

Konfederacja Lewiatan  
Departament Pracy, Dialogu i Spraw Społecznych  
dr Grzegorz Baczewski



**REKOMENDACJE**  
na rzecz poprawy  
funkcjonowania  
ryнку pracy w Polsce





# Spis treści

## Wstęp

5

## 1. Zwiększenie poziomu aktywności zawodowej i skłonności do podejmowania pracy 9

- 1.1. Ograniczenie demotywującego do podejmowania pracy charakteru świadczeń społecznych 9
  - 1.1.1. Uelastycznienie progów uprawniających do świadczeń 9
  - 1.1.2. Racjonalizacja zasiłku dla bezrobotnych 9
- 1.2. Zwiększenie atrakcyjności podejmowania pracy na niskopłatnych stanowiskach pracy poprzez obniżenie klina podatkowego 10
- 1.3. Zwiększenie poziomu zatrudnienia kobiet 11
  - 1.3.1. Zmiana przepisów dotyczących wynagrodzeń chorobowych wypłacanych kobietom w okresie ciąży 12
  - 1.3.2. Zmiana w zakresie nabywania uprawnień do urlopu wypoczynkowego w okresie korzystania z urlopów związanych z rodzicielstwem 12
  - 1.3.3. Wprowadzenie kwot urlopowych dla ojców 12
  - 1.3.4. Zmiany w przepisach o telepracy 12
  - 1.3.5. Przyspieszenie procesu podnoszenia i wyrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 67 lat 13
  - 1.3.6. Ograniczenie poziomu rent rodzinnych i obniżenie krańcowej efektywnej stawki opodatkowania związanej z tym świadczeniem 13
- 1.4. Racjonalizacja obciążeń związanych z zatrudnianiem pracowników w celu zwiększenia skłonności firm do zwiększania zatrudniania 13
  - 1.4.1. Zmiany w obowiązkach przechowywania dokumentacji pracowniczej 13
  - 1.4.2. Uelastycznienie zasad rekompensowania za pracę w tzw. dodatkowym dniu wolnym od pracy 14
  - 1.4.3. Zwiększenie bezpieczeństwa związanego z zatrudnieniem pracowników 14

## 2. Ograniczanie segmentacji rynku pracy 15

- 2.1. Wprowadzenie jednej umowy o pracę 15
- 2.2. Wydłużenie okresu trwania umów na okres próbny 16
- 2.3. Określenie przejrzystych i prostych zasad rozwiązywania umowy o pracę 16
- 2.4. Wprowadzenie kontroli następczej zwolnienia przez związki zawodowe 16
- 2.5. Ograniczenie grup pracowników podlegających szczególnej ochronie przed zwolnieniem 17
- 2.6. Ułatwienie wypowiedzenia umowy o pracę w przypadku porzucenia pracy 18
- 2.7. Uregulowanie *job-sharingu* w polskim prawie pracy 18

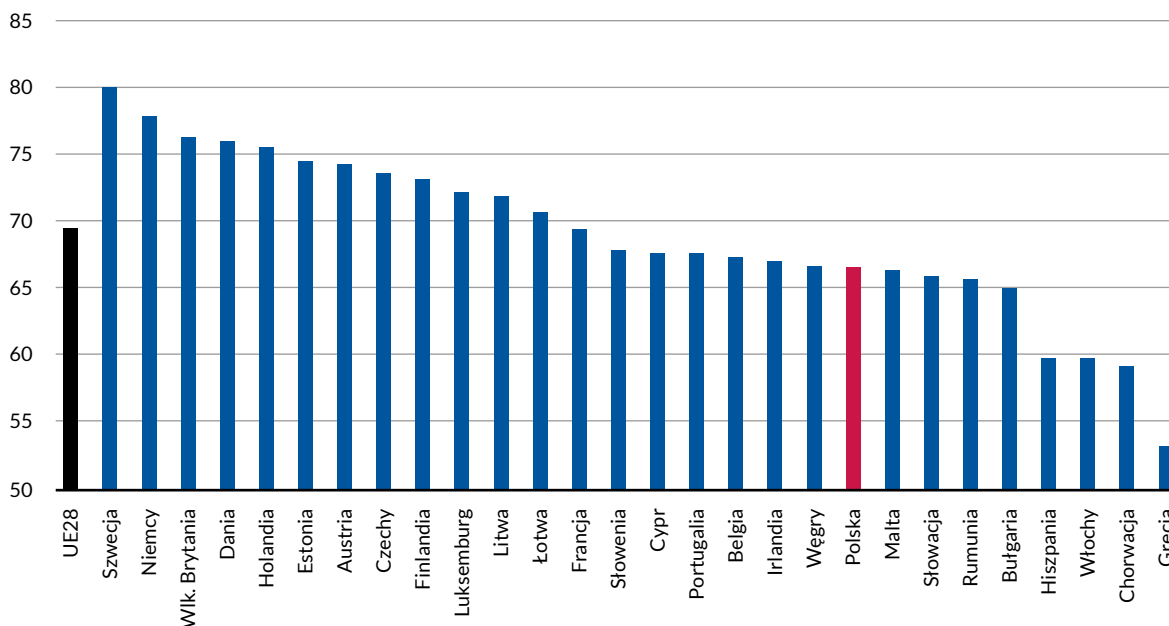
<b>3.</b>	<b>Lepsze dostosowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy</b>	<b>19</b>
3.1.	Zmiany Kodeksu Pracy na rzecz upowszechnienia uczenia się przez całe życie	20
3.2.	Zwiększenie udziału w uczeniu się przez całe życie wśród osób pracujących	21
3.3.	Poprawa jakości i dostępu do informacji o potrzebach kompetencyjnych dla rynku pracy i racjonalizacja wyboru ścieżki edukacyjnej	21
3.4.	Wzrost udziału kształcenia zawodowego w systemie edukacji i poprawa jego jakości oraz zdolności do zaspokajania potrzeb rynku pracy	22
3.5.	Lepsze dostosowanie studiów wyższych do potrzeb rynku pracy	24
<b>4.</b>	<b>Sprawniejsze funkcjonowanie rynku pracy</b>	<b>25</b>
4.1.	Lepsze funkcjonowanie urzędów pracy	25
4.1.1.	Rozwój partnerstw publiczno-prywatnych w zakresie aktywizacji zawodowej	25
4.1.2.	Kontraktacja usług aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych.	26
4.1.3.	Zmiana sposobu określania efektywności zatrudnieniowej	26
4.2.	Rozwój agencji zatrudnienia i rynku pracy tymczasowej	27
4.2.1.	Ograniczenie ryzyka funkcjonowania agencji pracy	27
4.2.2.	Wzmocnienie gwarancji/ zabezpieczeń pracowników tymczasowych	28
4.2.2.	Umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału pracy tymczasowej jako pełnoprawnej formy zatrudnienia	28



# Wstęp

Ponad ćwierć wieku przemian polskiej gospodarki pozwoliło na przesunięcie się nam w rankingu gospodarczym z pozycji europejskiego kopcuszka do grona państw o poziomie rozwoju zbliżonym do przeciętnego w Unii Europejskiej. W 1995 r. poziom naszego PKB na mieszkańca ledwie przekraczał 40% średniego PKB na mieszkańca w Unii Europejskiej. W roku przystąpienia do UE było to niemal 50%. W 2013 r. doszliśmy już niemal do 70% i bardzo zbliżyliśmy się do poziomu takich krajów jak Portugalia, czy Czechy. Ten awans postępował równolegle ze zmianami zachodzącymi na rynku pracy. Na początku 2004 r. tuż przed przystąpieniem do UE wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata wynosił 56,2% o 11,2 pkt. proc. mniej niż dzisiaj i o tyle samo mniej od ówczesnej średniej UE. Wskaźnik zatrudnienia w grupie 20-64 lata wzrósł do 66,7% w 2014 r. i wynosi o niespełna 3 pkt. proc. mniej niż średnia dla UE. Niemniej odstawiamy znacząco od państw o najwyższym poziomie zatrudnienia, jak: Szwecja – 80%, Niemcy – 77,7%, Wlk. Brytania – 76,2%, Holandia – 75,4%, czy Czechy – 73,5%. Bezrobocie (dane BAEL), które w momencie akcesji do UE wynosiło 20,7% (ponad dwukrotnie więcej niż średnia UE), dziś wynosi ok. 8%, prawie o 2 pkt. proc. mniej niż średnio w UE i 3 krotnie mniej niż w Grecji, czy Hiszpanii, krajach które w roku 2004 miały bezrobocie niższe niż w Polsce połowę.

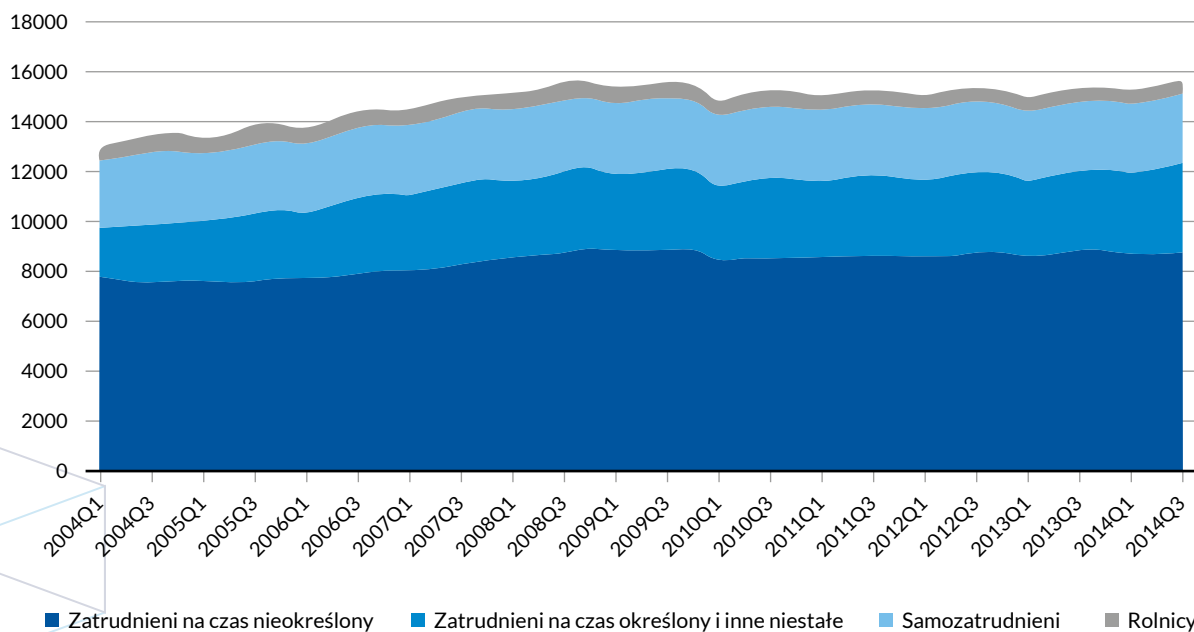
## Wskaźniki zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata w 2014 r.



