie będą pełnił Powiatowe Urzędy Pracy. Staną się one lokalnymi centrami informacji o systemie wsparcia kształcenia ustawicznego oraz będą uczestniczyć w akredytacji programów szkoleniowych oraz kontroli ich realizacji.

#### 4.5. WARUNKI UZYSKANIA DOSTĘPU DO WSPARCIA

Jak już wspomniano, każdy system Indywidualnych Funduszy Edukacyjnych jest podatny na tzw. pokusę nadużycia. Może ona nastąpić ze strony dwóch grup podmiotów. Po pierwsze, ze strony samych uczestników systemu, którzy mogą wykorzystywać otrzymane wsparcie niezgodnie z przeznaczeniem, np. finansując szkolenia o charakterze rozrywkowym, a nie przydatne z punktu widzenia rozwoju zawodowego. Identyczna pokusa nadużycia dotyczy może również instytucji edukacyjnych, które mogą chcieć oferować szkolenia atrakcyjne dla potencjalnych odbiorców (np. ze względu na miejsce jego odbywania się albo usługi towarzyszące), ale nieprzydatne z punktu widzenia rynku pracy. Aby takich sytuacji uniknąć, w proponowanym systemie zastosowano szereg warunków dostępu do wsparcia, zarówno od strony dysponentów IFE, jak i firm szkoleniowych.

Najważniejszym warunkiem dostępu do środków IFE jest konieczność uzyskania dodatkowego dofinansowania szkolenia w wysokości co najmniej 1/3 jego ceny. Założono, że podstawowym źródłem środków na ten cel będą dobrowolne wpłaty własne dysponentów IFE oraz dobrowolne wpłaty pracodawców i instytucji pozarządowych. Osoby w gorszej sytuacji materialnej będą mogły skorzystać z Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych. Konieczność dofinansowania środków zgromadzonych na IFE stanowi barierę przed pokusą nadużycia, gdyż ewentualne nadużycie będzie dotyczyło nie tylko środków publicznych, ale również własnych środków oraz pieniędzy innych podmiotów, które wydatkując własne środki, będą zainteresowane, by do nadużycia nie doszło. Jeśli natomiast źródłem dodatkowych środków będzie FWKD, to dodatkową barierą będzie komisja oceniająca wnioski o dofinansowanie szkolenia. Dodatkowo osoby, chcące skorzystać ze wsparcia w ramach systemu, będą musiały:

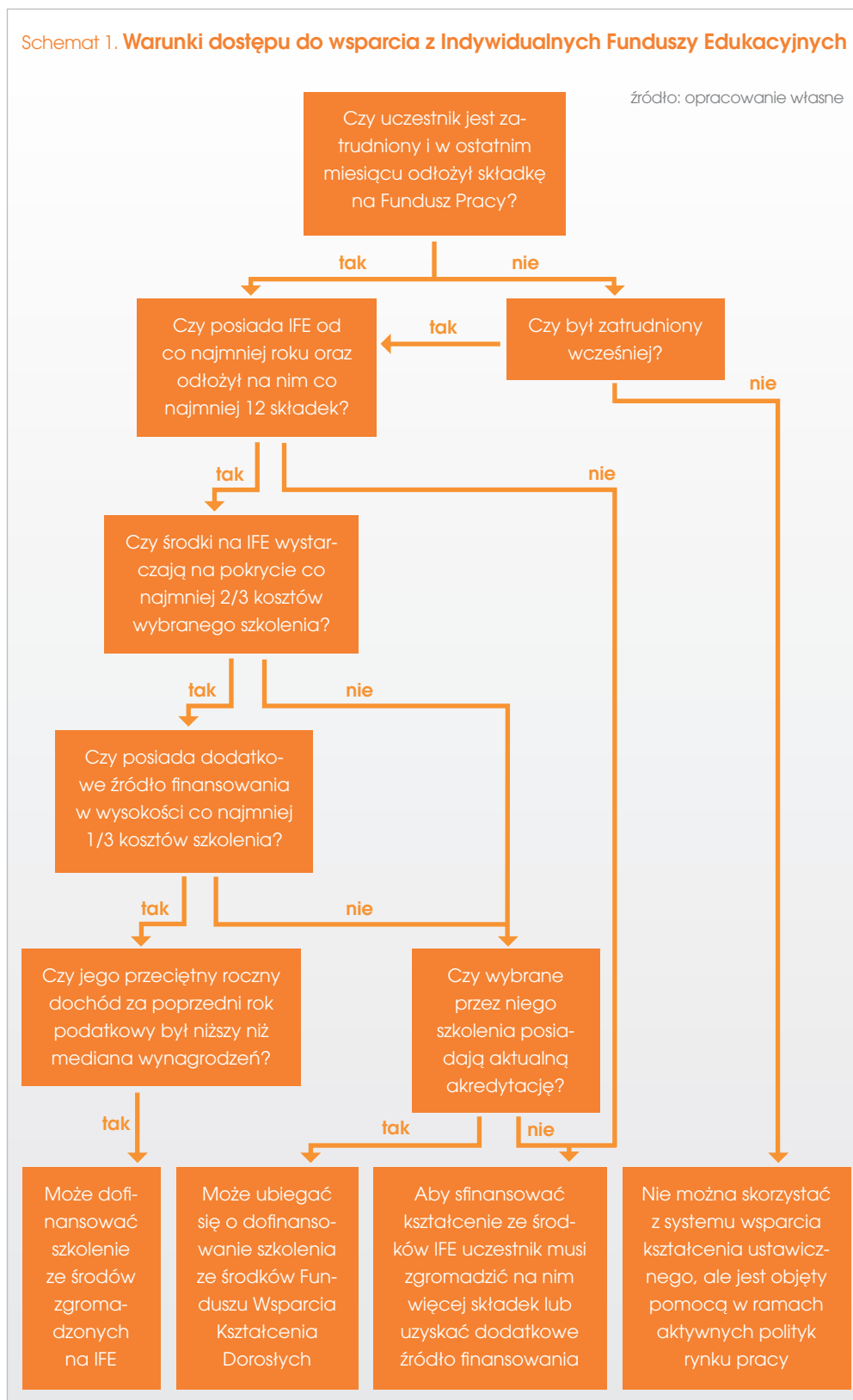
- posiadać Indywidualny Fundusz Edukacyjny od co najmniej roku oraz zgromadzić na nim składki w wysokości co najmniej 500 zł;
- być zatrudnionym (osoby pozostające bez pracy mogą skorzystać ze wsparcia oferowanego w ramach aktywnych polityk rynku pracy);
- przeznaczyć środki z IFE jedynie na akredytowany program szkoleniowy prowadzony przez zarejestrowaną instytucję edukacyjną.

