

FLEXICURITY: LE ESPERIENZE NAZIONALI

LA FLEXICURITY IN SALSA POLACCA

Da “Il Moderno Mercato del Lavoro” – (Flessibilità e sicurezza) di Justyna Baranowska

Pubblicato su “Inspector Pracy n. 10 (332) 2010

Mensile dell’Ispettorato del Lavoro polacco

Pubblichiamo, per gentile concessione della rivista “Inspector Pracy” e dell’autore, la parte finale dell’articolo dedicata alla Flexicurity nell’esperienza polacca.

LA FLEXICURITY IN POLONIA

Nel diritto polacco conosciamo anche elementi di flexicurity. In quale settore?

Nel settore dell’accesso e delle opportunità di occupazione, la promozione dell’occupazione ha luogo, tra l’altro, tramite i cosiddetti “Uffici delle Carriere” delle Università oppure tramite i Servizi per l’Impiego.

In costanza di rapporto di lavoro, il legislatore polacco ha previsto da una parte forme flessibili di occupazione dall’altra parte flessibilità del tempo di lavoro.

I periodi senza lavoro, per i lavoratori, sono tutelati dallo Stato con forme di previdenza sociale e anche con le proposte degli Istituti formativi per migliorare la qualificazione professionale.

La flessibilità nel rapporto di lavoro si esprime in due fondamentali filoni: nella forma di assunzione o nel tempo di lavoro.

Nel primo gruppo si devono indicare: l’apposizione di un termine al rapporto di lavoro, il telelavoro, il lavoro temporaneo (o somministrato), i contratti di diritto civile (incarichi, contratti d’opera), jobsharing, outsourcing, worksharing.

La flessibilità del tempo di lavoro la troviamo nelle forme appresso specificate: prestazioni a cottimo o equivalenti, lavoro intermittente, cambio dell’ora di inizio del lavoro, orario individuale del tempo di lavoro, il meccanismo della settimana di lavoro ridotta, i cosiddetti “contratti weekend”. Inoltre il legislatore ha consentito la diminuzione del tempo di lavoro in luogo/o a prescindere dall’utilizzo dei congedi per la cura e l’educazione dei figli piccoli, nonché la possibilità di effettuare attività lavorativa durante i congedi facoltativi per maternità.

I rimanenti due settori di intervento possono essere così sintetizzati:

COMPITI DELLO STATO NEL SETTORE DELLA PROMOZIONE DELL’IMPIEGO:

Gli interventi finalizzati a mitigare gli effetti della disoccupazione e a promuovere la crescita professionale sono realizzati sulla base del piano nazionale delle attività a sostegno dell’occupazione approvato dal consiglio dei Ministri, contenente le regole di attuazione della Strategia Europea, noto come “ Piano nazionale delle attività”, nel quale si inseriscono le iniziative, a sostegno dell’occupazione, dei Consigli comunali, di distretto, provinciali e delle Parti Sociali.

Le istituzioni del Mercato del Lavoro sono: i Servizi Pubblici del Lavoro e le “Truppe dei Volontari del Lavoro”, le Agenzie del lavoro, le Istituzioni educative, le Istituzioni del dialogo sociale (versione Polacca degli Enti Bilaterali attivi in Italia), le Istituzioni promosse dai partners locali.

LA FORMAZIONE PERMANENTE (PRZEZ CALE ZYCIE)

Il programma comunitario di formazione permanente (acronimo LLP:Life long learning program) è stato creato sulla base della decisione 1720/2006 U.E. del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006, pubblicata sulla G.U. dell'Unione L. 327 del 24/11/2006, successivamente modificata dalla decisione n. 1357/2008 del 16/12/2008, che riguarda il periodo 2007/2013.

Il programma "LLP" è un'attività dell'Unione Europea nel settore dell'educazione e del perfezionamento professionale. In tale programma sono confluite le attività precedentemente previste dai programmi "Socrates", "Leonardo da Vinci", "Jean Monnet", "E-Learning Lingue Europee", "Label".

Lo scopo del "LLP" è lo sviluppo delle diverse forme di educazione permanente tramite la cooperazione dei sistemi educativi e formativi dei Paesi partecipanti, anche attraverso il miglioramento della qualità e quindi l'aumento della capacità di attrazione dell'offerta educativa e di formazione professionale in Europa.

Nell'ambito del LLP funzionano 4 programmi di settore ("Erasmus", "Leonardo da Vinci", "Comenius", "Gruntwig") e un programma intersettoriale ovvero programma "Jean Monnet".

L'obbligo di garantire un'effettiva ed efficiente realizzazione delle attività comunitarie previste dal programma di formazione permanente è stato affidato alla Commissione della U.E. mentre gli Stati membri sono tenuti ad effettuare i passi necessari ad assicurare l'efficiente realizzazione del programma LLP nei rispettivi Paesi; in base a tale decisione gli Stati membri prendono in esame ovvero indicano la struttura adatta a governare, in ambito nazionale, le attività facenti capo al programma LLP (Agenzia nazionale).

Inoltre gli Stati membri indicano, su richiesta della Commissione, le Istituzioni o le Organizzazioni che offrono adeguate possibilità educative ovvero definiscono le caratteristiche delle Istituzioni od Organizzazioni, che sono riconosciute come qualificate per la partecipazione al programma di educazione permanente nei loro territori. Si adoperano altresì per eliminare gli ostacoli legali ed amministrativi che si frappongono al corretto funzionamento del programma medesimo.

In Polonia, l'Agenzia nazionale incaricata dell'attuazione del programma comunitario LLP è la Fondazione per lo sviluppo dei sistemi educativi.

La Fondazione supporta le attività legate alla riforma e allo sviluppo dell'educazione in Polonia e si occupa, a partire dal 2007, dei programmi "Educazione permanente" e "Gioventù in azione".

Lavoro__ Vita__ famiglia Alla realizzazione di questo nobile obiettivo è finalizzata l'idea della Flexicurity.

E' incoraggiante, non è vero?

Justina Baranowska

Ispettorato Provinciale del Lavoro di Zielona Góra

Per la redazione dell'articolo è stato utilizzato il seguente materiale:

Flexicurity in Polonia: diagnosi e raccomandazioni" rapporto finale della ricerca. Redazione scientifica Elsbietta Krinska (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Dipartimento del Mercato del Lavoro – Varsavia 2009).

Guida LLP 2010 – Parte I ; Regolamenti generali.

Guida LLP 2010 – parte II A – Programmi di settore e attività

Elzbieta Krynska

Istituto del Lavoro e degli Affari Sociali, Varsavia

Flexicurity in Polonia - Conclusioni generali

L'articolo contiene conclusioni basate sull'implementazione del progetto di ricerca "Valutazioni dell'implementazione del modello di flexicurity nelle politiche del mercato del lavoro polacche e raccomandazioni per ulteriori attività".

Il progetto, commissionato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stato implementato dall'Istituto del Lavoro e degli Affari Sociali nel 2009.

Gli studi prodotti durante il progetto hanno dimostrato che la realizzazione del concetto di flexicurity nella politica dell'impiego polacca è molto lenta.

In generale il modello polacco di flexicurity dovrebbe essere basato su una ben sviluppata politica attiva del mercato del lavoro modificata in base alle esigenze esistenti. E', inoltre, necessario migliorare l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro (P.A.M.L.) ed applicarla ad un numero più largo di disoccupati, così come alle persone a rischio di disoccupazione (in particolare di lungo periodo) che richiede un incremento dei fondi allocati. Questa è una condizione necessaria. Bisogna migliorare l'operazione di servizi di impiego pubblico (PES) e sviluppare la loro cooperazione con le parti sociali rispettando l'allocazione di questi fondi.

In Polonia queste condizioni trovano riscontro dal momento che le decisioni sull'allocazione di fondi di P.A.M.L. sono prese da Enti di autogoverno/autonomie locali, strutture capaci di identificare le anomalie del locale mercato del lavoro più velocemente ed efficacemente.

D'altronde il miglioramento dell'operazione di PES richiede un incremento nel numero e nella qualificazione degli impiegati, così come alcuni cambiamenti nel processo decisionale e nella organizzazione del lavoro.

E' anche necessario per i PES cooperare più strettamente con le istituzioni di assistenza sociale e accrescere il loro ruolo nel trovare partnership locali (in cooperazione con le parti sociali,

istituzioni scolastiche, organizzazioni non governative, agenzie del lavoro ed altri enti) che producano misure atte a risolvere i problemi dei mercati del lavoro locali.

In Polonia, il processo di apprendimento continuo (formazione continua?) e la sua promozione tra lavoratori e datori di lavoro, dovrebbe essere il secondo pilastro del modello della flexicurity. Tale promozione dovrebbe essere accompagnata dalla costituzione e dallo sviluppo di istituti per la formazione continua che offrano programmi e formazione adeguati alle necessità e alle capacità della forza lavoro.

Inoltre, dovrebbe essere sviluppato un sistema di incentivi e si dovrebbe investire nella formazione continua indirizzata sia ai lavoratori che ai datori di lavoro. Dal momento che le esigenze di formazione attuali sono considerevoli, i datori di lavoro incentivati in vari modi dovrebbero supportare la formazione continua dei propri dipendenti. Anche le parti sociali dovrebbero essere attive in questo contesto, specialmente le associazioni non governative che dovrebbero impegnarsi nel soddisfare la domanda di formazione continua.

Lo sviluppo di moderni sistemi di sicurezza sociale è inoltre importante per il modello polacco di flexicurity. Comunque questa componente (lo sviluppo dei moderni sistemi di sicurezza sociale) è la più difficile da mettere in pratica. Due possibili problemi sono i seguenti. In termini di sicurezza del mercato del lavoro, il volume dei benefici dell'impiego dovrebbe essere definito ad un livello che renda possibile cercare un lavoro senza incorrere in ipotesi non formalizzate (per esempio dovrebbe essere aumentato il predetto volume). D'altra parte, per rendere il lavoro legale più attraente, il salario dovrebbe essere generalmente aumentato senza incrementare i costi del lavoro, il che significa che i costi indiretti del lavoro dovrebbero essere ridotti (specialmente per i lavoratori con basso salario e bassa produttività).

Entrambe queste soluzioni, che potrebbero essere proposte in ogni caso, sarebbero irrealistiche per l'economia polacca e per le sue condizioni demografiche.

Manca il cosiddetto spazio fiscale, che è pertanto inadatto al contesto della attuale condizione delle finanze pubbliche e alle necessità di una economia convergente all'area Euro.

Tuttavia questo fatto non elimina la necessità di ricercare nuove soluzioni riguardanti un moderno sistema di sicurezza sociale che assocerebbe flessibilità e sicurezza del mercato del lavoro.

In generale questa associazione richiederebbe la costituzione di un sistema che fornisca reddito nel periodo di ricerca attiva del lavoro, attraverso benefici sociali, e allo stesso tempo creasse le condizioni per la attivazione professionale.

Tuttavia lo scopo dei benefici non dovrebbe motivare alla inattività professionale .

In altre parole, il disoccupato capace di attivare un impiego “a chiamata” dovrebbe essere escluso dai benefici sociali.

Il modo più facile di stimolare l'attività economica in tale caso è quello di imporre determinati requisiti o obblighi al beneficiario (verifica dei mezzi di sussistenza, limitazione del periodo nel quale i benefici sono pagati o l'obbligo di cercare lavoro).

Per ottenere questo risultato è necessario fare una panoramica ed introdurre una riforma dei benefici sociali a supporto della ricerca del lavoro e stimolare la motivazione a sottoscrivere un impiego.

Basandosi sui risultati di questa panoramica, sarebbe probabilmente possibile abbassare i costi del lavoro non legati al salario e rendere la retribuzione netta sufficientemente attraente e competitiva rispetto al reddito proveniente da fonti diverse dall'impiego regolare (legale).

Non c'è bisogno di una prova dettagliata per affermare che le condizioni dei contratti di lavoro sono altrettanto importanti per il modello di flexicurity in Polonia.

Valutando in maniera generica le soluzioni adottate nella legislazione polacca si potrebbe concludere che tali soluzioni siano adeguate a garantire la flessibilità del lavoro attraverso forme atipiche di impiego.

Tuttavia, se tale valutazione considera l'opinione delle parti del contratto di lavoro, specialmente dei lavoratori, i risultati che si ottengono sono leggermente differenti.

Tipicamente i lavoratori considerano le forme di impiego atipico come soluzioni meno favorevoli, che non consentono loro di soddisfare le proprie aspirazioni materiali e non materiali.

Pertanto i lavoratori sono normalmente reticenti ad accettare forme di lavoro atipico, dal momento che non le considerano misure per incrementare la flessibilità del lavoro.

E' necessario assicurare ai lavoratori atipici le medesime condizioni di lavoro riservate ai lavoratori "tradizionali", per ridurre questa resistenza e mantenere le condizioni di trattamento equo.

Nello stesso tempo, la facoltà di sottoscrivere un impiego in forma atipica dovrebbe essere rispettata.

La scelta di una forma atipica di impiego dovrebbe essere sempre giustificata con argomenti concreti.

Queste forme non dovrebbero essere abusate dai **datori di lavoro** per ridurre i propri obblighi.

In altre parole, tali forme di impiego non dovrebbero essere usate come misure coercitive del più forte verso il più debole.

Ovviamente, le parti sociali e gli altri stakeholders dovrebbero attivamente partecipare alla definizione ed implementazione del modello di flexicurity e tali partnership sono perfettamente possibili, dal momento che ci sono aspetti legali che le regolano in Polonia.

Le parti sociali sono incoraggiate (e, di fatto, lo fanno) a prendere parte alla fase preparatoria di implementazione dei documenti del programma e degli atti legali riguardanti la flessibilità e la sicurezza del mercato del lavoro.

Si dovrebbe aggiungere che bozze di progetto, programmi, strategie o specifici atti legali sono resi accessibili non solo direttamente alle persone interessate al dialogo sociale, ma anche al pubblico che può esprimere le proprie opinioni sulle tematiche attraverso internet.

L'esperienza dimostra che la partecipazione delle parti sociali nel processo di definizione e implementazione del modello di flexicurity implica la necessità di far fronte ai problemi posti dalla esigenza di sviluppare degli standard uniformi.

In termini semplici si potrebbe concludere che i sindacati normalmente si focalizzano sulla propria lotta per il mantenimento o l'estensione dei privilegi in ambito di sicurezza, laddove i datori di lavoro si concentrano sull'incremento della flessibilità del lavoro.

Di conseguenza, è necessario che entrambi i gruppi comprendano che lo sviluppo di un appropriato modello di flexicurity sarebbe vantaggioso sia per i lavoratori sia per i datori di lavoro.

Elzbieta Krynska

1 Elzbieta Krynska

Institute of Labour and Social Affairs, Warsaw, Poland

Flexicurity in Poland - general conclusions

This article contains conclusions based on the implementation of research project „*Assessment of Implementation of Flexicurity Model in the Polish Labour Market Policy and Recommendations for Further Activities*“. The project, commissioned by the Ministry of Labour and Social Policy, was implemented by the Institute of Labour and Social Affairs in 2009¹.

The studies carried out under the project showed that implementing the idea of flexicurity in the Polish employment policy is quite slow. Generally Polish *flexicurity* model should be based on a well-developed **active labour market policy** adjusted to the existing needs. Therefore, it is necessary to improve the effectiveness of ALMP and apply it to a larger number of the unemployed, as well as persons at risk of unemployment, long-term unemployment in particular, which requires an increase in the allocated funds.

¹ See E. Krynska (ed.) *Flexicurity in Poland - diagnosis and recommendations, Final Report*, Ministry of Labour and Social Policy, Warsaw 2009, pp. 235.

This is a necessary condition. It is necessary to improve the operation of public employment services (PES) and develop their cooperation with social partners with respect to the allocation of these funds². In Poland these conditions can be met, because decisions on allocating ALMP funds are taken by local self-government bodies, as they are able to identify the abnormalities on the local labour market most quickly and effectively. On the other hand, improvement in the operation of PES requires some increase in the number and qualifications of employees, as well as certain changes in the decision-making process and work organization. It is also necessary for PES to cooperate more closely with social assistance institutions and to increase their role in founding local partnerships (in cooperation with social partners, educational institutions, non-governmental organizations, employment agencies and other bodies) that carry out measures to solve the problems on local labour markets.

In Poland, **the life-long learning** and its promotion among employees and employers should be the second pillar of flexicurity model. Such promotion should be accompanied by the establishment and development of life-long learning institutions offering programmes and forms of training adjusted to the needs and possibilities of the labour force. Moreover, a system of incentives to invest in continuous education, addressed at both employers and employees, should be developed. Since the existing needs are considerable employers motivated in various ways should participate in supporting life-long learning of their employees. Social partners may also be active in this area, especially non-governmental organizations that should engage in meeting the demand for life-long learning.

Developing **modern social security systems** is also important for the Polish flexicurity model. However, this component is most difficult to implement in practice. Two possible problems are indicated below. In terms of labour market security, the amount of employment benefits should be set at a level that makes it possible to seek a job without undertaking informal employment (i.e. generally it should be increased). On the other hand, in order to make legal employment more attractive the pay should generally be increased without raising the labour costs, which means that indirect labour costs should be reduced (especially with respect to employees with a low pay and low productivity). Both these solutions, which may be proposed anyway, would be unrealistic for the Polish economy and its demographic conditions. They lack the so called fiscal space, being thus unsuitable in the context of current and expected state of public finances and the requirements of a “catching up” economy. However this fact does not eliminate the necessity to search for new solutions regarding modern social security system that would allow for connecting flexibility and security on the labour market. Generally, such connection would require the establishment of a system that provides income for the period of active job-seeking through social benefits, at the same time creating conditions for professional activation. However, the scope of benefits should not motivate to professional inactivity. In other words, the unemployed capable of undertaking employment, who could work if they wanted to, should be prevented from receiving social benefits. The easiest way to stimulate economic activity in such case is to impose certain requirements or obligations on the receiver of benefits (e.g. verification of the means of subsistence, limitation of the period when benefits are paid or the obligation to seek employment). To attain this goal it is necessary to make an **overview** and introduce reform of social benefits to support active job-seeking and enhance the motivation to undertake employments. Based on the results of such overview, it would probably be possible to lower non-wage labour costs and make net salary of employees attractive and competitive enough as compared with income obtained from sources other than legal employment.

2 European Network of Heads of Public Employment Services, *The Contribution of the Public Employment Services to Flexicurity*, Joint Opinion adopted during the 23rd meeting of European Heads of Public Employment Services Nice, 11th of December 2008.

3 This is one of the recommendations of the European Commission with respect to the Polish employment policy.

It does not require a detailed evidential procedure to state that the **conditions of employment agreements** are also important for the Polish flexicurity model. Evaluating in a most general way the solutions adopted in Polish legislation one may conclude that such solutions are adequate to guarantee employment flexibility through untypical forms of employment. However, if such evaluation takes into account the opinions of parties to the employment agreement, especially the employees, the results obtained are slightly different. Employees often consider untypical forms of employment as a less favourable solution, not allowing them to fulfil their material and non-material aspirations. Therefore, employees are usually unwilling to undertake untypical forms of employment, as they do not regard them as a measure to increase employment flexibility. It is necessary to secure the same employment conditions for “untypical” workers as for the workers employed on a traditional basis in order to reduce this resistance and maintain the rule of equal treatment. At the same time, the rule of voluntary undertaking of employment in an untypical form should be respected. The choice of an untypical form of employment should always be justified with rational arguments. These forms should not be abused by employers in order to reduce their obligations. In other words, such forms of employment may not be used as a coercive measure of the stronger towards the weaker.

Obviously, social partners and other stakeholders should actively participate in the establishment and implementation of the *flexicurity* model and such partnership is perfectly possible, since there are legal provisions regulating it in Poland. Social partners are encouraged to, and in fact they do, take part in the preparations for implementing programme documents and legal acts regarding flexibility and security on the labour market. It should be added that the draft plans, programmes,

strategies or specific legal acts are made accessible not only directly to persons interested in social dialogue, but also to the general public that may express their opinions on the subject via the Internet. Experience shows that full participation of social partners in the process of establishing and implementing the *flexicurity* model entails the necessity to cope with problems posed by the requirement to develop a uniform stand. In the simplest terms it may be concluded that trade unions usually focus on their struggle to maintain or extend privileges in the area of security, whereas employers focus on the increase of labour market flexibility. **Therefore, it is necessary that both groups understand that the development of appropriate *flexicurity* model will be advantageous for both employers and employees.**