

Warszawa, 9 lutego 2022 r.  
KL/43/24/MF/2022

Pani

**Marlena Maląg**

Minister Rodziny i Polityki Społecznej

*Szanowna Pani Minister,*

w odpowiedzi na pismo DRP-IV.6003.2.2022.MJ, Konfederacja Lewiatan przedstawia swoje stanowisko dotyczące Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na 2022 rok (program rządowy).

#### **Uwaga zasadnicza**

Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia, mimo iż w nazwie ma „plan działań” jest bardziej dokumentem analitycznym, opisującym inne dokumenty na poziomie krajowym i unijnym, przytaczającym wyniki badań stanowiących poparcie określonych tez. Od dokumentu o charakterze planu działań w większym stopniu oczekivalibyśmy właśnie opisu tychże działań wraz z uzasadnieniem jak te działania mają się przełożyć na realizację zakładanych celów. Tak otrzymujemy interesujący, ale głównie o analitycznych walorach dokument, pozbawiony przejrzystej struktury celów i przypisanych im działań, harmonogramu, wyliczeń. Być może krótki okres obowiązywania KPDZ jest czynnikiem, który zniechęca do wskazywania długoterminowych strategii

#### **Uwagi ogólne:**

1. Część KPDZ dotycząca sytuacji na rynku pracy w 2021 roku (II.1.) ogranicza się do analizy zaledwie trzech wskaźników (stopy bezrobocia, liczby bezrobotnych i liczby pracujących). Tak przeprowadzona analiza jest zbyt powierzchowna i nie pokazuje istotnych wyzwań, jakie stoją przed politykami publicznymi:

- – zróżnicowania na rynku pracy (mierzonego również stopą bezrobocia), w tym problemu bezrobocia strukturalnego,
- - niedostatecznych zasobów pracy, czego miarą może być choćby liczba nieobsadzonych miejsc pracy,
- - dużej dynamiki wzrostu wynagrodzeń, co stanowi istotny czynnik proinflacyjny.



W części dotyczącej rynku pracy pomija się całkowicie kwestie zasilenia rodzimych zasobów pracy przez pracowników cudzoziemskich, przede wszystkim z krajów trzecich objętych procedurą oświadczeń pracodawcy o powierzeniu pracy. Obecność tych pracowników na polskim rynku pracy może być mierzona choćby liczbą osób o obywatelstwie innym niż polskie zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego.

1. W ocenie KL, istotnym elementem KPDZ jest zauważenie konieczności podejmowania działań komplementarnych w stosunku do tych zaplanowanych w KPO. Nie mniej jednak nie znajdujemy uzasadnienie dla ograniczenia zakresu podmiotowego oddziaływania w zakresie „rozwój kompetencji pracowników 45/50+ w celu ułatwienia im dłuższej aktywności na rynku pracy (zostanie wdrożony zestaw rozwiązań na rzecz rozwoju kompetencji pracowników 45/50+) oraz system zachęt podatkowych do dłuższego pozostawania w zatrudnieniu”. Dłuższa aktywność zawodowa wymaga odpowiedniej polityki wobec osób zatrudnionych już od pierwszych lat aktywności zawodowej poprzez m.in. wspieranie podnoszenia ich kompetencji. W świetle zawartego porozumienia na rzecz aktywnego starzenia skupianie się wyłącznie na grupie tzw. pracowników niemobilnych pozostawia poza zakresem oddziaływania znaczącą część aktywnych na rynku pracy osób, które również potrzebują wsparcia w zakresie planowania kariery czy podnoszenia kwalifikacji m.in., aby ograniczyć ryzyko wypalenia zawodowego, chorób zawodowych, wcześniejszej dezaktywacji czy dezaktualizacji kompetencji czy uprawnień. Dlatego też, w opinii KL, **działania dotyczące rozwoju kompetencji pracowników powinny objąć wszystkich aktywnych zawodowo, niezależnie od wieku i rodzaju relacji łączących pracobiorcę z pracodawcą. Jest to tym bardziej uzasadnione z uwagi na przyjęty przez KE 4 marca 2021 r. Plan działania na rzecz wdrożenia EFPS**, w którym określono m.in. cel w zakresie podnoszenia kwalifikacji. Zgodnie z ww. dokumentem do 2030 roku, **cel dla Polski określono na poziomie 51,7 %** wszystkich osób dorosłych uczestniczących każdego roku w szkoleniu.

