

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan

Lewiatan 

Flexicurity

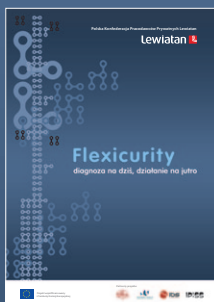
diagnoza na dziś, działanie na jutro



Projekt współfinansowany
z funduszy Komisji Europejskiej

Partnerzy projektu:





Autorzy:

Piotr Lewandowski
Łukasz Skrok

Raport został opracowany na podstawie raportów krajowych z Polski, Węgier i Estonii, dokumentów i aktów prawnych aktualnych na 30 czerwca 2009 r.

Autorzy raportów krajowych:

Elżbieta Kryńska
Eva Berde
Reelika Leetmaa
Andres Võrk
Kirsti Nurmela

Warszawa, wrzesień 2009 r.

Raport przygotowany w ramach projektu: Flexicurity Pathways. Turning Hurdles into Stepping Stones, European Expert Group on Flexicurity, 2007

*Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za informacje zawarte publikacji.
Całą odpowiedzialność za treść ww. publikacji ponosi autor.*

Szanowni Państwo,

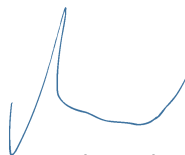
Pogłębiająca się recesja w gospodarce światowej i narastający kryzys finansowy silnie wpłynęły na obniżenie aktywności gospodarczej państw Unii Europejskiej, w tym Polski i pozostałych krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Już dziś na skutek recesji, która prowadzi do spadku dochodów podatkowych i wzrostu wydatków na świadczenia dla bezrobotnych, większość członków UE boryka się z deficytem budżetowym przekraczającym 3% PKB. Co więcej, osłabiająca się koniunktura gospodarcza powoduje pogorszenie sytuacji na rynkach pracy. Szacuje się, że w 2010 r. w UE zniknie ponad 8,5 miliona miejsc pracy, a bezrobocie wyniesie blisko 12%.

Obecna sytuacja gospodarcza Europy poważnie zagraża realizacji celów strategii lizbońskiej odnoszących się do zatrudnienia. Dlatego kluczowym zadaniem stojącym przed państwami powinno być zapobieganie dalszemu wzrostowi bezrobocia, tworzenie większej liczby miejsc pracy oraz warunków do odbudowy gospodarczej.

Narzędziem, które może pomóc zmodernizować dzisiejsze rynki pracy i przyczynić się do zwiększenia ich zdolności dostosowawczych oraz konkurencyjności jest *flexicurity* – kompleksowa strategia pozwalająca zmierzyć się z wpływem kryzysu na zatrudnienie i na życie społeczne oraz przygotować się na poprawę sytuacji gospodarczej.

Niniejsza publikacja prezentuje zarys modelu *flexicurity* w Polsce, Estonii i na Węgrzech. Zgodnie z tą koncepcją państwa powinny dążyć do takiej organizacji rynków pracy, która z jednej strony umożliwi wysoką produktywność i konkurencyjność firm, z drugiej będzie wspierać zatrudnienie oraz wzmacniać umiejętność dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji rynkowej oraz pogodzenia obowiązków zawodowych i rodzinnych jak najszerzej grupy obywateli.

Kluczową rolę w dalszym kształtowaniu i realizacji krajowych modeli *flexicurity* powinni odgrywać partnerzy społeczni, a trudna sytuacja gospodarcza Polski, Estonii i Węgier powinna mobilizować rządy do wdrażania i realizacji proponowanych w raporcie rozwiązań. Nie mamy już czasu na dalsze popełnianie błędów.



Henryka Bochniarz

Prezydent Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	3
2. PORÓWNANIE POZYCJI WYJŚCIOWEJ ESTONII, POLSKI I WĘGIER NA DRODZE DO FLEXICURITY	4
2.1. Zarys sytuacji na rynku pracy w Estonii, Polsce i na Węgrzech	4
2.2. Restrykcyjność prawa pracy	9
2.3. Aktywne polityki rynku pracy	11
2.4. Edukacja i kształcenie ustawiczne	12
2.5. System zabezpieczenia społecznego	14
2.6. Dialog społeczny	16
3. REKOMENDACJE	18
3.1. Aktywne polityki rynku pracy (ALMP)	18
3.2. Kształcenie ustawiczne i inwestycje w kapitał ludzki	19
3.3. Restrykcyjność kontraktowania i organizowania pracy	24
3.4. System zabezpieczenia społecznego a podaż pracy	26
3.5. Zasiłki dla bezrobotnych	27
3.6. Dialog społeczny i obywatelski a urzeczywistnienie flexicurity	29
4. PODSUMOWANIE	30

1. WPROWADZENIE

Flexicurity jest najlepszym sposobem zapewnienia obywatelom Europy wysokiego bezpieczeństwa zatrudnienia, aby na każdym etapie życia zawodowego mieli oni zarówno możliwość znalezienia dobrej pracy, jak i nadzieję na korzystny rozwój kariery w szybko zmieniającym się środowisku gospodarczym. Model ten wprowadza równowagę praw i obowiązków pracowników i przedsiębiorstw, a także organów publicznych: każda z tych stron jest zobowiązana działać na rzecz zatrudnienia, społeczeństwa i trwałego wzrostu. Obecnie potrzebujemy współdziałania wszystkich stron, aby zapewnić powodzenie tego modelu i jego korzystne skutki dla gospodarki, pracowników i przedsiębiorstw¹.

Vladimír Špidla, komisarz UE ds. zatrudnienia, spraw społecznych i równości szans.

Założenia wzorcowego modelu, jak też ścieżki dojścia do niego, przedstawione zostały w raporcie Europejskiej Grupy Ekspertów do spraw *Flexicurity*². Raport wyróżnia cztery obszary reform:

1. **Elastyczność i bezpieczeństwo form zatrudnienia oraz organizacji warunków pracy (zarówno z punktu widzenia podaży pracy, jak i przedsiębiorstw), wynikające z modernizacji prawa pracy oraz reguł wykonywania pracy.**
2. **Skuteczne, aktywne polityki rynku pracy (ALMP), ułatwiające pracownikom przystosowanie się do gwałtownych zmian sytuacji na rynku pracy, reintegrację po okresach bezrobocia oraz płynną zmianę miejsc pracy.**
3. **Rzetelne i odpowiadające potrzebom rynku pracy kształcenie ustawiczne, służące aktualizacji umiejętności pracowników i wspierające wzrost produktywności przedsiębiorstw.**
4. **Modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego, tak aby państwo zapewniając wsparcie finansowe osobom w trudnej sytuacji dochodowej, jednocześnie wspierało możliwie szybką reaktywizację zawodową lub ponowne zatrudnienie.**

Kraje europejskie znajdują się na różnym poziomie realizacji wskazań zawartych w raporcie Grupy. Dlatego każde z nich powinno podjąć działania na czterech polach, odpowiadające specyficznym dla niego problemom i konstrukcji instytucji rynku pracy, obierając spośród czterech „ścieżek dojścia do modelu *flexicurity*” najwłaściwszą dla siebie lub ich odpowiednią kombinację. Działania w poszczególnych obszarach powinny przy tym tworzyć kompleksowe i spójne podejście do problemów rynku pracy. Co więcej, dla sprawnego funkcjonowania całego systemu konieczne jest także rozwinięcie wielostronnego dialogu społecznego, opartego na zaufaniu i współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami rynku pracy.

Niniejszy raport proponuje zarys modelu *flexicurity* dla Polski, Estonii i Węgier. Nasze zalecenia poprzedzamy diagnozą sytuacji na rynkach pracy tych krajów, wskazując główne obszary problemowe i wyzwania, przed którymi one dziś stoją³. Zwracamy przy tym uwagę nie tylko na aspekty wspólne, lecz także na specyficzne dla każdego z tych państw.

1 Wypowiedź Vladimíra Špidli, komisarza UE ds. zatrudnienia, spraw społecznych i równości szans, Bruksela, dnia 27 czerwca 2007 r.

2 Flexicurity Pathways. Turning Hurdles into Stepping Stones, European Expert Group on Flexicurity, 2007 r.

3 W niniejszym raporcie wykorzystano raporty krajowe, przygotowane przez ekspertów z Polski, Estonii i Węgier na potrzeby projektu Flexicurity Pathways. Turning Hurdles into Stepping Stones, European Expert Group on Flexicurity, 2007 r.

2. PORÓWNANIE POZYCJI WYJŚCIOWEJ ESTONII, POLSKI I WĘGIER NA DRODZE DO FLEXICURITY

Sytuacja na rynkach pracy Polski, Estonii i Węgier w wielu wymiarach odzwierciedla cechy wspólne dla wszystkich państw wschodnioeuropejskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 roku, w innych natomiast wyraża polaryzację, jaka w krajach tych zarysowała się w ciągu 20 lat od upadku gospodarki planowej. Zbliżonej sekwencji przemian instytucjonalnych, wyznaczanych przez transformację gospodarki do systemu rynkowego i dostosowania związane z przystąpieniem do UE, towarzyszyły bowiem nieco inne zaburzenia makroekonomiczne i odmienne wybory w obszarze polityki społeczno-gospodarczej. W rezultacie, zarówno ogólna kondycja rynku pracy, jak i obszary newralgiczne oraz wyzwania na drodze ku adaptacji *flexicurity* różnią się nieco w tych krajach. Pierwszą część opracowania poświęcamy nakreśleniu podobieństw i różnic między rynkami pracy Polski, Estonii i Węgier, tak by prezentowane później zalecenia dla polityki były czytelne, a ewentualna odmienność strategii poszczególnych państw zrozumiała.

2.1. ZARYS SYTUACJI NA RYNKU PRACY W ESTONII, POLSCE I NA WĘGRZECH

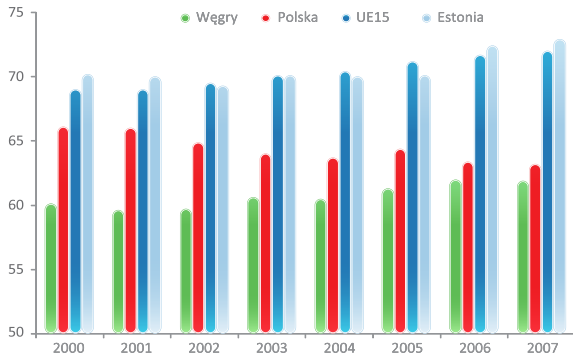
W trójce krajów, którym poświęcono niniejsze opracowanie, Estonia wyróżnia się wysokimi wskaźnikami aktywności zawodowej i zatrudnienia. Również w ramach UE27 wskaźniki estońskiego rynku pracy należą do najlepszych⁴. Polska i Węgry są natomiast krajami o bardzo niskich wskaźnikach aktywności zawodowej i zatrudnienia. Przy tym, o ile w Polsce towarzyszyły im na przestrzeni ostatniej dekady wysokie stopy bezrobocia, na Węgrzech bezrobocie dotyczyło nieznacznej części populacji, lecz skala bierności zawodowej była nawet większa niż w Polsce. Estoński rynek pracy wyróżnia się szczególnie pozytywnie sytuacją osób starszych i kobiet, w przypadku których aktywność zawodowa i zatrudnienie przekraczają przeciętne wielkości w UE15. Polska zwraca zaś uwagę stopniowym obniżaniem się poziomu aktywności zawodowej. Jednak we wszystkich trzech krajach obserwuje się niski poziom uczestnictwa w rynku pracy osób młodych (do 25. roku życia). Można to wiązać ze specyfiką systemów edukacyjnych w krajach regionu, w których równoczesne uczestnictwo w edukacji i praca zawodowa są utrudnione.

Gospodarka estońska, w przeciwieństwie do polskiej i węgierskiej, wypełnia cele dotyczące rynku pracy, określone w strategii lizbońskiej – wskaźnik zatrudnienia kobiet jest na poziomie co najmniej 60%, a osób w wieku 55–64 lata – 50%. Wskaźnik zatrudnienia ogółem także zbliżony jest do docelowego (70%). Istotnym problemem Polski i Węgier jest niski wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata, przy jednocześnie słabej aktywności zawodowej w tej grupie. Znajduje to odzwierciedlenie w przeciętnym wieku dezaktywizacji zawodowej, który w przypadku Polski wynosi 59,3 lata, Węgier – 59,8 lat, a Estonii – 62,5 roku.

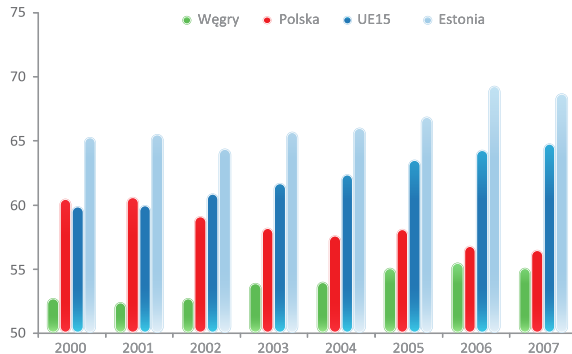
4 Czy też należały do 2007 roku. Wynikający z kryzysu spadek zatrudnienia w 2008 roku zmodyfikował ten obraz. Jak trwały będzie ten spadek zatrudnienia i do jakiego poziomu powróci ono po ustąpieniu inicjujących kryzys zaburzeń, zależy będzie od adaptacyjności gospodarki estońskiej do nowej sytuacji makroekonomicznej. Analiza możliwego przebiegu tego procesu wykracza poza zakres opracowania.