Szczegółowy szczegółowy opis dostępu do wsparcia w ramach proponowanego w systemie wsparcia kształcenia ustawicznego przedstawia schemat nr 1.

Do barier chroniących przed nadużyciem ze strony instytucji edukacyjnych należy zaliczyć przede wszystkim:

- konieczność rejestracji danej instytucji szkoleniowej zanim będzie mogła świadczyć szkolenia, które będą mogły być finansowane ze środków IFE;
- konieczność akredytacji programu szkoleniowego zanim będzie mogło być finansowane przez uczestników ze środków IFE. Akredytacji będzie podlegać zgodność programu z Krajowymi Ramami Odniesienia, jego zawartość merytoryczna oraz dostępność odpowiedniej kadry i sprzętu koniecznego do przeprowadzenia szkolenia;
- kontrolę i nadzór przebiegu szkolenia ze strony instytucji zarządzających systemem wsparcia;
- ocenę i ewaluację szkoleń przez ich uczestników. Wyniki ocen będą łatwo dostępne w ramach infrastruktury użytkownika.

Schemat 1. Warunki dostępu do wsparcia z Indywidualnych Funduszy Edukacyjnych



#### 4.6 PODSUMOWANIE

Indywidualne Fundusze Edukacyjne wydają się atrakcyjnym rozwiązaniem, mającym na celu przyszłych uczestników kształcenia, oferując im wsparcie zarówno o charakterze finansowym, jak i niefinansowym (np. w postaci ułatwienia dostępu do ofert instytucji szkoleniowych poprzez aplikację informatyczną). Ważne jest również to, że Indywidualne Fundusze Edukacyjne są bardziej efektywne ekonomicznie niż inne instrumenty. Dysponenci IFE mają możliwość (także w porozumieniu z doradcą zawodowym) sformułować własne cele edukacyjne, co działa motywująco. Ponadto mają oni możliwość dokonania wyboru instytucji, w której będą się kształcić, co stymuluje konkurencję na rynku edukacyjnym.

Indywidualne Fundusze Edukacyjne wydają się również warte zastosowania w warunkach polskich, gdzie dostępne są relatywnie duże środki publiczne na kształcenie ustawiczne, zaś problemem jest niski poziom uczestnictwa w kształceniu, spowodowany nie tylko barierami finansowymi, ale również brakiem motywacji do uczenia się. W takiej sytuacji przesunięcie środków publicznych z instytucji edukacyjnych do potencjalnych odbiorców szkoleń mogłoby przyczynić się do wzrostu poziomu uczestnictwa w kształceniu ustawicznym, poprzez udostępnienie świadczeń szerszej grupie osób.

**5.**

## Zabezpieczenie społeczne

Anna Ruzik\*

Piotr Lewandowski\*

## ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE

### 5.1. WPROWADZENIE

Ważnym elementem modelu flexicurity są nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego, zapewniające odpowiednie wsparcie dochodów, ale także sprzyjające zatrudnieniu i ułatwiające mobilność na rynku pracy. Jak wiadomo, skutkiem ubocznym transferów z systemu zabezpieczenia społecznego może być większe prawdopodobieństwo popadnięcia w jedną z pułapek (OECD 2005<sup>1</sup>):

- pułapkę bezrobocia – gdy zasiłek dla bezrobotnych jest relatywnie wysoki w relacji do wynagrodzeń, co zwiększa płacę progową, za którą osoba bezrobotna skłonna byłaby podjąć pracę;
- pułapkę bierności – inne zasiłki niż dla bezrobotnych powodują podobny efekt jak opisany wyżej;
- pułapkę ubóstwa (niskich płac) – brak motywacji do zwiększania liczby godzin pracy albo przechodzenia do lepiej płatnej pracy, gdyż to wiązałoby się z utratą prawa do świadczeń zależnych od dochodu.

Poniżej przedstawiono przegląd różnych części systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce, z punktu widzenia ich wpływu na ograniczenie aktywności zawodowej i zatrudnienia różnych grup ludności oraz zaproponowano odpowiednie zmiany.

W kilku wypadkach proponowane rozwiązania oznaczają zmniejszenie kosztów wypłat świadczeń, w większości chodziło przede wszystkim o zmniejszenie barier, które mogłyby utrudnić wprowadzanie nowoczesnego modelu aktywnej polityki rynku pracy zawodową i zmniejszyć skuteczność programu kształcenia ustawicznego.

### 5.2. ZASIŁKI DLA BEZROBOTNYCH

#### 5.2.1. Diagnoza

Według danych „Badania aktywności ekonomicznej ludności” GUS medianowy czas poszukiwania pracy w Polsce waha się od 4 do 6 miesięcy, choć średni czas poszukiwania pracy przekracza 10 miesięcy, ze względu na osoby długotrwale bezrobotne (w IV kwartale 2010 r. 11,4% bezrobotnych wg definicji stosowanej w BAEL poszukiwało pracy 25 miesięcy i dłużej, zaś wśród bezrobotnych zarejestrowanych w maju 2011 r. 11,9% było w rejestrze powyżej 24 miesięcy).