2. **Zaproponowane w KPDZ „zmniejszenie segmentacji na rynku pracy poprzez objęcie wszystkich umów zlecenia składkami na ubezpieczenia społeczne**, niezależnie od osiąganych przychodów oraz zniesienie zasady opłacania składki na ubezpieczenia społeczne z umowy cywilnoprawnej zlecenia do wysokości najniższego wynagrodzenia” jest działaniem, którego niezamierzone negatywne skutki mogą być bardziej znaczące niż zakładane korzyści. W sytuacji braku pracowników, który stanowi zagrożenie dla rozwoju polskich firm, ograniczanie korzyści netto z umów zleceń może znacząco zmniejszyć skłonność pracowników do podejmowania dodatkowych prac, a tym samym **zmniejszyć i tak zbyt małą podaż pracy na polskim rynku**. Wprowadzenie tego rozwiązania pogorszy sytuację osób bardziej aktywnych na rynku pracy, którzy korzystają z możliwości wykonywania wielu zleceń. Ponadto może to doprowadzić do wzrostu umów nierejestrowanych, co przełoży się negatywnie na wpływy do budżetu. W ocenie KL, rozwiązanie jest niecelowe z punktu widzenia równowagi na rynku pracy i wymaga ponownej analizy.

3. W ocenie KL, słusznie stwierdzono (w dziale Wstępne podsumowanie działań zaplanowanych w KPDZ na rok 2021), że większość wyzwań określonych na rok 2021 pozostaje aktualnych również w kolejnym roku. Zwracamy szczególną uwagę na konieczność intensyfikowania działań, również z wykorzystaniem środków publicznych, zmierzających do kształtowania „**nowych umiejętności i kwalifikacje niezbędne na zmieniającym się rynku pracy**”. **Bez podniesienia poziomu umiejętności i kwalifikacji oraz dopasowania ich do zmieniających się potrzeb rynku pracy nie będzie możliwe na dużą skalę podniesienie, jakości miejsc pracy**, a tym samym wzrostu zarobków we wszystkich sektorach rynku. Widać to wyraźnie na przykładzie sektora ICT, gdzie – m.in. dzięki wysokim kompetencjom pracowników – polskie firmy są w stanie konkurować z firmami z innych państw świata, a zarówno średnia zarobków, jak i dynamika wzrostu znaczenie przekraczają wynagrodzenia w innych branżach.

4. Na uwagę zasługuje postulat sprawnego zarządzania procesami migracji zarobkowej. Bez usprawnienia istniejących procesów uzyskiwania pozwolenia na pobyt i prace, polski rynek będzie przegrywał konkurencje o najwartościowszych pracowników spoza UE, obniżając tym samym swój potencjał innowacyjności. Konieczne są zmiany daleko bardziej idące niż nowelizacja ustawy o cudzoziemcach, która weszła w życie 29 stycznia 2022 r. w naszej ocenie diagnoza wskazana w KPDZ jest słuszna „System zarządzania migracją na rynku pracy wymaga dostosowania do zmian związanych z rosnącym napływem cudzoziemców oraz potrzebą uwzględnienia oczekiwań przedsiębiorców, w tym polegających na zapewnieniu długoterminowego dostępu do rynku pracy w miejsce dotychczasowego krótkotrwałego.” Sytuacja niedoboru pracowników, z jaką borykają się polscy pracodawcy, prowadząca do ograniczenia inwestycji i problemów z wywiązywaniem się realizacji zamówień, wymaga zasilenia krajowego rynku pracy pracownikami zagranicznymi. Potrzebujemy zarówno pracowników, którzy na dłużej zwiążą swoje losy zawodowe z Polską (np. branża medyczna, ICT, budownictwo), ale również nadal będziemy potrzebować pracowników krótkoterminowych, którzy będą stanowić rozwiązanie nierównomiernego zapotrzebowania na prace (np. w przemyśle, szczególnie, jeśli podlega sezonowości produkcji) czy w rolnictwie (praca sezonowa). Sprawne zarządzanie procesami migracji zarobkowej wymaga opracowania strategii migracyjnej, na co najmniej dekadę. Dokument taki powinien określać, jakiego rodzaju pracowników potrzebuje polski rynek pracy, w jakiej perspektywie i na jak długo. Bez tego działania w obszarze kształtowania strumieni migracji zarobkowej siłą rzeczy mają charakter nieskoordynowany i przypadkowy.

5. Biorąc pod uwagę istniejącą podaż pracy niższą niż popyt, KL pozytywnie ocenia działania mające na celu aktywizację osób biernych zawodowo, również takich, które nie są zarejestrowane w PUP. Warto jednak opracować kompleksowe programy, które pozwolą zwiększyć skuteczność oddziaływań w stosunku od tej grupy, realizowanych we współpracy z OPS. Warto zwrócić uwagę, że świadczenia socjalne, z uwagi na kryteria przyznawania i wysokości w stosunku do potencjalnego

wynagrodzenia, mogą być czynnikiem ograniczającym motywację do podejmowania legalnego zatrudnienia.