Wykres 1. Wskaźnik aktywności zawodowej

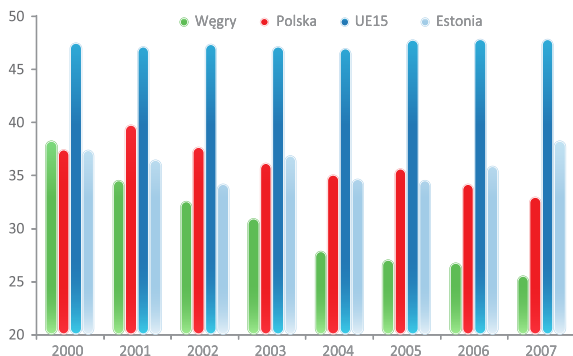
OGÓŁEM



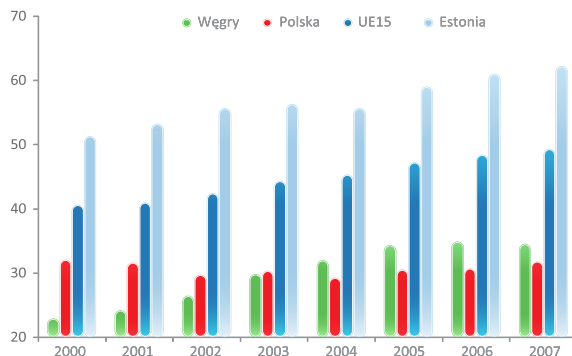
KOBIETY



15-24 LATA



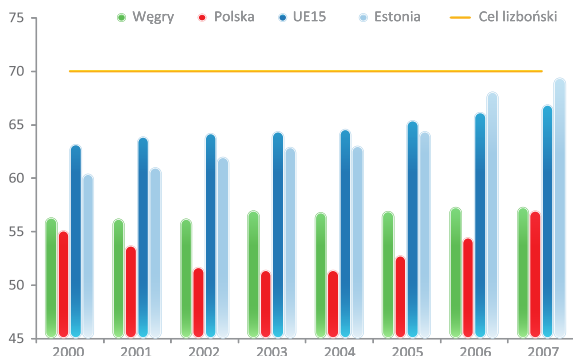
55-64 LATA



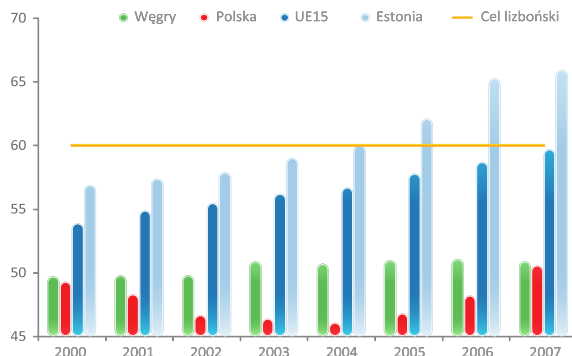
Źródło: Eurostat

Wykres 2. Wskaźnik zatrudnienia

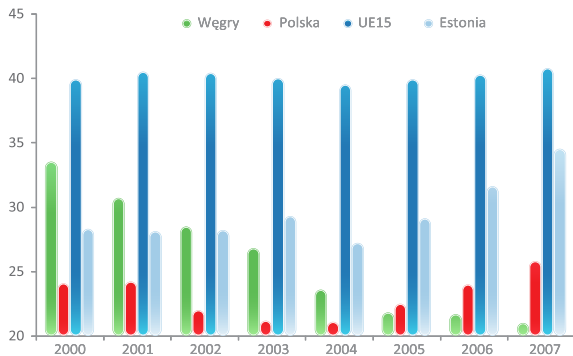
OGÓŁEM



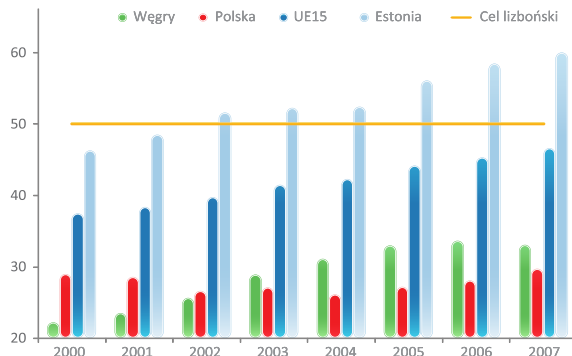
KOBIETY



15-24 LATA



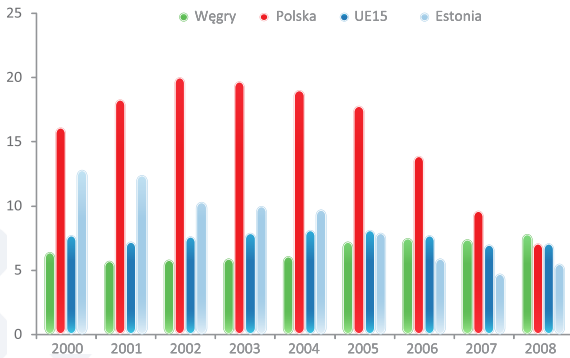
55-64 LATA



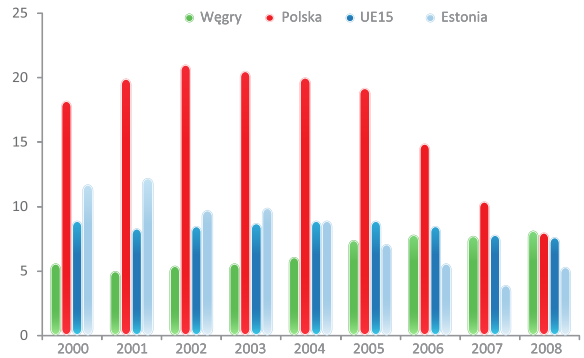
Źródło: Eurostat

Wykres 3. Stopa bezrobocia

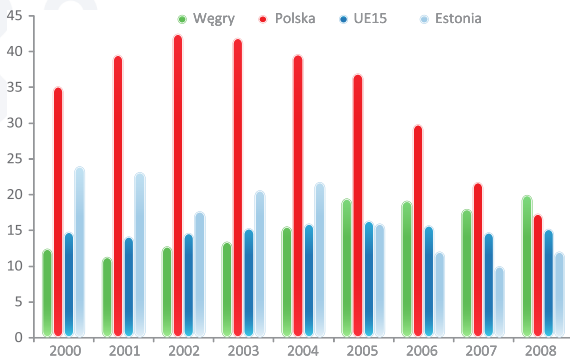
OGÓŁEM



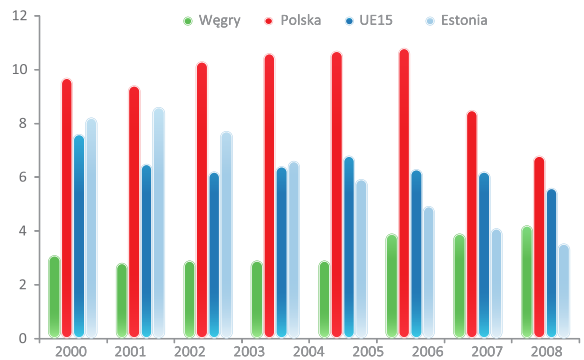
KOBIECY



15-24 LATA



55-64* LATA

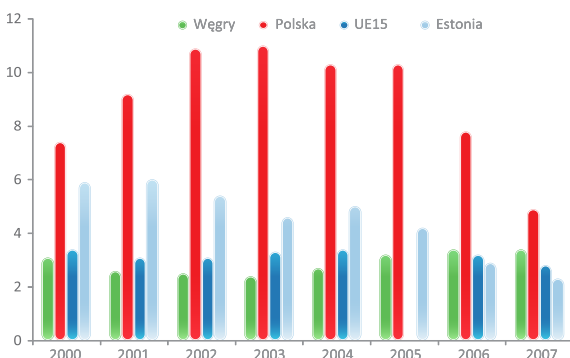
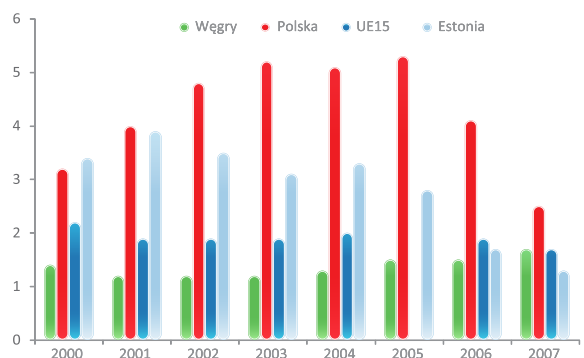


* W przypadku Estonii dla lat 2005-2007 obliczone na podstawie wskaźników zatrudnienia i aktywności zawodowej.

Źródło: Eurostat

W ostatnich latach Polska cechowała się nie tylko przeciętnie najwyższą stopą bezrobocia, lecz także największą skalą jej wahań. Co prawda w 2008 roku bezrobocie w Polsce obniżyło się do poziomu przeciętnego dla UE15, jednak zaledwie 5-6 lat temu sięgało 20%. W bieżącej dekadzie stopa bezrobocia na Węgrzech, choć niska, charakteryzowała się sukcesywnym wzrostem, szczególnie w przypadku osób najmłodszych. W Estonii wysoka aktywność zawodowa i stopa zatrudnienia owocowały niskim bezrobociem, choć 2008 rok przyniósł już wzrost bezrobocia związany z kryzysem gospodarczym.

Wykres 4. Bezrobocie długookresowe

UDZIAŁ OSÓB BEZROBOTNYCH PRZEZ OKRES DŁUŻSZY NIŻ 12 MIESIĘCY
W OGÓLE OSÓB AKTYWNYCH ZAWODOWOUDZIAŁ OSÓB BEZROBOTNYCH PRZEZ OKRES DŁUŻSZY NIŻ 24 MIESIĘCY
W OGÓLE OSÓB AKTYWNYCH ZAWODOWO

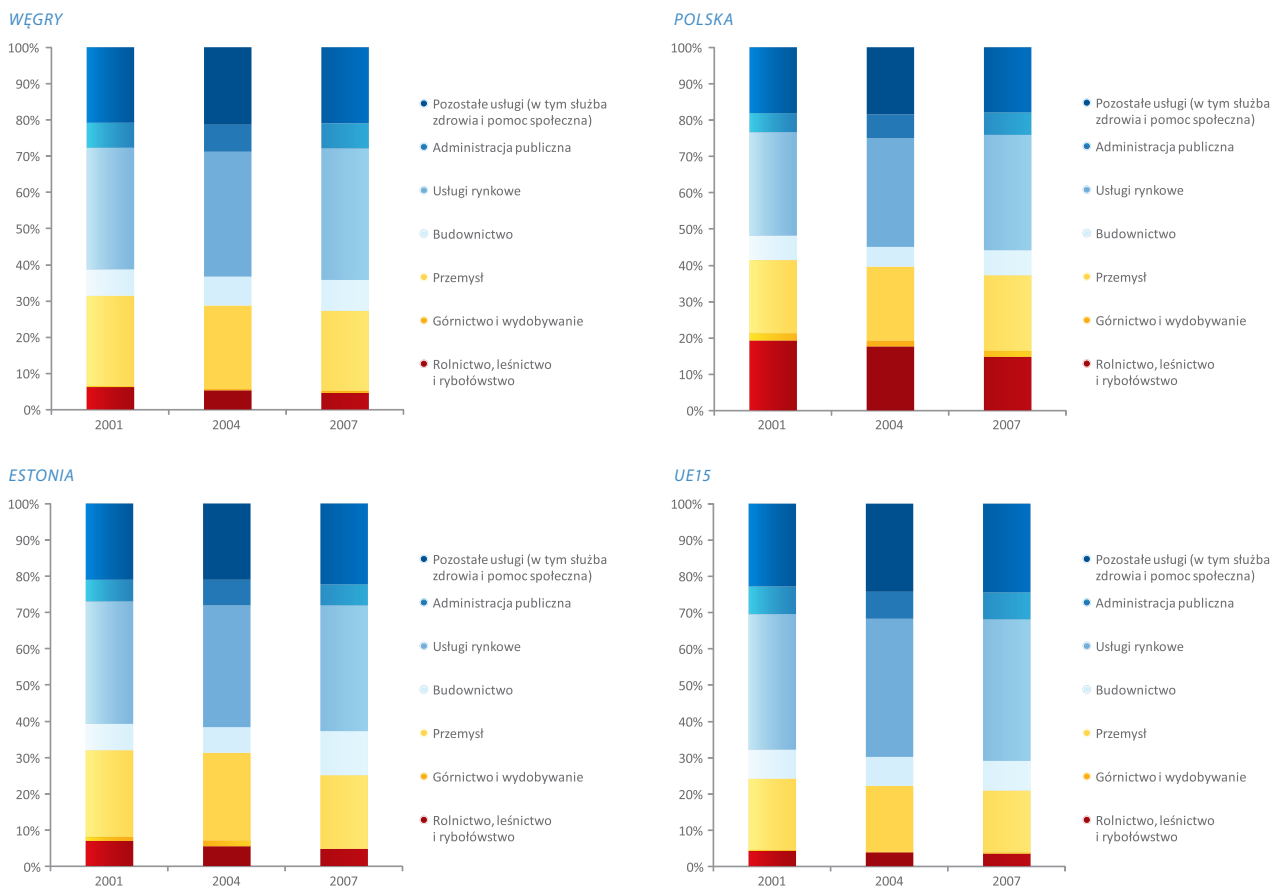
Źródło: Eurostat



Konsekwencją zarówno trudnej sytuacji na rynku pracy ogółem, jak i napięć związanych z restrukturyzacją gospodarki jest zaistnienie w Polsce bezrobocia długookresowego jako istotnego problemu rynku pracy. W pozostałych dwóch krajach zjawisko to ma znacznie mniejszą skalę. W Polsce dopiero w 2007 r., po trzech latach szybkiego wzrostu gospodarczego i rosnącego popytu na pracę, bezrobocie długookresowe znacznie spadło. Nadal jednak jest względnie wysokie⁵. W Estonii bezrobocie długookresowe obniżało się konsekwentnie od 2001 roku, a w 2007 roku spadło poniżej wielkości przeciętnych dla UE15. Natomiast na Węgrzech od kilku lat zauważalny jest wzrost bezrobocia długookresowego.

Kluczowe wyzwanie, związane zarówno z transformacją systemową, jak i z dostosowaniami w okresie akcesji do UE, stanowiła realokacja zasobów pracy, zarówno pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami, jak i pomiędzy sektorami gospodarki. Obecnie struktura zatrudnienia Estonii i Węgier jest zbliżona do struktury dominującej w krajach UE15, choć widoczne jest nieznaczne przesunięcie w stronę przemysłu kosztem usług rynkowych⁶. Jednak na przestrzeni lat 2001–2007 zwiększała się rola usług w zatrudnieniu i wartości dodanej w gospodarce.

Wykres 5. Struktura zatrudnienia



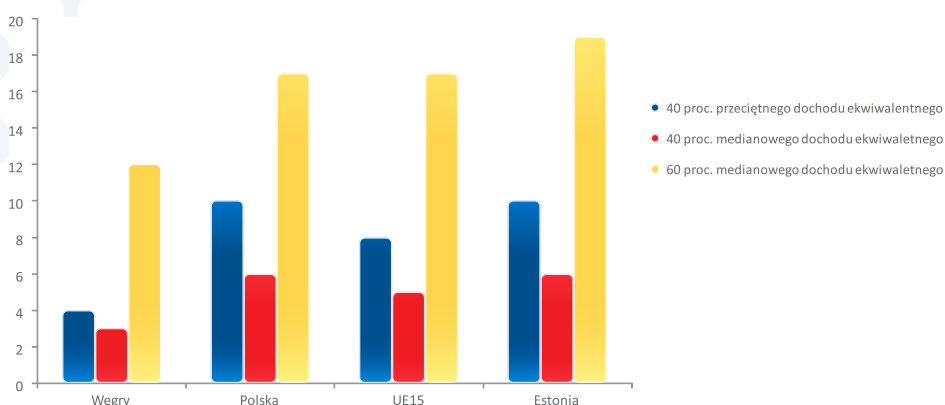
Źródło: Eurostat

5 W 2008 roku, wśród krajów UE27, stopa bezrobocia długookresowego tylko na Słowacji była wyższa niż w Polsce.

6 Czyli sektora usługowego, po wyłączeniu usług publicznych, na który składają się handel, transport, usługi hotelowe i restauracyjne, usługi informatyczne i biznesowe.

Struktura polskiego rynku pracy wyróżnia się bardzo dużym, aczkolwiek zmniejszającym się, udziałem zatrudnionych w tradycyjnych gałęziach gospodarki – rolnictwie, leśnictwie, rybołówstwie i górnictwie. Zachodzące w ostatnich latach zmiany mają jednak zbyt niską dynamikę, by problem ten zniknął w najbliższej przyszłości. Niska mobilność zawodowa i przestrzenna pracowników tych sektorów jest potencjalnym ograniczeniem zwiększania poziomu produktywności w gospodarce polskiej. Warto pamiętać, że na przestrzeni ostatnich 10 lat Estonia charakteryzowała się szczególnie wysoką dynamiką wzrostu produktywności pracy, która w Polsce była zdecydowanie niższa.

Wykres 6. Ryzyko ubóstwa – odsetek społeczeństwa zamieszkującego gospodarstwa domowe o dochodach mniejszych niż 40% przeciętnej oraz 40% medianowej wielkości dochodu ekwiwalentnego (2007 rok)



Źródło: Eurostat

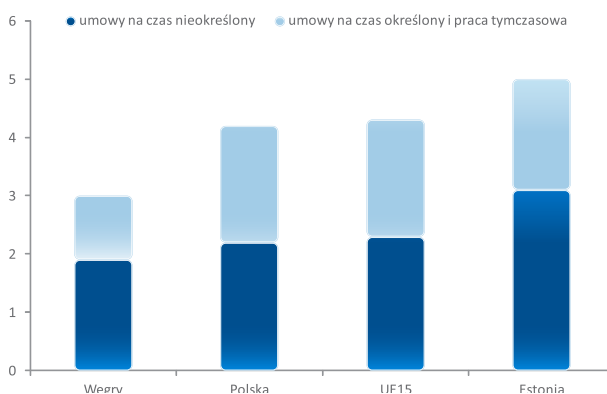
Konsekwencją zróżnicowanych: dynamiki wzrostu gospodarczego; tempa konwergencji struktury sektorowej do struktury typowej dla UE15; odmiennych wskaźników zatrudnienia i bezrobocia jest zróżnicowanie ryzyka zagrożenia ubóstwem gospodarstw domowych w prezentowanych krajach. Analiza miar ryzyka ubóstwa wskazuje na mniejszy poziom nierówności w rozkładzie dochodów oraz większą koncentrację dochodów gospodarstw domowych wokół średniego poziomu w przypadku Węgier niż w przypadku Estonii i Polski. W przypadku Polski nieco wyższe nierówności w rozkładzie dochodów niż przeciętnie w UE15 wiązać można z wyższą skalą bezrobocia i bierności zawodowej. W Estonii stać za tym może większa rozpiętość dochodów osób pracujących. Odsetek osób tworzących niepracujące gospodarstwa domowe jest bowiem w Estonii ponad pięciokrotnie niższy niż w Polsce.

W dalszej części rozdziału porównujemy kształt instytucji rynku pracy omawianych krajów, z uwzględnieniem wzorców dominujących w UE.