Źródło: Eurostat

Te pozytywne zmiany wynikały z ograniczonego wpływu światowej recesji w latach 2008-2010 na polski rynek pracy. Przedsiębiorstwa w wielu przypadkach zastosowały wtedy strategię chomikowania pracy. Stosowano m.in. ograniczanie czasu pracy pracowników oraz elastyczne formy zatrudnienia w celu uniknięcia zwolnień. Dzięki temu firmy mogły szybciej i taniej powrócić do wcześniejszych poziomów produkcji w fazie ożywienia. Było to możliwe m.in. dzięki wprowadzeniu ruchomego czasu pracy, wydłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy oraz szczególnych rozwiązań dot. przestojów i zmniejszenia wymiaru czasu pracy. Pokazuje to, że wzrost elastyczności zatrudnienia jest czynnikiem, który nie tylko pozwala ograniczać negatywne skutki spowolnienia gospodarczego dla rynku pracy, ale może też istotnie przyczynić się do wzrostu zatrudnienia.

### Rodzaje zatrudnienia w Polsce w latach 2004-2014



Źródło: Eurostat

Wraz ze wzrostem zatrudnienia w Polsce zmianie uległa struktura zatrudnienia. W 2004 r. pracowało nieco ponad 13 mln os., pod koniec 2014 r. już 16,1 mln. Zmniejszył się udział pracujących w rolnictwie (z 4,4% do 2,8%), zatrudnionych na umowę o pracę na czas określony (z 60,5% do 56,7%) i samozatrudnionych (z 20,6% do 18%). Wzrósł wyraźnie udział zatrudnionych na tzw. umowy okresowe, czyli umowy o pracę na czas określony, ale też cywilnoprawne (z 14,8% do 22,5%). Szacuje się, że grupa pracujących wyłącznie na podstawie umów cywilnoprawnych to od 1 do 1,4 mln osób. Ostatnie badania Bilans Kapitału Ludzkiego (2015) pokazały jednak zdecydowanie lepszy obraz rynku pracy. W przypadku osób pracujących do 30 r.ż. które zakończyły edukację formalną zatrudnionych „tylko” na umowie cywilnoprawnej jest 7% podczas gdy umowę na etat ma 84% badanych. W przypadku pracujących i będących po 30 r.ż. „tylko” na umowie cywilnoprawnej jest 3% podczas gdy etat ma 91% badanych.

Mimo tych generalnie pozytywnych zmian trudno mówić, że sytuacja na polskim rynku pracy jest idealna. Polska ma wciąż bardzo wysoki odsetek osób biernych zawodowo, czyli takich które ani nie pracują, ani pracy nie szukają. Takich osób jest w Polsce ponad 32% (w wieku 15-64), co daje nam ósme miejsce w Unii Europejskiej. W krajach o wysokim poziomie aktywności, takich jak Szwecja, Holandia, Dania, Niemcy, czy Wielka Brytania, udział takiej grupy oscyluje wokół 20%. Zmiany struktury zatrudnienia wywołały z kolei problem dualizmu rynku pracy, na którym występują zbyt duże różnice w poziomie ochrony i uciążliwości regulacji wynikających z Kodeksu Pracy. W efekcie, część pracowników korzysta z nadmiernej ochrony i przywilejów, przyczyniając się do ograniczania efektywności funkcjonowania rynku, podczas gdy inna część, zatrudniona w sposób bardzo elastyczny pracuje w warunkach wysokiej niepewności.

Niski poziom aktywności zawodowej w Polsce będzie narastającym problemem wobec rozpoczynającego się trendu starzenia i zmniejszania populacji Polski. Wg najnowszych prognoz UE już w 2020 będzie w Polsce o 100 tys. mniej osób niż obecnie, a do 2060 z 38,5 mln zrobi się 33,2 mln osób. Szybciej ubywać będzie osób w wieku produkcyjnym. Z 27,2 mln w 2013, już w 2020 zostanie 25,5 mln, a w 2060 r. tylko 18 mln osób. Wynikać z tego będzie potrzeba uruchomienia rezerw na rynku pracy i zwiększenia poziomu aktywności, intensyfikacji polityki imigracyjnej, zwiększenia produktywności pracy i zastępowanie pracy niskoproduktywnej przez kapitał.

Konieczne będzie także lepsze dopasowanie kompetencji pracowników do potrzeb rynku pracy. Obecnie, wg. badania Bilans Kapitału Ludzkiego, aż 80% pracodawców poszukujących pracowników doświadcza trudności ze znalezieniem odpowiednich kandydatów. Niepokojący jest tu trend, który wskazuje, że respondentów doświadczających takich trudności wyraźnie przybywa (o 5 pkt. proc w ciągu 5 lat). Dlatego pilnym wyzwaniem jest lepsze dostosowanie programów i sposobu nauczania oraz struktury oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy oraz poprawa dostępu i upowszechnienie różnych form uczenia się przez całe życie. W tym kontekście ważne jest stworzenie przyjaznych przepisów prawa pracy ułatwiających godzenie pracy z różnymi rodzajami uczenia się.

### Odsetek pracodawców poszukujących osób do pracy i doświadczających trudności w znalezieniu odpowiednich kandydatów ( $N_{2010}=2483$ , $N_{2011}=2731$ , $N_{2012}=2686$ , $N_{2013}=2156$ , $N_{2014}=2652$ )



Źródło: BKL – Badanie Pracodawców 2010-2014

Sprawnie funkcjonujący rynek pracy w warunkach ciągłych zmian zachodzących w sferze gospodarczej powinien szybko i efektywnie kojarzyć oferty pracy z odpowiednimi osobami poszukującymi pracy. W warunkach globalnej konkurencji, skracających się cyklach życia produktów i upowszechniającym się projektowym sposobie zarządzania czas reakcji odgrywa zasadnicze znaczenie. Polska gospodarka nie będzie dobrze dostosowana do tych warunków o ile nie nastąpi usprawnienie procesu pośrednictwa pracy. Pracodawcy nie powinni zbyt długo czekać na zapewnienie wakatów, bo w ten sposób powstają starty wynikające z obniżonej produkcji lub nadmiernych kosztów zarządzania pracą w warunkach niedostatecznego zatrudnienia (np. wynagrodzenie za nadgodziny).

Wobec opisanych wyzwań postulujemy podjęcie opisanych niżej działań.





# 1. Zwiększenie poziomu aktywności zawodowej i skłonności do podejmowania pracy

## 1.1. Ograniczenie demotywującego do podejmowania pracy charakteru świadczeń społecznych

### 1.1.1. UELASTYCZNIENIE PROGÓW UPRAWNIAJĄCYCH DO ŚWIADCZEŃ

W Polsce świadczenia społeczne ustalane są na ogół na niskim poziomie, jednak ich otrzymywanie w wielu przypadkach uzależnione jest od spełnienia kryterium dochodowego, określonego jak stała granica dochodów na członka gospodarstwa domowego. Przy tak nieelastycznym sposobie definiowania uprawnień podjęcie pracy zarobkowej może być równoznaczne z utratą całości świadczenia, co przez członków gospodarstwa domowego może być potraktowane jako dodatkowy koszt podjęcia pracy (koszt utraconych korzyści). W związku z tym podejmowanie pracy, zwłaszcza na niskopłatnych stanowiskach, może być traktowane jako nieopłacalne, ponieważ zwiększenie ogólnego budżetu gospodarstwa domowego, będzie niewielkie. Dlatego potrzebny jest przegląd różnych świadczeń społecznych, pod kątem występowania progów pieniężnych, które mogą oddziaływać w opisany sposób na motywację do podejmowania pracy i wprowadzenie zasady stopniowego ograniczania wysokości świadczenia, proporcjonalnie do poziomu przekroczenia progu przewidzianego dla danego świadczenia. Dobrą praktyką do wykorzystania jest zmiana wprowadzona nowelizacją ustawy o świadczeniach rodzinnych, obowiązująca od 1 stycznia 2016 r., tzw. „złotówka za złotówkę”.

### 1.1.2. RACJONALIZACJA ZASIŁKU DLA BEZROBOTNYCH

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. Uprawnienie do zasiłku jest w Polsce istotnie ograniczone i dotyczy mniej niż 20% bezrobotnych. Natomiast regulacje dotyczące jego wysokości i długości wypłaty powinny być zmienione w taki sposób, aby były korzystniejsze z punktu widzenia wypełnienia podstawowej funkcji tego świadczenia, czyli zabezpieczenia dochodowego na czas aktywnego poszukiwania pracy.

Maksymalna długość pobierania zasiłku może być obecnie wydłużona aż do 365 dni w powiatach o szczególnie wysokiej stopie bezrobocia oraz w sytuacji, gdy osoba bezrobotna skończyła 50 lat i ma przynajmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku, lub ma na utrzymaniu dziecko do 15 roku życia. Wysokość świadczenia z kolei nie jest uzależniona od utraconych dochodów, tylko od stażu pracy poprzedzającego okres bezrobocia i może być podwyższona dla osób z co najmniej 20 letnim stażem pracy. Opisane cechy systemu zasiłków dla bezrobotnych powodują, że stopa zastąpienia dochodu z pracy zasiłkiem, choć dla większości nieatrakcyjna, może być szczególnie wysoka dla osób

starszych – z dłuższym stażem i niskimi wynagrodzeniami, które są dodatnio skorelowane z gorszymi kwalifikacjami, zwłaszcza w miejscowościach o wysokim poziomie bezrobocia. Oznacza to, że takie osoby łatwiej mogą wpadać w pułapkę bezrobocia i wydłużając do maksimum okres pozostawania bez pracy.

Rekomenduje się skrócenie maksymalnego okresu pobierania zasiłku do 180 dni miesiący (z zachowaniem mechanizmu obniżenia wysokości zasiłku po 3 miesiącach) 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.

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.

Prawo do zasiłku należy łączyć z wymogiem aktywnego poszukiwania pracy i objęciem aktywizacją zawodową. 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 zmienić przepisy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

## 1.2. Zwiększenie atrakcyjności podejmowania pracy na niskopłatnych stanowiskach pracy poprzez obniżenie klina podatkowego

Całkowity klin podatkowo-składkowy dla umowy o pracę wynosi w Polsce około 40% i w bardzo niewielkim stopniu zmienia się w zależności od wysokości wynagrodzenia. Klin podatkowy nakładany na nisko uposażone osoby (zarabiające 2/3 przeciętnej płacy) i samotnie wychowujące dzieci jest wyraźnie wyższy od średniej w UE. Przy nieznacznym zróżnicowaniu wysokości klina podatkowo-składkowego, jest on istotnym czynnikiem obniżania skłonności do podejmowania pracy w przypadku osób o niskim poziomie kwalifikacji, które mogą liczyć jedynie na zatrudnienie do prac prostych i niskopłatnych. Takí stan przyczynia się także do rozwoju dualizmu polskiego rynku pracy. Wykorzystanie umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę obniża wysokość klina dla obu stron (pracodawcy i pracownika), jest więc z punktu widzenia bieżących dochodów bądź kosztów dla obu stron atrakcyjne. Natomiast gotowość akceptacji, czy też chęć osiągnięcia wyższego dochodu za cenę niższej stabilności i nieopłacania składek, może być szczególnie duża właśnie wśród pracowników najstabiliej zarabiających.