---

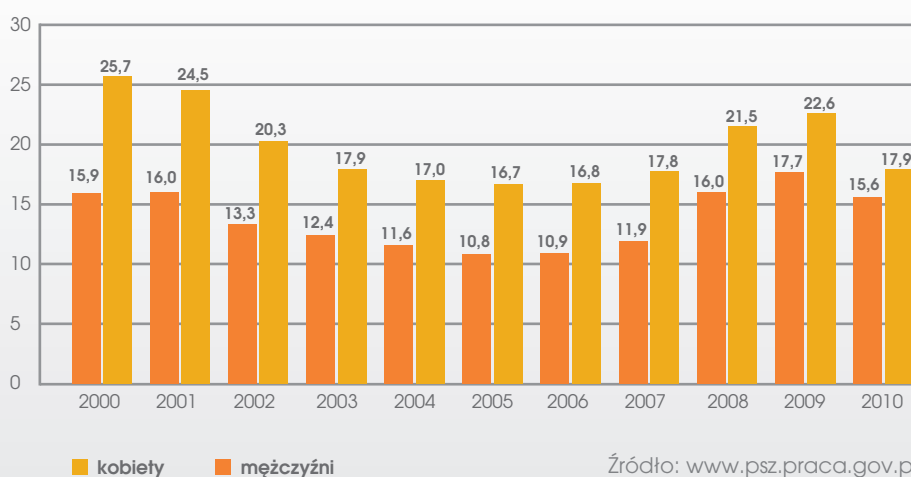
\* Reytech Sp. z o.o.

<sup>1</sup> OECD *Employment Outlook*, OECD Publishing, 2005.



Zgodnie z obowiązującymi przepisami, zasiłek dla bezrobotnych przysługuje przez okres od 6 do 12 miesięcy osobom po spełnieniu określonych wymogów zapisanych w Ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Maksymalna długość pobierania zasiłku dla bezrobotnych wynosi 6 miesięcy, gdy stopa bezrobocia w powiecie nie przekracza 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju bądź 12 miesięcy – gdy stopa bezrobocia w powiecie przekracza 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju<sup>2</sup>, albo osoba skończyła 50 lat i ma przynajmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku, lub ma na utrzymaniu dziecko do 15 roku życia i bezrobotny małżonek nie ma prawa do zasiłku. Taka definicja zakresu podmiotowego powoduje, że w ostatniej dekadzie maksymalnie co piąty bezrobotny miał prawo do zasiłku. Częściej byli to mężczyźni niż kobiety, ze względu na przeciętny okres pozostawania na bezrobociu, krótszy w przypadku bezrobotnych mężczyzn.

**Wykres 14. Odsetek zarejestrowanych bezrobotnych z prawem do zasiłku**



Wysokość podstawowa zasiłku w 2011 r. to 742,10 zł w pierwszych 3 miesiącach (czyli ok. 54% wynagrodzenia minimalnego i ok. 23% wynagrodzenia przeciętnego) oraz 582,70 zł w kolejnych miesiącach posiadania prawa do zasiłku (42% wynagrodzenia minimalnego, ok. 18% wynagrodzenia przeciętnego). Wysokość pobieranego zasiłku zależy od stażu pracy i wynosi:

- 80% podstawowej kwoty – gdy bezrobotny ma do 5 lat stażu pracy;
- 100% podstawowej kwoty – między 5 a 20 lat stażu;
- 120% podstawowej kwoty – co najmniej 20 lat stażu.

<sup>2</sup> Obecnie co 3 powiat ma rejestrowaną stopę bezrobocia w takiej wysokości.

Opisane cechy systemu zasiłków dla bezrobotnych powodują, że stopa zastąpienia dochodu z pracy zasiłkiem jest szczególnie wysoka dla osób starszych – z dłuższym stażem i niskimi wynagrodzeniami, które są dodatnio skorelowane z gorszymi kwalifikacjami. Oznacza to, że takie osoby łatwiej mogą wpadać w pułapkę bezrobocia. Badania dotyczące wpływu maksymalnego czasu wypłacania zasiłku na odpływy z bezrobocia w innych krajach<sup>3</sup> sugerują, że zbyt długie uprawnienie do pobierania zasiłku w powiatach z wysoką stopą bezrobocia może istotnie obniżyć podejmowanie pracy przez bezrobotnych między 6 a 12 miesiącem pozostawania w rejestrze bezrobotnych, w porównaniu z sytuacją, gdyby zasiłek przysługiwał przez 6 miesięcy.

#### 5.2.2. Propozycje zmian i sposób ich realizacji

Skrócenie maksymalnego okresu pobierania zasiłku do 6 miesięcy (przez pierwsze 3 miesiące wyższy zasiłek oraz do 3 miesięcy niższy zasiłek) i powiązanie jego wysokości z indywidualnym średnim miesięcznym wynagrodzeniem (od którego były opłacane składki na Fundusz Pracy) danej osoby z ostatnich 12 miesięcy pracy przed rejestracją w PUP. Łącznie z wymogiem aktywnego poszukiwania pracy i objęciem aktywizacją zawodową, szersze wsparcie przysługiwałoby szczególnie osobom w powiatach o stopie bezrobocia większej niż 150% przeciętnej w kraju.

Zasiłek składać się będzie z części stałej i zależnej od indywidualnego wynagrodzenia (IW), wyliczanej wg formuł:

- w pierwszych 3 miesiącach = 25% wynagrodzenia minimalnego + 15% IW;
- w kolejnych 3 miesiącach = 15% wynagrodzenia minimalnego + 15% IW.

Stopa zastąpienia – czyli relacja zasiłku do zarobków danej osoby z 12 miesięcy – spadnie wówczas dla osób z dłuższym stażem pracy i pracujących za wynagrodzenie nie wyższe niż dwukrotność wynagrodzenia minimalnego. Stopa zastąpienia dla osób podejmujących pracę za wynagrodzenie minimalne będzie równa 40% w pierwszych 3 miesiącach i 30% w kolejnych miesiącach pobierania zasiłku. Dla osób z zarobkami bliższymi średniej stopa zastąpienia nieznacznie podniesie się, jednak takie osoby i tak przeciętnie krócej poszukują nowej pracy.

Dodatkowy postulat to usunięcie zachęt dla osób faktycznie biernych albo pracujących w szarej strefie do rejestrowania się jako osoba bezrobotna wyłącznie po to, żeby uzyskać ubezpieczenie zdrowotne. Należy zatem pomyśleć o zmianie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i np. pozwolić na objęcie takich osób ubezpieczeniem zdrowotnym z innego tytułu. Propozycja szczegółowych rozwiązań leży jednak poza zakresem tego projektu.

