

Warszawa, 23 stycznia 2025 r.
KL/27/8/NW/2025

Pani

Katarzyna Ueberhan

Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny

Szanowna Pani Przewodnicząca,

przekazuję szczegółowe uwagi Konfederacji Lewiatan do rządowego projektu ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia (druk nr 948).

Konfederacja Lewiatan podziela opinię wyrażoną w uzasadnieniu do projektu, zgodnie z którą rozwijający i zmieniający się rynek pracy wymusza opracowanie nowych regulacji, które będą odpowiadać na obecne potrzeby osób poszukujących pracy, bezrobotnych oraz przedsiębiorców. Pragniemy natomiast zwrócić uwagę na to, że projektowane rozwiązania, które rzeczywiście uwzględniają aktualne wyzwania i potrzeby pracodawców, są dość ograniczone.

Jak słusznie podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy, duża część bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy faktycznie nie jest zainteresowana podjęciem zatrudnienia, a rejestracja zapewnia im dostęp do bezpłatnego korzystania ze świadczeń zdrowotnych, a czasem także socjalnych. W projekcie ustawy niestety zabrakło rozwiązania polegającego na oddzieleniu statusu bezrobotnego od ubezpieczenia zdrowotnego oraz wprowadzenia zgłoszeń do tego ubezpieczenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Rozwiązanie to zostało przedstawione w projekcie ustawy o aktywności zawodowej w 2022 r. i spotkało się z pozytywnym odbiorem pracodawców, jednak zabrakło go w nowym projekcie mającym na celu reformę polityki rynku pracy.

Dodatkowe obowiązki dla agencji zatrudnienia

Krytycznie oceniamy nałożenie na agencje zatrudnienia dodatkowych obowiązków biurokratycznych i finansowych związanych ze świadczeniem usług na rzecz pracodawców użytkowników w przypadku kierowania do tych podmiotów cudzoziemców. Ponadto, należy zwrócić uwagę na sposób procedowania projektu.

member of



BUSINESSatOECD

member of

BUSINESSEUROPE

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

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

Przedstawiona po etapie opiniowania i uzgodnień wersja projektu ustawy wprowadza zasadnicze zmiany w stosunku do pierwotnej wersji dokumentu. Już po zakończeniu konsultacji społecznych, wprowadzono szereg ograniczeń i nowych obowiązków po stronie agencji zatrudnienia.

Jednym z ograniczeń jest obowiązek prowadzenia działalności przez agencję zatrudnienia przez co najmniej dwa lata lub uzyskanie zmiany wpisu w rejestrze. Takie rozwiązanie może prowadzić do nierównego traktowania pracowników. Agencje, które nie spełniają nowych kryteriów, będą zmuszone do automatycznego odrzucania aplikacji cudzoziemców, gdyż nie będą uprawnione do współpracy z nimi. Ograniczenie to należy uznać za dyskryminujące, szczególnie biorąc pod uwagę, że migranci częściej napotykać na poważne bariery strukturalne na rynku pracy. Stanowią oni bardziej wrażliwą grupę społeczną, a jednym z priorytetów państwa przyjmującego powinno być wspieranie ich aktywizacji zawodowej. Często nie jest to możliwe bez usług świadczonych przez wyspecjalizowane agencje zatrudnienia. Tymczasem proponowane przepisy mogą utrudnić współpracę agencji z cudzoziemcami i zniechęcić niektóre podmioty do podejmowania współpracy z osobami pochodzącymi z innych krajów.

Warto również podkreślić, że każda agencja zatrudnienia kierująca cudzoziemców do innych podmiotów już obecnie jest zobowiązana do uzyskania odpowiednich dokumentów legalizujących pracę cudzoziemców w Polsce. Podczas rozpatrywania wniosków agencje są dokładnie weryfikowane. W tym kontekście nakładanie na agencje zatrudnienia kolejnych obowiązków i konieczności dodatkowej weryfikacji wydaje się nieuzasadnione i nadmiernie obciążające.

Krajowy Fundusz Szkoleniowy

Zadaniem Konfederacji Lewiatan powinna zostać stworzona i aktualizowana centralna baza z informacjami o KFS, poza informacjami o priorytetach wydatkowania, m.in. z terminami, w których można składać wnioski w poszczególnych urzędach.

Dotychczasowe podejście Ministerstwa do finansowania kształcenia z KFS akcentowało to, że jest to forma wsparcia, która powinna być maksymalnie prosta i stosunkowo nieuciążliwa dla pracodawców (minimum danych we wniosku, elastyczność w realizacji umowy poprzez m. in. umożliwienie udzielenia zgody przez

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

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

PUP na udział osób, które nie były wymienione we wniosku). Dobrze, aby proponowane zapisy nowej ustawy nie usztywniały zbytnio tego narzędzia wsparcia, a jednocześnie umożliwiały odwołanie się od decyzji starosty z zakresie odmowy przyznania środków publicznych, tj. Środków KFS.

Przepis dotyczący składania wniosku w formie elektronicznej poprzez indywidualne konto nie oznacza składania wniosku poprzez generator (jest to po prostu alternatywa do ePUAP). Składanie wniosku w formie elektronicznej powinno uwzględniać wymóg zachowania przez organ władzy publicznej, jakim jest powiatowy urząd pracy, neutralności co do rozwiązań informatycznych. Tegoroczne doświadczenia wskazują, że niektóre PUPy wymagają określonych, komercyjnych, płatnych programów komputerowych do wypełnienia wniosku z KFS.

Zgodnie z projektem, środki KFS będą wydatkowane zgodnie z priorytetami zgłaszanymi przez: ministra właściwego ds. pracy (nie więcej, niż cztery priorytety), marszałków województw (nie więcej niż trzy), starostów (nie więcej niż jeden). Należy zmienić ten podział, tak aby starosta mógł zgłosić trzy priorytety, marszałek województwa trzy, a minister dwa. To pozwoli uwzględnić specyfikę lokalnego rynku pracy i dostosować ją do rzeczywistych potrzeb pracodawców.

Ponadto Konfederacja Lewiatan pragnie przypomnieć, że w 2019 r. przedstawiła propozycję utworzenia Funduszu Podnoszenia Kompetencji i Kwalifikacji (FPKiK) służącego podnoszeniu kompetencji i kwalifikacji zawodowych pracowników. Propozycja ta została poparta przez organizacje partnerów społecznych reprezentowanych w Radzie Dialogu Społecznego. Stoimy na stanowisku, że warto powrócić do rozważenia tego instrumentu, ponieważ wprowadzenie FPKiK zmieniłoby sposób podziału środków między różne zastosowania oraz cel i sposób zarządzania częścią środków przeznaczoną na FPKiK. Według tych założeń finansowanie miałyby się odbywać z dwóch źródeł: (1) poprzez pozostawienie w firmowym FPKiK części składki na Fundusz Pracy (odpis) oraz (2) ze środków własnych pracodawcy (dopłata). Powołanie FPKiK zwiększyłoby bodziec do inwestowania w kapitał ludzki przy jednoczesnym przenoszeniu odpowiedzialności za podejmowane decyzje przez przedsiębiorców.

W projekcie ustawy brakuje przepisu określającego przeznaczenie co najmniej 20% środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego na aktywne instrumenty rynku

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

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

pracy. Aby skutecznie odpowiadać na aktualne wyzwania na rynku pracy, wskazane jest, aby minister właściwy do spraw pracy oraz Rada Rynku Pracy opracowali strategię rozwoju KFS. Strategia ta powinna obejmować również działania na rzecz zwiększenia nakładów na kształcenie ustawiczne.

Rezygnacja ze zlecania działań aktywizacyjnych prywatnym agencjom zatrudnienia przez marszałka województwa

Projekt ustawy przewiduje rezygnację ze zlecania działań aktywizacyjnych przez marszałka województwa (tzw. „ZDA”) – instrumentu uregulowanego w aktualnie obowiązującej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W miejsce tego instrumentu proponuje się wprowadzenie możliwości podobnego zlecenia działań aktywizacyjnych przez starostę. Należy podkreślić, że tak daleko idące zdecentralizowanie zlecania, sprowadzenie instrumentu do poziomu powiatu, pozbawia państwo możliwości kontroli nad jakością świadczonych usług, ich efektywnością finansową i skutecznością. Ponadto projektowane założenia tych działań nie odpowiadają realiom rynkowym i w konsekwencji będzie to narzędzie de facto nie stosowane w praktyce.

Jako przyczynę konieczności wprowadzenia zmian w obszarze zlecania działań aktywizacyjnych prywatnym agencjom zatrudnienia, w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano okoliczność, że wg zbiorczych danych z I edycji ZDA, realizowanego w 16 województwach „osiągnięte efekty zatrudnieniowe nie były zadowalające”, przy jednoczesnym „generowaniu przez ZDA wysokich kosztów dla Funduszu Pracy”. Powyższe tezy wynikają z opracowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w czerwcu 2018 r. raportu pn. „Informacja o zakresie i efektywności zleconych działań aktywizacyjnych oraz o ich wpływie na regionalny i powiatowy rynek pracy – edycja I”.

W naszej ocenie uzasadnione wątpliwości budzą zarówno końcowe wnioski z ww. raportu jak również tezy i informacje w nim zawarte. Konkluzje tego raportu nie powinny być podstawą do formułowania wniosków, co do kształtowania rozwiązań prawnych w zakresie szeroko pojętego partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. Po pierwsze, raport ten nie zawiera wniosków ze skutecznie zrealizowanych programów aktywizacyjnych, których miarą była wysoka skuteczność w utrzymaniu długotrwałego zatrudnienia

(co najmniej 180 dni). Dopiero na podstawie takich wniosków uzasadniona byłaby krytyka pozostałych programów, które nie spełniły oczekiwań, nie wywiązały się z wymogów formalnych zawartych w umowach. Po drugie, raport nie zawiera rzetelnych informacji, co do wysokości średniego kosztu ZDA.

Istnieje potrzeba rozwijania współpracy partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i biernych zawodowo, przy wykorzystaniu najlepszych polskich praktyk oraz zdobytych doświadczeń, gdyż w przypadku ich odpowiedniego zastosowania, zlecenie działań aktywizacyjnych prywatnym agencjom zatrudnienia będzie instrumentem o wysokiej efektywności w skutecznym doprowadzaniu do trwałego zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych, czy biernych zawodowo, przy jednocześnie optymalnym koszcie finansowym. Potrzeba ta jest szczególnie istotna obecnie, kiedy prognozowane są dalsze transformacje branż wywołane zmianami technologicznymi, czy innymi czynnikami gospodarczymi, a co w konsekwencji może spowodować istotny wzrost zwolnień z przyczyn nie dotyczących pracowników.

Jak pokazują doświadczenia państw wysoko rozwiniętych (w szczególności Wielkiej Brytanii), faktyczne zaangażowanie prywatnych agencji zatrudnienia w aktywizację bezrobotnych stanowi skuteczne i efektywne narzędzie służące pozyskiwaniu dla tych osób długotrwałego zatrudnienia, przy wyższej skuteczności i niższych kosztach niż działania podejmowane przez publiczne służby zatrudnienia.

Urzędy pracy to jedna z instytucji rynku pracy. Ze względu na swoje ograniczenia systemowe i strukturalne, jak pokazują doświadczenia wielu krajów europejskich, nie są w stanie w pojedynkę, szybko, skutecznie i efektywnie rozwiązać problemów, które pojawiają się na rynku pracy, jak np. wzrost bezrobocia, czy włączenie uchodźców wojennych z Ukrainy i, szerzej, migrantów. Urzędy Pracy w porównaniu z niepublicznymi instytucjami, czy prywatnymi agencjami wykazują też znacznie mniejszą zdolność do docierania do tzw. trudnych grup, czy stosowania innowacji w przywracaniu ich do trwałego zatrudnienia. Są też znacznie mniej efektywne kosztowo.

Dlatego zdecydowana większość krajów rozwija partnerstwo instytucji rynku pracy, w tym z prywatnymi agencjami, wiedząc, że jest to rozwiązanie zapewniające szybką reakcję na specyficzne problemy w gospodarce i na rynku pracy,

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

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

elastyczność oraz innowacyjność. Partnerstwo publiczno-prywatne sprzyja też podnoszeniu jakości i efektywności usług rynku pracy, w tym wpływa pozytywnie na wzrost kompetencji po stronie Urzędów Pracy.

Postulujemy odstąpienie od rezygnacji ze zlecenia działań aktywizacyjnych prywatnym agencjom zatrudnienia przez marszałka województwa oraz rezygnację ze zmian do projektowanych regulacji w zakresie zlecenia działań aktywizacyjnych przez starostę.

Wsparcie aktywności zawodowej wśród wybranych grup

Choć podzielamy diagnozę dotyczącą niewystarczającej partycypacji osób starszych na rynku pracy, to jednak ciężko się zgodzić z twierdzeniem, że większa dostępność miejsc opieki nad dziećmi sprzyja podejmowaniu przez emerytów pracy. Z danych GUS wynika, że w 2023 r. w 54% gmin w Polsce odnotowano jakąkolwiek placówkę opieki nad dziećmi do lat 3. W tym kontekście oprócz form wsparcia dedykowanych osobom w wieku emerytalnym, są potrzebne rozwiązania polegające z jednej strony na zwiększeniu dostępności placówek, z drugiej na większym wsparciu rodziców powracających na rynek pracy oraz pracodawców ich zatrudniających. Oferowane w ustawie formy pomocy skupiają się na osobach zarejestrowanych w urzędzie, podczas gdy w Polsce wśród młodych rodziców dość często występuje zjawisko bierności zawodowej, które zdecydowanie częściej dotyczy kobiet. Tylko 62% matek dzieci w wieku 1-3 lat jest aktywnych zawodowo, podczas gdy w przypadku ojców odsetek ten wynosi 98% (dane Polskiego Instytutu Ekonomicznego). W tym kontekście w projektowanej ustawie zabrakło form wsparcia i zachęt dla pracodawców związanych z zatrudnieniem przedstawicielami tej niedoreprezentowanej na rynku pracy grupy. Stworzenie dodatkowych mechanizmów wsparcia dla przedsiębiorców zatrudniających osoby niezarejestrowane w urzędzie byłoby zgodne z planowanymi zmianami w zakresie usług i instrumentów rynku pracy i wpisywałoby się w obszar „Bardziej innowacyjne i dopasowane do potrzeb rynku kierunki działania: aktywizacja biernych zawodowo”.

W 2017 r. zostało podpisane Europejskie Porozumienie dotyczące aktywnego starzenia i podejścia międzypokoleniowego w pracy. W zakresie wspierania aktywności zawodowej i wydłużania aktywności zawodowej osób starszych

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

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

kluczowe jest dostosowanie organizacji pracy do potrzeb i starszych pracowników oraz kształtowanie umiejętności zarządzania personelem. Możliwość finansowania programów pracodawców na rzecz podtrzymywania i wydłużania aktywności zawodowej z Funduszu Pracy byłaby krokiem w dobrym kierunku.

Podstawową cechą planowanego dofinansowania do zatrudnienia osób w wieku 50+ jest elastyczność. Tymczasem obowiązek utrzymania w zatrudnieniu 6 lub 12 miesięcy po zakończeniu okresu finansowania może okazać się trudny do spełnienia, gdyż takie osoby często mogą preferować krótszy okres zatrudnienia. Warto rozważyć możliwość otrzymania dofinansowania na okres zatrudnienia (maks. do 24 miesięcy) bez konieczności utrzymania miejsca pracy. Ponadto ważne jest, aby pracodawca miał możliwość uzyskania dofinansowania w przypadku zatrudnienia seniora na część etatu. Dla wielu starszych osób to zdecydowanie lepszy tryb pracy niż standardowy 8-godzinny dzień pracy.

Indywidualne konta oraz prowadzenie i udostępnianie dokumentacji w systemie teleinformatycznym

Pozytywnie należy ocenić dostrzeżenie przez projektodawcę potrzeby przewidzenia możliwości prawnej stosowania podpisów cyfrowych. Warto rozważyć umożliwienie stosowania takich rozwiązań również podczas dopełnienia formalności związanych ze stosunkiem pracy.

Gwarancje dla działalności agencji pracy tymczasowej

Projekt ustawy o rynku pracy nie uwzględnia propozycji wypracowanej przez partnerów społecznych w ramach Rady Dialogu Społecznego w 2016 roku, dotyczącej wprowadzenia dodatkowych wymagań w stosunku do agencji prowadzących działalność w ramach pracy tymczasowej. Obecnie brak jest praktycznie jakichkolwiek wymagań (poza formalnymi) w stosunku do podmiotów, które chcą prowadzić działalność agencji zatrudnienia. W Polsce działa obecnie blisko 9 tys. agencji, z czego ok. 3,5 tys. podmiotów prowadzi działalność w ramach pracy tymczasowej zatrudniając ok. 700 tys. pracowników tymczasowych rocznie. Jak wynika z Informacji o działalności agencji zatrudnienia w 2023, w wyniku kontroli stwierdzono, że prawie co trzecia agencja prowadząca działalność w ramach pracy tymczasowej posiadała zaległości w ZUS. Brak wymagań w stosunku

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

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

do tych podmiotów prowadzi do obniżenia standardów na rynku. Biorąc pod uwagę specyfikę działalności agencji pracy tymczasowej, jej społeczne znaczenie i wpływ na funkcjonowanie rynku pracy, za konieczne uważamy wprowadzenie gwarancji finansowych.

Transformacja technologiczna

W 2020 r. zostało podpisane Porozumienie Ramowe Europejskich Partnerów Społecznych w sprawie cyfryzacji, które zwraca uwagę na potrzebę wspierania zmian w zatrudnieniu pracowników w przedsiębiorstwach, a szerzej - między przedsiębiorstwami i sektorami, poprzez inwestycje w umiejętności, które zapewniają aktualizację kwalifikacji. Transformacja technologiczna wpływa na rynek pracy, powoduje ograniczanie zatrudnienia oraz konieczność nakładów na podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowanie pracowników. W tym kontekście słusznym byłoby wprowadzenie instrumentów współfinansowania ze środków Funduszu Pracy programów aktywizacji zawodowej osób zwalnianych w przypadku restrukturyzacji firm związanej z transformacją technologiczną.

Integracja obywateli państw trzecich na rynku pracy

W projekcie ustawy pominięto całkowicie kwestię wsparcia obywateli państw trzecich na polskim rynku pracy oraz ofertę publicznych służb zatrudnienia skierowanej do tej grupy. W Polsce pracuje legalnie ponad 1,2 mln cudzoziemców, z różnych szacunków wynika, że aktualnie w Polsce może przebywać nawet 3 mln osób z państw trzecich. Choć poziom zatrudnienia wśród migrantów jest wyższy niż wśród osób urodzonych w danym kraju (z danych OECD wynika, że w Polsce w 2023 wskaźnik zatrudnienia był 3% wyższy wśród migrantów niż wśród ludności lokalnej i wyniósł ponad 75%), to jest to grupa o szczególnych potrzebach, potrzebująca dodatkowego wsparcia w odnalezieniu się na rynku pracy. Bezrobotni imigranci są bardziej narażeni na ryzyko bezrobocia długotrwałego niż bezrobotna ludność rodzima. Badania wskazują, że w przypadku zarejestrowanych bezrobotnych lokalnych mieszkańców powrót do aktywności zawodowej wydaje się bardziej prawdopodobny i łatwiejszy niż wyjście z bezrobocia w przypadku cudzoziemców. Z drugiej strony skuteczne i dopasowane do potrzeb tej grupy instrumenty aktywizacyjne mogą umożliwić obywatelom państw trzecich lepsze wykorzystanie potencjału, co z kolei będzie miało pozytywne skutki dla całej gospodarki. Dlatego

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

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

uzasadnionym wydaje się doprecyzowanie w ustawie rozwiązań w zakresie integracji zawodowej skierowanych do obywateli państw trzecich przebywających w Polsce. Zadanie to powinno być realizowane przede wszystkim w partnerstwie z organizacjami pracodawców oraz w ramach partnerstwa publiczno-społecznego z organizacjami pozarządowymi.

Odnosnie szeregu rozwiązań przekazujemy poniżej szczegółowe uwagi, które posłużą podniesieniu ich efektywności i przejrzystości.

Z poważaniem



Maciej Witucki
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik 1 Uwagi Konfederacji Lewiatan do projektu ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia (druk 948)