Najbardziej efektywną ekonomicznie metodą osiągnięcia tego celu jest podniesienie kosztu uzyskania przychodu związanego ze stosunkiem pracy. Rozwiązanie takie byłoby korzystniejsze z punktu widzenia zwiększenia skłonności do podejmowania pracy, ponieważ redukowaloby wysokość zobowiązań podatkowych osób pracujących nie zmniejszając

szając ich w przypadku osób uzyskujących dochody z innych źródeł. W efekcie takiego zabiegu rosnąłby wynagrodzenie netto pracownika, bez wzrostu obciążeń związanych z zatrudnieniem dla pracodawcy. Podniesienie wymiaru tzw. kwoty wolnej od podatku PIT mogłoby przynieść podobny efekt dochodowy dla pracownika, ale przy znacznie większych kosztach fiskalnych. Objęłoby bowiem wszystkich podatników, a także nie prowadziłoby do relatywnego obniżenia obciążenia osób pracujących na podstawie umowy o pracę.

### 1.3. Zwiększenie poziomu zatrudnienia kobiet

Poziom zatrudnienia kobiet i mężczyzn różni się w Polsce aż o 15 pkt. proc (w grupie 20-64 lata), co jasnowo objawia się w wieku związanym z posiadaniem i wychowaniem dzieci oraz po 55 roku życia, gdy rosną zobowiązania opiekuńcze związane z posiadaniem wnuków lub innych osób zależnych wymagających stałej opieki. Czynniki, które wykluczają kobiety z zatrudnienia w tym okresie są ograniczony dostęp infrastruktury opiekuńczej dla dzieci i innych osób zależnych, niekorzystne regulacje prawa pracy z punktu widzenia skłonności pracodawców do zatrudnienia kobiet oraz niekorzystne rozwiązania w zakresie ubezpieczeń społecznych umożliwiające zbyt wczesną dezaktywizację.

Słabo rozwinięty system opieki nad dziećmi i edukacji przedszkolnej w Polsce stanowi poważną słabość strukturalną. Choć w ostatnim czasie dokonał się jednak istotny postęp w tym zakresie, poziom zaspokojenia potrzeb jest niedostateczny. W celu zwiększenia liczby gospodarstw domowych, w których pracują oboje rodzice, rząd powinien rozwijać sieć placówek opieki nad dziećmi, edukacji przedszkolnej i opieki długoterwałej.

W regulacjach dotyczących uprawnień pracowniczych na rzecz godzenia pracy z różnymi rolami społecznymi występuje dysproporcja uprawnień. Więcej przypada kobietom. Wynika to z faktu pełnienia przez kobiety ról społecznych niedostępnych dla mężczyzn (tj. macierzyństwo) lub tego, że to one częściej obciążone są obowiązkami, które mogą kolidować z pracą. Uprawnienia te bywają postrzegane przez potencjalnych pracodawców jak dodatkowy koszt lub niedogodność. Ryzyko jego wystąpienia zwykle oceniane jest jako wyższe w przypadku kobiet niż mężczyzn. Inaczej mówiąc, kiedy pracodawca podejmuje decyzję na etapie rekrutacji, którego z kandydatów na dane stanowisko wybrać i kalkuluje koszty-korzyści, w przypadku kobiet dodaje koszty związane z potencjalnym urlopem macierzyńskim, rodzicielskim i wychowawczym, zwolnieniami lekarskimi w okresie ciąży i potem na opiekę nad dziećmi itp. Ta luka przekłada się zatem na mniejszą skłonność do zatrudnienia kobiet lub proponowanie im niższego wynagrodzenia. Dlatego projektując rozwiązania na rzecz godzenia życia zawodowego z prywatnym (*WLB - Work-Life Balance*), należy zadbać o to, żeby prowadziły one także do poprawy pozycji kobiet na rynku pracy. Wymaga to po pierwsze, by były one jak najmniej obciążające dla pracodawców oraz po drugie, aby różnica w ich wykorzystaniu między mężczyznami i kobietami była mniejsza.

Zmiany w przepisach emerytalnych wprowadzone w 2012 roku, polegające na podwyższeniu ustawowego wieku emerytalnego do 67 lat przed upływem roku 2040 w przypadku kobiet to ruch w dobrym kierunku, ale należy go przyspieszyć. Zmiany wymaga też system rent rodzinnych, którego beneficjentami w 90% są kobiety. Jest on kosztowny i może osłabiać motywację do podjęcia pracy. Wynika to z wysokiej wartości świadczenia. Członkowie rodziny dziedziczą po zmarłym 85% emerytury. Jest to jeden z najwyższych współczynników wśród krajów OECD, a jego wartość przekracza poziom uznawany za niezbędny do utrzymania dotychczasowego poziomu życia przez współmałżonka zmarłej osoby. Poza tym niekorzystny z punktu widzenia aktywizacji zawodowej jest mechanizm obniżenia wysokości renty rodzinnej, jeśli pobierająca ją osoba osiąga jakieś dochody. Zmniejsza to motywację

do podjęcia pracy. Ograniczenie poziomu rent rodzinnych i obniżenie krańcowej efektywnej stawki opodatkowania związanej z tym świadczeniem przyczyni się do wzrostu zatrudnienia i zmniejszenia ogólnego obciążenia podatkowego.

### **1.3.1. ZMIANA PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH WYNAGRODZEŃ CHOROBOWYCH WYPŁACANYCH KobietOM W OKRESIE CIAŻY**

Obecnie przez okres pierwszych 33 dni zwolnienia chorobowego koszt wypłaty tego rodzaju wynagrodzeń spoczywa na pracodawcy. Wskazaniem rozwiązaniem byłoby przeniesienie tego obowiązku na Państwo, poprzez np. likwidację „wynagrodzenia chorobowego” i zastąpienia go od razu „zasiłkiem chorobowym” finansowanym od pierwszego dnia przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

### **1.3.2. ZMIANA W ZAKRESIE NABYWANIA UPRAWNIEŃ DO URLOPU WYPOCZYNKOWEGO W OKRESIE KORZYSTANIA Z URLOPÓW ZWIĄZANYCH Z RODZICIELSTWEM**

Obecnie okres absencji w pracy wydłuża się znacznie w momencie, gdy po powrocie z urlopu rodzicielskiego/wychowawczego pracownica (rzadziej pracownik) deklaruje zamiar wykorzystania zaległego oraz bieżącego urlopu wypoczynkowego. Poziom niepewności związany z długością absencji w pracy powoduje trudności w planowaniu stanu zatrudnienia i podziału pracy między pracowników. Ponadto naliczanie płatnego urlopu za okres nieobecności w pracy wynikającej z korzystania z urlopow macierzyńskiego, rodzicielskiego lub wychowawczego stanowi dodatkowy koszt zatrudnienia osób, które z tych urlopow korzystają. Dlatego proponuje się nie naliczanie prawa do urlopu wypoczynkowego za okres, w którym pracownik nie świadczył pracy, w związku z wykorzystaniem urlopow związanych z rodzicielstwem.

### **1.3.3. WPROWADZENIE KWOT URLOPOWYCH DLA OJCÓW**

Wprowadzenie wydłużonego do 52 tygodni urlopu rodzicielskiego spowodowało, przy obniżonej do 80% wynagrodzenia wysokości świadczenia spowoduje dłuższy okres nieobecności w pracy w przypadku kobiet posiadających dzieci. Powszechniejsze korzystanie kobiet z tego uprawnienia, pomimo dopuszczenia takiej możliwości także wśród mężczyzn, wynika z tego, że w mniejszym stopniu obciąża się budżet domowy. Żeby zmniejszyć dysproporcje w wykorzystywaniu tego uprawnienia między mężczyznami i kobietami, należy wprowadzić zasadę, że część urlopu (np. 60 dni) przysługuje wyłącznie ojcu. Ta część urlopu, o ile nie zostanie wykorzystana przez ojca, „przepada”, czyli nie może być wykorzystana przez matkę.

### **1.3.4. ZMIANY W PRZEPISACH O TELEPRACY**

Wykorzystanie nowoczesnych technologii pozwala na wykonywanie całości bądź części obowiązków zawodowych zdalnie, co znacznie ułatwia godzenie pracy zawodowej z życiem prywatnym. Bariere stanowią obowiązki wynikające z przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy – zniechęcające pracodawców do korzystania z tego narzędzia. Dlatego proponuje się przegląd i modyfikację przepisów utrudniających stosowanie telepracy, z uwzględnieniem obowiązków wynikających z przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy.

### **1.3.5. PRZYSPIESZENIE PROCESU PODNOSZENIA I WYRÓWNYWANIA WIEKU EMERYTALNEGO KOBIECI I MĘŻCZYŹN NA POZIOMIE 67 LAT**

Różnica w poziomie wskaźnika zatrudnienia między mężczyznami i kobietami w wieku 60-64 lata wynosi ponad 23 pkt. proc. Jest to w głównej mierze efekt uprawnień emerytalnych, które przedwcześnie wyłączają kobiety z rynku pracy. Zmiany w przepisach emerytalnych wprowadzone w 2012 roku, polegające na podwyższeniu ustawowego wieku emerytalnego do 67 lat przed upływem roku 2040 są zbyt wolne. Przyspieszenie tego procesu pozwoli na szybsze zwiększenie poziomu zatrudnienia kobiet w tym wieku i zwiększenia zasobów siły roboczej.

### **1.3.6. OGRANICZENIE POZIOMU RENT RODZINNYCH I OBNIŻENIE KRAŃCOWEJ EFEKTYWNEJ STAWKI OPODATKOWANIA ZWIĄZANEJ Z TYM ŚWIADCZENIEM**

Czynnikiem dezaktywacji kobiet z rynku pracy są renty rodzinne. Ich beneficjentami w 90% są kobiety, które dziedziczą po zmarłym 85% emerytury, a wysokość świadczenia jest obniżana, jeśli pobierająca ją osoba osiąga inne dochody, w tym z pracy. Proponuje się ograniczenie poziomu rent rodzinnych do wysokości zapewniającej utrzymanie dotychczasowego poziomu życia oraz zastosowanie elastycznego rozwiązania w zakresie obniżania wysokości świadczenia w przypadku uzyskiwania dochodów z pracy, w taki sposób aby zachęcić do łączenia świadczenia z pracą zarobkową.

---

## **1.4. Racjonalizacja obciążeń związanych z zatrudnianiem pracowników w celu zwiększenia skłonności firm do zwiększania zatrudniania**

W obecnym stanie prawnym przepisy dotyczące zatrudnienia tworzą wiele kosztownych i uciążliwych obowiązków, nakazów i zakazów uniemożliwiających skuteczne i elastyczne funkcjonowanie oraz generując dodatkowe koszty i obciążenia. To tworzy niekorzystny klimat do zwiększania zatrudnienia. Zmiany w tych pozornie drobnych sprawach dokonywane osobno nie przyniosą spektakularnych efektów, ale jeśli dodać je wszystkie do siebie, wówczas istotnie poprawi się ogólny klimat dla prowadzenia firmy i zatrudniania pracowników.