#### 5.2.3. Skutki finansowe

Zmniejszenie wysokości zasiłku dla części zarejestrowanych i skrócenie maksymalnego okresu wypłaty obniży koszty tej części pasywnej polityki rynku pracy. Zwiększenie wartości zasiłków dla osób z większymi zarobkami, przy jednoczesnym zniesieniu zasady wypłaty 120% podstawowej wysokości zasiłku dla osób z długim stażem pracy będzie się wzajemnie w dużym stopniu niwelowało. Oczywiście suma wypłat zasiłków – niezależnie od przyjętej formuły – zależy od fazy cyklu koniunkturalnego.

---

<sup>3</sup>T. Boeri i J. van Ours (2008), *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, rozdział 11.

Przejściowe zwiększone koszty obciążenia czynnościami administracyjnymi pracowników PUP wymagają nowego systemu ustalania wysokości zasiłku.

#### 5.2.4. Zmiany

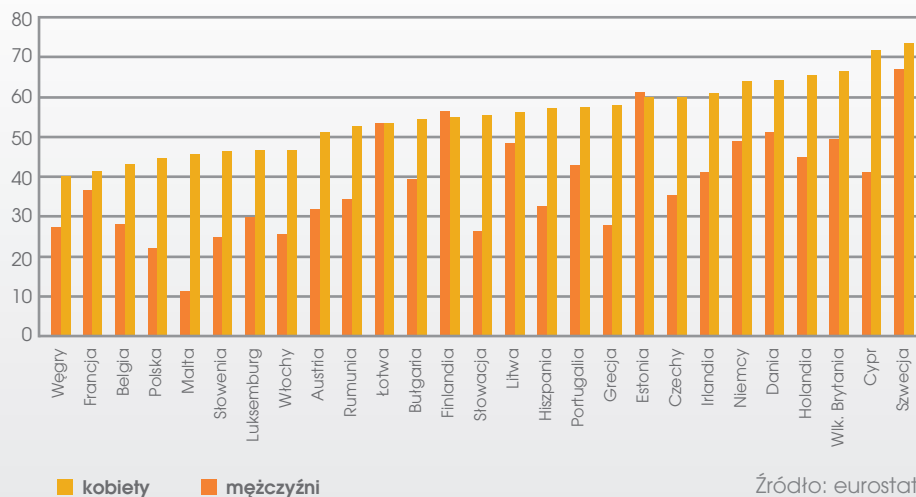
Proponowane powyżej postulaty wymagają modyfikacji Ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz Ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

### 5.3. EMERYTURY

#### 5.3.1. Diagnoza

Liczba pracujących w gospodarce zależy m.in. od aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia ludności, który w Polsce, w porównaniu ze średnią w Unii Europejskiej, jest szczególnie niski dla osób w starszym wieku (por. Wykres 2). Jak wiadomo z literatury ekonomicznej (np. Gruber i Wise 2002<sup>4</sup> lub Rust i Phelan 1997<sup>5</sup>), cechy systemu zabezpieczenia społecznego, w tym minimalny wiek emerytalny, istotnie wpływają na wiek, w jakim ludzie najczęściej decydują się wyjść z rynku pracy. Przy czym decyzja o odejściu na emeryturę w starszym wieku wiąże się z pozostaniem w bierności i bardzo rzadko powrotem do zatrudnienia.

Wykres 15. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata wg płci w 2009 r.



<sup>4</sup>J. Gruber, D. A. Wise (red.), *Social Security Programs and Retirement Around the World: Micro Estimation*, NBER Working Paper, Nr 9407.

<sup>5</sup>J. Rust, C. Phelan (1997), "How Social Security and Medicare Affect Retirement Behavior in a World of Incomplete Markets", *Econometrica*, tom 65, nr 4, str. 781-831.

Z powodu niskiej aktywności zawodowej oraz ze względu na nową formułę emerytalną o zdefiniowanej składce (w silniejszy sposób wiążącą wiek przejścia na emeryturę z wysokością świadczenia) i zachodzące zmiany społeczno-demograficzne (późniejsze wchodzenie na rynek pracy po dłuższym okresie edukacji oraz wydłużające się trwanie życia) w systemie emerytalnym obsługiwany przez ZUS konieczne jest stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego do 67 lat i zrównanie go dla kobiet i mężczyzn. Rozwiązanie to pozwoli zwiększyć niską aktywność zawodową starszych pokoleń oraz wzmocni funkcję dochodową emerytur, zmniejszając ryzyko ubóstwa w starszym wieku. Różne opracowania (np. Bukowski i Lewandowski, 2011<sup>6</sup>) pokazują siłę wpływu tego parametru systemu emerytalnego, jakim jest wiek emerytalny na zasoby siły roboczej i koszty wypłat emerytur.

Jak pokazują wyniki badań opinii społecznej, w Polsce od lat występuje brak poparcia dla wydłużania wieku emerytalnego, chociaż zniesienie od 2009 r. możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę nie spowodowało znacznych protestów społecznych. Stąd propozycja stopniowego wydłużania wieku dla młodszych kohort, podobnie jak w innych krajach europejskich, które w ostatniej dekadzie dostosowywały systemy emerytalne do zmieniających się warunków demograficznych i na rynku pracy.

#### 5.3.2. Propozycje zmian i sposób ich realizacji

Jedną z propozycji zmian systemu emerytalnego jest podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat, z możliwością wcześniejszej emerytury od 65 roku życia przy długiej liczbie lat opłacania składek emerytalnych (co najmniej 40 lat).

---

<sup>6</sup>M. Bukowski, P. Lewandowski (2011), *Czy należy się bać podniesienia wieku emerytalnego?* IBS Policy Paper 1/2011, Instytut Badań Strukturalnych.

Wykres 16. Harmonogram podnoszenia wieku emerytalnego

USTAWOWY WIEK EMERYTALNY		
ROK	KOBIETY	MĘŻCZYŹNI
2015	60,5 roku	
2016	61 lat	
2017	61,5 roku	
2018	62 lata	
2019	62,5 roku	65 lat
2020	63 lata	
2021	63,5 roku	
2022	64 lata	
2023	64,5 roku	
2024	65 lat	
2025	65,5 roku	65,5 roku
2026	66 lat	66 lat
2027	66,5 roku	66,5 roku
2028	67 lat	67 lat

Proponowane zmiany dotyczą kohort kobiet urodzonych w 1955 r. i później oraz mężczyzn urodzonych w 1960 r. i później.