2.2. RESTRYKCYJNOŚĆ PRAWA PRACY

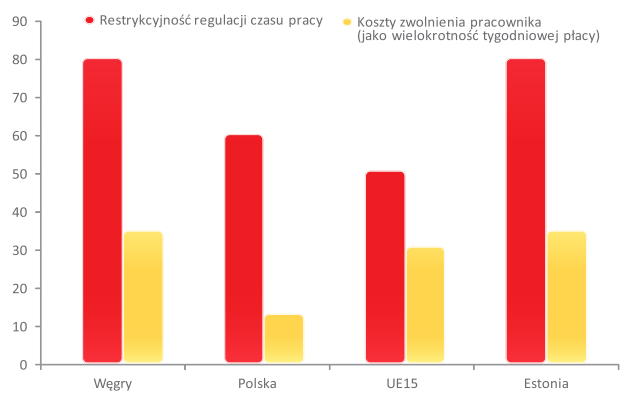
Zgodnie z opracowywanym przez OECD indeksem EPL restrykcyjność regulacji dotyczących zwalniania i zatrudniania pracowników na Węgrzech i w Polsce jest generalnie niższa, niż w Estonii i średnio w UE15. W obu tych krajach rozwiązywanie umów o pracę na czas nieokreślony jest względnie proste, tzn. nieobwarowane wysokimi odprawami czy długim okresem wypowiedzenia. W Estonii restrykcje i koszty te są większe. Węgry cechują się też mało restrykcyjnymi regulacjami stosowania pracy terminowej (na czas określony i pracy tymczasowej), w Polsce i Estonii są one relatywnie wyższe, także na tle UE15. Niemniej jednak w zakresie elastyczności organizacji czasu pracy polskie ustawodawstwo jest dość restrykcyjne. Regulacje dotyczące pracy na czas określony są we wszystkich krajach determinowane dyrektywami europejskimi dotyczącymi maksymalnej liczby ponowień tego typu umów. A zatem są dość jednorodne w całej Unii. Warto też zauważyć, że wszystkie kraje regionu cechują się restrykcyjnością regulacji organizacji czasu pracy, przewyższającą przeciętną dla UE15.

Wykres 7. Zatrudnianie i zwalnianie pracowników – restrykcyjność prawa pracy – wskaźnik EPL (2006)



Źródło: OECD

Wykres 8. Restrykcyjność regulacji organizacji czasu pracy i koszty zwalniania pracowników (2009)



Źródło: Doing Business (World Bank)

Natomiast na Węgrzech praca poprzez agencje pracy tymczasowej jest dość łagodnie regulowana, w Estonii nieco silniej, jednak mniej restrykcyjnie niż przeciętnie w UE15. W Polsce od 2004 r. ta forma pracy obciążona jest znacznymi utrudnieniami administracyjnymi i formalnymi. Polska jest jedynym, obok Rumunii, krajem UE, gdzie wprowadzono jednocześnie: ustawowo równe prawa (dotyczące np. wynagrodzenia za okres choroby, urlopów) dla pracowników tymczasowych i zatrudnionych na umowę o pracę⁷; regulacje związane z dopuszczalnymi powodami zastosowania; ograniczenia czasu pracy tymczasowej danego pracownika w jednej firmie; ograniczenie dotyczące dopuszczalnych zawodów/branż⁸ (zasady kontraktowania pracy w podstawowych formach alternatywnych wobec umowy na czas nieokreślony prezentuje tabela 1).

7 Analogiczny wymóg wprowadziła dyrektywa UE z października 2008 roku, więc pozostałe kraje członkowskie UE zobowiązane są do włączenia go w legislację krajową.

8 Szerzej na ten temat: Zatrudnienie w Polsce 2007, pod red. M. Bukowskiego, MPiPS, Warszawa 2007 r.

Tabela 1. Elastyczne formy zatrudnienia w poszczególnych krajach

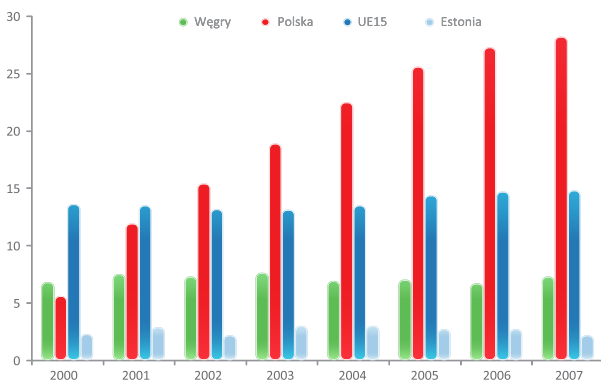
	ESTONIA	WĘGRY	POLSKA
Umowa terminowa	Trzecia umowa między tymi samymi podmiotami staje się automatycznie bezterminowa; w sumie nie mogą być dłuższe niż 5 lat.	Obowiązywać może najdłużej przez 5 lat.	Na okres próbny (3 miesiące), na czas określony, na czas wykonania określonej pracy; trzecia umowa między tymi samymi podmiotami staje się automatycznie bezterminowa.
Zatrudnienie tymczasowe	Pośrednictwo agencji pracy tymczasowej; w praktyce ponad 90% umów obejmuje mniej niż jeden rok; rozwiązanie rzadko wykorzystywane.	Pośrednictwo agencji pracy tymczasowej; rozwiązanie rzadko wykorzystywane.	Pośrednictwo agencji pracy tymczasowej; w ciągu 36 miesięcy pracownik tymczasowy może pracować dla jednego pracodawcy łącznie co najwyżej 12 miesięcy; rozwiązanie rzadko wykorzystywane.
Telepraca	Dozwolona, niski stopień regulacji – wykorzystanie zależy od ustaleń pomiędzy pracodawcami i pracownikami.	Regulowana praca wymagająca zastosowania IT – inne rodzaje telepracy, występujące w praktyce, nie są poddane regulacjom.	Regulowana ustawowo (od 2007 roku); zasady zbliżone do zasad zatrudnienia w zakładzie pracy.
Umowy cywilnoprawne	Ich znaczenie maleje. Wykorzystywane przede wszystkim w stosunkach z tzw. samozatrudnionymi. Zakazane, jeżeli przedmiot umowy może zostać zinterpretowany jako stosunek pracy.	Niemożliwe do zastosowania w przypadku stosunku pracy – surowe restrykcje nakładane przez sądy w takich sytuacjach.	Umowy określone przepisami prawa cywilnego, np. umowa o dzieło, umowa zlecenia. Umowy można zawierać zarówno z pracownikami, jak i osobami fizycznymi niepozostawającymi w stosunku pracy. Zakazane, jeżeli przedmiot umowy może zostać zinterpretowany jako stosunek pracy.

Źródło: Raporty krajowe

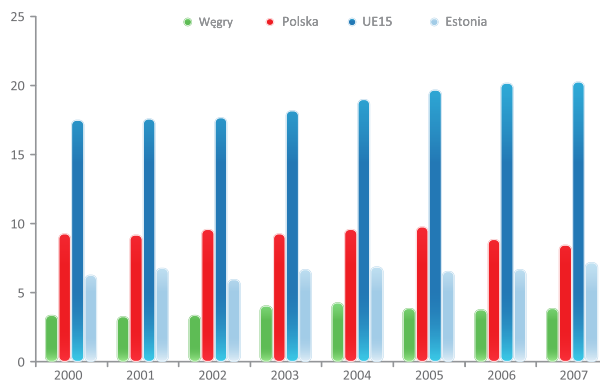
Warto podkreślić, że analiza funkcjonowania przedsiębiorstw na estońskim rynku pracy wskazuje na dość wysoką elastyczność dostosowania nakładu pracy. Przejawia się to znaczną intensywnością przepływów siły roboczej oraz procesów destrukcji i kreacji miejsc pracy. Znajduje to odzwierciedlenie w niskim poziomie bezrobocia długookresowego. Za pozorną sprzecznością współwystępowania wysokiej ochrony zatrudnienia i intensywnych przepływów na rynku pracy stać może luka pomiędzy stanem *de iure* a *de facto* – podnoszone są argumenty, że restrykcyjna legislacja w praktyce jest często obchodzona⁹.

Wykres 9. Nietypowe formy zatrudnienia

UDZIAŁ ZATRUDNIONYCH NA CZAS OKREŚLONY
W OGÓLE ZATRUDNIONYCH (15–64 LATA)



UDZIAŁ ZATRUDNIONYCH W NIEPEŁNYM WYMIARZE ETATU
W OGÓLE ZATRUDNIONYCH (15–64 LATA)



Źródło: Eurostat

9 Eamets, Masso, 2004 r.

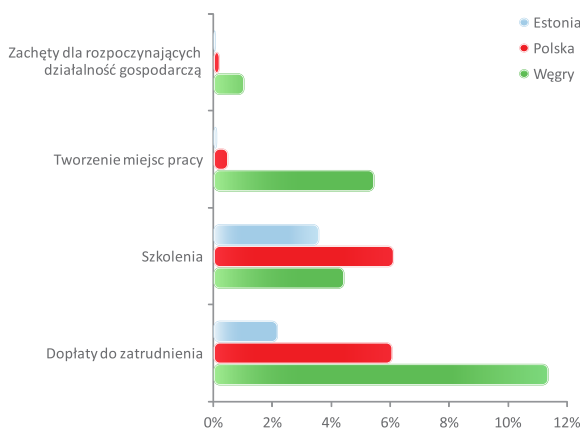
Charakterystyczne dla polskiego rynku pracy ostatnich lat jest szerokie wykorzystywanie umów na czas określony, pozwalające uelastyczyć dopasowanie nakładu i struktury zatrudnienia do potrzeb firm. Natomiast w porównaniu z krajami UE15 w analizowanych gospodarkach relatywnie rzadko wykorzystywana jest praca w niepełnym wymiarze etatu. W przypadku Estonii należy zwrócić uwagę na potencjalnie zniechęcający do świadczenia pracy w niepełnym wymiarze czasowym system polityk rynku pracy – podjęcie zatrudnienia w każdym wymiarze czasowym prowadzi do utraty świadczeń dla bezrobotnych, a jednocześnie w niewielkim stopniu wykorzystywane są dopłaty do zatrudnienia i zachęty dla rozpoczynających działalność gospodarczą. W Polsce osoby, które podejmą zatrudnienie w okresie posiadania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, otrzymują dodatek aktywizacyjny (w wysokości do 50% zasiłku).

2.3. AKTYWNE POLITYKI RYNKU PRACY

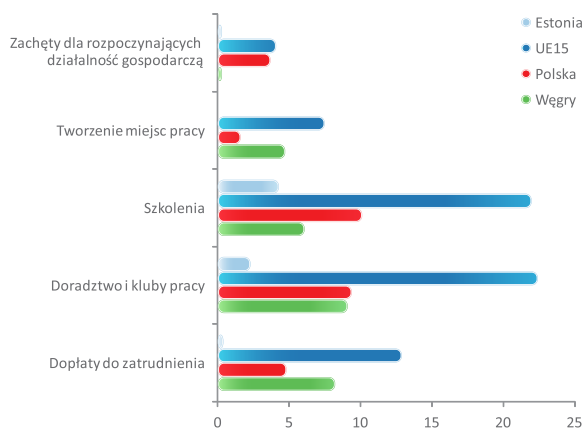
Wykorzystanie aktywnych polityk rynku pracy (ALMP), w porównaniu z krajami UE15, zwłaszcza skandynawskimi, niemieckojęzycznymi oraz Holandią, jest w badanych krajach niewielkie. Szczególnie niskie jest w Estonii¹⁰. Dotyczy to zarówno skali ALMP, jak i proporcji pomiędzy „tradycyjnymi” instrumentami, jak roboty publiczne, a nowoczesnymi, jak zindywidualizowane doradztwo zawodowe. Proces modernizacji interwencji publicznej i instytucji rynku pracy w większości krajów regionu postępuje, jednak nastąpił do tej pory w umiarkowanym stopniu. Jako pozytywne zjawisko wyróżnia się obserwowaną w ostatnich latach w Polsce tendencję do przesuwania nacisku z kosztownych i mało skutecznych w długim okresie form, takich jak roboty publiczne, w kierunku szkoleń oraz organizowania staży w miejscu pracy. Należy jednak pamiętać, że z tymi formami, podobnie jak z zachętami dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, wiąże się duże ryzyko tzw. jałowej straty, to jest wspierania finansowego osób, które i tak podjęłyby pracę. Z uwagi na wysoki poziom ich umiejętności jeszcze przed uczestnictwem w programach rynku pracy stwarzać to może wrażenie bardzo wysokiej skuteczności tych form wsparcia¹¹.

Wykres 10. Aktywne Polityki Rynku Pracy

LICZBA ODBIORCÓW POSZCZEGÓLNYCH POLITYK W ODNIESIENIU DO LICZBY BEZROBOTNYCH (2006 ROK)



UDZIAŁ WYDATKÓW NA POSZCZEGÓLNE POLITYKI W PKB (SETNE PROCENTU)



Źródło: Eurostat

10 Za względnie niższą skalą stosowania ALMP w Estonii w pewnej mierze przemawia niższe bezrobocie niż w Polsce i na Węgrzech. Niemniej jednak wydatki na ALMP jako odsetek PKB są w Estonii wyraźnie niższe niż w innych krajach europejskich o zbliżonej stopie bezrobocia.

11 Propozycje rozwoju i racjonalizacji systemu ALMP przedstawiamy w kolejnej części opracowania.

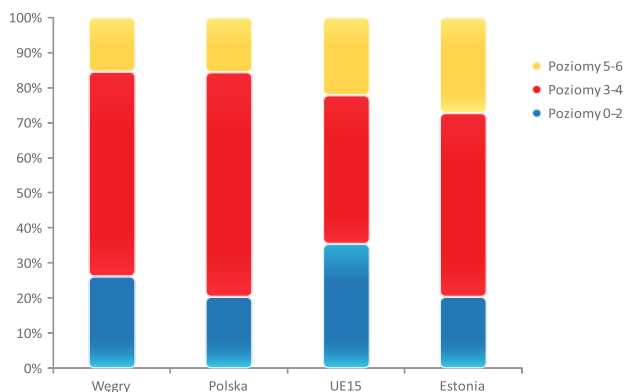
Jednocześnie badane kraje cechuje odmienna efektywność i skuteczność publicznych służb zatrudnienia (realizujących ALMP). W Estonii na przestrzeni lat 1999–2007 odsetek bezrobotnych i przedsiębiorstw korzystających z ich usług znacznie zmalał. Z jednej strony wynika to z samodzielności osób dotkniętych bezrobociem, z drugiej – z niskiej reputacji instytucji. W przypadku Węgier szkolenia i subsydiowanie miejsc zatrudnienia tworzonych przez przedsiębiorstwa wiążą się z efektami typu *creaming* o znacznej wielkości. Ogólna strategia realizacji ALMP w Polsce jest zgodna z kierunkami wyznaczonymi na poziomie polityki wspólnotowej. Niewystarczające zasoby kadrowe i infrastrukturalne oraz niewielka chęć pracodawców do współpracy (wynikająca z niskiej reputacji służb) osłabiają jednak wpływ ALMP na rynek pracy. Jednak w ostatnich latach ich efektywność była skutecznie zwiększana.

2.4. EDUKACJA I KSZTAŁCENIE USTAWICZNE

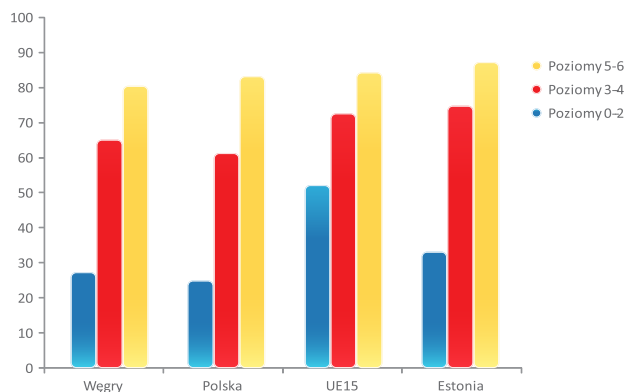
Fundamentalnymi problemami dotyczącymi wszystkie trzy kraje są trudności z płynnym rozpoczęciem kariery zawodowej przez absolwentów (OECD Employment Outlook 2008) oraz aktualizacja umiejętności pracowników starszych, zwłaszcza tych, których znaczna część życia zawodowego upłynęła w gospodarce planowej. Problem wejścia na rynek pracy dotyczy w pierwszej kolejności absolwentów zasadniczych szkół zawodowych. W Polsce i na Węgrzech przejawia się on w relatywnie niskim wskaźniku zatrudnienia osób o wykształceniu zasadniczym zawodowym, średnim i policealnym (poziom ISCED 3–4), zwłaszcza wykształceniu zasadniczym zawodowym, np. w Polsce stanowiących blisko połowę tej grupy. W Estonii zaś jego oznaką jest rosnący udział osób o wykształceniu zasadniczym zawodowym wśród osób rejestrujących się po raz pierwszy jako bezrobotne. Ponadto kraje transformujące doświadczyły boomów edukacyjnych, w wyniku których wzrosły współczynniki skolaryzacji na poziomie wyższym, także dzięki rozwojowi niepublicznego szkolnictwa wyższego. Drugą stroną medalu jest jednak wzrost zróżnicowania jakości wykształcenia absolwentów, a co za tym idzie – bezrobocia i/lub podejmowania pracy, wymagających kwalifikacji poniżej nominalnego wykształcenia.