### **1.4.1. ZMIANY W OBOWIĄZKACH PRZECHOWYWANIA DOKUMENTACJI PRACOWNICZEJ**

Pracodawcy są obowiązani przechowywać w formie papierowej ogromne ilości dokumentacji pracowniczej. Duża rotacja zatrudnienia, powoduje, że z każdym rokiem przybywa archiwizowanych akt osobowych oraz rosną koszty ich przechowywania. Trudno nawet szacować koszty obowiązywania tych przepisów dla całej gospodarki.

Wprowadzenie alternatywnej wobec papierowej formy gromadzenia i przechowywania dokumentacji pracowniczej. Wykorzystanie możliwości jakie daje postęp techniczny i rozwijająca się digitalizacja do unowocześnienia systemu archiwizowania dokumentacji pracowniczej. Ograniczenie uciążliwości tego obowiązku poprzez weryfikację listy dokumentów wymagających przechowywania oraz określenie okresu przechowywania poszczególnych dokumentów stosownie do rzeczywistych potrzeb.

#### 1.4.2. UELASTYCZNIENIE ZASAD REKOMPENSOWANIA ZA PRACĘ W TZW. DODATKOWYM DNIU WOLNYM OD PRACY

Pracodawcy muszą reagować na bieżąco na zmienne zapotrzebowanie płynące z rynku i starają się stosować elastyczny czas pracy. Natrafiają jednak na przeszkody, jak m.in. brak możliwości wypłaty wynagrodzenia za pracę w sobotę.

Rozszerzenie zasad rekompensowania pracy świadczonej w tzw. wolne soboty, pozwoli na bardziej elastyczne gospodarowanie czasem pracy w firmach i przede wszystkim umożliwi pracownikom uzyskanie wyższego wynagrodzenia za pracę.

Rozszerzenie zasad rekompensowania pracy świadczonej w tzw. wolne soboty, co pozwoli stronom stosunku pracy na dokonanie wyboru i wypłatę wynagrodzenia za pracę w zamian za udzielanie dnia wolnego.

#### 1.4.3. ZWIĘKSZENIE BEZPIECZEŃSTWA ZWIĄZANEGO Z ZATRUDNIENIEM PRACOWNIKÓW

Odpowiadając przed swoimi klientami za pracę wykonaną przez swoich pracowników oraz powierzając im drogi sprzęt pracodawcy nie mają możliwości dostatecznego sprawdzenia, czy osoba, którą zatrudniają jest godna zaufania. Tymczasem odpowiedzialność materialna pracowników jest znacząco ograniczona.

Corocznie firmy ponoszą ogromne straty wynikające z utraconego lub zniszczonego mienia powierzonego pracownikom oraz w związku z koniecznością rekompensowania klientom strat wynikających z nielegalnych działań pracowników. Zdobyć wszechstronnej wiedzy na temat przyszłego pracownika wynika z wymogów konkurencyjności, potrzeby ochrony interesów firmy, konieczności doboru odpowiednich ludzi do zespołu i ograniczenia ryzyka osobowego oraz socjalnego. Z tego powodu należałoby rozszerzyć możliwość pozyskiwania wiedzy o kandydatach do pracy. Potrzebne jest w szczególności wprowadzenie możliwości badania przeszłości kryminalnej pracowników, w uzasadnionych przypadkach, gdy wymaga tego rodzaj pracy (np. dostęp do pieniędzy). Powinno to ograniczyć ryzykowne sytuacje oraz zmniejszyć łączny koszt strat. Może także wpłynąć korzystnie na stosowanie różnych elastycznych rozwiązań zatrudnienia wymagających zwiększonego zaufania do pracownika.



## 2. Ograniczanie segmentacji rynku pracy

Polski rynek pracy odznacza się bardzo silną i dość złożoną segmentacją. Wynika ona z różnych poziomów obciążeń składkowo-podatkowych oraz obowiązków i uprawnień pracowniczych dla różnych rodzajów umów. W szczególności umowa o pracę na czas nieokreślony postrzegana jest przez pracodawców jako kosztowna i niekorzystna, ze względu na trudności i koszty związane z jej rozwiązaniem. W przypadku umów o pracę mamy do czynienia z długotrwałymi i nieprzewidywalnymi procedurami rozstrzygnięcia sporów dotyczących zwolnień, uciążliwymi wymogami w zakresie przywracania do pracy i stosunkowo krótkim okresem próbnym. W efekcie około 7 % wszystkich zatrudnionych nie podlega kodeksowi pracy, lecz przepisom prawa cywilnego. Polska jest również jednym z krajów OECD, w których poważny problem stanowi zatrudnienie nieoficjalne. Uproszczenie i sprawniejsze egzekwowanie przepisów prawa pracy i podatkowych powinno zmniejszyć zakres występowania tego zjawiska. Należy ograniczyć oddziaływanie mechanizmów rynkowych wymuszających optymalizację kosztów pracy, zwłaszcza w zamówieniach publicznych, gdzie praktyka stosowania najniższej ceny, jako głównego kryterium wyboru ofert doprowadziło do zaburzenia zasad uczciwej konkurencji.

### 2.1. Wprowadzenie jednej umowy o pracę

Proponuje się przeprowadzenie kompleksowej zmiany Kodeksu pracy dotyczącej regulacji stosunku pracy. Ideą zmiany jest zrównanie umów o pracę na czas określony z umowami o pracę na czas nieokreślony. W miejsce obowiązujących obecnie różnych rodzajów umów o pracę wprowadza się jeden rodzaj umowy o pracę, w którym uprawnienia pracownicze i poziom ochrony byłyby uzależnione od stażu pracy u danego pracodawcy.

W szczególności określono by w taki sposób poszczególne uprawnienia związane z rozwiązywaniem umowy o pracę, takie jak: okres wypowiedzenia, uzasadnienie wypowiedzenia, wysokość odszkodowania lub odprawy pieniężnej. Przy okazji zrównania uprawnień dla umów na czas określony i nieokreślony należałoby uelastyczyć rozwiązania stosowane dotychczas w przypadku tego drugiego rodzaju umów. Dlatego postulujemy wprowadzenie następujących okresów wypowiedzenia:

- 2 tygodnie – jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż 12 miesięcy,
- 1 miesiąc – jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 12 miesięcy,
- 2 miesiące – jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 36 miesięcy.

Jako osobny rodzaj umowy należy zachować jednak umowę na okres próbny, ze względu na jej specyficznym charakter, podobnie jak umowa na zastępstwo.



---

## 2.2. Wydłużenie okresu trwania umów na okres próbny

Ograniczenie umów na okres próbny do 3 miesięcy powoduje, że polscy pracodawcy mają jeden z najkrótszych okresów na sprawdzenie przyszłego pracownika wśród krajów OECD. W Wlk. Brytanii, czy Irlandii okres ten wynosi 12 miesięcy, a najczęściej jest to 5-6 miesięcy. Zbyt krótki okres próbny powoduje, że pracodawcy nie mają możliwości odpowiedniego dopasowania pracownika do stanowiska. W efekcie w początkowym okresie zatrudnienia postępują się umowami cywilnoprawnymi lub na czas określony jako elastyczniejszą formą zatrudnienia, ograniczającą koszty ewentualnej nieudanej rekrutacji.

Strony stosunku pracy powinny mieć możliwość skorzystania z dłuższego okresu próbnego. W obecnych warunkach, gdy firmy wdrażają nowoczesne technologie, wprowadzają różne innowacje, powierzają pracownikom drogi sprzęt, ograniczają zakres podporządkowania dając pracownikom większy zakres swobody i samodzielności, nie można przyjąć, że racjonalny okres próbny wynosi zaledwie 3 miesiące. W związku z tym postulujemy wydłużenie możliwości zawarcia umów na okres próbny do 6 miesięcy.

---

## 2.3. Określenie przejrzystych i prostych zasad rozwiązywania umowy o pracę

W Polsce mamy do czynienia z długotrwałymi i nieprzewidywalnymi procedurami rozstrzygania sporów dotyczących zwolnień oraz uciążliwymi wymogami w zakresie przywracania do pracy. Jest to jedna z głównych przyczyn unikania umów o pracę na czas nieokreślony, jako tej formy stosunku pracy w przypadku której, zwolnienie pracownika jest najtrudniejsze i najbardziej skomplikowane.

Dookreślenia wymagają przepisy dotyczące podawania uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę oraz zmieniona powinna być praktyka sądowa w zakresie ochrony pracownika przed nieuzasadnionym zwolnieniem. W sytuacji sporu sąd powinien koncentrować się na rozpatrzeniu, czy zwolnienie pracownika było zasadne, a nie czy pracodawca jest w stanie udowodnić wystąpienie uzasadnienia podanego w wypowiedzeniu. Należy też zrezygnować z możliwości orzekania przez sąd o przywróceniu pracownika do pracy. Rodzi to kłopotliwe skutki dla obu stron. W zamian możliwe jest wprowadzenie wypłaty odszkodowania za wypowiedzenie nieuzasadnione lub naruszające przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę.

---

## 2.4. Wprowadzenie kontroli następczej zwolnienia przez związki zawodowe

Obecnie w Kodeksie pracy zapisano obowiązek pracodawcy poinformowania reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej o zamiarze wypowiedzenia mu umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, w celu uzyskania opinii. Realizacja tego obowiązku nastręcza trudności, ponieważ pracodawca nie ma dostępu do imiennych list członków zakładowych związków zawodowych. Ponadto przy realizacji tego obowiązku zdarzają się przypadki „wycieku” informacji. Pracownik dowiadyuje się o zamiarze i podejmuje kroki mające na celu uniemożliwienie pracodawcy wręczenia mu wypowiedzenia.



W związku z opisanymi trudnościami oraz mając na uwadze, że opinia związków zawodowych w sprawie wypowiedzenia umowy nie jest wiążąca dla pracodawców, proponuje się zmianę przepisów polegającą na wprowadzeniu następczej kontroli związkowej zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę. Związki zawodowe byłyby informowane o zamiarze wypowiedzenia równocześnie z wręczeniem wypowiedzenia pracownikowi. Opinia związków zawodowych służyłaby wówczas jako dowód w postępowaniu sądowym, jeżeli wypowiedzenie byłoby niezasadne.