6. Również pozytywnie oceniamy działania zmierzające do dalszego promowanie uczenia się dorosłych, w tym kształcenia ustawicznego. Nie mniej jednak zwracamy uwagę, iż od lat środki na dofinansowanie kształcenia ustawicznego są przekazywane do Krajowego Funduszu Szkoleniowego na poziomie najniższym przewidzianym ustawą. Niewystarczająca ilość środków i skomplikowane procedury naboru oparte na stronie podażowej (dostępności ofert szkoleniowych a nie realnych potrzebach pracodawców) powodują, że KFS jest przez nas oceniany, jako instrument niewystarczający dla realizacji określonych celów. Konfederacja Lewiatan od 2018 roku zabiega o rzetelną rozmowę na temat możliwości pozostawienia części składki na Fundusz Pracy w zakładzie pracy celem wspierania kształcenia ustawicznego pracowników i kandydatów do pracy (w formule Funduszu Podnoszenia Kwalifikacji i Kompetencji). Projekt ten, mimo pozytywnej opinii wszystkich partnerów społecznych reprezentowanych w Radzie Dialogu Społecznego, nie doczekał się nawet merytorycznej debaty nad celowością i możliwościami jego realizacji. Pozwalamy sobie przywołać podany również w treści KPDZ fakt, iż w Polsce istnieje **niekompatybilność polskiego systemu kształcenia wobec zapotrzebowania na zawody płynącego z gospodarki i na potrzebę lepszego zarządzania ofertą szkolnictwa zawodowego, branżowego i wyższego**. Dokument nie wskazuje działań, które mogły ograniczyć ten negatywny stan, którego skutki odczuwają zarówno dla młodzi, wychodzący na rynek pracownicy, jak i pracodawcy ponoszący koszty doksztalcenia i przekwalifikowania absolwentów szkół różnego poziomu edukacji.

7. Po nawet pobieżnej analizie polskiego rynku pracy konieczne wydaje się podjęcie działań na rzecz *Doskonalenia metod prognozowania zapotrzebowania na zawody, kompetencje i nowe kwalifikacje* w perspektywie długoterminowej. Dlatego też z niecierpliwością strona pracodawców czeka na efekty realizowanego projektu. Aby jednak prognozy miały charakter użyteczny należy doprowadzić do koordynacji pomiędzy zgłaszanym przez rynek zapotrzebowaniem na zawody i kompetencje a systemem edukacji formalnej i poza formalnej. Zwracamy uwagę na znaczenie tej ostatniej – często krótkie formy szkoleniowe (np. kursy) są wystarczającym sposobem uzupełnienia, podniesienia czy aktualizacji kompetencji do poziomu, w którym pracownik może efektywnie realizować dotychczasowe lub nowe zadania na rynku pracy. Jest to szczególnie istotne w obliczu diagnozowanego w KPDZ horyzontalnego niedopasowanie umiejętności (*horizontal skills mismatch*), czyli posiadanie innych nabytych umiejętności niż wymagane na danym miejscu pracy (zgodnie zdanymi z dokumentu - Polska w 2019 r. cechowała się **najwyższym niedopasowaniem horyzontalnym poziomem w UE** (35% wobec 30% dla całej UE).

8. KPDZ słusznie zauważa w swojej treści, że „Obecnie najważniejszymi wyzwaniami dla europejskich rynków pracy są powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego, w tym tworzenie wysokiej,

jakości miejsc pracy oraz, w perspektywie średnioterminowej, tworzenie warunków sprzyjających adaptacji do procesów wynikających z **transformacji cyfrowej i przejścia do „zielonej gospodarki”**, postępu technologicznego, w tym automatyzacji i robotyzacji, a także procesów demograficznych (w tym starzenia się społeczeństwa i migracji zarobkowych).” Po analizie treści tego dokumentu nie widać wyraźnego zaadresowania tych wyzwań w postaci podejmowanych działań czy programów. Transformacja cyfrowa i „zielone miejsca pracy” to są zmiany, które dzieją się teraz i tutaj. Nie można przekładać rozpoczęcia działań w tym obszarze na kolejne lata, ponieważ będzie części pracowników groziło wykluczenie cyfrowe, a brak dostępnych zasobów pracy przygotowanych do pracy w „zielonych sektorach gospodarki” może skutecznie opóźnić przejście polskiej gospodarki z węgla na inne, odnawialne źródła energii.

9. Stanowczo protestujemy przeciwko używaniu stwierdzeń stawiających pracodawców w złym świetle, czego przykładem może być zadanie „Rozpowszechnienie w gospodarce elastycznych form zatrudnienia preferowanych przez pracodawców zainteresowanych maksymalizacją zysku, często pociągało za sobą również niski poziom bezpieczeństwa miejsc pracy funkcjonujących w ramach takich elastycznych form.”. Wielu pracodawców realizuje programy, w ramach, których oferuje pracownikom pakiety socjalne, dodatkowe urlopy rodzicielskie, wspiera podnoszenie kwalifikacji i proces zarządzania swoją karierą. Wyrażanie tego typu opinii o pracodawcach jest przykładem upowszechniania szkodliwych stereotypów opartych na jednostkowych przypadkach. Warto również zauważyć, iż w ostatnich miesiącach roku mieliśmy do czynienia z rekordowo wysoką dynamiką wzrostu płac, do czego w znacznej mierze przyczyniły się te sektory, w których przeważają firmy niepubliczne.

10. Krytycznie też oceniamy stwierdzenia pojawiające się części dotyczącej „Nowe formy zatrudnienia – praca platformowa”, w szczególności: „*Platformy uważają, że są tylko dostawcą technologii. Tym samym omijają Kodeks pracy. Jako że jest to dość nowa forma pracy w wielu państwach, w tym w Polsce, nie ma jasnych regulacji prawnych dotyczącej tej formy zatrudnienia. Platformy nie chcą przyjąć roli pracodawcy, bo to wiąże się z obowiązkami i kosztami, dlatego pracownicy nie mogą liczyć na regulacje dostępne dla wszystkich zatrudnionych w ramach Kodeksu pracy, czyli gwarancji minimalnego wynagrodzenia, norm czasu pracy czy tych związanych z zasadami BHP*”. Powyższe stwierdzenia mają charakter ocenny, nie odnosząc się do faktów, w odniesieniu do bliżej niezdefiniowanego pojęcia platformy. Również na tle wspomianej inicjatywy Komisji Europejskiej nie jest jasne jak rozumieć pojęcie samej cyfrowej platformy czy pracy w ramach platform. Analizując postanowienia projektu dyrektywy można odnieść wrażenie, iż celem regulacji jest ustandaryzowanie na poziomie unijnym zjawiska pracy zdalnej.

Zagadnienie funkcjonowania platform jest kwestią złożoną ze względu na różnorodność działań obejmowanych tym pojęciem oraz istniejące różnice w stosunkach przemysłowych pomiędzy poszczególnymi państwami (m.in. zakres objęcia ubezpieczeniami społecznymi). Zgadza się, że tam gdzie diagnozujemy problemy np. dotyczące warunków współpracy czy dostępu do informacji należy



podjąć działania. Jednak działania te powinny być podejmowane w oparciu o rzetelną ocenę skutków działań, na odpowiednim szczeblu i przy użyciu odpowiednich i efektywnych instrumentów. Oceny powinny być poprzedzone dyskusją i diagnozą wyzwań.

Świadczenie usług za pośrednictwem środków elektronicznych może być pozytywnym przykładem zwiększonej różnorodności w sposobie współpracy i organizacji pracy, dając możliwości osobom poszukującym większej elastyczności, autonomii. To państwa członkowskie, krajowi partnerzy społeczni mają do odegrania w tym zakresie kluczową rolę.

11. Pozytywnie oceniamy pojawienie się w KPDZ rozdziału dotyczącego dialogu społecznego. W naszej opinii jest to obszar, który zdecydowanie wymaga naprawy i zmiany podejścia ze strony administracji publicznej. Niekonsultowanie z umocowanymi ustawowo partnerami społecznymi, zgłaszanie projektów ustaw, jako projekty poselskie, co ogranicza w sposób znaczny proces konsultacji, brak oceny skutków regulacji i uzasadnienia dla projektów ustaw to tylko kilka przykładów ograniczania realnego wpływu partnerów społecznych na istotne dla rynku pracy kwestie. Obszar dialogu społecznego wymaga autentycznego uczestnictwa zarówno strony rządowej, jak i przedstawicieli administracji, bez tego pozostaną puste zapisy, które nie mają znaczenia dla działań, jakie są podejmowane na rynku pracy.

Z poważaniem,

Maciej Witucki  
Prezydent Konfederacji Lewiatan

member of  BUSINESSEUROPE



Konfederacja Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900  
fax (+48) 22 55 99 910  
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl  
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400  
KRS 0000053779  
Sąd Rejonowy dla  
m.st. Warszawy w Warszawie  
XIII Wydział Gospodarczy KRS