Uwaga: Reforma KRUS jest poza zakresem zainteresowania tego projektu, jednak wprowadzenie do systemu rolniczego takich samych zasad jak w systemie ZUS, albo włączenie do ZUS rolników i członków rodzin pomagających w gospodarstwie domowym, jest ważnym obszarem zabezpieczenia społecznego, który wymaga regulacji. Konieczne jest także rozszerzenie zasad ogólnych na grupę zawodową górników oraz włączanie do systemu ZUS służb mundurowych, sędziów, prokuratorów.

### 5.3.3. Skutki finansowe

Przy założeniu, że mniej więcej tyle samo osób urodziło się w każdym z 12 miesięcy danego roku, liczba przyznawanych corocznie przez ZUS emerytur zmniejszyłaby się o ok. 100 tys. w latach 2015-2016, nawet przy założeniu niewielkiego wzrostu częstości przechodzenia na renty z tytułu niezdolności do pracy po osiągnięciu 60 lat przez kobiety i 65 lat przez mężczyzn. Następnie korzyści byłyby nieco mniejsze, gdyż

pracujące pół roku dłużej kohorty kobiet w końcu osiągnęłyby wiek emerytalny. Dopiero od 2025 r. – po rozpoczęciu wydłużania wieku emerytalnego mężczyzn, liczba pracowników zwiększyłaby się o 60 tys. rocznie.

#### 5.3.4. Zmiany

Regulacji wymagałaby Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

### 5.4. ŚWIADCZENIA PRZEDEMERYTALNE

#### 5.4.1. Diagnoza

Obecne przepisy przewidują wypłatę świadczeń po likwidacji, upadłości lub niewypłacalności pracodawcy, u którego osoba była zatrudniona przynajmniej 6 miesięcy. Inne warunki to m.in.:

- dla kobiet 56 lat i 20 lat stażu; bez względu na wiek i 34 lata stażu,
- dla mężczyzn 61 lat i 25 lat stażu; bez względu na wiek i 39 lat stażu,
- likwidacja działalności gospodarczej,
- pozostawanie w rejestrze bezrobotnych przez 6 miesięcy,
- od 1 marca 2011 r. 867,25 zł, podlega zmniejszeniu albo zawieszeniu, jeśli uprawniony osiąga zbyt wysoki dochód (uzależniony od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia).

Świadczenia te wygasają w momencie uzyskania prawa do emerytury.

W 2010 r. średnio 73 tys. osób miesięcznie pobierało świadczenia przedemerytalne.

#### 5.4.2. Propozycje zmian i sposób ich realizacji

W tym zakresie propozycję stanowi zniesienie świadczeń przedemerytalnych od 2014 r. i zastąpienie ich obowiązkiem aktywizacji zawodowej w ramach czynnej polityki rynku pracy. Należy już obejmować programami aktywizacyjnymi pracowników zakładów zagrożonych likwidacją/upadłością. Dodatkowa kwota przeznaczona na aktywizację powinna odpowiadać maksymalnie wysokości obecnego świadczenia przedemerytalnego (co nie zwiększa kosztów funkcjonowania systemu).

Przy czym osoby obecnie uprawnione do świadczenia przedemerytalnego zachowują prawo do niego na dotychczasowych zasadach.

#### 5.4.3. Skutki finansowe

Brak zmiany kosztów w wyniku przesunięcia kosztów wypłat świadczeń dla potencjalnych nowo uprawnionych na działania aktywizacyjne.

#### 5.4.4. Zmiany

Przeprowadzone zostałyby w Ustawie z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

## 5.5. RENTY Z TYTUŁU NIEZDOLNOŚCI DO PRACY

### 5.5.1. Diagnoza

W 2009 r. przeciętna emerytura z ZUS wynosiła 58,8% średniego wynagrodzenia, zaś renta z tytułu niezdolności do pracy 43,6% tego wynagrodzenia. Relacja renty z tytułu niezdolności do pracy – do emerytury to 74%. Jest to relacja dla emerytur wypłacanych na podstawie starych przepisów i formuły zdefiniowanego świadczenia emerytalnego. Od 2009 r. świadczenia dla emerytów wypłacane są jednak według zasady zdefiniowanej składki, z okresem przejściowym do 2013 r., kiedy to emerytury ustalane są w sposób mieszany (częściowo wg starych, częściowo wg nowych zasad). Oznacza to m.in. zmniejszenie stopy zastąpienia dla emerytur nawet o połowę w porównaniu do obecnej sytuacji.

Stąd konieczna jest zmiana również formuły rentowej, żeby renta z tytułu niezdolności do pracy nie była wyższa od emerytury dla osoby o danym stażu pracy. Obecnie wysokość świadczenia rentowego jest wyznaczana w oparciu o formułę podobną do formuły emerytalnej obowiązującej przed reformą z roku 1998 r.

### 5.5.2. Propozycje zmian i sposób ich realizacji

Wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy powinna być ustalana w oparciu o stan konta emerytalnego w ZUS, czyli faktycznie zarejestrowanych wpłacanych składek oraz części hipotetycznej, obliczanej na podstawie wysokości składkowych dochodów z ostatniego okresu przed złożeniem wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy.

### 5.5.3. Skutki finansowe

Wprowadzenie zmian w systemie wypłacania rent spowoduje nieznaczne zmniejszenie kosztów wypłat z tytułu niezdolności do pracy. Oszczędności finansowe będą zależne od historii zawodowych przyszłych rencistów i udziału rent minimalnych wśród wypłacanych świadczeń.

### 5.5.4. Zmiany

Proponowane w Ustawie z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

## 5.6. POMOC SPOŁECZNA I ZASIŁKI RODZINNE

### 5.6.1. Diagnoza

Zasiłki rodzinne i zasiłki z pomocy społecznej są świadczeniami zależnymi od dochodu na osobę w rodzinie oraz od dodatkowych kryteriów. W przypadku świadczeń rodzinnych wymogiem jest posiadanie dzieci w określonym wieku, zaś dodatkowe kryteria dostępu do świadczeń z pomocy społecznej wymienia artykuł 7, pkt 2-15 Ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2 lipca 2008 r. Nr 115 poz. 728). Przekroczenie progów dochodowych, np. po podjęciu pracy przez dotychczas bierną osobę z gospodarstwa domowego uprawnionego do zasiłku, powoduje utratę prawa do świadczeń. Należy przy tym zauważyć, że progi dochodowe nie były waloryzowane od 2006 r.