## 2.5. Ograniczenie grup pracowników podlegających szczególnej ochronie przed zwolnieniem

Zbyt szeroki jest obecnie zakres szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę. Istnieje ponad 40 grup pracowników korzystających ze szczególnej ochrony. W przypadku zwolnień grupowych bezwzględna ochrona stosunku pracy przyznana została m.in.: osobom w wieku przedemerytalnym (na 4 lata przed emeryturą), kobietom w ciąży i na urlopie macierzyńskim, członkom zarządu zakładowej organizacji związkowej, członkom rady pracowniczej, społecznym inspektorom pracy, pracownikom powołanym do czynnej służby wojskowej. Jeżeli nie jest możliwe dalsze zatrudnianie ich na dotychczasowych stanowiskach pracy, pracodawca może jedynie wypowiedzieć im warunki pracy i płacy. Gdy powoduje to obniżenie wynagrodzenia, mają prawo do dodatku wyrównawczego. Wypłacany jest on do końca okresu, w którym są objęci szczególną ochroną stosunku pracy. W przypadku innych grup szczególna ochrona polega na dopuszczeniu wypowiedzenia umowy o pracę lub zmiany jej treści pod warunkiem uzyskania zgody właściwego organu (np. rady, kolegium, starosty), upływu czasu (np. odzyskanie zdolności do pracy) albo w wypadkach, w których kodeks pracy dopuszcza dokonanie tych czynności. Przepisy dotyczące szczególnej ochrony są rozsiane w różnych ustawach i pozostawiają trudności interpretacyjne. Szeroki zakres ochrony nadmiernie ogranicza pracodawców w prowadzeniu własnej polityki zatrudnienia i racjonalnym zarządzaniu firmą. Brak elastyczności w tym zakresie i związane z tym koszty mogą być kompensowane przez utrzymywanie wysokiego poziomu elastyczności zatrudnienia w przypadku pozostałych pracowników. Należy także zauważyć, że podleganie szczególnej ochronie może być czynnikiem pogarszającym sytuację danej grupy pracowników, ponieważ unikając nadmiernej sztywności zatrudnienia pracodawcy mogą powstrzymać się od zatrudnienia tych pracowników lub zwalniać ich przed nabyciem uprawnień ochronnych. Dlatego proponujemy dokonanie weryfikacji grup pracowników podlegających ochronie przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę, określenie celowości istnienia takiej ochrony i wypracowanie zmian w przepisach. W szczególności postulujemy zniesienie lub skrócenie okresu ochrony pracowników w wieku przedemerytalnym. Należy też doprecyzować w Kodeksie pracy definicje związane z wiekiem emerytalnym i ochroną przedemerytalną, aby były czytelniejsze zarówno dla pracodawców, jak i pracowników.

Ponadto należy ograniczyć uprawnienia ochronne dla pracowników uprawnionych do urlopu wychowawczego, korzystających na własny wniosek z obniżonego wymiaru czasu pracy. Ochrona nie powinna w takiej sytuacji przysługiwać, ewentualnie może przysługiwać dopiero, gdy wymiar zostanie zmniejszony co najmniej do połowy wymiaru czasu pracy. W takiej sytuacji powinno zostać powszechnie dopuszczone wypowiedzenie z przyczyn niedotyczących pracownika innych niż upadłość lub likwidacja pracodawcy, np. z powodu likwidacji stanowiska pracy spowodowanego problemami ekonomicznymi. Obecnie dopuszcza się je tylko w firmach zatrudniających do 20 pracowników.

---

## 2.6. Ułatwienie wypowiedzenia umowy o pracę w przypadku porzucenia pracy

Obecnie brak jest możliwości rozwiązania umowy z winy pracownika w wyniku jego nieusprawiedliwionej nieobecności, nawet jeżeli można założyć, że osoba ta do pracy już nie powróci. Rodzi to niepotrzebne trudności formalne, czasami trudne do spełnienia, w związku z problemem ze skontaktowaniem się z pracownikiem. Obecnie pracodawca może rozwiązać umowę o pracę z pracownikiem dopiero po otrzymaniu potwierdzenia odbioru przez niego pisma o rozwiązaniu umowy o pracę, co niekiedy trwa bardzo długo, a pracodawca ponosi koszty związane z administracją kadrową takiej osoby, która porzuciła pracę i nie kontaktuje się z pracodawcą.

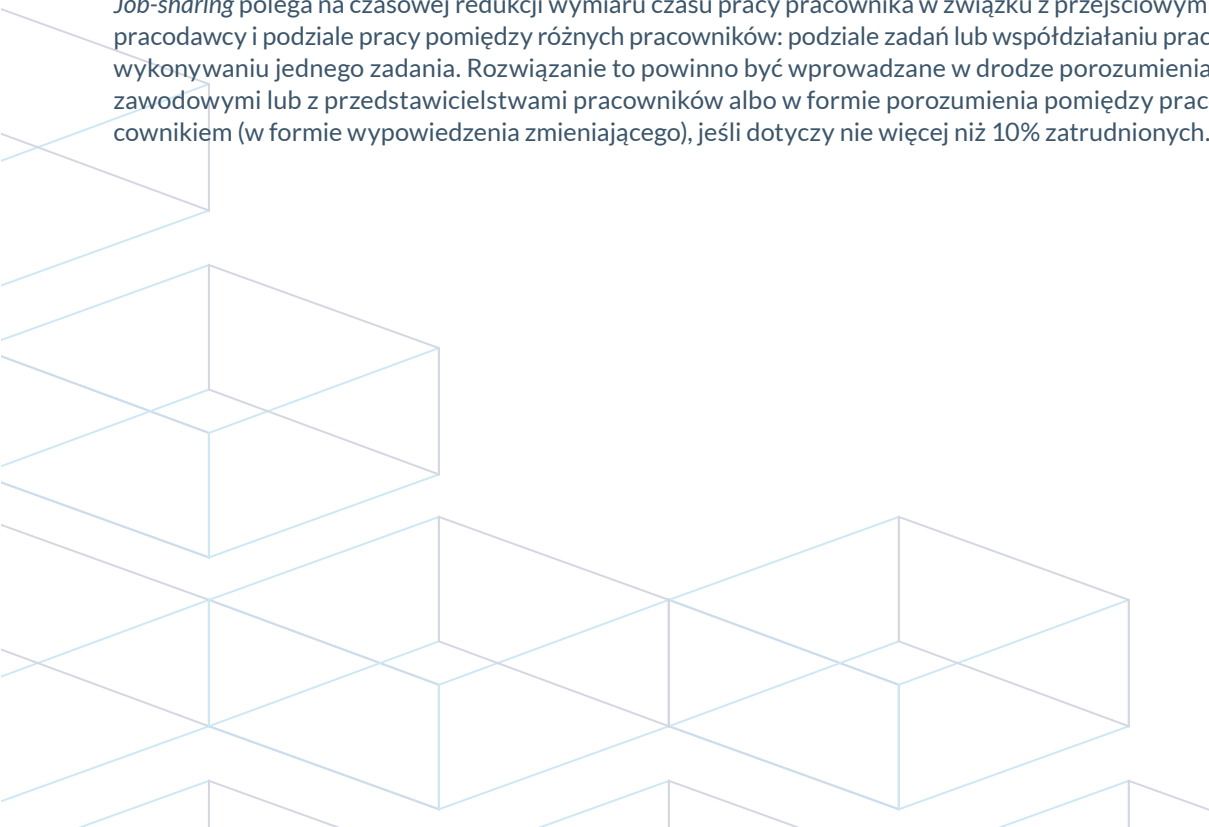
Dlatego należy wprowadzić do Kodeksu Pracy przepis, który powodowałby automatyczne rozwiązanie umowy o pracę po 14 dniach nieusprawiedliwionej nieobecności (Art. 52 Kodeksu pracy). Rozwiązanie umowy o pracę powinno nastąpić automatycznie i pracodawca nie powinien być zobowiązany do dostarczenia pisma o rozwiązaniu umowy o pracę, tylko świadectwa pracy.

---

## 2.7. Uregulowanie *job-sharingu* w polskim prawie pracy

Jednym z elementów elastyczności w stosunkach pracy, która nie zagraża stabilizacji zatrudnienia i bezpieczeństwu pracowników jest większa możliwość dostosowywania organizacji pracy do rzeczywistych potrzeb pracodawców. W polskim prawie brakuje regulacji, które funkcjonują w wielu państwach, a które z jednej strony dają możliwość dla pracodawcy dostosowania do przejściowych trudności ekonomicznych, jednocześnie pozwalając im na zachowanie poziomu zatrudnienia.

*Job-sharing* polega na czasowej redukcji wymiaru czasu pracy pracownika w związku z przejściowymi trudnościami pracodawcy i podziale pracy pomiędzy różnych pracowników: podziale zadań lub współdziałaniu pracowników przy wykonywaniu jednego zadania. Rozwiązanie to powinno być wprowadzane w drodze porozumienia ze związkami zawodowymi lub z przedstawicielstwami pracowników albo w formie porozumienia pomiędzy pracodawcą a pracownikiem (w formie wypowiedzenia zmieniającego), jeśli dotyczy nie więcej niż 10% zatrudnionych.



### 3. Lepsze dostosowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy

Notowany w ostatnim czasie wzrost popytu na pracę dość wyraźnie wiąże się z rosnącymi trudnościami ze znalezieniem odpowiednich pracowników. Według Badania Bilans Kapitału Ludzkiego (BKL) w 2014 r. już 80% pracodawców, którzy rekrutowali pracowników, wskazywało na problemy w pozyskaniu pracowników spełniających ich oczekiwania. Obserwuje się tu systematyczny wzrost w ciągu ostatnich 5 lat, łącznie o 5 pkt. proc. Wynika z tego, że przy zakładanym dalszym wzroście zapotrzebowania na pracę trudności ze znalezieniem pożądaných pracowników będą nadal rosły i wkrótce mogą przybrać ogromne rozmiary, o ile nie podejmiemy pilnych działań na rzecz uzupełnienia braków.

Dane dotyczące problemów rekrutacyjnych potwierdzają, że rokrocznie więcej takich utrudnień deklarują mniejsi pracodawcy. Wynika to z lepszych warunków oferowanych zatrudnianym w większych przedsiębiorstwach oraz siły rozpoznawalności dużych firm, co ułatwia znalezienie odpowiednich pracowników. Ponadto większe firmy lepiej radzą sobie z przygotowaniem pracowników do wykonywania określonych zadań, podczas gdy w mniejszych i mikro firmach oczekuje się, że nowy pracownik będzie gotów do podjęcia pracy od pierwszego dnia. Dlatego od wiosny 2012 r. rośnie deklarowany poziom niezadowolenia najmniejszych pracodawców z braku podaży odpowiednio kwalifikowanej siły roboczej. W kontekście tej prawidłowości istotne jest, że udział mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MMŚP) w ogólnej liczbie przedsiębiorstw od lat utrzymuje się na wysokim poziomie ok. 99,8% ogólnej liczby firm działających w Polsce. Absolutna większość (96%) w tej grupie to mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające do 9 pracowników). To więcej niż średnia dla Unii Europejskiej, gdzie mikrofirmy to ok. 92,5% wszystkich przedsiębiorstw. Firmy małe (zatrudnienie od 10 do 49 pracowników) stanowią ok. 3,18% ogólnej liczby firm sektora MMŚP (57,1 tys.). Natomiast firmy duże, czyli te które wykazują największą skłonność do tworzenia miejsc pracy to jedynie 0,18% ogólnej liczby przedsiębiorstw aktywnych (3,2 tys.).

Warto zauważyć, że według BKL drugim najważniejszy dla pracodawców czynnikiem oceny przydatności pracownika, czy kandydata do pracy, obok wyuczonego zawodu, jest doświadczenie w danym zawodzie. Pracodawcy nie szukają zatem kogoś, kto posiada dokument potwierdzający zdobycie danego zawodu, ale obok tego dokumentu może wykazać się doświadczeniem, co świadczy o tym, że faktycznie ten zawód potrafi się wykonywać. Wymagania dotyczące doświadczenia zawodowego mogą być, zwłaszcza dla młodych ludzi, dużym utrudnieniem w wejściu na rynek pracy. Rozwiązaniem tego problemu powinno być upowszechnienie systemu tzw. kształcenia dualnego, które polega na tym, że mniejszą część czasu przeznaczają się na naukę teorii w szkole, a większą na praktyczną naukę zawodu w miejscu pracy. Ci, którzy już skończyli naukę powinni uzupełnić braki w doświadczeniu poprzez udział w stażach i praktykach zawodowych.

Badania BKL wskazują, że nieco ponad połowa pracodawców była zadowolona z umiejętności swoich pracowników. Prawie drugie tyle pracodawców przyznało, że wprowadzić kompetencje zatrudnionych osób są zadowolające, ale mimo wszystko należałoby ich doszkolić. Bardziej zadowoleni z kompetencji zatrudnionych osób byli najmniejsi pracodawcy, zatrudniający do 10 osób. Wśród największych podmiotów zaledwie jedna czwarta dzieli ten pogląd. Zdaniem pracodawców dostrzegających braki kompetencyjne pracowników potrzebne są działania na rzecz roz-

woju najbardziej pożądaných kompetencji, w przypadku których zdiagnozowano także największe deficyty, czyli kompetencji:

- zawodowych;
- samoorganizacyjnych;
- interpersonalnych;
- biurowych oraz kognitywnych.

W stosunku do większości pracowników pracodawcy stawiają wymóg posiadania umiejętności uczenia się i elastycznego dostosowania do zmian. Wynika z tego, że uświadomili sobie, iż budowanie i utrzymanie pozycji na rynku, na którym nieustannie zachodzą procesy zmian i rozwoju, wymaga ciągłego rozwoju i aktualizacji kompetencji ze strony pracowników. Tymczasem wskaźnik uczestnictwa dorosłych Polaków w nieobowiązkowych kursach i szkoleniach kształtował się na poziomie 14% (3,5 mln osób). Wyniki badań BKL wskazują, że 5-6% Polaków corocznie uczestniczy tylko i wyłącznie w obowiązkowych kursach i szkoleniach. Zdecydowana większość Polaków (63%) w żaden sposób nie podnosiła w ciągu ostatniego roku swoich kompetencji, nawet poprzez samokształcenie, zaś aż 34% deklaruje, że nigdy nie uczestniczyło w kursach, szkoleniach, warsztatach, praktykach lub innych formach doskonalenia.

### 3.1. Zmiany Kodeksu Pracy na rzecz upowszechnienia uczenia się przez całe życie

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 z pracy. Część świadczeń określonych w kodeksie pracy związanych z podnoszeniem kwalifikacji jest bowiem świadczeniami obowiązkowymi, tj. udzielenie urlopu szkoleniowego oraz konieczność zwolnienia 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.

### **3.2. Zwiększenie udziału w uczeniu się przez całe życie wśród osób pracujących**

Podstawowym instrumentem wspomagającym pracodawców w rozwoju kapitału ludzkiego firmy powinien być Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS). Jednak obecne regulacje i praktyka stosowania KFS wymaga zmian, które z jednej strony pozwolą na zwiększenie efektywności wydatków z KFS, z drugiej, ograniczą zbędne obciążenia biurokratyczne, a z trzeciej, ograniczą poziom uznaniowości urzędników w przyznawaniu środków z KFS. Ważne jest także ograniczenie nieprawidłowości, które ujawniły się w dotychczasowej praktyce funkcjonowania KFS.

W pierwszej kolejności istnieje potrzeba ujednoczenia i wystandardyzowania dokumentacji potrzebnej do wnioskowania i rozliczenia środków z KFS we wszystkich urzędach pracy oraz ograniczenia zbędnej dokumentacji. Po drugie, ujednoczenia w ramach urzędów pracy i zwiększenia transparentności wymaga proces zbierania wniosków i wydawania decyzji o przyznaniu dofinansowania z KFS. Ponadto kryteria przyznania środków nie powinny być merytoryczne, a jedynie proceduralne. Proponuje się wykorzystanie opracowanego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości Rejestru Usług Rozwojowych (RUR) i zawartej w nim definicji usługi rozwojowej, do określenia usług podlegających dofinansowaniu w ramach KFS oraz do weryfikacji podmiotów świadczących usługi rozwojowe. Ponadto proponuje się wyznaczyć określoną, ryczałtową, maksymalną stawkę dofinansowania za godzinę szkolenia lub jednostkę usługi rozwojowej, co zachęci wnioskodawców do racjonalizowania wydatków podlegających dofinansowaniu z KFS. Należy także zwrócić uwagę, że w obecnym systemie oceny efektywności funkcjonowania poszczególnych urzędów pracy zabrakło wskaźników w zakresie rozdysponowania środków KFS. Wskaźniki takie powinny być istotnym elementem takiego systemu, aby motywować urzędy pracy do ubiegania się o środki KFS oraz większego zaangażowania w promocję i rozdysponowanie środków KFS wśród przedsiębiorców, co przełoży się na efektywniejsze podnoszenie kompetencji lokalnych pracowników i przedsiębiorców. Wszystkie opisane wyżej rozwiązania wzajemnie się uzupełniają i powinny być przyjęte i wdrożone łącznie.

### **3.3. Poprawa jakości i dostępu do informacji o potrzebach kompetencyjnych dla rynku pracy i racjonalizacja wyboru ścieżki edukacyjnej**

Obecnie brak jest miarodajnej analizy i właściwego systemu monitorowania zmian dotyczących zapotrzebowania rynku pracy na konkretne zawody na poziomie centralnym oraz regionalnym, w tym brak łatwo dostępnej informacji dla młodych ludzi podejmujących decyzję o wyborze szkoły, czy kierunku studiów o zapotrzebowaniu pracodawców na konkretne zawody. W konsekwencji występuje nadpodaż kierunków kształcenia, na które nie ma realnego zapotrzebowania na rynku pracy, a dokonywane przez młodych ludzi wybory kierunku kształcenia, są nieracjonalne z punktu widzenia zapotrzebowania rynku pracy na kwalifikacje.

Dlatego niezbędna jest poprawa jakości monitorowania i prognozowania potrzeb rynku pracy poprzez cykliczną analizę kwalifikacji wymaganych w poszczególnych zawodach i ścisłą współpracę z biznesem. Służyć temu powinno:

- prognozowanie popytu na pracę w poszczególnych sektorach, zawodach i regionach kraju;
- tworzenie kierunków kształcenia zgodnie z dokonywaną okresowo analizą w przedmiocie popytu na określone zawody;
- monitorowanie danych statystycznych dotyczących zatrudnienia absolwentów według poszczególnych zawodów lub dziedzin kształcenia;
- monitorowanie losów absolwentów szkół, głównie pod kątem ich zatrudnienia w zawodzie wyuczonym lub potwierdzonej kwalifikacji;
- upowszechnienie i poprawa jakości doradztwa zawodowego w szkołach gimnazjalnych, w tym zwłaszcza poprawa informacji o bieżących i przyszłych potrzebach rynku pracy oraz perspektywach zawodowych, w zależności od wyboru ścieżki edukacyjnej;
- informowanie rodziców i uczniów o możliwościach i konsekwencjach wyboru określonych ścieżek zawodowych, na podstawie wiarygodnych i obiektywnych danych o potrzebach rynku pracy oraz monitoringu losów absolwentów szkół, w tym zwłaszcza zawodowych i wyższych.

### 3.4. Wzrost udziału kształcenia zawodowego w systemie edukacji i poprawa jego jakości oraz zdolności do zaspokajania potrzeb rynku pracy

Boom edukacyjny na poziomie wyższym, z którym mamy w Polsce do czynienia od lat powoduje, że przybywa osób z wykształceniem wyższym (wg klasyfikacji Eurostat ISCED 5-8), ale ubywa tych które mają wykształcenie średnie (ISCED 3-4). W szczególności brakuje fachowców, którzy byliby w stanie wykonywać prace fizyczne wymagające konkretnych kwalifikacji. Zbyt mała część uczniów wybiera szkolnictwo zawodowe, zarówno zasadnicze, jak i techniczne. Na rynku pracy znaczna część popytu na pracę dotyczy tzw. fachowców, którzy nie muszą mieć wyższego wykształcenia, ale powinni mieć konkretne umiejętności. Dlatego ważne jest żeby odpowiednia część uczniów wybierała naukę zawodu, zarówno w szkołach zasadniczych, jak i w technikach. Większość uczniów w Polsce, jednak wybiera liceum i to z zamiarem pójścia na studia. Co więcej na tych studiach też nie uczy się tego co trzeba i nie w ten sposób jak trzeba. Kierunki nauki i szkoły wybierane przez uczniów nie pokrywają się z potrzebami rynku pracy. W szczególności odczuwana jest obecnie potrzeba zwiększenia skłonności do nauki w szkołach zawodowych, należy jednak zadbać o to aby były to szkoły dostarczające kwalifikacji faktycznie potrzebnych na rynku pracy.

Dla pracodawców niezwykle istotnym czynnikiem oceny przydatności pracownika do pracy jest doświadczenie w danym zawodzie. Pracodawcy nie szukają kogoś, kto posiada tylko dokument potwierdzający zdobycie danego zawodu, ale są w stanie wykazać się doświadczeniem, potwierdzającym, że faktycznie ten zawód potrafią wykonywać. W przypadku młodych ludzi trudno o nabywanie doświadczenia w okresie odbywania nauki, dlatego ważne jest upowszechnienie, zwłaszcza w szkołach zawodowych, ale również w szkołach wyższych na kierunkach tzw. praktycznych, systemu tzw. kształcenia dualnego, które polega na tym, że część czasu przeznaczana się na naukę teorii w szkole, a większą na praktyczną naukę zawodu w miejscu pracy. W przypadku osób, które już ukończyły naukę, albo niedługo ją skończą i nie jest już możliwa zmiana programów nauczania, narzędziem do uzupełnienia braków w doświadczeniu zawodowym są staże zawodowe.

Aby zwiększyć udział osób zdobywających kwalifikacje w szkołach zawodowych należy przede wszystkim spopularyzować i uatrakcyjnić ten rodzaj nauki. Powinno się to odbywać poprzez:

1. prezentowanie w szkołach informacji o zawodach i perspektywach zawodowych na rynku pracy oraz organizowanie wycieczek i spotkań z przedstawicielami zawodów, zakładów pracy i szkół zawodowych;
2. podniesienie prestiżu społecznego zawodów, w stosunku do których zgłaszany jest znaczący popyt oraz identyfikowane są trudności z pozyskiwaniem pracowników;
3. wprowadzenie przejrzystych i adekwatnych zasad wynagradzania uczniów za pracę wykonywaną w ramach praktycznej nauki zawodu.

Poprawa jakości oferty szkół zawodowych wymaga lepszego powiązania kształcenia z lokalnym biznesem. W tym celu należy:

1. stworzyć mechanizmy współpracy pomiędzy zakładem pracy lub grupą zakładów pracy, samorządem terytorialnym i ministerstwem edukacji narodowej wspomagającego tworzenie szkół zawodowych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego;
2. stworzyć na podstawie zdiagnozowanych lokalnych potrzeb kompetencyjnych klastry pracodawców o wspólnych lub zbliżonych potrzebach w obszarze zasobów ludzkich i zorganizować oraz wspierać współpracę tych klastrów z lokalnymi szkołami wyższymi lub wspomagać tworzenie szkół zawodowych kształcących zgodnie z tymi potrzebami;

Poprawa jakości kształcenia w szkolnictwie zawodowym wymaga z jednej strony poprawy nauczania w ramach kompetencji ogólnych, w tym w szczególności językowych i matematycznych oraz zmiany sposobu nauczania, na taki który pozwala na nabywanie kompetencji miękkich potrzebnych w pracy. Zmiany te nie będą realne bez poprawy kwalifikacji nauczycieli. Dlatego należy wprowadzić system stałego podnoszenia i aktualizacji kompetencji nauczycieli, w tym zwłaszcza nauczycieli kwalifikacji zawodowych, a także system obowiązkowych, regularnych praktyk zawodowych w miejscu pracy. Pomocne byłoby także pozyskiwanie kadry nauczycielskiej, w zakresie nauczania zawodowego spośród pracowników zakładów pracy i właścicieli mikro i małych firm.

Potrzebne jest także wprowadzenie mechanizmów skłaniających szkoły zawodowe do rozwoju nauczania w systemie dualnym poprzez wprowadzenie mechanizmu finansowania szkół zawodowych, który byłby korzystny dla szkół prowadzących nauczanie w systemie dualnym. Niezbędne jest tu pozyskiwanie i zachęcanie pracodawców do angażowania się w dualne kształcenie. Wymaga to wprowadzenia refundacji kosztów pracodawców za wkład w ramach dualnego systemu kształcenia i prowadzenie szkoleń opiekunów uczniów w ramach komponentu praktycznej nauki zawodu oraz ograniczenia obciążeń biurokratycznych dotyczących rozliczania tej refundacji.



---

### 3.5. Lepsze dostosowanie studiów wyższych do potrzeb rynku pracy

Upowszechnianie się edukacji na poziomie wyższym postępowało równoległe z pogarszaniem sytuacji osób kończących studia wyższe na rynku pracy. Wynikało to z jednej strony z niewłaściwego doboru kierunków studiów, a z drugiej z faktu, że na studiach nie nabywa się kwalifikacji i kompetencji poszukiwanych na rynku pracy. W związku z tym potrzebne jest upowszechnienie racjonalnych wyborów edukacyjnych wśród kandydatów na studia. Zmianie powinna jednak ulec przede wszystkim oferta edukacyjna szkół wyższych. Wymaga to:

1. Wprowadzenie elementów uczenia się w miejscu pracy w ramach studiów wyższych poprzez: wykorzystanie obowiązkowych praktyk na studiach praktycznych do nabycia praktycznych umiejętności przydatnych w ramach wybranej ścieżki edukacyjno-zawodowej; uwzględnianie jakości praktyk i zgodności z potrzebami kompetencyjnymi przy nawiązywaniu przez uczelnie wyższe współpracy z pracodawcami; nadanie praktykom odpowiedniej liczby punktów ETCS i różnicowanie liczby punktów w zależności od jakości i przydatności praktyki pod kątem danego kierunku nauki; wprowadzenie warunków do fakultatywnego odbywania praktyk studentom, którzy nie mają takiego obowiązku i zaliczanie punktów ETCS z tego tytułu.
2. Rozwój współpracy uczelni wyższych z pracodawcami poprzez włączenie pracodawców w opracowywanie programów nauczania a także włączanie pracodawców i praktyków ze sfery biznesu w proces nauczania.
3. Dostosowanie popularności kierunków studiów do bieżących i przyszłych potrzeb rynku pracy poprzez wykorzystanie wyników monitoringu losów absolwentów do racjonalizacji wyborów edukacyjnych oraz wypracowanie zasad finansowania praktycznych studiów wyższych, które będą promować uczelnie lepiej przygotowujące studentów do wejścia na rynek pracy.





## 4. Sprawniejsze funkcjonowanie rynku pracy

Polski rynek pracy nadal zaliczany jest do rynków wschodzących, charakteryzujących się krótką historią, dużą dynamiką wzrostu i ciągle rozwijającymi się regulacjami prawnymi. Niedoskonałość w zakresie działania instytucji rynku pracy i aktywnych polityk rynku pracy wpływa na niską efektywność rynku pracy. Wprawdzie w wyniku znaczącej nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dokonano istotnych zmian w zasadach funkcjonowania urzędów pracy oraz dostępnych narzędzi aktywizacji osób bezrobotnych, jednak bez odpowiedniego ich wdrożenia może nie dojść do istotnej zmiany. Do podstawowych słabości należą brak odpowiednio wykwalifikowanych kadr, zarówno pod względem ilościowym jak i jakościowym, nieefektywne wykorzystanie posiadanego personelu, niedostateczny dostęp do użytecznych informacji na szczeblu lokalnym i poważne trudności z koordynacją działań. W urzędach pracy wciąż utrzymuje się niekorzystna relacja tzw. pracowników kluczowych do liczby bezrobotnych. Możliwość wykorzystania partnerstw publiczno-prywatnych i rozwoju współpracy z podmiotami niepublicznymi specjalizującymi się w aktywizacji zawodowej osób oddalonych od rynku pracy zależy przede wszystkim od tego, jak zostaną określone warunki przetargowe. Urzędy pracy wciąż w niedostatecznym zakresie koncentrują się na podstawowych usługach, czyli pośrednictwie pracy. Od bezrobotnych nie wymaga się dostatecznie aktywności w zakresie samodzielnego poszukiwania pracy. Trudno też mówić o poprawianiu efektywności urzędów, skoro sposób jej mierzenia jest wadliwy i nie daje obiektywnych informacji. Wzmocnienia wymaga funkcja koordynacyjnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

### 4. 1. Lepsze funkcjonowanie urzędów pracy

#### 4.1.1. ROZWÓJ PARTNERSTW PUBLICZNO-PRYWATNYCH W ZAKRESIE AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ

Przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy po nowelizacji z 2014 r. dają możliwość kontraktowania usług w zakresie aktywizacji bezrobotnych najbardziej oddalonych od rynku pracy instytucjom niepublicznym. Jednak sposób zlecania nie został w wystarczającym stopniu dookreślony i może różnić się znacząco w poszczególnych regionach, co może wpłynąć na skuteczność tych działań.

Osoby bezrobotne mają niedostateczny dostęp do pośrednictwa pracy realizowanego przez publiczne urzędy pracy. Jednocześnie brak jest rozwiązań, które umożliwiłyby zaangażowanie w większym stopniu innych instytucji rynku pracy do świadczenia takich usług, a zwłaszcza do wykorzystania potencjału agencji zatrudnienia. Dlatego rekomenduje się:

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. Wdrożenie nowych zasad finansowania i kontraktowania usług rynku pracy w sposób gwarantujący odpowiednią ich jakość i efektywność.
3. Pozyskanie lepiej wykwalifikowanych pracowników do publicznych służb zatrudnienia poprzez uzależnienie poziomu wynagrodzeń od efektów pracy i zapewnienie lepszego zagospodarowania środków przeznaczonych na realizację podstawowych zadań w zakresie pośrednictwa pracy.

4. Zaostrzenie wymogów dotyczących aktywnego poszukiwania pracy i korzystania z dostępnych ofert dla osób poszukujących pracy. Ograniczenie pasywnej pomocy poprzez częściowe uzależnienie wypłaty świadczeń od posiadania lub poszukiwania pracy.

#### 4.1.2. KONTRAKTACJA USŁUG AKTYWIZACJI OSÓB DŁUGOTRWALE BEZROBOTNYCH.

Usługi i instrumenty stosowane przez urzędy pracy powinny być w zdecydowanie szerszym stopniu wspierane usługami świadczonymi przez sektor prywatny specjalizujący się w aktywizacji osób bezrobotnych. Uzyskany efekt synergii ma służyć poprawie skuteczności i efektywności polityki rynku pracy, a docelowo zbudować rynek usług aktywizacyjnych, który będzie w pełni odpowiadał potrzebom zarówno osób poszukujących pracy, jak i pracodawców.

Aby programy te były skuteczne i osiągały najwyższe wskaźniki ważna jest weryfikacja kluczowych warunków realizacji programów oraz kryteriów zawartych w rekomendacjach MPiPS wydanych w tym zakresie dla Wojewódzkich Urzędów Pracy, jako zamawiających. W rekomendacjach należy zwrócić uwagę przede wszystkim na konieczność:

1. zwiększenia skali tych projektów i wydłużenia czasu ich trwania. Ograniczona dzisiaj skala projektów nie służy osiągnięciu odpowiednich rezultatów i nieefektywnie wykorzystuje potencjał stworzony przez operatora na lokalnych rynkach pracy objętych takimi działaniami. Należałoby sformułować rekomendację o minimalnej liczbie bezrobotnych np. minimum 2000 tysięcy osób i minimum 400 przypadających na jedno centrum aktywizacyjne stworzone przez operatora;
2. zmiany minimalnych oczekiwanych wskaźników doprowadzenia i utrzymania w zatrudnieniu, tak aby położyć nacisk na trwałość zatrudnienia. Dzisiejsze rekomendacje mówią o minimum 50% procent wszystkich osób skierowanych do operatora, które muszą rozpocząć pracę i minimum 40% spośród tych, którzy prace rozpoczęli, którzy utrzymują zatrudnienie przez 6 miesięcy. Wskaźniki na poziomie minimum 40% rozpoczynających pracę i minimum 60% utrzymujących prace powyżej 6 miesięcy w większym stopniu przyczynią się do realizacji celu trwałości zatrudnienia.

#### 4.1.3. ZMIANA SPOSOBU OKREŚLANIA EFEKTYWNOŚCI ZATRUDNIENIOWEJ

Zgodnie z obowiązującymi przepisami efektywność zatrudnieniowa jest określona jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji: a) uzyskały zatrudnienie w okresie do 3 miesięcy tj. wyrejestrowały się z Powiatowego Urzędu Pracy, lub b) jeżeli w okresie do 3 miesięcy od czasu zakończenia udziału w programach nie zarejestrowały się w Urzędzie Pracy.

Wyrejestrowania z Urzędu Pracy, są zatem tożsame z wyrejestrowaniem z uwagi na brak stawiennictwa bezrobotnego w wyznaczonym przez Urząd terminie. Tak liczona efektywność zadań realizowanych w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu budzi kontrowersje. Skoro efektywność zatrudnieniowa osób aktywowanych w ramach podstawowych form aktywizacji, kształtuje się na poziomie 50%, to należy sobie zadać pytanie co powoduje, że zwiększa się udział długotrwale bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy, mimo tego, że większość z nich jest obejmowana aktywną formą przeciwdziałania bezrobociu. Potrzebna jest zmiana zasad liczenia efektywności zatrudnieniowej. Do tego celu należy dokonać połączenia danych gromadzonych w urzędach pracy z danymi ZUS, które umożliwiłyby weryfikację faktycznego podjęcia przez bezrobotnego pracy lub innej działalności zarobkowej na podstawie informacji o opłacanych składkach na ubezpieczenia społeczne.

Na podstawie wskaźników efektywności zatrudnieniowej należałoby stworzyć ranking urzędów pracy, przy zastosowaniu korekty o specyfikę lokalnych rynków pracy, i wzorem Australii lub Szwajcarii wykorzystać taki ranking do wdrożenia systemu uczenia się od najlepszych.

## 4.2. Rozwój agencji zatrudnienia i rynku pracy tymczasowej

Agencje zatrudnienia są ważnym elementem rynku pracy. Z jednej strony wpływają na zmniejszenie szarej strefy, z drugiej są pomostem do zatrudnienia dla wielu osób bezrobotnych. Rynek niemiecki jest doskonałym przykładem na to, jak agencje wpływają na zwiększenie szans na stałe zatrudnienie, gdzie przed rozpoczęciem pracy tymczasowej 34% osób pozostawało bez zatrudnienia, a po jej ukończeniu jedynie 6%. Wiele przykładów, chociażby z Norwegii, Portugalii czy Francji pokazuje, że liczba osób pracujących po okresie współpracy z agencją, jest dużo wyższa niż przed podjęciem takiej współpracy. Praca tymczasowa nie jest tylko chwilowym rozwiązaniem, ale ma ogromne znaczenie w kreowaniu efektywnego rynku pracy zwłaszcza, że najliczniejszą grupę pracowników tymczasowych stanowią osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych, które zatrudniane są głównie przy produkcji (81% wszystkich pracowników tymczasowych). Około 45% tej grupy to osoby do 26 roku życia, dla których praca tymczasowa jest pierwszym doświadczeniem zawodowym. Ważną charakterystyką polskiego rynku pracy tymczasowej jest również wysoki udział kobiet wśród pracowników tymczasowych – stanowi on 46%.

Praca tymczasowa w Polsce nadal wykorzystywana jest w stopniu dużo niższym niż w innych krajach Europy. Natomiast badania pokazują wyraźną korelację między poziomem wykorzystania pracy tymczasowej a sytuacją na rynku pracy: wzrost stopy penetracji rynku jest równoznaczny ze spadkiem poziomu bezrobocia i zmniejszeniem szarej strefy.

Polski rynek agencji zatrudnienia jest bardzo rozproszony i charakteryzuje się wysoką fluktuacją podmiotów. W tym momencie istnieje w Polsce już ponad 5 tys. agencji zatrudnienia, co daje nam trzeci najwyższy wynik w Europie. Dodatkowo tylko ostatnio w ciągu roku powstaje ponad 1,2 tys. agencji, podczas gdy ok. 0,7 tys. kończy działalność. Te dwa elementy wpływają negatywnie na poziom świadczonych usług. Duża część podmiotów nie jest przygotowana do prowadzenia agencji, zarówno w sensie merytorycznym jak i ekonomicznym.

### 4.2.1. OGRANICZENIE RYZYKA FUNKCJONOWANIA AGENCJI PRACY

Rekomenduje się zmianę zasad przyznawania Certyfikatu, wydawanego przez Marszałka Województwa agencjom zatrudnienia, który występowałby on w dwóch formach: (i) certyfikatu próbnego – przez okres pierwszych 18-stu miesięcy funkcjonowania agencji. Nowe agencje byłyby poddawane obowiązkowej kontroli, w okresie pomiędzy 12-18 miesiącem funkcjonowania – od wyniku której byłoby zależne dalsze funkcjonowanie agencji oraz możliwość wydania jej certyfikatu właściwego na czas nieokreślony. Nowe agencje miałyby obowiązek informowania we wszystkich, stosowanych przez nią dokumentach o posiadaniu certyfikatu próbnego; (ii) certyfikatu właściwego – wydawanego na podstawie pozytywnych wyników kontroli przeprowadzanej między 12 a 18 miesiącem funkcjonowania agencji oraz przedłożenia przez agencję Marszałkowi Województwa potwierdzenia posiadania gwarancji bankowej, ubezpieczenia lub ekwiwalentu pieniężnego zdeponowanego na rachunku bankowym w wysokości 25-krotności przeciętnego wynagrodzenia powiększonego o kwoty składek ZUS. Otrzymanie certyfikatu właściwego byłoby możliwe już na etapie rejestracji – pod warunkiem przedłożenia przez agencję powyższych zabezpieczeń. Wszystkie podmioty posiadające certyfikaty będą miały obowiązek pozyskania wyżej wymienionych gwarancji finansowych w terminie 12 miesięcy od daty wejścia w życie nowych obowiązków.

Ponadto rekomenduje się wprowadzenie obowiązku przedkładania każdorazowo wraz z rocznym sprawozdaniem z działalności agencji – zaświadczenia o niezaleganiu ze składkami na ZUS i zaliczkami do US oraz przywrócenie sankcji w postaci wykreślenia z rejestru agencji za nie złożenie sprawozdania z działalności agencji w wyznaczonym ustawowo terminie. Ujednolicone powinny być sankcje w przypadku podmiotów zagranicznych, które prowadzą działalność agencji zatrudnienia na terenie Polski bez dokonania odpowiedniego zgłoszenia, z sankcjami obowiązującymi w stosunku do polskich firm prowadzących działalność w tym zakresie bez Certyfikatu Marszałka.

#### **4.2.2. WZMOCNIENIE GWARANCJI/ ZABEZPIECZEŃ PRACOWNIKÓW TYMCZASOWYCH**

1. Wprowadzenie obowiązku posiadania przez agencję gwarancji bankowej, ubezpieczenia lub ekwiwalentu pieniężnego zdeponowanego na rachunku bankowym i przekazanego do wyłącznej dyspozycji Marszałka Województwa, w wysokości 25-krotności przeciętnego wynagrodzenia powiększonej o kwotę składek ZUS; (przy założeniu z pkt IV.2.1, że w pierwszych 18-stu miesiącach funkcjonowania agencji – gwarancja taka miałaby charakter fakultatywny – a posiadanie gwarancji bankowej miałoby warunkować, razem z pozytywnym wynikiem kontroli, o którym mowa w pkt. I, przyznanie agencji certyfikatu właściwego),
2. Wypracowanie możliwości utworzenia Funduszu Gwarancyjnego, wzmacniającego ochronę wypłat świadczeń pracownikom tymczasowym, w szczególności tym zatrudnionym na podstawie umów cywilno-prawnych.
3. Wprowadzenie wymogu wskazywania w treści zawieranej z pracownikiem tymczasowym umowy „miejsca kontaktowego” oraz numeru telefonu i adresu poczty elektronicznej wraz z określeniem przedziału godzinowego, dni tygodnia – w których pracownik będzie miał możliwość bezpośredniego kontaktu z agencją.
4. Równe traktowanie pracowników tymczasowych w zakresie wypłaty wynagrodzeń w momencie ogłoszenia upadłości przez pracodawcę użytkownika. Rekomendujemy zaliczenie wynagrodzeń pracowników tymczasowych do kategorii II wiarytelności w prawie upadłościowym.
5. Równouprawnienie pracowników tymczasowych w zakresie wyliczania wysokości zasiłku chorobowego. Obecnie obowiązujące przepisy mają charakter dyskryminacyjny w sytuacji typowego dla pracy tymczasowej kontraktu zawieranego na okres krótszy niż 30 dni. W konsekwencji pomimo odprowadzania od wynagrodzeń pracowników tymczasowych składek na ubezpieczenia społeczne w pełnej wysokości, nie uzyskują oni równorzędnych świadczeń do tych otrzymywanych przez innych zatrudnionych, choć sytuacja formalno-prawna tych dwóch grup zatrudnionych jest identyczna.

#### **4.2.2. UMOŻLIWIENIE PEŁNEGO WYKORZYSTANIA POTENCJAŁU PRACY TYMCZASOWEJ JAKO PEŁNOPRAWNEJ FORMY ZATRUDNIENIA**

1. Zniesienie ograniczenia rodzaju prac wykonywanych przez pracownika tymczasowego. Zakaz wykonywania przez pracowników tymczasowych prac szczególnie niebezpiecznych w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 237 15 Kodeksu pracy nie jest uzasadniony ze względu na ochronę pracowników tymczasowych lub wymogi zdrowia i bezpieczeństwa w pracy. Każdy pracownik, zarówno tymczasowy, jak i bezpośrednio zatrudniony przez pracodawcę użytkownika, przed rozpoczęciem pracy podlega takim samym badaniom lekarskim oraz przechodzi takie samo szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Nie ma również żadnych różnic, jeżeli chodzi o poziom ochrony BHP zapewnianej obu grupom pracowników w trakcie wykonywania pracy.

2. Wydłużenie okresu zatrudnienia pracowników tymczasowych u jednego pracodawcy do 24 miesięcy. Pracodawcy użytkownicy, których działalność poddaje się całorocznej sezonowości i niepewności w zakresie bieżących obrotów, mają często stałą potrzebę uzupełniania personelu stałego personelem tymczasowym. Tacy pracodawcy inwestują w wyszkolenie pracowników tymczasowych i dla nich okres 18 miesięcy dozwolonego zatrudnienia pracownika tymczasowego jest okresem nie znajdującym gospodarczego uzasadnienia i powodującym utratę doświadczonego pracownika. Ograniczenie okresu zatrudnienia pracownika tymczasowego do 18 miesięcy nie jest uzasadnione ani interesem ogólnym ani nie realizuje celu ochrony pracownika tymczasowego.
3. Umożliwienie zatrudniania w ramach pracy tymczasowej w sektorze publicznym. Obecnie mimo braku ograniczeń formalnych pozwalających na zatrudnianie pracowników tymczasowych w sektorze publicznym w praktyce rozwiązanie to stosuje się bardzo rzadko. Powodem takiego stanu rzeczy jest niekonkurencyjność cenowa agencji zatrudnienia. Sektor publiczny nie jest zobowiązany do odprowadzania podatku VAT, zatem cena oferowana przez agencje nie spełnia oczekiwań i poszukuje się innych rozwiązań, które z ekonomicznego punktu widzenia będą bardziej usprawiedliwione (najczęściej zatrudniając osoby na umowy cywilnoprawne). Rekomenduje się zatem wprowadzenie obowiązku odprowadzania podatku VAT na usługi pracy tymczasowej do sektora publicznego tylko od wartości marży dla agencji zatrudnienia.



**Konfederacja Lewiatan**

ul. Zbyszka Cybulskiego 3

00-727 Warszawa

Tel. 48 (22) 55 99 900

Fax 48 (22) 55 99 910

Infolinia dla członków (22) 55 99 890

[www.konfederacjalewiatan.pl](http://www.konfederacjalewiatan.pl)

[repcja@konfederacjalewiatan.pl](mailto:repcja@konfederacjalewiatan.pl)