Wykres 11. Wykształcenie a rynek pracy w Estonii, Polsce, na Węgrzech (2007 rok)

STRUKTURA WYKSZTAŁCENIA



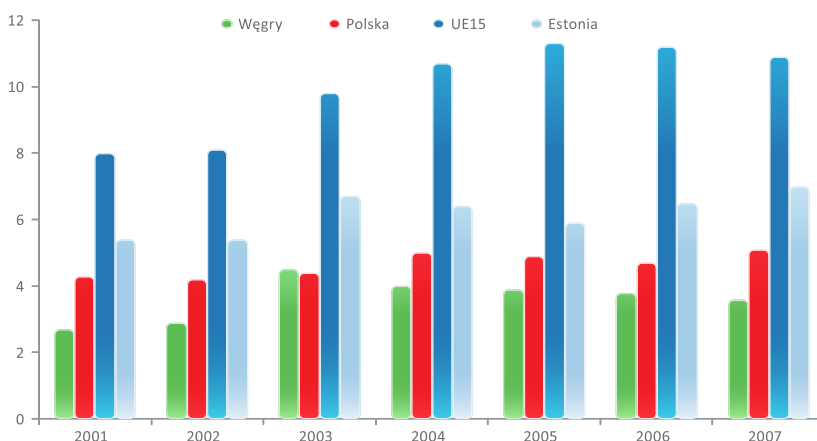
WSKAŹNIK ZATRUDNIENIA



Źródło: Eurostat

Wszystkie kraje charakteryzują się przy tym dość niskim uczestnictwem dorosłych w edukacji – odsetek doksztalających się pracowników jest niski w porównaniu ze średnią w UE25, wynoszącą 34% – kształtuje się od 16% na Węgrzech, przez 21% w Polsce, do 23% w Estonii¹². W krajach tych nieco odmienny jest kontekst wyznaczany przez strukturę wykształcenia osób po 40./50. roku życia – w Estonii niemal 1/3 osób w tym wieku posiada wykształcenie wyższe, w Polsce jest to 12%, a na Węgrzech 16%.

Wykres 12. Odsetek osób w wieku produkcyjnym, uczestniczących w kształceniu ustawicznym w ciągu czterech tygodni przed przeprowadzeniem badania



Źródło: Eurostat

Osoby z najniższym wykształceniem są szczególnie narażone na szybką dezaktualizację umiejętności, a co za tym idzie – długotrwałe bezrobocie. W przypadku osób starszych o wyższym wykształceniu wysokie tempo zmian technologicznych i strukturalnych również tworzy ryzyko deprecjacji umiejętności. Jak wspomniano, system kształcenia ustawicznego jest słabo rozwinięty we wszystkich analizowanych krajach. Uczestniczą w nim wybrane grupy społeczno-demograficzne – z jednej strony osoby młode i bezrobotne (praktyki, kształcenie zawodowe), z drugiej – osoby wysokoproduktywne o największych wynagrodzeniach (szkolenia). Natomiast osoby starsze w znikomym stopniu uczestniczą w aktualizacji umiejętności. Co więcej, we wszystkich krajach zgłaszane są zastrzeżenia co do adekwatności systemu edukacji (szczególnie w wymiarze kształcenia ustawicznego i zawodowego) do wymagań rynku pracy. Przykładowo, w Polsce raport NIK z 2009 roku wskazuje, że znaczna część uczestników kształcenia zawodowego dla dorosłych nie nabywała wystarczających umiejętności, aby bezpośrednio po zakończeniu edukacji rozpocząć pracę¹³. W znacznej mierze stoją za tym słabości systemu kształcenia – niedopasowanie oferty do potrzeb rynku pracy, brak właściwych standardów jakości kształcenia.

Zarówno skłonność do uczestnictwa w kształceniu ustawicznym, jak i jego skuteczność zależą od poziomu wykształcenia uzyskanego w systemie formalnej edukacji, czyli przed wejściem na rynek pracy¹⁴. Istotną cechą jest poziom specjalizacji przekazywanej wiedzy. Zarówno zbyt ogólne, jak i zbyt specyficzne, jednostronne kształcenie nie jest korzystne. Pierwsze oznacza bowiem konieczność zdobycia wielu praktycznych umiejętności i w efekcie

¹² Dane Eurostat, 2005 r.

¹³ Informacja o wynikach kontroli kształcenia osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009 r.

¹⁴ S. Hammori, Adult education in the European Union – with a focus on Hungary, Budapest Working Papers on Labor Market, Budapest 2008 r.

tych starań wydłuża czas dostosowywania się do wymagań rynku pracy. Wadą drugiego rozwiązania jest to, że w obliczu szybkich procesów modernizacyjnych posiadana wiedza specyficzna podlega nagłej dezaktualizacji. Osoby, które uzyskały wyspecjalizowane wykształcenie, zwłaszcza zawodowe, są z reguły mniej elastyczne, mają niższą zdolność uczenia się i adaptacja do zmieniających się wymagań na rynku pracy jest w ich przypadku trudniejsza. A zatem edukacja formalna tworzy warunki, w jakich realizowane jest kształcenie ustawiczne.

Ocenia się, że poziom specjalizacji w polskim systemie kształcenia jest wyższy niż w Estonii, co przyczynia się do mniejszej mobilności zasobów pracy i, w efekcie, wyższego poziomu bezrobocia w latach 2000–2007¹⁵. Ponadto w przypadku Polski i Węgier osoby z wyższym wykształceniem są w strumieniu emigracji do krajów UE15 znacznie nadreprezentowane, a w przypadku Estonii niedoreprezentowane¹⁶. Jednocześnie w przypadku fali emigrantów wyjeżdżających z badanych krajów po rozszerzeniu Unii Europejskiej zauważalne jest zjawisko *brain waste*¹⁷, czyli emigracji osób młodych i podejmowania przez nie pracy poniżej kwalifikacji. W przypadku Polski i Estonii potwierdza to rezultaty Lamo et al.¹⁸ – osoby z niższym i średnim wykształceniem z Polski nie są wystarczająco elastyczne, by dopasować swoje umiejętności do potrzeb rynku pracy.

2.5. SYSTEM ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

W okresie 2000–2006 Polska cechowała się najwyższym udziałem wydatków społecznych w PKB spośród analizowanych krajów. Odsetek ten w przypadku Węgier sukcesywnie zbliżał się do polskiego poziomu, przewyższając go w 2007 roku. Gospodarka estońska charakteryzowała się wyraźnie niższym zakresem redystrybucji. Przy tym w Polsce relatywnie niska była liczba (oraz odsetek) bezrobotnych uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych. Znacząca część zasobów pracy pobiera natomiast świadczenia emerytalne (12%) i rentowe z tytułu niezdolności do pracy (4%)¹⁹. Oznacza to, że istotna część środków wydatkowanych w ramach świadczeń społecznych trafia do osób trwale nieaktywnych zawodowo. Co więcej, istniejące możliwości dezaktywacji zawodowej, w tym świadczenia przedemerytalne, mogą skłaniać większą liczbę osób do dezaktywacji. Obserwacja ta odnosi się zwłaszcza do Polski i Węgier. Szacuje się, że w Polsce w latach 2004–2007 średnio 55% mężczyzn przechodzących na emeryturę miało poniżej 65 lat (ustawowy wiek emerytalny dla mężczyzn), a w przypadku kobiet średnio 87% miało mniej niż 60 lat (analogicznie). Przeciętny wiek dezaktywacji zawodowej w Polsce w 2007 roku wynosił więc 59,3 lata, na Węgrzech – 59,8 lat, zaś w Estonii – 62,5 roku.

15 A. Lamo, J. Messina, E. Wasmer, Are specific skills an obstacle to labor market adjustment? Theory and an application to the EU enlargement, European Central Bank Working Paper Series 585, 2006 r.

16 Labour mobility within the EU in the context of enlargement and functioning of the transitional arrangements – European Integration Consortium, Nuremberg 2009, str. 90.

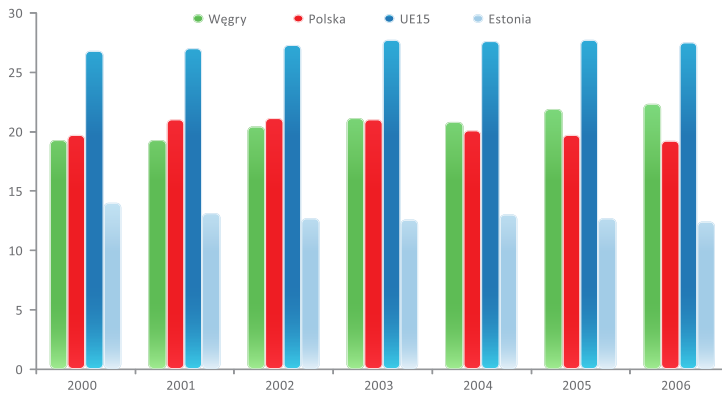
17 Ibidem, str. 89–103.

18 A. Lamo, J. Messina, E. Wasmer, Are specific skills an obstacle to labor market adjustment? Theory and an application to the EU enlargement, European Central Bank Working Paper Series 585, 2006 r.

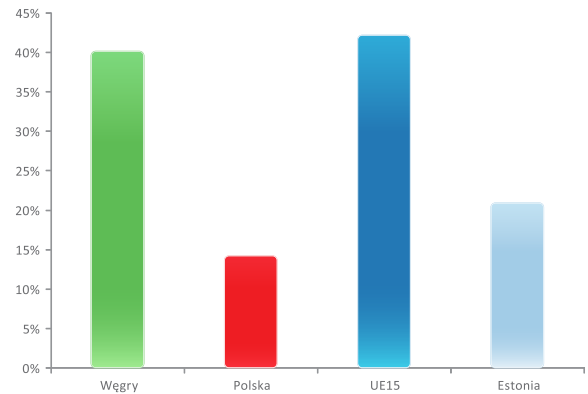
19 Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2007, ZUS, Warszawa 2008 r.

Wykres 13. Transfery społeczne

UDZIAŁ PUBLICZNYCH WYDATKÓW NA CELE SPOŁECZNE W PKB



ODSETEK BEZROBOTNYCH OTRZYMUJĄCYCH ZASIŁEK (2007 ROK)



Źródło: Eurostat, opracowanie IBS na podstawie danych Eurostat, MPIPS, Estonian Country Report, 2009.

Wśród analizowanych krajów jedynie polski system zasiłków dla bezrobotnych cechuje się stałą stawką przez cały okres świadczenia, przy czym wysokość świadczenia jest zróżnicowana w zależności od długości pozostawania w zatrudnieniu przed datą nabycia zasiłku. Dotychczas jednolita wysokość zasiłku dla bezrobotnych sprawiała, że nie miał on w sobie elementów motywujących do poszukiwania pracy. Co więcej, świadczenia są relatywnie niskie, więc istnieje ryzyko, że jako źródło dochodu są traktowane jedynie przez najmniej produktywnych pracowników. Powiązanie okresu przysługiwania prawa do świadczenia z sytuacją na lokalnym rynku pracy jest kolejną dysfunkcją polskiego systemu, gdyż zniechęca bezrobotnych do mobilności przestrzennej i poszukiwania pracy poza miejscem zamieszkania. Sytuacja ta ulegnie zmianie 1 stycznia 2010 roku – przez 3 miesiące uprawniony do zasiłku otrzymywać będzie podstawową kwotę (określoną ustawowo na 717 zł, czyli o 27% więcej niż w 2009 roku), w okresie późniejszym – o ponad 21% niższą. Brak uzależnienia wielkości zasiłku od historii wynagrodzeń bezrobotnego pozbawiał system cech ubezpieczeniowych, przejmując jedynie rolę pomocową i redystrybucyjną.

W przypadku Estonii i Węgier pomoc dla bezrobotnych zostaje ograniczona po trzech miesiącach pobierania zasiłku. Szczególnie w tym drugim przypadku skala redukcji wydaje się znacząca – beneficjent w początkowym okresie otrzymuje 60% ostatniego wynagrodzenia, przy ograniczeniu górnym 120% płacy minimalnej. Oznacza to, że dla dużej części odbiorców wartość świadczenia może być zmniejszana o połowę. Literatura ekonomiczna²⁰ jednoznacznie wskazuje, że ta własność systemu estońskiego i węgierskiego może mieć pozytywny wpływ na wysiłki podejmowane przez bezrobotnego w celu znalezienia nowej pracy. W Estonii motywację tę wzmacnia bardzo niska stopa zastąpienia, czyli proporcja między wysokością zasiłku a wcześniejszym wynagrodzeniem. Jednak generalnie rzecz biorąc, zbyt niska relacja między zasiłkiem a wcześniej uzyskiwanym wynagrodzeniem może utrudniać bezpieczeństwo dochodowe osób tracących pracę i zdolność pokrycia takich wydatków, jak spłaty kredytów, koszty mieszkania czy edukacja dzieci. Wraz z nową ustawą dotyczącą świadczenia pracy, która obowiązywać będzie w Estonii od lipca 2010 roku, wielkość i dostępność świadczeń z tytułu zasiłku dla bezrobotnych zostanie zwiększona.

20 Przykładowo, P. Fredriksson, B. Holmlund, Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium, Journal of Labor Economics, University of Chicago Press 2001, vol. 19(2), str. 370–399.

Tabela 2. Charakterystyka zasiłków dla bezrobotnych w 2009 roku (stopy zastąpienia netto – 2006 rok)

	WĘGRY	POLSKA	ESTONIA
Stopa zastąpienia netto (przeciętne wynagrodzenie, osoba samotna) w momencie utraty pracy	62%	51%	50%
Zmiany wielkości w czasie uprawnienia do otrzymywania	Wielkość świadczenia (potencjalnie) zmniejszana po 91 dniach otrzymywania świadczenia	Nie	Wielkość świadczenia z tytułu ubezpieczenia zmniejszana o 20% po 100 dniach otrzymywania
Związek z poprzednim wynagrodzeniem	Tak – przez pierwsze 91 dni w wysokości 60% poprzedniego wynagrodzenia (przy górnym ograniczeniu w wysokości 120% płacy minimalnej); po tym okresie wysokość świadczenia uzależniona od płacy minimalnej (60%)	Nie – określany ustawowo (ale zależy od stażu pracy – od 80% do 120% podstawowej stawki)	Tak (początkowo 50%) – dotyczy części z tytułu ubezpieczenia, dodatkowo ustawowo określone świadczenie pomocowe
Czas uprawnienia do świadczenia	Do 270 dni	180 lub 360 dni (zależnie od sytuacji na lokalnym rynku pracy)	180, 270 lub 360 dni (zależnie od okresu ubezpieczenia) z tytułu ubezpieczenia, przez 270 dni prawo do świadczenia pomocowego

Źródło: MPiPS, *Estonian Country Report, 2009, Net replacement rates (NRR) during the initial phase of unemployment, 2001–2006, OECD.*

W interakcji z systemem zabezpieczenia społecznego na rynek pracy wpływa całkowite opodatkowanie pracy, poprzez podatki dochodowe i składki finansujące ów system. Obciążają one wynagrodzenia, wpływając negatywnie na podaż pracy. Jeśli firmy nie są w stanie „przerzucić” ponoszonych przez nie parapodatków na pracowników poprzez obniżenie wynagrodzeń, wówczas parapodatki te zwiększają koszty przedsiębiorstw związane z pracą. A zatem można spodziewać się, że wyższy poziom całkowitego obciążenia podatkowego (tzw. klina podatkowego) negatywnie wpływa na poziom zatrudnienia, potencjalnie zarówno od strony popytowej, jak i podażowej.

Opodatkowanie pracy w Polsce i na Węgrzech jest wysokie, szczególnie na tle innych krajów Europy Środkowej i krajów bałtyckich (w tym Estonii). Równocześnie oba te kraje redystrybuują dość dużą część PKB w postaci transferów adresowanych do niepracujących. Nie dziwi więc, że zarówno poziom aktywności zawodowej, jak i zatrudnienia jest w tych krajach niższy nie tylko niż w Estonii, lecz także w większości krajów UE.