#### 5.6.2. Propozycje zmian i sposób ich realizacji

Konieczna jest większa współpraca między ośrodkami pomocy społecznej i Powiatowymi Urzędami Pracy w ramach aktywnej polityki rynku pracy skierowanej na osoby biernie przez wiele lat i chronicznie bezrobotne. Obecnie jednym z warunków przyznania zasiłku z pomocy społecznej jest udowodnienie bycia bezrobotnym długotrwale, co w praktyce sprowadza się do dostarczenia do ośrodka pomocy społecznej odpowiedniego zaświadczenia z urzędu pracy. Proponuje się uzależnienie wypłaty zasiłku nie od okresu pozostawania w rejestrze bezrobotnych, ale dodatkowo od udowodnionej aktywności w szukaniu pracy, podjęcia jakiejś formy aktywizacji, w tym uczestnictwa w szkoleniu w ostatnich 6 miesiącach przed złożeniem wniosku do wsparcie z pomocy społecznej. W przypadku osób biernych można rozważyć konieczność rejestracji jako osoby poszukującej pracy.

#### 5.6.3. Zmiany

Przewidziane w Ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych; Ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

### 5.7. RENTY RODZINNE PRZYSŁUGUJĄCE MAŁŻONKOWI OSOBY ZMARŁEJ

#### 5.7.1. Diagnoza

Prawo do renty rodzinnej przysługuje obecnie wdowie albo wdowcowi, jeśli w chwili śmierci współmałżonka osoba taka ukończyła 50 lat lub była niezdolna do pracy. Renta rodzinna przysługuje również osobie, która nie osiągnęła tego wieku, ale wychowuje co najmniej jedno z dzieci, wnuków lub rodzeństwa uprawnionych do renty rodzinnej po zmarłym, które nie ukończyły 16 roku życia (18 lat, gdy dziecko się uczy) lub są uznane za całkowicie niezdolne do pracy. Warunki te można spełnić również w ciągu 5 lat od śmierci współmałżonka.

Renta rodzinna dla jednej osoby uprawnionej wynosi 85% renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, która przysługiwałaby zmarłemu, dla dwóch osób 90%, zaś dla trzech i więcej osób 95% takiej renty.

Wdowa, która nie spełnia żadnego z warunków wymaganych do przyznania renty rodzinnej, a nie posiada niezbędnych źródeł utrzymania, ma prawo do okresowej renty rodzinnej przez rok od dnia śmierci męża.

Renta rodzinna jest zmniejszana albo zawieszana, jeśli osoba osiąga dochody przekraczające ustalone w prawie progi, w tym dochody z pracy. Takie rozwiązanie oznacza zachętę do bierności zawodowej relatywnie młodych osób, w szczególności kobiet po 50 roku życia. W 2010 r. ZUS wypłacał przeciętnie 1 236 tys. rent rodzinnych miesięcznie, zaś rocznie przyznaje się ok. 40 tys. nowych świadczeń. Spośród osób pobierających renty rodzinne z ZUS w 2009 r. 10,7% (ok. 132 tys.) było w wieku między 50 a 59 lat, zaś 22,3% osób, którym nowo przyznano w 2009 r. rentę rodzinną, stanowiły osoby w wieku 50-59 lat, co daje prawie 9 tys. świadczeniobiorców (głównie kobiet).



### 5.7.2. Propozycje zmian i sposób ich realizacji

Podniesienie minimalnego wieku wymaganego do ubiegania się o rentę dla małżonka jednorazowo od 2014 r. do 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn, z możliwością osiągnięcia wieku uprawniającego w ciągu 10 lat po śmierci współmałżonka.

Pozostawienie prawa do okresowej renty rodzinnej wypłacanej osobom, które nie posiadają niezbędnych źródeł utrzymania. Renta okresowa byłaby wypłacana jak dotychczas maksymalnie przez rok, do momentu podjęcia pracy albo zakończenia aktywizacji zawodowej osoby uprawnionej.

Zasady przyznawania renty rodzinnej innym osobom uprawnionym (w tym dzieciom) pozostaną bez zmian.

### 5.7.3. Skutki finansowe

Korzyści finansowe wynikać będą przede wszystkim ze zniesienia jednej z zachęt dla bierności zawodowej osób w wieku 50-59 i 64 lat, czyli pozostawienia w zasobie siły roboczej ok. 10 tys. osób rocznie. Dodatkowo koszt zmniejszy się o część (5 punktów procentowych) renty rodzinnej w wypadkach, gdy oprócz wdowy albo wdowca uprawnione są również dzieci oraz o całą rentę w przypadku jednej osoby uprawnionej.

### 5.7.4. Zmiany

Przewidziane w Ustawie z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

## 5.8. ZASIŁKI MACIERZYŃSKIE I URLOPY WYCHOWAWCZE

### 5.8.1. Diagnoza

Urlopy macierzyńskie w takiej formie, jaka obowiązuje obecnie w Polsce, nie mają negatywnego wpływu na aktywność zawodową rodziców (kobiet). Wprowadzenie zasiłków macierzyńskich i wychowawczych może zwiększyć podaż pracy matek, które podejmą pracę, jeśli mogą oczekiwać dochodu na czas opieki nad dzieckiem, choć jednocześnie może zmniejszyć popyt na ich pracę lub negatywnie wpływać na wynagrodzenia kobiet. Literatura przedmiotu sugeruje, że dobrze płatne, ale krótkie urlopy mają pozytywne konsekwencje dla partycypacji w rynku pracy. Nie wywierają one silnie ujemnego wpływu na kapitał ludzki rodzica z nich korzystającego, a zwiększają przywiązanie kobiet do rynku pracy z dwóch powodów. Po pierwsze, zachęcają je do podjęcia pracy przed urodzeniem dziecka. Po drugie, wysokopłatne i krótkie urlopy wychowawcze mogą prowadzić do skrócenia czasu przebywania poza rynkiem pracy.

Większy negatywny wpływ mogą mieć brane po urlopie macierzyńskim urlopy wychowawcze, szczególnie długie, utrudniające po przerwie powrót na rynek pracy. Stąd ważne są wszelkie rozwiązania pozwalające na pracę rodziców małych dzieci (w szczególności matek) choćby w niewielkim wymiarze czasu, czyli elastyczny rynek pracy, a także dostępność instytucjonalnej opieki nad dziećmi czy zmiany

modelu rodziny i związków, skutkujące bardziej partnerskim podziałem obowiązków domowych. Szeroki przegląd literatury na temat czynników zwiększających podaż pracy matek, które mają raczej luźny związek z modelem flexicurity, można znaleźć np. u Steiber (2007).

Brak zmian w innych obszarach.

**6.**

Zwiększenie aktywizacji  
zawodowej

## ZWIĘKSZENIE AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ

### 6.1. Stan obecny – problemy

W okresie od grudnia 2008 r. do czerwca 2011 r. stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce wzrosła z 9,5% do 11,7%, a współczynnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym wyniósł w ubiegłym roku 59,3% i stanowi jeden z najniższych wskaźników wśród krajów UE. To oznacza, że w każdym miesiącu w urzędach pracy rejestruje się ok. 250-280 tys. osób (dane PSZ) z czego ok. 180 tys. osób kwartalnie traci pracę i rejestruje się w urzędzie pracy praktycznie bezpośrednio po zaprzestaniu pracy zarobkowej (dane BAEL), a ok. 100 tys. to osoby wcześniej nieaktywne (absolwenci, powracający do rejestrów długotrwale bezrobotni, itp.). Poza rejestrującymi się w ewidencjach pozostaje ponad 1,5 mln osób, którymi także ktoś musi się zająć.

Tymczasem w publicznych służbach zatrudnienia całej Polski funkcjonuje zaledwie ok. 3600 pośredników i 1700 doradców, co oznacza, że na ok. 700 osób bezrobotnych przypada jeden pośrednik pracy, a mniej niż 5% osób zarejestrowanych w danym momencie w urzędzie uczestniczy w jakiegokolwiek formie aktywizacji zawodowej. Należy przy tym dodać, że w krajach UE przeciętna to ok. 40 rejestrujących się na jednego pośrednika/doradcę miesięcznie.

Choć zatem na aktywne polityki rynku pracy wydaje się w Polsce coraz więcej pieniędzy (pomiędzy rokiem 2005 a 2009 skala wydatków na APRP wzrosła o 116%, sięgając ponad 4 mld zł), działania nie stają się bardziej skuteczne ani efektywne kosztowo. W konsekwencji podaż pośrednictwa pracy realizowanego przez urzędy pracy w Polsce nie odpowiada skali potrzeb. Brak jest też zdecydowanych działań, umożliwiających powierzenie usług aktywizacyjnych wyspecjalizowanym podmiotom, które we współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia zajmą się aktywizacją zawodową osób potrzebujących indywidualnego i niestandardowego wsparcia. Warto przy tym podkreślić, że zagrożeniem dla polskiego rynku pracy w najbliższych latach będzie pogarszająca się struktura bezrobotnych. Wśród zarejestrowanych w urzędach pracy zwiększać się będzie grupa długotrwale bezrobotnych, a więcej tych, którzy wymagają największego wsparcia, które mogą zapewnić doświadczone w tym zakresie i wyspecjalizowane podmioty.

### 6.2. Gospodarcze skutki niskiej aktywizacji zawodowej

Bezrobocie oznacza straconą produkcję, jak również trudną sytuację osobistą tych, którzy nie pozostają w zatrudnieniu. Oprócz zmniejszenia produkcji bezrobocie wywołuje wyższe wydatki rządu na zasiłki dla bezrobotnych i programy pomocy społecznej. Bezrobocie powoduje też zmniejszenie dochodów budżetowych państwa, ponieważ bezrobotni nie płacą podatków dochodowych, składek na ubezpieczenie społeczne, nie kupują towarów, w których jest ukryty podatek pośredni. Co więcej, niemożność znalezienia pracy skłania młodych, wykształconych ludzi do emigracji zarobkowej. Straty związane z ich wyjazdem są zagrożeniem nie tylko w sferze ekonomicznej, ale także w demograficznej.

### 6.3. Cel zmian aktywizacji zawodowej

Modyfikacja systemu świadczenia pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego, mająca na celu sprawne i efektywne wspieranie procesu przechodzenia z nieaktywności lub bezrobocia w zatrudnienie. Proponowane zmiany mają zapewnić powszechność dostępu do usług rynku pracy, zwiększyć ich skalę i skuteczność oraz zapewnić funkcjonowanie mechanizmów proefektywnościowych zarówno poprzez modyfikację istniejących instrumentów, jak i kontraktowanie usług specjalistycznych, dla osób napotykających na największe bariery na drodze do zatrudnienia, w ramach świadczenia usług rynku pracy. Konsekwencją wprowadzonych rozwiązań będzie zwiększenie wymiaru oddziaływania, zwiększenie skuteczności podejmowanych działań poprzez powiązanie płatności za usługi z osiąganymi rezultatami (doprowadzenie do stabilnego zatrudnienia) oraz zmniejszenie kosztowności instrumentów prozatrudnieniowych, jak też zwiększenie kreacji trwałych miejsc pracy przez małe i średnie przedsiębiorstwa.