2.6. DIALOG SPOŁECZNY

Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej i Wschodniej przemodelowała stosunki pracy. Znaczącemu wzrostowi udziału sektora prywatnego w PKB i zatrudnieniu towarzyszyły obniżanie zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych oraz koncentracja roli tychże w sektorze publicznym i tradycyjnych branżach przemysłowych. Równocześnie w krajach regionu wykształcała się rodzima przedsiębiorczość, a istotną funkcję zaczęły pełnić firmy

międzynarodowe. W dwie dekady po rozpoczęciu transformacji gospodarki środkowoeuropejskie są już pełnoprawnymi uczestnikami gospodarki światowej, jednak nie wytworzyły nowoczesnego modelu stosunków przemysłowych. W Polsce, Estonii i na Węgrzech specyfika dialogu społecznego jest nieco odmiennej natury, choć przynależność pracowników do związków wydaje się podobnie niska. Jednak w Polsce i na Węgrzech dialog jest mocno zinstytucjonalizowany i posiada sformalizowaną rolę na szczeblu centralnym, natomiast w Estonii wybrano model, w którym centralny dialog trójstronny odgrywa niewielką rolę, a negocjacje odbywają się przede wszystkim na poziomie firm²¹.

Tabela 3. Znaczenie związków zawodowych w Estonii, Polsce, na Węgrzech

	ESTONIA (2006 rok)	WĘGRY (2005 rok)	POLSKA (2006 rok)
Uzwiązkowienie (w % siły roboczej) <i>Density</i>	13,2	17,8	14,4
Objęcie układami zbiorowymi (w % siły roboczej) <i>Coverage</i>	22,0	35,0	35,0

Źródło: J.Visser, ICTWSS: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2007, AIAS, Amsterdam 2009 – <http://www.uva-aias.net/>.

W Polsce silnemu umocowaniu partnerów społecznych w dialogu scentralizowanym w ramach Komisji Trójstronnej do spraw Społeczno-Gospodarczych towarzyszą *de facto* brak dialogu na szczeblu branżowym i regionalnym, znikoma skala ponadzakładowych układów zbiorowych i atomizowany model stosunków pracy w sektorze prywatnym. Promowana przez Komisję Europejską instytucja reprezentacji pracowniczej w praktyce nie odgrywa jeszcze istotnej roli. Zdecentralizowane negocjacje płacowe w sektorze prywatnym umożliwiają dość swobodne kształtowanie wynagrodzeń w przypadku większości firm i pracowników, jednak są bardzo słabo rozwinięte.

W Estonii słabym partnerom społecznym nie przyznaje się mocy decyzyjnej w kwestiach dotyczących całości gospodarki i wszystkich pracujących. Na stopniu centralnym regularnie decyduje się tylko o wynagrodzeniu minimalnym, a istniejąca Estońska Rada Społeczno-Gospodarcza nie tworzy platformy dialogu. Można przy tym sądzić, że partnerzy posiadają zdolność do kooperacji, o czym świadczą zgoda odnośnie do reformy prawa pracy w 2008 roku, kompromis co do wysokości wynagrodzenia minimalnego, jaki osiągnano w latach 2002–2008, współpraca w ramach prac Funduszu Ubezpieczeń Zdrowotnych czy wiele paktów sektorowych, zawieranych czasem z agendami rządowymi. Warto też zwrócić uwagę na stworzone zaplecze prawno-instytucjonalne do rozwiązywania konfliktów w obszarze stosunków pracy, które często rozwiązywane są nie w sądach, lecz w ramach instytucji arbitrażowych.

Model dialogu na Węgrzech wydaje się kontrastować z estońskim, choć uzwiązkowienie jest równie niskie. Dialog toczony jest nie tylko na poziomie firm, na którym zawieranych jest sporo układów zbiorowych, lecz także na szczeblu sektorowym i centralnym. Na tym drugim – szczególnie intensywnie z udziałem kilku podmiotów reprezentatywnych i gromadzących organizacje branżowe oraz rządu. Przez długi czas ustalano w ten sposób nie tylko wynagrodzenie minimalne, lecz także zalecenia dla wzrostu wynagrodzeń w gospodarce i pracowników służby cywilnej.

21 W świetle niewielkiego odsetka osób przynależących do związków i słabo rozwiniętych organizacji pracodawców nie widzi się w Estonii ani potrzeby, ani przestrzeni do prowadzenia dialogu scentralizowanego. W pozostałych krajach postrzeganie to jest odmienne.

3. REKOMENDACJE

3.1. AKTYWNE POLITYKI RYNKU PRACY (ALMP)

Wszystkie analizowane kraje (w największym stopniu Estonia) cechują się niskim (niedostatecznym) wykorzystaniem aktywnych polityk rynku pracy. Co więcej, z punktu widzenia skuteczności i efektywności struktura wydatków i zaangażowania bezrobotnych w ALMP jest niesatysfakcjonująca – szczególnie w przypadku Węgier, gdzie relatywnie duża część bezrobotnych uczestniczyła w programach „pracy społecznie użytecznej”. Tymczasem formy te są kosztowne i nie prowadzą ani do trwałości zatrudnienia, ani do zwiększenia kwalifikacji²². W związku z tym rekomenduje się:

- » **Odchodzenie od form, takich jak roboty publiczne i prace interwencyjne, na rzecz będących skuteczną formą wsparcia – szkoleń, staży i praktyk (szczególnie w przedsiębiorstwach) oraz wspierania zakładania działalności gospodarczej.**
- » **Regularne badanie efektywności poszczególnych polityk w celu identyfikacji instrumentów najbardziej skutecznych w poszczególnych krajach w odniesieniu do różnych społeczno-demograficznych podgrup bezrobotnych.**
- » **Zwiększenie skali wykorzystania najskuteczniejszych elementów ALMP i wydatków na nie.**
- » **Rozwój współpracy publicznych służb zatrudnienia z pracodawcami, a także wspieranie rozwoju sieci prywatnych instytucji świadczących doradztwo zawodowe.**

Wszystkich, z wyróżnionych jako skuteczne, form ALMP (szkoleń, staży, praktyk zawodowych, wspierania własnej działalności gospodarczej) dotyczy problem wystąpienia tzw. jałowej straty, czyli dotowania osób, które znalazłyby zatrudnienie lub rozpoczęłyby działalność gospodarczą także bez wsparcia. Co więcej, jeżeli podmioty (np. urzędy pracy) odpowiedzialne za realizację polityk aktywizacyjnych oceniane są na podstawie pomiaru skuteczności podejmowanych działań, np. liczby osób, które po uczestnictwie w programie znajdują stałe zatrudnienie, ryzyko to się pogłębia. W takiej sytuacji można się spodziewać selekcji do udziału w programach osób najbardziej produktywnych (np. absolwentów uczelni wyższych wchodzących na rynek pracy). Stąd należy położyć nacisk na:

- » **Kierowanie programów aktywizacyjnych w pierwszej kolejności i przede wszystkim do osób w najtrudniejszej sytuacji – szczególnie szkoleń dla długotrwale bezrobotnych i osób biernych zawodowo, którzy są szczególnie narażeni na dezaktualizację umiejętności, a także osób najmłodszych o niskiej produktywności.**
- » **Zwiększenie skali wydatków na ALMP, w tym poprzez wykorzystanie w tym celu środków EFS. Obecnie Polska wydaje się najbardziej zaawansowana w tym procesie.**
- » **Rozszerzenie dostępności ALMP na inne grupy niż zarejestrowani bezrobotni, w szczególności na biernych zawodowo oraz pracowników (zwłaszcza starszych i/lub pracujących w branżach „szybkich”) zagrożonych zaplanowanymi zwolnieniami, w tym grupowymi.**
- » **Tworzenie rozwiązań systemowych, umożliwiających selekcję do udziału w programach osób w najtrudniejszej sytuacji. W szczególności tworzenie indywidualnych planów aktywizacyjnych dla osób rejestrujących się w urzędach pracy (do tej pory spośród rozważanych krajów jedynie w Estonii wprowadzono taki obowiązek):**

²² Por. J. Martin What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences, OECD Economic Studies 30, 2000; A. Betcherman, K. Olivas, A. Dar., Impacts of active labor market programs: evidence from evaluations with particular attention to developing and countries, World Bank Social Protection Discussion Paper 0402, 2004; J. Kluge (red.), Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspectives, Springer, 2007. Co więcej, Ch. J. O'Leary, Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Hungary, (Upjohn Institute Technical Report No. 98-013, 1998 oraz Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Poland, Upjohn Institute Technical Report No. 98-012, 1998 wskazuje, że udział w programach polegających na terminowym, bezpośrednim tworzeniu miejsc pracy przez służby rynku pracy wiąże się z istotnie mniejszymi szansami (w stosunku do osób nieuczestniczących) znalezienia trwałego zatrudnienia po zakończeniu udziału w programie.

- › Wprowadzenie w Polsce i na Węgrzech obowiązku tworzenia przez Państwowe Służby Zatrudnienia (PSZ) indywidualnego planu działania wobec rejestrujących się bezrobotnych. Jeśli wcielenie w życie tego zalecenia nie może nastąpić prędko ze względu na czynniki techniczno-organizacyjne (np. niedostatek kadr, brak ujednoczonych systemów zbierania danych o bezrobotnych), działania PSZ należy przeorientować z dobierania uczestników do wykorzystywanych metod na dobór właściwych metod dla specyficznych grup odbiorców (w tym grup wymienionych powyżej jako kluczowe – osób starszych, nisko wykwalifikowanych, długotrwale bezrobotnych) oraz priorytetowe traktowanie tych grup przy tworzeniu programów ALMP na danym obszarze.
- › W przypadku Estonii – poprawę czasowości i kompletności tworzenia programów dla rejestrujących się bezrobotnych oraz bardziej efektywne wykorzystanie informacji, uzyskiwanych przy tworzeniu planów, do doboru instrumentów ALMP i długości trwania programów w przypadku poszczególnych bezrobotnych.

W obliczu kryzysu szczególnie potrzebne wydaje się lepsze wykorzystanie środków EFS oraz poszerzenie dostępności ALMP na inne grupy.

Należy podkreślić, że kierunek działania w wymiarze aktywnych polityk rynku pracy jest taki sam dla wszystkich krajów – poprawa efektywności doboru i implementacji narzędzi, zwiększenie skali zastosowania ALMP. Nieco odmienna jest jedynie pozycja wyjściowa. Wydaje się, że w ostatnich latach Polska w największym stopniu zwiększyła skalę stosowanych ALMP, w znacznej mierze dzięki wykorzystaniu środków EFS, jednak nieefektywna pozostała organizacja systemu PSZ/ALMP. Natomiast w Estonii modernizacji systemu nie towarzyszyło zwiększenie nakładów. Węgry przeznaczają na ALMP względnie niewielkie środki, a organizacja systemu, selekcja uczestników i struktura wydatków sugerują istnienie istotnych nieefektywności.

3.2. KSZTAŁCENIE USTAWICZNE I INWESTYCJE W KAPITAŁ LUDZKI

We wszystkich analizowanych krajach kształcenie ustawiczne nie jest wykorzystywane w dostatecznym stopniu dla zapewnienia ciągłej aktualizacji umiejętności siły roboczej. Aby to zmienić, nie wystarczy jednak zwiększanie wydatków na ten cel, przy powielaniu dotychczasowych rozwiązań. Te obciążone są bowiem we wszystkich trzech krajach strukturalnymi słabościami. W szczególności konieczne są instytucjonalne reformy poprawiające dopasowanie systemu edukacyjnego do potrzeb rynku pracy. Dotyczy to całościowo rozumianego systemu kształcenia – kształcenia ustawicznego nie należy utożsamiać jedynie z edukacją osób dorosłych i traktować w oderwaniu od edukacji szkolnej. Pozytywne rezultaty szkoleń i warsztatów adresowanych do aktywnych zawodowo silnie zależą bowiem od ścieżki kształcenia uczestników przed wejściem na rynek pracy²³. Dlatego krytycznym elementem skutecznej polityki kształcenia ustawicznego jest stworzenie systemu edukacji formalnej, który będzie przygotowywał odbiorców do uczenia się przez całe życie. W związku z tym niezbędne są w pierwszej kolejności reformy tych elementów systemu edukacyjnego, które są z reguły ostatnim etapem edukacji przed wejściem na rynek pracy – czyli szkół zawodowych i szkół wyższych. Drugim filarem jest rozwój infrastruktury umożliwiającej podnoszenie umiejętności równoległe z pracą zawodową. Trzecim – skuteczna polityka wspierająca proces dostosowywania się do wymagań współczesnego rynku pracy obecnych już na nim osób. W celu zwiększenia stopnia adaptacyjności zasobów pracy w każdym z analizowanych krajów proponuje się podjęcie następujących kroków:

²³ Co pokazują np. Vignoles A., Galindo-Rueda F., Feinstein L., The labour market impact of adult education and training, *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 51, No. 2, 2004 r.

- » **Stworzenie i wdrożenie modelu prognostycznego popytu na pracę (w przypadku Estonii rozwój aktualnie stosowanych rozwiązań), z wyróżnieniem poszczególnych rodzajów kwalifikacji. Pozwoliłoby to na ukształtowanie polityki edukacyjnej na szczeblu centralnym w kierunku wspierania akumulacji umiejętności (w jak największym stopniu) odpowiadających bieżącym i przyszłym potrzebom gospodarki²⁴.**

Procesy modernizacyjne prowadzą do ciągłych zmian struktury popytu na pracę według umiejętności. Tymczasem proces kształcenia jest wieloletni, a jego uczestnikom brak często pełnej informacji o trendach występujących w gospodarce, a tym bardziej ich kształtowaniu się w przyszłości. A zatem w momencie zakończenia procesu edukacji zdobyte kwalifikacje mogą być nieaktualne. Problem ten zredukowany może być przez promowanie przyszłościowych kierunków kształcenia za sprawą centralnie prowadzonej (choć opcjonalnie realizowanej na szczeblu regionalnym i lokalnym) polityki edukacyjnej.

Stworzenie narzędzia prognostycznego potrzeb rynku pracy (także w długim okresie) na konkretne umiejętności jest zatem kluczowe dla poprawy adekwatności struktury kształcenia. Niezbędne jest także stworzenie, uzupełniającego powyższy, systemu kształcenia ustawicznego, dostosowanego do aktualnych wymagań rynku pracy. Także i w tym wymiarze wiedza, nawet niedoskonała, odnośnie do przyszłych trendów, jest niezbędna dla budowy właściwej infrastruktury edukacyjnej oraz zasobów kadrowych.

Jest to zadanie niełatwe i nie można oczekiwać nieomyślności. Jednak skoro prowadzona polityka edukacyjna nie nadąża za przemianami gospodarki i popytu na umiejętności, nawet obciążone błędem prognozy uwzględniające postęp technologiczny stanowiąc będą poprawę w stosunku do utrzymywania struktury kształcenia, odpowiadającej gospodarce sprzed kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu lat. Prognozy modelu powinny być przedmiotem analiz eksperckich i stanowić punkt wyjścia w procesie formułowania polityki edukacyjnej, a nie zbiór jedynie słusznych rekomendacji²⁵.

Kolejne zalecenia dotyczą zarówno kształcenia formalnego – szkół zawodowych i studiów wyższych – jak i (instytucji) kształcenia ustawicznego.

- » **W miarę możliwości budżetowych dostosowywanie zasobów sektora edukacyjnego (zarówno poprzez bieżące finansowanie, jak i dostosowanie infrastruktury i zasobów kadrowych) do zmian wynikających ze średnio- i długookresowych trendów modernizacji gospodarki, jak również oczekiwań sformułowanych na podstawie modelu stanowiącego przedmiot pierwszej rekomendacji.**

W przypadku bieżącego finansowania chodzi o takie finansowanie jednostek edukacyjnych, które skłaniać je będzie do zmian relacji liczby uczniów/studentów kształconych według poszczególnych programów i kierunków tak, aby dostosowywać je do założeń strategii centralnej. Jako pozytywny przykład można wskazać dotacje celowe ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, pozwalające uczelniom zwiększyć liczbę studentów na ściśle określonych kierunkach i specjalizacjach cechujących się silnymi związkami ze strefą badawczo-rozwojową.

²⁴ Potrzeba formułowania prognoz i projekcji względem umiejętności i wiedzy, jakie przydadzą się na rynku pracy, podkreślona została przez Komisję Europejską poprzez stworzenie w 2007 roku inicjatywy New skills for new jobs, której celem jest wytyczenie mapy obecnych i przyszłych potrzeb w tym zakresie. Raport KE, Employment in Europe 2008, podkreśla przy tym, że „regularna ocena przyszłych potrzeb jest niezbędna przy projektowaniu właściwych strategii w zakresie lifelong learning i efektywnych polityk rynku pracy, a przez to ułatwi implementację modelu flexicurity. Krajowe strategie prowadzenia polityki edukacyjnej stanowiąc powinny rozwinięcie i uszczegółowienie wskazań formułowanych na poziomie wspólnotowym.

²⁵ W trakcie wykorzystywania modelu w praktyce konieczne będzie ulepszenie go, na co wskazuje przykład Estonii, gdzie rozwiązanie tego typu jest już wykorzystywane. Jego przydatność oceniana powinna być w dłuższej (co najmniej kilkunastoletniej) perspektywie.

W przypadku infrastruktury, a szczególnie zasobów kadrowych, procesy dostosowawcze są znacznie trudniejsze do zainicjowania. Co więcej, trudno je też odwrócić. Tym bardziej więc długofalowa strategia rozwoju wyposażenia kapitałowego i kadrowego publicznego systemu edukacyjnego oparta powinna być na przewidywanych kierunkach rozwoju gospodarki, w szczególności zmian zachodzących na rynku pracy.

Trudność z przełożeniem formalnej edukacji na umiejętności zawodowe została zlokalizowana we wszystkich krajach, zwłaszcza wśród osób o wykształceniu zawodowym.

» **W celu zwiększenia zdolności adaptacji osób do zmian zachodzących w gospodarce kształcenie powinno być przeorientowane na bardziej ogólne. Dotyczy to zarówno kształcenia zawodowego, jak i edukacji wyższej oraz edukacji dorosłych. Większy nacisk powinien zostać położony na umiejętności wykorzystywane w danym zawodzie niż wiedzę szczegółową lub metody wykonania konkretnych, specyficznych zadań²⁶. W szczególności rezultatem uczestnictwa w edukacji powinna być umiejętność uczenia się.**

Docelowo odbiorcy usług systemu edukacyjnego (formalnego i kształcenia dorosłych) powinni być w stanie samodzielnie dostosowywać swoje umiejętności. Następnie niezbędne jest:

» **podniesienie wymagań co do aktualności wiedzy posiadanej przez kadrę dydaktyczną.**

Przestarzała i niedopasowana do współczesnej gospodarki wiedza kadry nauczycielskiej w szkolnictwie i edukacji dorosłych jest jedną z przyczyn niedopasowania programów kształcenia do potrzeb rynku pracy. Wymóg aktualizacji umiejętności przez kadrę oraz napływ do systemu osób będących w stanie przekazywać nowoczesne kwalifikacje są niezbędne dla zniwelowania luki pomiędzy oczekiwaniami współczesnego rynku pracy a ofertą systemu edukacyjnego. Zadaniem to uzupełnia konieczność modyfikacji struktury i programów kształcenia pod kątem trendów modernizacyjnych. W odniesieniu do obu z nich, a także możliwości poprawy adaptacyjności siły roboczej, już obecnej na rynku pracy, pomocne wydaje się:

» **ułatwianie i wspieranie ścisłej współpracy przedsiębiorstw z jednostkami edukacyjnymi oraz zwiększanie wykorzystania praktyk zawodowych na etapie szkolnictwa wyższego, zawodowego i kształcenia dorosłych.**

Jest to istotne zarówno z punktu widzenia efektywności kształcenia przez całe życie, jak i w kontekście niskiego poziomu aktywności zawodowej osób młodych. Nawet jeśli niskiej partycypacji w rynku pracy, szczególnie osób w wieku 20–24 lat, towarzyszy zwiększenie uczestnictwa w systemie edukacji wyższej, nie należy postrzegać tego jako zjawiska jednoznacznie pozytywnego. Częściowe jedynie finansowanie studiów ze środków własnych (tzw. studia bezpłatne) stwarza bodziec do „ucieczki” z rynku pracy przez osoby, których produktywność nie zwiększy się w wyniku studiów w stopniu rekompensującym ich sfinansowanie i opóźnienie wejścia na rynek pracy.

Innymi słowy, promowanie aktywności zawodowej uczących się, m.in. poprzez system praktyk, jest niezwykle istotne z punktu widzenia zarówno płynnego przejścia z systemu kształcenia na rynek pracy, jak i całkowitej efektywności tego rynku. Dlatego promowanie podejmowania pracy przez osoby kształcące się, szczególnie studentów oraz uczniów szkół zawodowych, powinno być jednym z priorytetów polityki rynku pracy i polityki edukacyjnej. Przykładowo, w Niemczech stosowany jest dualny system nauczania zawodowego, w którym staże w zakładach pracy są integralną częścią kształcenia i ułatwiają absolwentom wejście na rynek pracy

²⁶ Przykładowo, od dokładnej znajomości aktualnie wykorzystywanych rozwiązań technicznych w wybranych modelach urządzeń większą wagę należy przywiązywać do zrozumienia zasad funkcjonowania danego typu maszyn.

z pewnym doświadczeniem i rozpoznaniem ich kwalifikacji przez potencjalnych pracodawców. Przytoczone rozwiązanie jest jedynie ilustracją, w jaki sposób można w tym celu wkomponować praktykę zawodową w kształcenie formalne. System niemiecki może nie być właściwy dla innych krajów, lecz cel, jaki on realizuje – tak.

Przykład alternatywnych, szczegółowych rozwiązań zawiera ramka prezentująca fiński model kształcenia ustawicznego, który postrzegany jest jako prawdopodobnie najlepiej rozwinięty i najbardziej efektywny w Europie. Służyć temu celowi może także zwiększanie faktycznej dostępności elastycznych form pracy, co omówiono w części raportu poświęconej restrykcyjności kontraktowania i organizowania pracy.

Zacieśnianie współpracy pomiędzy pracodawcami i jednostkami edukacyjnymi obejmuje także „kształcenie zamawiane”, czyli tworzenie specjalnych kursów, zajęć lub nawet klas i kierunków studiów, w przypadku których przedsiębiorstwa mają/miałyby znaczący wpływ na kształtowanie programów nauczania oraz wiązałyby się z późniejszym nawiązaniem współpracy z uczestnikiem zajęć.

Działania na rzecz wspierania współpracy między przedsiębiorstwami i jednostkami edukacyjnymi koncentrować powinny się na redukcji barier formalnych, promowaniu omówionych rozwiązań na poziomie konstrukcji programów kształcenia i zasad funkcjonowania publicznych jednostek edukacyjnych. Przy tym dofinansowanie ze środków publicznych warsztatów i praktyk powinno być realizowane w ramach ALMP, czyli w przypadku osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Nawiązujemy w tym miejscu do przedstawionego już postulatu dopuszczenia adresowania programów ALMP do osób pracujących, lecz zagrożonych dezaktualizacją umiejętności i/lub zwolnieniem.

Partycypacja pracodawców jest niezwykle istotna także dlatego, że jak wskazują badania²⁷, największy (pozytywny) wpływ na jakość świadczonej pracy mają szkolenia, w których uczestnictwo inicjowane jest przez przedsiębiorstwa. Dlatego też rekomenduje się:

» **realizowanie doraźnej polityki edukacyjnej w zakresie kształcenia dorosłych, przede wszystkim poprzez zachęty dla przedsiębiorstw oraz, w przypadku osób zagrożonych trwałym bezrobociem/przedwczesną dezaktywizacją zawodową, w ramach realizacji ALMP.**

Z uwagi na brak dostatecznych informacji, które pozwoliłyby na rzetelną ocenę skuteczności kształcenia ustawicznego w omawianych krajach²⁸, proponuje się:

» **prowadzenie monitoringu i wykonywanie ewaluacji skuteczności kształcenia osób dorosłych w ich sytuacji na rynku pracy.**

27 M.in. R. Almeida, P. Carneiro, The Return to the Firm Investment in Human Capital, IZA Discussion Paper No. 1937, 2006; A. Barret, P.J. O'Connell, Does Training Generally Work? The Returns to In-Company Training, IZA Discussion Paper No. 51, 1999; L. Dearden, H. Reed, J. Van Reenen, The Impact of Training On Productivity and Wages: Evidence from British Panel Data, IFS Working Papers, No. W05/16, 2005; H.U. Pfeifer, Train to gain – The benefits of employee-financed training in Germany, Economics of Education Working Paper Series, No. 0037, 2008 r.

28 Teaching, Learning and Assessment for Adults: Improving Foundation Skills, OECD, 2008 r.

KSZTAŁCENIE FORMALNE DOROSŁYCH – FINLANDIA

Finlandia jest krajem o jednym z najwyższych współczynników uczestnictwa osób dorosłych w edukacji formalnej w Unii Europejskiej (zgodnie z danymi Eurostat, w 2005 roku było 43% osób w wieku 25–54 lata) i stanowi przykład skutecznego prowadzenia polityki edukacyjnej w tym wymiarze.

System kształcenia zawodowego w Finlandii umożliwia potwierdzanie umiejętności certyfikatami otrzymywanymi na podstawie egzaminów kompetencyjnych. Ich forma i treść są niezależne od doświadczeń edukacyjnych i nie wymagają uczestnictwa w szkoleniach. Jednakże uczestnictwo w specjalnych kursach przygotowawczych, prowadzonych przez jednostki zajmujące się kształceniem zawodowym, jest częste. Dla uczestników sporządzane są indywidualne plany szkoleniowe, uwzględniające dotychczasowe kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Koszt uczestnictwa w nich jest w 90% finansowany ze środków publicznych. Możliwe jest częściowe wykorzystanie programów edukacyjnych, bez zdobywania pełnych kwalifikacji formalnych. Uprzednie doświadczenie zawodowe i kształcenie nieformalne może skutkować skróceniem kształcenia formalnego.

Osoby dorosłe mają także możliwość uczestnictwa w edukacji wyższej na takich samych zasadach, jak osoby przed 25. rokiem życia (organizacja kształcenia jest dostosowana do ograniczonych możliwości czasowych). Jest to realizacja jednego z postulatów wobec systemu edukacyjnego w Finlandii – powszechności i otwartości dla wszystkich.

Przedsiębiorstwa zatrudniające co najmniej 30 osób mają obowiązek sporządzać roczne plany szkoleniowe dla swoich pracowników. Przedsiębiorstwo ma obowiązek skierować zagrożonego zwolnieniem pracownika na szkolenie, jeżeli zdobycie nowych kwalifikacji pozwoliłoby uniknąć utraty pracy. Szkolenia w miejscu pracy podlegają publicznemu dofinansowaniu w 50%, część teoretyczna programów praktyk w 100%. Przedsiębiorstwa otrzymują subsydia do miejsc pracy przeznaczonych dla praktykantów. Mogą także, wspólnie z publicznymi służbami pracy, finansować szkolenia w jednostkach edukacyjnych obecnych/przyszłych pracowników. Podział kosztów ustalany jest na drodze negocjacji.

Programy szkoleniowe dla bezrobotnych organizowane są przez certyfikowane jednostki edukacyjne. Publiczne finansowanie nie zależy od tego, czy jednostka ta jest publiczna czy prywatna. Istnieje ustawowy obowiązek przeprowadzania ewaluacji własnej skuteczności, w czym jednostki edukacyjne wspomagane są przez radę ds. ewaluacji. Każdy poszukujący pracy otrzymuje (w ciągu pięciu miesięcy) indywidualny plan uwzględniający możliwości rozbudowy lub aktualizacji kwalifikacji.

Programy kształcenia opierają się na ogólnie zdefiniowanym zestawie kompetencji określonym przez władze centralne. Szczegóły ustalane są w sposób zdecentralizowany – metody i tematyka kształcenia tworzone są przez jednostki edukacyjne, często we współpracy z przedsiębiorstwami i innymi partnerami społecznymi. Rezultatem jest duża różnorodność i elastyczność oferowanych programów kształcenia.

Opracowane na podstawie M. Kyro, Vocational education and training in Finland, Cedefop Panorama series 130, 2006.

3.3. RESTRYKCYJNOŚĆ KONTRAKTOWANIA I ORGANIZOWANIA PRACY

W analizowanych krajach stwierdzono dwie odmienne sytuacje w wymiarze restrykcyjności prawa pracy. W Polsce i na Węgrzech jest ono relatywnie elastyczne, jego restrykcyjność jest niższa niż przeciętnie w krajach UE15. Estonia natomiast charakteryzuje się relatywnie wysokim poziomem regulacji stosunku pracy, co jednak w niewielkim stopniu ogranicza dynamikę na rynku pracy, ocenianą przez pryzmat przepływów między miejscami pracy czy między zatrudnieniem a bezrobociem. Przynaczone w literaturze wyjaśnienia tej pozornej sprzeczności wskazują na łamanie przepisów prawa pracy, co nie wiąże się z „dotkliwymi” sankcjami ze strony sądów pracy, albo też na słabe związki zawodowe, które nie „utrudniają” dopasowania charakteru stosunku pracy do potrzeb stron. Ostatnimi czasy zawarto jednak porozumienie między partnerami społecznymi w Estonii w sprawie przebudowy prawnej ochrony stosunku pracy²⁹.

Z kolei niskie jest wykorzystanie alternatywnych form zatrudnienia – zarówno pracy w niepełnym wymiarze etatu, jak i (poza Polską) na czas określony, a agencje pracy tymczasowej są względnie słabo rozwinięte w kategoriach odsetka zatrudnień w gospodarce³⁰. Znikome wykorzystanie pracy w niepełnym wymiarze etatu znajduje odbicie w niskiej stopie zatrudnienia osób najmłodszych oraz (poza Estonią) najstarszych, czyli stopniowo wchodzących na rynek pracy i opuszczających go.

Uwzględniając powyższe aspekty, uznać można, że elementem wspólnym wszystkich trzech krajów jest niedostateczne wykorzystanie alternatywnych form zatrudnienia, zwłaszcza w przypadku tych grup społeczno-demograficznych, które dzięki nim mogą łączyć pracę zawodową (np. w niepełnym wymiarze etatu) z innymi aktywnościami życiowymi, np. prowadzeniem gospodarstwa domowego lub nauką. W związku z tym sformułować należy następujące zalecenia:

- » **podnieść spektrum wykorzystywanych nietypowych form zatrudnienia (zwłaszcza pracy na część etatu i przez agencje pracy tymczasowej),**
- » **rozważyć wprowadzenie umów na czas określony, powiązanych z konkretnym projektem (tzw. umów projektowych), w przypadku których nie obowiązywałyby ograniczenia terminowe, związane z klasycznymi umowami na czas określony, lecz na czas trwania projektu³¹,**
- » **uelastycznić możliwości organizacji czasu pracy – czy to poprzez specjalne formy umów, czy w ramach umowy tradycyjnej. W szczególności dotyczy to form, których zastosowanie w przedsiębiorstwie wymaga formalnej zgody organizacji pracowniczych.**

Elastyczna organizacja czasu pracy będzie korzystna z jednej strony dla osób łączących pracę zawodową z innymi aktywnościami (edukacją, obowiązkami rodzinnymi), z drugiej natomiast – dla przedsiębiorstw spotykających się ze zróżnicowaną (w ciągu dnia lub tygodnia) skalą aktywności, zwłaszcza w sytuacji zróżnicowanego popytu na ich dobra lub usługi. Dla zmniejszenia ryzyka nadużyć po którejkolwiek ze stron możliwość znaczącego uelastyczniania organizacji pracy powinna być dostępna w ramach autonomicznego dialogu między pracodawcą i pracownikiem (szerzej w dalszej części tekstu).

- » **W przypadku Estonii zneutralizować demotywujący wpływ utraty świadczeń społecznych przy podjęciu pracy w niepełnym wymiarze etatu przez bezrobotnych.**

²⁹ Jako, że nie weszło dotychczas w życie, poniższe zalecenia odnoszą się do stanu bieżącego.

³⁰ Rozwiązywanie umów na czas określony jest łatwe pod względem proceduralnym i wolne od kosztów w postaci odpraw lub (długich) okresów wypowiedzenia. Jednak elastyczność dostosowania nakładu pracy w firmach może być wysoka nawet przy wykorzystaniu jedynie „tradycyjnej” formy umowy – jeśli tylko nie wiąże się z wysokimi kosztami finansowymi i biurokratycznymi. Praca terminowa może natomiast ułatwiać weryfikację przydatności danego pracownika na konkretnym stanowisku oraz możliwości świadczenia pracy przez osoby dotychczas nieaktywne lub długotrwale bezrobotne.

³¹ Stosowane np. w Słowenii, przy założeniu, że projekt trwa od 2 do 5 lat, a umowa rozwiązuje się po zakończeniu projektu.

Ponadto w sytuacji obecnego kryzysu gospodarczego rekomenduje się:

- » **rozważenie dofinansowania do powstających miejsc pracy w niepełnym wymiarze etatu i/lub stanowisk o zredukowanym przejściowo wymiarze etatu. Jednocześnie konieczna jest ścisła kontrola wykorzystania tego instrumentu w praktyce, aby zmniejszyć ryzyko zwalniania pracowników i ponownego zatrudniania ich na subwencjonowanych miejscach pracy. Jest to rozwiązanie dopuszczalne jedynie jako bezwzględnie przejściowe i przy zastosowaniu odpowiednich kryteriów wyboru firm, które mogłyby z niego skorzystać³²,**
- » **zmniejszanie różnic w poziomie restrykcyjności regulacji przy poszczególnych formach umów o pracę, przy czym zmiany te powinny być ukierunkowane na poziom pośredni pomiędzy aktualnymi rozwiązaniami. Innymi słowy, chodzi o osiągnięcie równowagi w prawnej ochronie pracowników zatrudnionych na różnorodne formy umów o pracę.**

Postulatu nie należy postrzegać jako zalecenia podniesienia stopnia regulacji form obecnie słabo lub wcale nieregulowanych do poziomu umów o pracę na czas nieokreślony ani też jako zalecenia bezwarunkowego obniżania ochrony stosunku pracy na czas nieokreślony. Chodzi o ekwiwalentność pomiędzy restrykcyjnością tej ochrony a zasadami (które powinny być jasno określone) stosowania form alternatywnych, jak umowy na czas określony lub praca przez agencje pracy tymczasowej. Przykładowo, rozważyć można jednoczesne wprowadzenie ograniczenia maksymalnego trwania umów na czas określony, przy równoczesnym skróceniu okresu wypowiedzeń umów na czas nieokreślony.

Nie bez znaczenia dla optymalnej konstrukcji prawa pracy jest też występowanie recesji gospodarczych, podczas których zmniejszenie zatrudnienia jest nieuniknione. Kontrakty terminowe oraz praca tymczasowa są w warunkach wysokiej niepewności korzystnym narzędziem zarówno dla firm, którym pozwalają na „przeczekanie” turbulencji gospodarczych, jak i dla osób zagrożonych bezrobociem – praca terminowa może być co prawda jedyną dostępną im formą zatrudnienia w kryzysie, lecz pozwala uniknąć negatywnych skutków bezrobocia. Instytucje rynku pracy powinny jednak ułatwić osobom świadczącym pracę na tej zasadzie przepływ pomiędzy kolejnymi „miejscami pracy”. Oznacza to:

- » **przeniesienie skupienia ochrony z miejsca pracy na ochronę pracownika.**

Rozumiemy w ten sposób *de facto* zmniejszenie roli regulacji kodeksowych służących ochronie istniejącego stosunku pracy, przy jednoczesnej intensyfikacji aktywności (zakresu i efektywności) podmiotów (publicznych służb zatrudnienia, agencji zatrudnienia i pośrednictwa pracy, agencji pracy tymczasowej) wspierających uczestników rynku pracy w poszukiwaniu zatrudnienia i przekwalifikowaniu. Ich klientami powinny być nie tylko osoby bezrobotne, lecz także zatrudnione na umowy terminowe oraz pracownicy przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych trudnościami gospodarczymi.

Ponadto dla połączenia możliwości świadczenia pracy na elastycznych zasadach przez osoby, dla których ta forma zatrudnienia jest jedyną możliwą (niezależnie, czy wynika to ze strony popytowej czy podaźowej), a uniknięcia pozbawienia bezpieczeństwa pracy osób chcących ją zachować rekomenduje się:

- » **działania na rzecz uelastycznienia, decentralizacji i autonomizacji ustalania treści, organizacji i możliwości modyfikacji przedmiotu stosunku pracy.**

32 Rozwiązanie spójne z tym postulatem zostało w Polsce zarekomendowane przez partnerów społecznych i jako propozycja rządu włączone do prac parlamentu. Ocena tego konkretnego rozwiązania wykracza poza ramy niniejszego opracowania. W przypadku Estonii i Węgier precyzyjny kształt ewentualnego rozwiązania (kryteria dotyczące firm i pracowników, wielkość i długość okresu obowiązywania subsydium itp.) powinien zostać wypracowany na szczeblu krajowym.

Rozumieć przez to należy możliwość odejścia (za obopólną zgodą) od standardowo przyjmowanego poziomu restrykcyjności poprzez wprowadzanie rozwiązań, z których część jest korzystna dla pracodawcy, a część dla pracownika. Przykładowo, zgadzając się na skrócenie okresu wypowiedzenia, pracownik otrzymywałby w zamian możliwość pracy w domu. Do katalogu rozwiązań, które stanowią mogą punkt wyjścia do dokonywania tego rodzaju „transakcji” przez strony stosunku pracy, zaliczyć można (w sposób indykatywny): elastyczny (ustalany przez pracownika) lub niestandardowy (ustalany przez pracodawcę – wieczór, noc, weekend, święta) czas pracy, zadaniowy czas pracy, skompresowany tydzień pracy, wydłużenie standardowego okresu rozliczeniowego, przejściowe podniesienie przeciętnej tygodniowej liczby godzin pracy, pracę w domu, telepracę czy dzielenie się stanowiskiem pracy.

Tradycją prawa pracy w krajach naszego regionu jest oparcie go na normach semiimperatywnych, w których stroną chronioną jest pracobiorca. Jednak należy pamiętać, że normy zezwalające na dwukierunkowe odstępstwa, za zgodą stron, są obecne w kodeksie, np. w Szwecji powszechnie (i słusznie) postrzeganej jako bezpieczny dla pracownika rynek pracy.

Poza tym, w specyficznym przypadku Estonii, z uwagi na współwystępowanie relatywnie wysokiego poziomu restrykcyjności prawa pracy oraz niskiej jego egzekwowalności, należy zasugerować:

- » **liberalizację prawa pracy, przy jednoczesnym zwiększeniu poziomu jego egzekwowalności (co stanie się możliwe jedynie przez uproszczenie procedur). Rekomendacja ta pokrywa się ze zmianami w prawie pracy z połowy 2009 roku.**

Reforma w tym kierunku z jednej strony wzmocni znaczenie prawa pracy w Estonii, zwiększając tym samym poziom ochrony pracowników, a z drugiej, przy zwiększeniu roli alternatywnych form zatrudnienia – nie powinno to w sposób istotny naruszyć rzeczywistej swobody prowadzenia działalności gospodarczej w tym kraju.

3.4. SYSTEM ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO A PODAŻ PRACY

Podstawowym problemem, z jakim zmierzyć się muszą gospodarki większości krajów rozwiniętych, jest starzenie się społeczeństw i konieczność dostosowania konstrukcji systemów emerytalnych do tych procesów. Wszystkie trzy badane kraje przeprowadziły już reformy na tym polu, co daje im przewagę nad większością krajów UE. Pozostałością wcześniejszych systemów emerytalnych są coraz bardziej ograniczane możliwości otrzymywania świadczeń przedemerytalnych bądź wcześniejszych świadczeń emerytalnych w przypadku dezaktywizacji zawodowej. Przy czym największą rolę instrumenty te ciągle odgrywają w Polsce, ich skala zmniejszona została na Węgrzech, a w Estonii, generalnie rzecz biorąc, była niewielka – co znajduje odzwierciedlenie w aktywności zawodowej i zatrudnieniu osób starszych, przeważających procentowo w pozostałych dwóch krajach. W wielu sytuacjach możliwości te wykorzystywane są jako sposób ucieczki od potencjalnego bezrobocia i istnienie takiej opcji niejako usprawiedliwia przerywanie stosunku pracy ze strony przedsiębiorstw. Z punktu widzenia gospodarki oraz adaptacyjności zasobów pracy do zmian jest to zjawisko jednoznacznie niekorzystne – zmniejsza podaż pracy, motywacje do podnoszenia kwalifikacji zawodowych po osiągnięciu wieku najwyższej aktywności zawodowej (w okolicach 40. roku życia), a zwiększa opodatkowanie pracujących.

Dlatego też konieczne są:

- » **kontynuowanie procesu znoszenia możliwości wcześniejszej dezaktywizacji poprzez zmianę zasad nabywania prawa do świadczeń przedemerytalnych,**
- » **skierowanie programów aktywizacyjnych (opartych na ALMP) do osób w wieku przedemerytalnym, zagrożonych utratą zatrudnienia,**

- » **zapewnienie możliwości wykorzystywania systemu rentowego wyłącznie w celu zgodnym z założeniami, to jest jako ubezpieczenia od niemożności wykonywania pracy z przyczyn zdrowotnych (względnie rodzinnych). Przykładowo, w przeszłości system wykorzystywany był w Polsce jako kanał dezaktywizacji zawodowej przed osiągnięciem wieku emerytalnego.**

Ponadto w zreformowanym systemie emerytalnym świadczenia otrzymywane przez osoby do tego uprawnione oparte są na wpłatach, jakie te osoby dokonały w swoim życiu. Oznacza to, że im wcześniejsze zakończenie aktywności zawodowej, tym niższe comiesięczne wypłaty z systemu. Dla zapewnienia wystarczalności środków zgromadzonych w czasie aktywności zawodowej do funkcjonowania po jej zakończeniu należy:

- » **umożliwiać odpowiednio długie pozostawanie aktywnym zawodowo poprzez wydłużanie wieku emerytalnego. W przypadku Polski punktem wyjścia powinno być zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat.**

Uprawnienie do emerytury wpływa negatywnie na aktywność zawodową. Uczestnicy aktuarialnie sprawiedliwych (tzn. zreformowanych) systemów nie będą tracić finansowo, wracając na rynek pracy, gdyż ich składki odprowadzane po reaktywizacji zawodowej zwiększać będą pulę wypłat po ponownym zawieszeniu aktywności na rynku pracy. Obecni emeryci są jednak w zdecydowanej większości uczestnikami tradycyjnych systemów emerytalnych (to jest takich, w których wypłaty nie są powiązane wprost z wpłatami na poziomie uczestnika systemu). Obowiązujące regulacje generalnie wskazują, że wznowienie aktywności zawodowej i przekroczenie pewnego poziomu otrzymywanych wynagrodzeń skutkuje zawieszeniem uprawnień emerytalnych. Bez wątplenia jest to czynnik demobilizujący i jedna z przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób po 55. roku życia w Polsce i na Węgrzech. Co więcej, im większe są potencjalne płace takich osób, tym większa jest ich produktywność – czyli tym większa jest strata społeczna z tytułu ich dezaktywizacji. W związku z tym korzystne dla rynków pracy byłoby:

- » **utrzymanie uprawnień do świadczeń dla emerytów i rencistów podejmujących aktywność zawodową (rekomendacja nie dotyczy uczestników nowych systemów emerytalnych, ponieważ ich konstrukcja jest w tym względzie neutralna dla aktywności zawodowej).**

Powyższe rozwiązanie ma na celu zachęcenie już pobierających świadczenia emerytów i rencistów, w wieku poniżej ustawowego wieku emerytalnego, do podejmowania pracy.

3.5. ZASIŁKI DLA BEZROBOTNYCH

Wśród analizowanych krajów Polska wyróżnia się negatywnie – zasiłki wypłacane są przez relatywnie długi okres właśnie tym grupom bezrobotnych, którzy są najbardziej podatni na zaniechania poszukiwania pracy, a wysokość zasiłków nie zmienia się w czasie i nie zależy od wynagrodzeń osiągniętych przed utratą zatrudnienia. Ten drugi aspekt ma zostać zmieniony w 2010 roku – po trzech miesiącach pobierania zasiłku wielkość świadczenia będzie zmniejszana.

W krajach europejskich, które są źródłem dobrych praktyk w zakresie konstruowania systemu zasiłkowego i zarządzania nim, czyli w Danii, Holandii i Szwajcarii, świadczenia zapewniają znaczną zastępowalność dochodu z pracy, ale na pewien okres i jedynie pod warunkiem intensywnego poszukiwania pracy lub uczestnictwa w programach ALMP. Innymi słowy, zasiłek lepiej wynagradza bezrobotnych bardziej aktywnych, nie zaś zamieszkujących tereny defaworyzowane lub starszych. Co więcej, po odpowiednim zreformowaniu w Polsce dla wszystkich analizowanych krajów (w najmniejszym stopniu Węgier) zalecić należy:

- » **zwiększenie wykorzystania w polityce rynku pracy instrumentu zasiłku dla bezrobotnych, poprzez większą jego dostępność dla bezrobotnych, przy jednoczesnym zwiększeniu monitoringu poszukiwania pracy przez osoby pobierające zasiłek oraz wprowadzeniu w życie/rozszerzeniu faktycznego systemu sankcji wobec osób nieposzukujących pracy.**

Jednym ze sposobów zwiększenia dostępności zasiłków w przypadku Polski jest natomiast:

- » **praktyczne rozszerzenie systemu zasiłków na osoby wykonujące umowy na czas określony.**

Przyczyniłoby się to także do postulowanego wcześniej zmniejszenia różnic w pozycji na rynku pracy osób pracujących w różnych formach zatrudnienia. W szczególności rekomendacja ta dotyczy świadczenia pracy w niepełnym wymiarze czasowym, co często oznacza osiągnięcie zarobków zbyt niskich, by zapewnić uprawnienie do zasiłku. Rozwiązaniem problemu byłoby ścisłe oparcie wielkości świadczenia na dotychczasowych zarobkach. W świetle rosnącej heterogeniczności prawnych form kontraktowania pracy system zasiłkowy powinien równo traktować wszystkich pracujących, niezależnie od wykorzystywanej przez nich formy prawnej. W przypadku osób pracujących (jedynie) na umowy cywilnoprawne uprawnienie do zasiłku powinno być poprzedzone odprowadzaniem właściwych składek. Rozważyć można wprowadzenie dobrowolności uczestnictwa, czyli ubezpieczania się od bezrobocia, tego rodzaju pracowników.

Dążenia w kierunku zminimalizowania ryzyka transferu środków publicznych do osób ich niepotrzebujących (w świetle zadań stawianych przed konkretnymi instrumentami) dotyczyć powinny także pozostałych świadczeń przeznaczonych dla osób w trudnej sytuacji materialnej. W szczególności:

- » **zasadność otrzymania świadczeń społecznych o charakterze stricte pomocowym (takich jak np. dodatki mieszkaniowe, świadczenia z pomocy społecznej) powinna być weryfikowana na poziomie gospodarstw domowych (tzw. *means-testing*) – uprawnienia powinny być przyznawane na podstawie oceny sytuacji dochodowej całego gospodarstwa domowego.**

Ostatnim elementem reform w zakresie systemu zabezpieczeń są zmiany w sposobie jego finansowania, to jest obciążenia podatkowego podaży pracy. Tak zwany klin podatkowy przyczynia się do obniżania podaży pracy i/lub popytu na nią. Jego redukcja jest oczywistą rekomendacją wykraczającą poza ramy polityki rynku pracy. Jednocześnie ograniczanie obciążenia podatkowego innych form dochodu niż wynagrodzenia z tytułu pracy oznacza *de facto* subwencjonowanie bierności zawodowej. Dlatego rekomendujemy konkretnie:

- » **zwiększenie kosztu uzyskania przychodu, który jest ulgą z tytułu osiągnięcia dochodu z pracy.**

Takie rozwiązanie zmniejszyłoby podstawę opodatkowania pracujących, prowadząc do zwiększenia atrakcyjności pracy względem świadczeń społecznych. Wprowadzałoby także pewną progresję „na początku” skali podatkowej. Oznaczałoby to, że największemu zmniejszeniu obciążeń podlegałyby osoby o najniższych wynagrodzeniach (i produktywności), czyli szczególnie narażone na utratę pracy i długotrwałe bezrobocie, ale także te, dla których dochód z transferów społecznych jest potencjalną alternatywą. Zwiększony koszt uzyskania przychodu ograniczałaby zaś atrakcyjność finansową dochodu z transferów z tytułu dochodu z pracy.

3.6. DIALOG SPOŁECZNY I OBYWATELSKI A URZECZYWISTNIENIE FLEXICURITY

Raport zawiera katalog zaleceń, które zmierzają do realizacji koncepcji *flexicurity* w Polsce, Estonii i na Węgrzech. Jednak wobec zakresu wyzwań stawianych przez *flexicurity* zdolność prowadzenia zarówno tradycyjnego dialogu społecznego, jak i szeroko zakrojonej debaty publicznej nabiera kluczowego znaczenia dla powodzenia wyznaczonych w raporcie celów. Odnosi się to nie tylko do wypracowania modelu i ścieżki dojścia do *flexicurity*, która odpowiadać będzie potrzebom i realiom poszczególnych krajów, lecz także do zdolności ewentualnej modyfikacji przyjętych rozwiązań.

U podstaw koncepcji *flexicurity* leży bowiem zaufanie społeczne na osi państwo – obywatel oraz pracodawca – pracownik. Innymi słowy, *flexicurity* wymaga kapitału społecznego. A zatem wzmocnienie dialogu społecznego oraz podniesienie jego efektywności można uznać za kluczowe w dążeniu do osiągnięcia *flexicurity* właściwego dla krajów naszego regionu.

Należy pamiętać, że Dania – kraj będący protoplastą tego modelu – wyróżnia się nie tylko długą tradycją dialogu społecznego, lecz także bardzo wysokim kapitałem społecznym we wszystkich jego zasadniczych wymiarach – normach społecznych, zaufaniu społecznym, aktywności obywatelskiej i sile więzi społecznych. Tymczasem – w porównaniu z krajami UE15 – rozwój instytucji dialogu społecznego i zaufanie do nich w krajach Europy Środkowej i Wschodniej są dość znikome. Zjawisko to wynika po części z krótkiego istnienia organizacji zrzeszających pracodawców i niskiej powszechności wstępowania do związków zawodowych, jak też niskiej reprezentatywności partnerów społecznych, ich ograniczonej chęci do kooperacji oraz trudnych relacji z rządem.

Nowocześnie rozumiane bezpieczeństwo na rynku pracy wiąże się z pewnością uzyskania przez osoby tracące pracę pomocy, zarówno dochodowej, jak i w poszukiwaniu nowego zatrudnienia oraz w podnoszeniu ich umiejętności do adoptowania się wobec zmieniających się wymogów rynku. W wymiarze lokalnym realizacja takich zadań często oznacza współpracę administracji nie tylko z sektorem prywatnym i związkami zawodowymi, lecz także z sektorem pozarządowym. W szczególności, realizacja postulatów w obszarze aktywnej polityki rynku pracy oraz kształcenia ustawicznego i zawodowego wymaga sprawnej współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi a sektorem prywatnym (przynajmniej w postaci przepływu informacji o zapotrzebowaniu na pracowników i możliwościach szkoleń w miejscu pracy). Tym samym wskazane są działania wspierające rozwój regionalnego i lokalnego dialogu społecznego, jak np. wykorzystywanie dostępnych funduszy strukturalnych na poprawę dialogu regionalnego.

4. PODSUMOWANIE

Pozycja wyjściowa Estonii, Polski i Węgier na drodze do elastycznych i bezpiecznych rynków pracy wskazuje, że dla osiągnięcia celu niezbędny jest wysiłek wszystkich stron dialogu społecznego. Zróżnicowanie kontekstów historycznego, prawnego i instytucjonalnego, jak też uwarunkowań demograficznych, przestrzennych oraz strukturalnych sprawia, że nie istnieje jeden uniwersalny model *flexicurity*. Niemniej jednak wszystkie trzy kraje powinny dokonać zmian (o różnych skalach) w czterech aspektach *flexicurity*. Konieczne jest przy tym połączenie elementów z wszystkich czterech „ścieżek” nakreślonych w 2007 r. w Komunikacie Komisji Europejskiej.

Wydaje się jednak, że największy nacisk powinien zostać położony na trzecią „ścieżkę”, czyli rozwiązywanie problemu niedopasowania umiejętności zasobów pracy do sytuacji na rynku pracy. W przypadku Polski i Węgier szczególna uwaga powinna zostać poświęcona czwartej „ścieżce”, czyli modernizacji systemu zabezpieczenia społecznego tak, aby promować aktywizację zawodową. W przypadku Estonii należy się skupić na drugiej „ścieżce”, czyli wykorzystaniu w praktyce założeń aktywnej polityki rynku pracy. Pierwsza „ścieżka”, czyli liberalizacja prawa pracy oraz redukcja asymetrii pomiędzy standardowymi i niestandardowymi formami zatrudnienia, w największym stopniu powinna być eksplorowana przez Węgry (w drugim aspekcie) oraz Estonię (w obydwu aspektach). We wszystkich trzech krajach polem do zmian, które w relatywnie krótkim okresie powinny doprowadzić do ułatwienia działalności gospodarczej i wzrostu aktywności osób w trudnej sytuacji na rynku pracy, jest uelastycznienie czasu i organizacji pracy.

We wszystkich krajach dialog społeczny powinien stawać się elementem szerszego dialogu obywatelskiego, poprawiającego kapitał społeczny poprzez współpracę partnerów z administracją i sektorem pozarządowym na poziomach centralnym, regionalnym i lokalnym.

Tabela 4. Najważniejsze rekomendacje – podsumowanie

	ESTONIA	WĘGRY	POLSKA
ALMP	Zwiększenie skali stosowania ALMP, w ramach ALMP zwiększenie znaczenia takich form, jak: szkolenia, staże i praktyki. Regularne badanie ich efektywności. Rozwój współpracy publicznych służb zatrudnienia z pracodawcami, a także wspieranie rozwoju sieci prywatnych. Możliwie największa indywidualizacja współpracy służb zatrudnienia z klientami, przy wykorzystaniu indywidualnych kontraktów. Minimalizowanie efektów typu <i>creaming</i> (separacji) poprzez koncentrację działań na osobach najbardziej potrzebujących.		
Edukacja i kształcenie ustawiczne	Stworzenie/ciągły rozwój długookresowego modelu prognostycznego, wyznaczającego strukturalne zmiany popytu na pracę. Przy wykorzystaniu jego rezultatów realokacja środków na bieżące finansowanie oraz dofinansowanie rozbudowy infrastruktury w sektorze edukacyjnym. Zwiększenie wymagań odnośnie do aktualności wiedzy posiadanej przez kadre dydaktyczną. Ułatwianie współpracy jednostek edukacyjnych z przedsiębiorstwami, szczególnie w przypadku systemu kształcenia zawodowego. W przypadku szkoleń – dążenie do przeniesienia procesów decyzyjnych na poziom przedsiębiorstw.		
	-	-	Zwiększenie roli umiejętności ogólnych i przenaszalnych między zawodami w kształceniu zawodowym przy jednoczesnym szerszym wykorzystywaniu praktyk zawodowych.
Elastyczność prawa pracy	Rozszerzenie spektrum stosowanych elastycznych form zatrudnienia. Uelastycznienie kształtowania czasu pracy (obejmującego także elementy uelastycznienia organizacji czasu pracy). Odpowiednie zmniejszanie dysproporcji pomiędzy poziomami restrykcyjności regulacji bezterminowych umów o pracę i pozostałych form zatrudnienia.		
	Liberalizacja prawa pracy przy jednoczesnym zwiększeniu jego egzekwowalności.	-	-
System zabezpieczenia społecznego	Ograniczanie możliwości przedwczesnego korzystania ze świadczeń dla osób trwale zdezaktywizowanych w przypadku systemów innych niż oparte na indywidualnych kontaktach. Skierowanie programów aktywizacyjnych i usunięcie czynników zniechęcających do pracy dla nieaktywnych osób starszych. Podniesienie ustawowego wieku emerytalnego. Zaostrzenie i zwiększenie stopnia wykorzystania sankcji wobec bezrobotnych pobierających zasiłek, a niepodjęających działania w celu zwiększenia szans bycia zatrudnionym.		
	Wydłużenie okresu zabezpieczenia osób bezrobotnych	Zwiększenie kosztu uzyskania przychodu.	Zrównanie ustawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Zwiększenie gradualizacji wielkości zasiłku dla bezrobotnych. Działania na rzecz nadania zasiłkom dla bezrobotnych charakteru ubezpieczeniowego. Zwiększenie kosztu uzyskania przychodu.

PARTNERZY PROJEKTU

POLSKA KONFEDERACJA PRACODAWCÓW PRYWATNYCH 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 sześćset tysięcy 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.

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan skutecznie wykorzystuje uprawnienia, jakie przysługują organizacjom pracodawców w Polsce. Od początku istnienia członkowie PKPP Lewiatan i nasi eksperci zaopiniowali ponad 2000 projektów ustaw i rozporządzeń z różnych sfer prawa gospodarczego, podatkowego, finansowego, stosunków pracy, ubezpieczeń, prawa branżowego, zabiegając o uwzględnienie postulatów przedsiębiorców na wszystkich etapach procesu legislacyjnego: od uzgodnień międzyresortowych, przez projekty rządowe, prace parlamentarne, aż po wnioski o prezydenckie veto (np. ustawy o biopaliwach, nowelizacji Kodeksu pracy, ustawy o deklaracjach majątkowych) czy kierowanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności aktu prawnego z Konstytucją Rzeczypospolitej.

Od 2001 r. opracowujemy własne badania kondycji firm z sektora MSP, o tyle unikatowe, że prowadzone na dużej próbie przedsiębiorstw (co zapewnia reprezentatywność branżową i regionalną) i obejmujące firmy mikro, zatrudniające co najmniej jednego pracownika. W 2005 r. podsumowano już piątą edycję badań. Pozwala to nam na analizę i ocenę trendów w rozwoju tego sektora, do którego zalicza się ponad 98 proc. wszystkich podmiotów gospodarczych w Polsce.



KONFEDERACJA PRACODAWCÓW ESTOŃSKICH

(Eesti TÖÖANDJATE Keskkliit) ustanowiona w 1917 roku jako pierwsza organizacja ekonomiczna w Estonii, jest reprezentatywną organizacją opartą na długiej tradycji, której misją jest zapewnienie przyszłości estońskiej przedsiębiorczości. Konfederacja ta jest liczącym się partnerem społecznym i członkiem Komisji Trójstronnej.

Estońska Konfederacja Pracodawców jest najbardziej reprezentatywną organizacją pracodawców w Estonii. To organizacja non-profit, niezależna i zrzeszająca pracodawców estońskich na zasadzie członkostwa. Konfederacja reprezentuje interesy 24 branżowych organizacji na które składa się ponad 1500 firm i 73 dużych przedsiębiorstw, które zatrudniają 35% pracowników sektora prywatnego w Estonii. Estońska Konfederacja Pracodawców jest członkiem IOE (International Organisation of Employers – Międzynarodowa Organizacja Pracodawców) i członkiem BUSINESSEUROPE (Confederation of European Business).



KONFEDERACJA PRACODAWCÓW I PRZEMYSŁOWCÓW WĘGIERSKICH

Początki tej organizacji sięgają 1902 roku, kiedy powstała pierwsza „Federacja Przemysłowców” (GYOSZ). W 1948 roku organizacja została zawieszona i odzyskała swój status i funkcje dopiero w 1990 roku. W 1998 r. Federacja Przemysłowców i Stowarzyszenie Pracodawców połączyły się, tworząc największy organ reprezentujący pracodawców (MGYOSZ).



Konfederacja opiera się na zasadach dobrowolności decyzji i swobody zrzeszania się i działa niezależnie od rządu.

Konfederacja składa się z około 50 stowarzyszeń branżowych oraz 16 regionalnych stowarzyszeń pracodawców prywatnych. Oprócz tych członków znajdują się wiele dużych korporacji, które przystąpiły do Konfederacji bezpośrednio. Poprzez swoje funkcje mediacyjne i reprezentowanie interesów członków, Konfederacja wpływa na politykę pracowniczą i gospodarczą kraju. Reprezentuje ona interesy na poziomie makro i przekazuje wnioski wypracowane przez swoich członków.

Konfederacja jest obecna w następujących forach konsultacyjnych: Rada Pojednania Narodowego (OET), Rada Krajowa ILO oraz Rada Społeczna. Współdziała z federacją pracodawców z ramienia Rady Narodowej. Organizacja jest członkiem BUSINESSEUROPE (przedstawicielstwo działa w Brukseli już od 2002 r.) oraz Międzynarodowej Organizacji Pracodawców (IOE). Reprezentacja biznesu jest rozszerzona na takie globalne sfery jak Komitet Doradczy Handlu i Przemysłu oraz OECD (BIAC), gdzie eksperci MGYOSZ wyrażają węgierską opinię i stanowisko od 2006 roku. Konfederacja jest wybrana do prezydium Węgierskiego Komitetu Narodowego Międzynarodowej Izby Handlowej (ICC).



Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan



Konfederacja Pracodawców Estońskich



Konfederacja Pracodawców i Przemysłowców Węgierskich

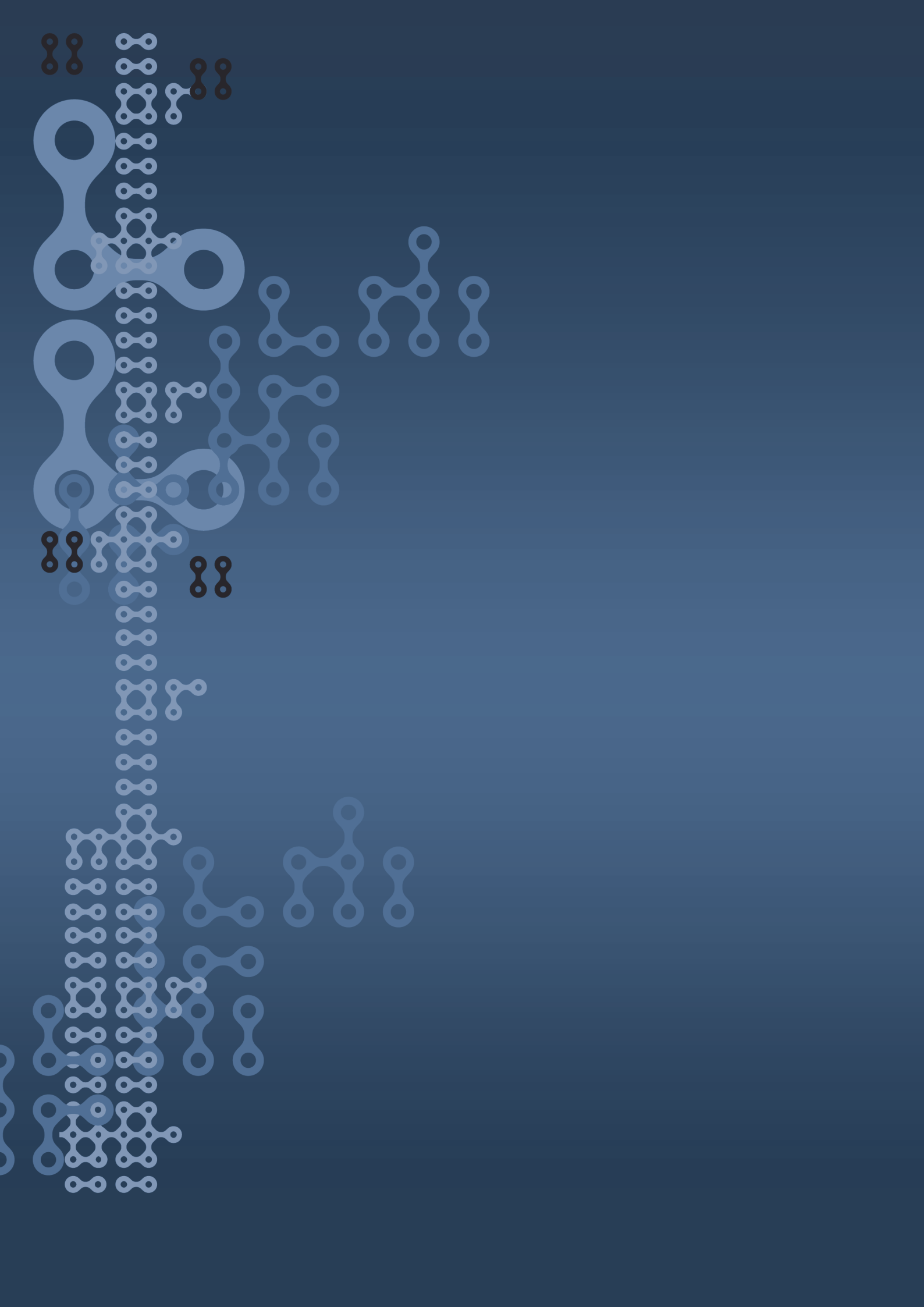


Instytut Badań Strukturalnych



Instytut Pracy i Spraw Socjalnych





Lewiatan 

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan
ul. Klonowa 6, 00-591 Warszawa, tel. 48 (22) 845 95 50, faks 48 (22) 845 95 51
e-mail: lewiatan@pkpplewiatan.pl, www.pkpplewiatan.pl

Koordynatorka projektu: Małgorzata Rusewicz
tel. 48 (22) 565 60 80, e-mail: mrusewicz@pkpplewiatan.pl