### 6.4. Propozycje zmian na rynku pracy postulowane przez PKPP Lewiatan

1. Wprowadzenie obowiązku zapewnienia powszechnej dostępności podstawowych usług rynku pracy, tj. pośrednictwa pracy, pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz doradztwa zawodowego dla wszystkich osób poszukujących pracy.
2. Powiązanie finansowania podejmowanych przez PSZ działań aktywizacyjnych, pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego z ich efektywnością.
3. Wprowadzenie nowych zasad kontraktowania usług rynku pracy i zmiana zasad ich finansowania. Kontraktacją objęci zostaną przede wszystkim ci bezrobotni, bądź nieaktywni zawodowo, których sytuacja jest szczególnie trudna i którzy wymagają indywidualnego wsparcia aktywizacyjnego dostosowanego do ich potrzeb.
4. Kontraktacja usług w wyżej wymienionym zakresie będzie powierzona wyspecjalizowanym z tym obszarze podmiotom, których celem jest doprowadzeniu jak największej liczby osób w możliwie krótkim czasie do zatrudnienia i wsparcie ich po rozpoczęciu pracy.
5. Płatność za zlecane usługi aktywizacyjne powiązane z osiąganymi efektami zatrudnienia.
6. W toku nowelizacji powiatowe urzędy pracy otrzymają instrumenty do skutecznego prowadzenia polityki rynku pracy. Wojewódzkie Urzędy Pracy zyskają możliwość wpływu na jakość realizowanych działań na rynku pracy, zarówno przez podmioty niepubliczne, jak i przez poszczególne powiaty.
7. Nowa i ważniejsza rola przypisana jest procesowi diagnozowania, planowania strategicznego na poziomie lokalnym oraz instrumentów rynku pracy. Powiatowe rady zatrudnienia staną się bardziej reprezentatywne oraz uzyskają możliwość merytorycznego uczestniczenia w kształtowaniu lokalnej polityki rynku pracy.
8. Zapewnienie rodzicom oraz uczniom szkół gimnazjalnych oraz ponadgimnazjalnych właściwego wsparcia merytorycznego przy dokonywaniu wyborów dalszej ścieżki edukacyjnej i/lub zawodowej.

9. Finansowanie kosztów ubezpieczenia społecznego absolwentów zatrudnianych na praktyki zawodowe oraz osób powracających na rynek pracy zatrudnianych na programy przygotowania zawodowego przez pierwsze 3 miesiące, pod warunkiem utrzymania stażu w takim samym wymiarze i wynagrodzeniu przez okres następujących 3 miesięcy.
10. Każdy pracodawca, który zatrudnia pracowników sezonowo (bez wsparcia finansowego z Funduszu Pracy lub innych źródeł nakierowanych na poprawę sytuacji na polskim rynku pracy), który stworzy możliwość pracy przez cały rok, będzie mógł uzyskać wsparcie finansowe dotyczące pozapłacowych kosztów pracy. Dofinansowaniu podlegają w całości pozapłacowe koszty pracy, tj. składki na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, rentowe i chorobowe w pozostałej części roku. Warunkiem ubiegania się o dofinansowanie jest przedłużenie sezonowej umowy o pracę na resztę roku kalendarzowego oraz złożenie wniosku określającego, w jaki sposób stworzone zostało miejsce pracy.
11. Zniesienie świadczeń przedemerytalnych od 2014 r. i zastąpienie ich obowiązkiem aktywizacji zawodowej. Ponadto już w chwili obecnej należy mieć na uwadze pracowników z przedsiębiorstw zagrożonych likwidacją i objąć ich systemem kształcenia zawodowego w ramach aktywnej polityki rynku pracy. Kwota przeznaczona na aktywizację zawodową powinna odpowiadać wysokości obecnego świadczenia przedemerytalnego (takie rozwiązanie nie zwiększa kosztów funkcjonowania systemu).



Lewiatan

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan zabiega o konkurencyjność polskiej gospodarki i sukces polskich przedsiębiorstw. Skupia 57 branżowych i regionalnych związków pracodawców oraz 17 członków indywidualnych – łącznie reprezentuje 3500 firm, zatrudniających ponad 600 tys. pracowników.

PKPP Lewiatan reprezentuje pracodawców w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Od momentu powstania, tj. od 1999 r. członkowie i eksperci PKPP Lewiatan zaopiniowali ponad 2000 projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących różnych sfer gospodarki, zabiegając o uwzględnienie postulatów przedsiębiorców w procesach legislacyjnych. Przygotowujemy też własne projekty legislacyjne.

PKPP Lewiatan stawia na wysoką jakość ekspertyzy prawnej i ekonomicznej. Tworzą ją eksperci biura konfederacji we współpracy ze specjalistami z firm członkowskich, wspierani przez grono wybitnych specjalistów.

PKPP Lewiatan jako jedyna polska organizacja pracodawców ma swoje biuro w Brukseli i jest członkiem BUSINESSEUROPE, największej organizacji pracodawców w Unii Europejskiej.

Osoby kontaktowe:

Małgorzata Rusewicz  
Kierownik projektu  
tel.: + 48 22 565 20 62  
fax: + 48 22 565 20 80  
email: [mrusewicz@pkpplewiatan.pl](mailto:mrusewicz@pkpplewiatan.pl)

Monika Zakrzewska  
Ekspert  
tel.: + 48 22 565 18 08  
fax: + 48 22 565 20 80  
email: [mzakrzewska@pkpplewiatan.pl](mailto:mzakrzewska@pkpplewiatan.pl)

Filip Pietkiewicz-Bednarek  
Koordynator  
kampanii świadomościowej  
tel.: + 48 22 565 18 12  
fax: + 48 22 565 20 80  
email: [fpietkiewicz@pkpplewiatan.pl](mailto:fpietkiewicz@pkpplewiatan.pl)

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych  
Lewiatan  
ul. Flory 9/4  
00-586 Warszawa  
[www.pkpplewiatan.pl](http://www.pkpplewiatan.pl)  
[www.polskieflexicurity.pl](http://www.polskieflexicurity.pl)



Instytut Badań Strukturalnych jest niezależną fundacją naukową, której celem jest prowadzenie i wspieranie badań podnoszących innowacyjność i konkurencyjność gospodarki. Fundacja inspiruje i prowadzi prace naukowo-badawcze z zakresu ekonomii, matematyki, metod informatycznych i ilościowych oraz nauk społecznych. Nasza działalność nakierowana jest na promowanie umiejętności praktycznego stosowania wyników naukowych w praktycznej polityce społeczno-gospodarczej na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Z tego względu w sposób szczególny angażujemy się w tworzenie i rozpowszechnianie narzędzi analitycznych oraz modeli ekonomicznych służących do oceny procesów gospodarczych i przewidywania wpływu interwencji publicznej na gospodarkę.

[www.ibs.org.pl](http://www.ibs.org.pl)



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Lewiatan

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY

