W NASTĘPNYM NUMERZE

22 lutego wchodzą w życie nowe przepisy dotyczące umów terminowych. Zgodnie z tymi regulacjami, umowa o pracę na czas określony może trwać najwyżej trzy lata, a na okres próbny – maksymalnie trzy miesiące. Tyle, że te zmiany nie mają zastosowania w każdym przypadku.

Właściciel tytułu

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

RYNEK PRACY IPISS Pismo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych numer 2 | 2015 (155)

RYNEK PRACY

numer 2
2015 (155)

IPISS
Pismo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

TEMAT NUMERU

Polityka migracyjna jako narzędzie polityki wzrostu. Szanse i zagrożenia na przykładzie Polski

Decydując się na realizację długofalowej, aktywnej polityki migracyjnej, koniecznie trzeba włączyć do bilansu kosztów niezbędne, często rosnące w kolejnych latach nkłady na złożoną politykę integracji społecznej migrantów. Należy dążyć do sytuacji, w której migranci będą w stanie funkcjonować bez korzystania ze wsparcia państwa. Dlatego ważne jest, by nie byli oni na rynku pracy dyskryminowani.

więcej w numerze

POLECAMY RÓWNIEŻ

Związki zawodowe – wpływ na gospodarkę i rynek pracy

Aby w dłuższej perspektywie czasowej utrzymać względną równowagę w gospodarce oraz na rynku pracy, potrzebne jest zbudowanie w Polsce właściwie rozumianego dialogu społecznego pomiędzy partnerami społecznymi.

więcej w numerze

Stolica walczy o przywrócenie wykluczonych na rynek pracy

Osoby bezrobotne w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy wymagają odrębnego podejścia i różnych metod i działań pomocowych. Dobrze, by były one zindywidualizowane. Wanda Adach, dyrektor warszawskiego urzędu pracy opisuje, jak wprowadzają program PAI w stolicy.

więcej w numerze

ISSN 1233-4103

Pismo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

RYNEK PRACY

numer
2 / 2015 (155)

Właściciel tytułu: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Wydawca: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
ul. J. Bellottiego 3B,
01-022 Warszawa
Tel. (22) 536 75 24
Fax (22) 536 75 43

Redaktor naczelna: Prof. dr hab. Elżbieta Kryńska (IPiSS)

Kolegium redakcyjne:
Monika Fedorczuk (MPiPS)
Prof. dr hab. Eugeniusz Kwiatkowski (UŁ)
Dr hab. prof. Jacek Męcina (UW)
Prof. dr hab. Małgorzata Szylko-Skoczny (UW)
Dr Hanna Świątkiewicz-Zych, (MPiPS)
Prof. dr hab. Zenon Wiśniewski (UMK)
Joanna Ćwiek-Świdecka – sekretarz redakcji

Projekt graficzny: Aleksander Acher-Chanda

Wykresy: Luiza Daab

Redakcja językowa: Beata Maria Mizerska (język polski),
Karolina E. Kowalska (język angielski)

Łamanie, druk: Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MRPiPS
ul. Usypiskowa 2, 02-386 Warszawa

Wydanie papierowe kwartalnika „Rynek Pracy" jest wersją pierwotną

Kontakt:
Redakcja „Rynek Pracy"
tel.: (22) 536 75 36, 698 051 047
e-mail: rynek.pracy@ipiss.com.pl
www.czasopismorynekpracy.pl

Powielanie, przedrukowywanie oraz rozpowszechnianie
bez wiedzy i zgody redakcji jest zabronione

Redakcja zastrzega sobie prawo do skrótów oraz zmian redakcyjnych
w nadsyłanch tekstach

Pismo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

RYNEK PRACY

numer
2 / 2015 (155)

„Nie przepracowałem ani jednego dnia w swoim życiu. Wszystko co robiłem, to była przyjemność."

Thomas Alva Edison

Spis Treści / Table of contents

5 Słowo od minister rodziny, pracy i polityki społecznej Elżbiety Rafalskiej

Foreword by the Minister of Family, Labour and Social Policy Elżbieta Rafalska

7 Słowo od redaktor naczelnej prof. dr hab. Elżbiety Kryńskiej

Foreword by the Editor-in-Chief prof. Elżbieta Kryńska

8 Chcemy przywrócić równowagę na rynku pracy – wywiad z sekretarzem stanu w MRPiPS Stanisławem Szwedem
Joanna Ćwiek-Świdecka

We want to restore balance on the labour market – interview with the Secretary of State at the Ministry of Family, Labour and Social Policy Stanisław Szwed

TEMAT NUMERU / MAIN STORY

11 Polityka migracyjna jako narzędzie polityki wzrostu. Szanse i zagrożenia na przykładzie Polski
Marcin Wiatrów

Migration policy as a tool of growth-oriented policy. Opportunities and threats: the case of Poland

ANALIZY I BADANIA / ANALYSIS AND RESEARCH

25 O konsekwencjach wyboru kształcenia zawodowego w procesie przejścia na rynek pracy
Marcin Woźniak

Vocational education choice consequences in the labor market transition

34 Usługi opiekuńcze jako nowa oferta na rynku pracy – XII Ogólnopolskie spotkania z praktykami
Dominik Majewski, Łukasz Kozar

Care services as a new offer on the labour market – XII National meetings with practitioners

39 Oferty pracy w PUP
Monika Dąbrowska, Sławomir Sułkowski

Job vacancies at the District Labour Offices

55 Gwarancje dla młodzieży w Polsce
Dorota Pasterczyk

Youth Guarantee in Poland

65 Zwolnienia grupowe i zapowiedzi zwolnień grupowych w okresie trzech kwartałów 2015
Justyna Majewska-Łoza

Collective redundancies and forth coming redundancies in 9 months of 2015

71 Związki zawodowe – wpływ na gospodarkę i rynek pracy
Jarosław Lange

Trade unions – influence on the economy and the labour market

76 Strategia rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia
MRPiPS, oprac. Joanna Ćwiek-Świdecka

Development strategy of the Public Employment Services of the Ministry of Labour and Social Policy

STATYSTYKA / STATISTICS

78 Bezrobocie rejestrowane w Polsce – raport miesięczny (wrzesień 2015 r.)
MPiPS, oprac. Joanna Ćwiek-Świdecka

Registered unemployment in Poland – monthly report (September 2015)

80 Bezrobocie rejestrowane w Polsce – raport miesięczny (październik 2015 r.)
MPiPS, oprac. Joanna Ćwiek-Świdecka

Registered unemployment in Poland – monthly report (October 2015)

DZIAŁALNOŚĆ URZĘDÓW PRACY / LABOUR OFFICE WORK

82 Model trójsektorowej współpracy na rynku pracy wsparciem osób 50+
Grażyna Gwiazda, Łukasz Ipnar

Three sector structure of cooperation in the labour market

91 Stolica walczy o przywrócenie wykluczonych na rynek pracy
Wanda Adach

The Capital City fights to reinstate the excluded in the labour market

AKTUALNOŚCI/ NEWS

96 Obowiązujące stawki, kwoty, wskaźniki

Applicable rates, amounts and indicators

98 Elektroniczne zwolnienia lekarskie
Joanna Ćwiek-Świdecka

Electronic medical leave

100 Oskładkowanie umów zlecenia
Joanna Ćwiek-Świdecka

EFee-for-task agreement with contributions deducted from payment

101 Wpływ klauzuli prospołecznej na ograniczenie bezrobocia w Polsce
Magdalena Gawron-Łopuszek

The influence of social prinicples on limiting diminishing unemployment in Poland

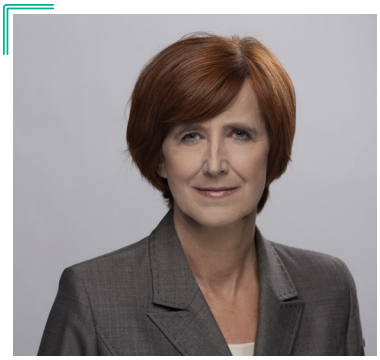
104 Co nowego na rynku pracy?
Joanna Ćwiek-Świdecka

What is new in the labour market?

106 Co nowego w urzędach pracy?
Joanna Ćwiek-Świdecka

What is new in the Public Employment Services?

Szanowni Państwo



Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

nauczyciel akademicki, polityk, samorządowiec, senator VI kadencji i poseł VI i VII kadencji, pracowała w komisji Pracy i Polityki Społecznej oraz komisji Finansów Publicznych, członek Rady Ochrony Pracy, była wiceminister Pracy i Polityki Społecznej.

sytuacja na rynku pracy w ostatnim czasie poprawia się. Nie oznacza to jednak, że powinniśmy jedynie przyglądać się temu procesowi. Utrzymanie trendu spadkowego wymaga ciągłych działań i wytyczenia długofalowej polityki zabezpieczenia praw pracowników i pracodawców.

Zmiana nazwy naszego resortu na Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie oznacza, że praca będzie dla nas mniej ważna. Wręcz przeciwnie, chcemy połączyć każdy z tych obszarów w taki sposób, aby stworzyć spójny system wsparcia Polaków.

Zdajemy sobie sprawę z tego, że w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy są młodzi i osoby starsze. Ci pierwsi dopiero co wchodzą na rynek pracy i próbują odnaleźć się w zupełnie nowej sytuacji. To trudny, ale zarazem ważny moment w ich życiu, który być może zaważy na ich dalszej karierze zawodowej. Musimy wspierać młodych w zdobywaniu odpowiedniej edukacji, wykorzystując ich zapał, wiedzę o nowych technologiach, tak aby być dla pracodawców dobrze wyuczonym i przygotowanym pracownikiem.

W przypadku najmłodszych szczególnie istotne są również te usługi i instrumenty rynku pracy, które umożliwią zdobycie kwalifikacji lub doświadczenia zawodowego, czyli staże, przygotowanie zawodowe, dofinansowanie studiów podyplomowych, dofinansowanie kosztów egzaminów oraz kosztów uzyskania licencji, pożyczka szkoleniowa, stypendium na kontynuowanie nauki, prace interwencyjne, programy specjalne. Gwarancje dla młodzieży to skierowany do państw członkowskich UE postulat zapewnienia wszystkim młodym ludziom w wieku do 25 lat, którzy nie mają zatrudnienia ani nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu dobrej jakości oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu w ciągu 4 miesięcy od zakończenia kształcenia formalnego lub utraty pracy.

Wyzwanie, z którym musimy się zmierzyć, to także wydłużający się wiek Polaków. To bardzo pozytywne zjawisko, ale wymaga nowego podejścia do osób starszych i wsparcia ich w jesieni życia. Bezrobotni w wieku 50+ są grupą, która napotyka na bariery w szybkim uzyskaniu zatrudnienia. Ich sytuacja w ostatnich latach pogarsza się. Obserwujemy bowiem postępujący proces starzenia się społeczeństwa, przekładający się na rynku pracy na wzrost liczby bezrobotnych w starszych grupach wiekowych. Dodatkowo w obliczu niekorzystnej sytuacji demograficznej poziom aktywności osób starszych pozostaje bardzo niski. Tylko co trzecia osoba w wieku 50 lat i więcej pozostaje aktywna zawodowo.

Dla wielu osób przymus pracy do 67. roku życia jest zupełnie niewykonalny. Stoimy na stanowisku, że wiek emerytalny powinien zostać obniżony do poziomu 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet. Jeśli pracownik nie będzie chciał przejść na emeryturę i będzie chciał pracować dalej będzie miał do tego prawo. Nie może to jednak odbywać się przymusowo.

Wiele argumentów przemawia za obniżeniem wieku emerytalnego. Przy jego wydłużeniu zabrakło debaty na temat skutków wprowadzenia tego rozwiązania. Zabrakło głosu zwykłych Polaków, a to przecież ich te zmiany dotyczą. Owszem, żyjemy coraz dłużej, ale zdolność do pracy po 65. roku życia nie jest lepsza.

Ostateczny kształt ustawy obniżającej wiek emerytalny będzie przedmiotem konsultacji społecznych prowadzonych ze wszystkimi zainteresowanymi środowiskami. Tą kwestią zajmie się również Rada Dialogu Społecznego, która w grudniu rozpoczęła swoją działalność.

Liczę na to, że w ramach spotkań z przedstawicielami pracowników i pracodawców uda nam się wypracować wiele wspólnych rozwiązań korzystnych dla wszystkich stron.

Poprawa sytuacji pracowników to także nowe regulacje w ustalaniu płacy minimalnej. Chcemy wprowadzić minimalną stawkę godzinową w wysokości 12 zł przy umowach zlecenia. Jednocześnie będziemy dążyć do zmian w ustalaniu płacy minimalnej, wykorzystując obywatelski projekt, który zakłada powiązanie płacy ze wzrostem PKB. Pozwoli to na ukrócenie nieprawidłowości przy zawieraniu umów i na podniesienie poziomu życia pracowników.

Polskie rodziny to także polscy pracownicy i pracodawcy. To dla nich właśnie przygotowaliśmy projekt „Rodzina 500 plus". To system wsparcia w wychowywaniu dzieci do ukończenia przez nie 18 lat. Nigdy do tej pory nie było tak szeroko zakrojonej pomocy dla wszystkich polskich rodzin. To pomoc w codziennych wydatkach, ale także pośrednio pobudzenie gospodarki oraz rynku pracy. Z naszych szacunków wynika, że rodziny wydadzą 82 proc. wysokości tej kwoty na dobra konsumpcyjne. Zwiększenie popytu to także nowe miejsca pracy. Wierzę głęboko, że wspólnie uda nam się zbudować lepszą przyszłość dla nas i naszych dzieci.

Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Drodzy Czytelnicy



prof. Elżbieta Kryńska
Redaktor naczelna „Rynku Pracy"

Profesor doktor habilitowany nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii. Kierownik Zakładu Zatrudnienia i Rynku Pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych oraz Katedry Polityki Ekonomicznej na Uniwersytecie Łódzkim. Ma wieloletnie doświadczenie w pracy naukowej, w obszarach funkcjonowania rynku pracy i polityki rynku pracy oraz polityki ekonomicznej w gospodarce rynkowej.

Jak świat światem zawsze miało miejsce przemieszczanie ludności. Ruchy wędrówkowe wywoływane były różnymi czynnikami – prawnymi, społeczno-politycznymi, demograficznymi, historycznymi, czy (najczęściej) ekonomicznymi. Ich przyczyny dają się sprowadzić do jednego wspólnego mianownika – ludzie pragną żyć tam, gdzie panuje spokój polityczny i bezpieczeństwo ekonomiczne. Po przeprowadzeniu mniej lub bardziej precyzyjnego rachunku korzyści i strat związanych z migracją podejmują decyzję, w którym kraju zamieszkać, by poprawić byt swój i swojej rodziny. Takie decyzje podejmowali i nadal podejmują emigrujący Polacy, takie decyzje podejmują też obywatele innych krajów, dla których Polska coraz częściej staje się krajem emigracji docelowej. Czy jesteśmy na to przygotowani? Czy wiemy już, jak przyjąć imigrantów, by otwarcie polskiego rynku pracy na pracowników z państw trzecich nie przyniosło negatywnych skutków? Próbując odpowiedzieć na te i wiele innych pytań wiążących się z napływem cudzoziemskiej siły roboczej do Polski, wiodącym tematem drugiego numery naszego kwartalnika uczyniliśmy migracje zarobkowe analizowane w kontekście ich wpływu na polski rynek pracy. Poświęcony zostały temu jeden z artykułów, który nie dostarcza wszystkich odpowiedzi, ale informuje o skali i różnorodnych aspektach problemu wraz z propozycjami konkretnych rozwiązań polityki migracyjnej. Autorowi chodzi o taki jej kształt, który zapewni dynamiczny z jednej strony wzrost gospodarczy w długim okresie, a z drugiej – przyczyni się do zrównoważonego rozwoju społecznego.

W bieżącym numerze znajdą Państwo również odniesienia do innych ważnych problemów polskiego rynku pracy, jak np. przejście z systemu edukacji na rynek pracy młodych ludzi, zwolnienia grupowe czy wpływ związków zawodowych na gospodarkę i rynek pracy. Przedstawione zostały także wybrane działania podejmowane przez publiczne służby zatrudnienia. Warto je pokazać, ponieważ wyraźny spadek bezrobocia w Polsce nie może być przypisywany jedynie względnie korzystnej koniunkturze gospodarczej...

Życzę Państwu przyjemnej lektury.

Elżbieta Kryńska

Chcemy przywrócić równowagę na rynku pracy

rozmowa

Stanisław Szwed
sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Panie Ministrze, czy zmiana nazwy ministerstwa i wpisanie na pierwszym miejscu słowa „rodzina" oznacza, że w tym resorcie problemy rynku pracy spadną teraz na dalsza pozycję?

Absolutnie nie. Zmieniliśmy nazwę ministerstwa, bo sprawy rodziny są dla nas bardzo ważne. Wielokrotnie podkreślaliśmy to w czasie kampanii wyborczej. Ale nie da się utrzymać rodziny bez pracy. Dlatego będziemy się starać tak wspierać rynek pracy, by Polacy mogli sobie pozwolić na założenie rodziny.

To może być w tej rzeczywistości gospodarczej o tyle prostsze, że od kilku miesięcy zauważamy znaczną poprawę sytuacji na rynku pracy. Stopa bezrobocia już kolejny miesiąc z rzędu ma jednocyfrową wartość.

Sytuacja na rynku pracy to nie tylko statystyka. Choć w liczbach wygląda to już nieźle, nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji na rynku pracy. Jest sporo pracy, ale słabej jakości. Firmy albo w ogóle nie dają umów o pracę, albo zatrudniają na cześć etatu czy wręcz umowy cywilnoprawne. W dodatku wynagrodzenia w Polsce są bardzo niskie. Większość ofert pracy w urzędach to propozycje zatrudnienia za minimalne wynagrodzenie. Trudno w tej sytuacji chwalić się tym, że ofert tych przybywa.

W jaki sposób resort pracy zamierza walczyć z tymi patologiami na rynku pracy?

To przede wszystkim dwa rozwiązania. Pierwsze – to ustalenie minimalnego wynagrodzenia dla osób zatrudnionych na umowę zlecenia. Proponujemy, by było to 12 zł za godzinę. Kwota ta jest wyższa od tej, którą proponuje się pracownikowi na etacie z płacą minimalną, ale zależy nam na tym, by zachęcić pracodawców do tego, by raczej sięgali po umowy z kodeksu pracy, a nie kodeksu cywilnego. Chcielibyśmy także wrócić do projektu przygotowanego przez NSZZ „Solidarność" podwyższania pensji minimalnej do poziomu 50 proc. przeciętnego wynagrodzenia. Założono w nim, że jeśli PKB będzie rosło w tempie powyżej 3 proc. rocznie, to minimalne wygrodzenie będzie podnoszone automatycznie. Gdy tempo wzrostu będzie niższe, wysokość minimalnej pensji będzie negocjowana z partnerami społecznymi.

Kiedy projekty tych ustaw trafią do Sejmu?

Chcielibyśmy, aby na koniec tej kadencji Sejmu pensja minimalna wynosiła tyle, co połowa przeciętnego wynagrodzenia. Ale nie chcemy, by te projekty trafiły do parlamentu jako poselskie. Moim zdaniem kwestia płacowa powinna być negocjowana z partnerami społecznymi. I jest to jedna z pierwszych spraw, którą powinna zająć się Rada Dialogu Społecznego powstała w miejsce dawnej Komisji Trójstronnej.

Myślę, że będzie trudno przekonać pracodawców, by zgodzili się bez walki na podniesienie minimalnej pensji. Zaraz zaczną się dyskusje, że za najniższą krajową pracują osoby najniżej wykwalifikowane, które w wyniku tej podwyżki stracą pracę.

Pracodawcy muszą się nauczyć, że za dobrą pracę należy się godne wynagrodzenie. Dziś wiele osób, choć pracuje dużo i ciężko, ledwo wiąże koniec z końcem. Tak nie może przecież być. Pracodawcy też zaczynają zauważać, że bez odpowiedniego wynagrodzenia będzie im trudno pozyskać wykwalifikowanych pracowników. To wymusza podwyżkę wynagrodzeń i lepsze traktowanie.

Ryzykowne jest jednak oddawanie tej sprawy w ręce Rady Dialogu Społecznego. Nie wiemy jeszcze, jak ta instytucja będzie funkcjonowała. Zasiadają w niej przecież praktycznie te same osoby, które wchodziły w skład Komisji

Trójstronnej. A ta, jak pamiętamy, nie była szczególnie sprawna.

To prawda, że w Radzie Dialogu Społecznego są ci sami ludzie, ale przecież sama instytucja ma trochę inne, szersze kompetencje. Dlatego zakładamy, że będzie radziła sobie lepiej. Zależy nam, by sprawy dotyczące pracowników, takie jak podwyżka płacy minimalnej, były rozwiązywane na drodze dialogu z udziałem wszystkich partnerów społecznych.

Ostatnio dużo też się mówi o zmianie funkcjonowania państwowych urzędów. W jakim stopniu dotkną one urzędy pracy?

Chcemy zmienić zasady działania powiatowych urzędów pracy. Nie podoba nam się sytuacja, w której my, jako rząd, odpowiadamy np. za poziom bezrobocia, a realnie nie mamy rzeczywistego wpływu na jego zmniejszenie. Dlatego myślimy o podziale publicznych służb zatrudnienia na dwie części. Jedna, tak jak w przeszłości, podlegałaby administracji rządowej, druga – samorządowej. Chcielibyśmy, aby samorządy nadal zajmowały się polityką społeczną. Natomiast część podległa rządowi kształtowałaby politykę rynku pracy. To tylko propozycja do dalszej dyskusji.

A co z nowelizowaną w ubiegłym roku ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy? Czy zmiany wprowadzone tą nowelą zostaną?

Planujemy zrobić przegląd zmian wprowadzonych w tej ustawie. Na razie nie chcemy wycofywać się z profilowania bezrobotnych, ale wydaje nam się, że wprowadzone kryteria podziału są zbyt sztywne i tym samym stygmatyzujące. Myślę, że przechodzenie z jednego profilu do drugiego powinno być elastyczniejsze.

Chcemy przyjrzeć się działalności Krajowego Funduszu Szkoleniowego. W ubiegłym roku na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przeznaczono ponad 5 mld zł. Musimy mieć gwarancje, że te środki wydawane są efektywnie. Ważne jest, by realnie poprawiały sytuację osób bezrobotnych.

Ta nowelizacja wprowadziła także zasadę nagradzania urzędów za efektywność. To rozwiązanie jednak niezbyt podobało się urzędom pracy. Ale z drugiej strony widać, że zaczęły się one bardziej starać. Co pan myśli o tym rozwiązaniu?

Na pewno należy nagradzać te urzędy, które pracują lepiej i więcej. Ale z drugiej strony zdaję sobie sprawę z tego, że są takie regiony w Polsce, w których z uwagi na sytuację gospodarczą urzędy niewiele mogą zrobić, nawet jeśli będą bardzo się starać. Nie może być tak, że te urzędy, które są w rejonach, w których jest wysokie bezrobocie, będą z powodu tych nowych regulacji pokrzywdzone. W tym przypadku trzeba więcej wyważenia niż mamy obecnie w ustawie.

Urzędnicy narzekają także, że trudno im pracować także dlatego, że w rejestrach bezrobotnych jest całe gros osób rejestrujących się tylko po to, by mieć ubezpieczenie zdrowotne. Ich raczej nie da się zaktywizować, bo oni w ogóle nie są zainteresowani podejmowaniem pracy.

To poważny problem, który na pewno trzeba rozwiązać w miarę szybko. Nie podoba mi się jednak propozycja zostawiona przez poprzednią ekipę, by dla tych osób stworzyć oddzielne okienko. To wcale nie rozwiązuje problemu. Trzeba się nad tym pochylić i znaleźć lepsze rozwiązanie. Wystąpiłem właśnie do ministra zdrowia Konstantego Radziwiłła z propozycją powołania zespołu roboczego, który zajmie się wypracowywaniem rozwiązania tego problemu.

Trudno jednak będzie coś tu zmienić, skoro wiele osób woli pracować na czarno lub otrzymywać część wynagrodzenia „pod stołem". Nie zawsze jest tak, że pracodawcy stawiają pracowników pod ścianą.

To prawda, ale Polacy godzą się na taką formę zatrudnienia bo płace są niskie. Każde dodatkowe np. 500 zł mocno poprawia ich budżet domowy. A ponieważ są to często ludzie młodzi, to o emeryturze teraz nie myślą.

My jednak chcemy to zjawisko ukrócić. Wkrótce do konsultacji społecznych trafi projekt ustawy regulującej tzw. syndrom pierwszej dniówki, czyli sytuacji, gdy inspektor Państwowej Inspekcji Pracy wchodzi do firmy i widzi, że pracują w niej osoby bez umowy. Właściciel wówczas tłumaczy, że jest to ich pierwszy dzień w pracy i dlatego jeszcze nie mają podpisanych umów. A ponieważ prawo pozwala na podpisywanie umowy do końca pierwszego dnia w pracy, PIP nie może nic zrobić.

My chcemy wprowadzić obowiązek podpisywania umowy, zanim pracownik przystąpi do pracy.

By zapobiegać patologiom na rynku pracy trzeba też dobrego instrumentu kontroli. Niestety, inspekcja pracy w Polsce nie jest zbyt sprawna.

Problem nie leży w inspekcji, ale karach, które oni mogą nakładać. Są one w Polsce niskie i firmom nieraz bardziej się opłaca zapłacić karę, niż postępować zgodnie z prawem. Myślimy o tym, by to zmienić, a równocześnie usprawnić działalność inspektorów poprzez przyznanie im dodatkowych uprawnień.

A co z rocznym rozliczeniem czasu pracy? Związki zawodowe przecież bardzo mocno to rozwiązanie krytykowały.

Choć sercem bliżej mi do pracowników niż do pracodawców, to jednak najbardziej zależy mi na tym, by na rynku pracy zapanowała wreszcie równowaga. Musi być pracodawca, ale musi być też pracownik. Żadna ze stron nie powinna być uprzywilejowana. Roczne rozliczenie czasu pracy na razie zostanie. Wielu firmom te rozwiązania pomogły ustabilizować sytuację, gdy wpadły w przejściowe trudności.



Stanisław Szwed
sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy I Polityki Społecznej

Ukończył Krakowską Szkołę Wyższą im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Prawa i Administracji Publicznej oraz Wyższą Szkołę Administracji w Bielsku-Białej. Pracował w Fabryce Pił i Narzędzi „Wapienica" S.A. w Bielsku-Białej. Był zastępcą przewodniczącego NSZZ „Solidarność" Region Podbeskidzie. Poseł na Sejm RP III, V, VI, VII i obecnej VIII kadencji. W parlamencie pracował w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, Podkomisji stałej ds. nowelizacji kodeksu pracy i Podkomisji stałej ds. rynku pracy, a także w Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach.
Wyróżniony nadawanym przez „Tygodnik Solidarność" tytułem „Człowiek Roku 2006" oraz Nagrodą im. Haliny Krahelskiej, za osiągnięcia w zakresie ochrony pracy, ochrony zdrowia w środowisku pracy.

Polityka migracyjna jako narzędzie polityki wzrostu. Szanse i zagrożenia na przykładzie Polski

Marcin Wiatrów
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Decydując się na realizację długofalowej, aktywnej polityki migracyjnej, koniecznie trzeba włączyć do bilansu kosztów niezbędne, często rosnące w kolejnych latach nkłady na złożoną politykę integracji społecznej migrantów. Należy dążyć do sytuacji, w której migranci będą w stanie funkcjonować bez korzystania ze wsparcia państwa. Dlatego ważne jest, by nie byli oni na rynku pracy dyskryminowani.

Wstęp

W artykule przedstawiona zostanie koncepcja polityki migracyjnej jako jednego z narzędzi służących polityce wzrostu, czyli takiej, której celem jest dynamizowanie i optymalizowanie wzrostu gospodarczego w długim okresie, a także przyczynianie się do zrównoważonego rozwoju społecznego. Opisane zostaną w nim potencjalne korzyści, ograniczenia i zagrożenia związane z taką polityką. Zadane też będzie pytanie, czy obecną politykę migracyjną Polski można uznać za spełniającą wymogi narzędzia służącego polityce wzrostu? Analizę polityki migracyjnej Polski poprzedzi szkic rozwoju historycznego od 1989 r. Dalej przedstawione zostaną główne założenia jednej z części składowych polityki migracyjnej, jaką jest polityka imigracji zarobkowych, a wśród nich znajduje się, postulat uczynienia odpowiedniego zarządzania procesami imigracyjnymi jednym z narzędzi polityki wzrostu. Wskazane zostaną również legislacyjne i pozalegislacyjne metody realizacji tych założeń w Polsce. Ponadto omawiane założenia polskiej polityki imigracji zarobkowych zostaną skonfrontowane z obecną sytuacją dotyczącą napływu migrantów zarobkowych do Polski oraz z pogłębioną analizą wyzwań i zagrożeń z tym związanych. W części podsumowującej znajdzie się próba analizy SWOT polskiej polityki imigracji zarobkowych, która pomoże sformułować odpowiedź na wcześniej postawione pytanie.

Polityka migracyjna jako narzędzia polityki wzrostu. Główne korzyści i ograniczenia

Polityka migracyjna – rozumiana tu jako zarządzanie procesami imigracyjnymi – może być traktowana jako istotna część polityki wzrostu, a więc takiej, której celem jest dynamizowanie i optymalizowanie wzrostu gospodarczego w długim okresie, a także przyczynianie się do zrównoważonego rozwoju społecznego. Jest to szczególnie istotne w związku z przemianami demograficznymi, jakie przechodzi większość społeczeństw rozwiniętych, cyklicznością gospodarki czy utrzymywaniem się strukturalnych niedoborów na rynku pracy, często współwystępujących ze znacznym bezrobociem. Wśród szczegółowych potencjalnych korzyści tak zdefiniowanej, długoterminowej aktywnej polityki imigracyjnej wymienić można:

- **możliwość uzupełniania niedoborów na rynku pracy** szczególnie w tych sektorach, które stają się mniej atrakcyjne dla rodzimych pracowników;
- **globalną konkurencję o talenty** – rozwinięte gospodarki w coraz większym stopniu zależne są od wysoko wykwalifikowanych pracowników, których coraz trudniej znaleźć na własnym rynku;
- **utrzymanie zdywersyfikowanej struktury gospodarczej** m.in. poprzez wsparcie pracą migrantów sektorów gospodarki zagrożonych procesami delokalizacji;
- **zwiększanie popytu wewnętrznego** w niektórych sektorach w związku z obecnością migran-

tów (mieszkalnictwo, branża żywnościowa, rynek pośrednictwa pracy);

- **wspieranie innowacyjności w gospodarce** rozumianych nie tylko jako innowacji w branżach zaawansowanych technologicznie, ale również innowacji dotyczących nowych modeli pracy i przedsiębiorczości, w takich branżach, jak handel czy usługi;
- **możliwość łagodzenia skutków zmian demograficznych** w wielu wymiarach życia społeczno-gospodarczego;
- **zwiększony udział kobiet w rynku pracy** poprzez łatwiejszy dostęp do usług świadczonych przez imigrantów związanych z pracami domowymi oraz opieką nad dziećmi i osobami starszymi;
- **zwiększenie, dzięki obecności migrantów, kontaktów i wymiany gospodarczej, społecznej i kulturowej** z krajami ich pochodzenia.

W praktyce tak zdefiniowana polityka migracyjna nie jest jednak narzędziem łatwym do stosowania i napotyka na szereg ograniczeń. Przede wszystkim należy tu wskazać, że migracje na ogół są procesami żywiołowymi, o niełatwej do przewidzenia dynamice, z trudnością poddającymi się regulowaniu, a także obniżającej się z czasem podatności na kształtowanie poprzez regulacje wprowadzane przez państwo. Można tu przytoczyć jako przykład kraje UE o długiej historii imigracyjnej, z ukształtowanymi sieciami migracyjnymi, co skutkuje tym, że polityka tych państw polega przede wszystkim na reagowaniu na pojawiające się problemy. W tym znaczeniu państwa o krótkiej historii imigracyjnej, do jakich należy zaliczyć Polskę, ciągle zachowują możliwość względnie szerokiego zakresu regulowania napływów migracyjnych i tym samym wybierania rodzaju prowadzonej przez siebie polityki.

Mówiąc o ograniczeniach polityki migracyjnej jako narzędzia polityki wzrostu, należy też wspomnieć o konieczności równoważenia bilansów kosztów i korzyści, jakie odnoszą różni aktorzy społeczni (np. przedsiębiorcy, pracownicy w sektorach popularnych wśród cudzoziemców, społeczności lokalne z dużym odsetkiem imigrantów itp.). Często zdarza się, że korzyści te rozkładają się nierównomiernie, np. zyski czerpią przede wszystkim przedsiębiorcy w branżach, w których dużą część obciążeń funkcjonowania firmy stanowią koszty pracy, zaś koszty ponoszą pracownicy rodzimi pracujący w tych branżach (np. ze względu na presję na obniżanie płac) czy mieszkańcy dzielnic, w których osiedlają się migranci. Jest to jedną z przyczyn upolitycznienia kwestii migracyjnych, które w wielu państwach UE decydują o kształcie sceny politycznej. Jedną z konsekwencji, z jaką muszą się pogodzić twórcy polityki migracyjnej, jest niemożliwość oparcia realizowanych polityk tylko na podstawie „racjonalnych" przesłanek formułowanych na przykład na bazie modeli makroekonomicznych. Konieczne jest wówczas wypracowywanie polityki migracyjnej w trakcie złożonego procesu politycznego i dialogu społecznego, często mającego pokaźny ładunek emocji i „irracjonalności" czasami znajdujących wyraz w postawach ksenofobicznych i stygmatyzacji migrantów.

Okoliczności te powodują, że większość państw stosuje różnorodne mechanizmy zapewniające komplementarność zatrudniania cudzoziemców w stosunku do rodzimych zasobów siły roboczej (np. tzw. test rynku pracy czy limity przyjmowanych migrantów zarobkowych). Polityka przyjmowania migrantów zarobkowych jest też często przedstawiana jedynie jako uzupełnianie działań polegających na aktywizacji zawodowej niewykorzystanych zasobów rodzimej siły roboczej. Przyczynia się to do sytuacji, w której migranci są nadreprezentowani w zawodach wymagających niskich i wysokich kwalifikacji, niedoreprezentowani w segmentach wymagających średnich kwalifikacji (w których pracuje znaczna część klasy średniej, decydującej o wynikach wyborów).

Istotne zagrożenie stanowi też zdominowanie gospodarki przez sektory oparte na niskich kosztach pracy. Sprawnie działający przedsiębiorcy powinni dążyć do ograniczania swoich kosztów np. poprzez „ściąganie" tańszych pracowników z zagranicy. Wiadomo jednak, że w skali całej gospodarki takie działania przedsiębiorców mogą mieć negatywne konsekwencje, np. ograniczanie płac może redukować popyt wewnętrzny i utrudniać tym samym funkcjonowanie tym przedsiębiorcom, którzy sprzedają usługi lub towary głównie na rynku krajowym. Utrzymywanie niskich płac może też sprzyjać emigracji do krajów, gdzie płaca jest bardziej atrakcyjna, zwłaszcza dobrze wykształconych i zdeterminowanych pracowników, co zmniejsza potencjał gospodarczy danego państwa. W warunkach dostępu do taniej siły roboczej przedsiębiorcy mogą również koncentrować się raczej na branżach mało innowacyjnych, co w długim okresie pogarsza konkurencyjność gospodarki (łatwo

sobie wyobrazić kraj, który będzie mógł zaoferować produkt o niskiej wartości dodanej jeszcze taniej). Ponadto niskie płace i gorsze warunki pracy mogą przyczyniać się też do zwiększania wykluczenia części grup społecznych oraz generować koszty, np. po stronie polityki społecznej. Stąd większość państw stosuje różnorodne instrumenty mające przeciwdziałać ww. negatywnym zjawiskom. Należą do nich m.in. płace minimalne odpowiednie regulacje antydyskryminacyjne połączone ze sprawną kontrolą warunków pracy, wspieranie rozwoju związków zawodowych, które w naturalny sposób zabiegają o dobre warunki płacy i pracy czy też kampanie informacyjne.

Warto też zauważyć, że decydując się na realizację długofalowej, aktywnej polityki migracyjnej, konieczne jest włączenie w bilans kosztów niezbędnych, często rosnących w kolejnych latach nakładów na złożoną politykę integracji społecznej migrantów.

W tym artykule chcemy zapytać, czy obecnie realizowaną politykę migracyjną Polski można uznać za spełniającą wymogi wcześniej zdefiniowanego narzędzia służącego polityce wzrostu? Warto też zadać pytanie, które z potencjalnych korzyści udaje się osiągać, a które nie, jakie ograniczenia są charakterystyczne dla warunków polskich oraz jakie zagrożenia może powodować przyjęta polityka migracyjna? Z uwagi na ograniczone miejsce w dalszej części tekstu skupimy się przede wszystkim na polityce imigracji zarobkowych rozumianej jako określanie zasad, na jakich dopuszczani są do polskiego rynku pracy obywatele państw trzecich[1]. Jesteśmy jednak w pełni świadomi, że na ostateczny rezultat wpływ mają także inne obszary, takie jak określanie zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP, polityka wobec cudzoziemców starających się o ochronę międzynarodową czy też polityka skierowana do reemigrantów i osób rozważających powrót do Polski. Te i niektóre inne kwestie zostaną tylko zamarkowane w dalszych częściach tekstu.

Rozwój polityki migracyjnej Polski ze szczególnym uwzględnieniem aspektu migracji zarobkowych

Transformacja ustrojowa zapoczątkowana pod koniec lat 80. ubiegłego wieku miała donośne konsekwencje w obszarze zjawisk migracyjnych. W latach 90. skutkiem niestabilnej sytuacji w regionie były żywiołowe procesy migracji do Polski obywateli m.in. państw byłego ZSRR, przede wszystkim w związku z handlem, ale także uchodźców. Nieprzygotowane na taką sytuację państwo nie miało możliwości tworzenia i realizowania polityki migracyjnej w sposób przemyślany i odpowiadający naturalnemu cyklowi polityki publicznej, z udziałem społecznych konsultacji i organizacji pozarządowych. Skupiono się na stworzeniu podstaw instytucjonalnych, m.in. organizacji ośrodków dla uchodźców czy zapewnieniu właściwych struktur administracyjnych oraz na reagowaniu na bieżące wydarzenia. W pierwszym etapie istotną rolę odegrali aktorzy zewnętrzni (m.in. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) czy państwa mające bogatsze doświadczenia migracyjne) oraz przyjęcie zobowiązań międzynarodowych, np. wynikających z ratyfikacji w 1991 r. Konwencji Genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców.

W odniesieniu do migracji zarobkowych kwestie zatrudnienia cudzoziemców uregulowano w *ustawie z dnia 29 grudnia 1989 r.*[2] *o zatrudnieniu* (w PRL, gdzie zatrudnienie cudzoziemców było zjawiskiem marginalnym, kwestie te regulowano w aktach niższej rangi), wprowadzając instytucję zezwolenia na pracę wydawanego przez organ zatrudnienia stopnia wojewódzkiego. Pierwsze miesiące i lata po rozpoczęciu w 1990 r. tzw. terapii szokowej owocują pojawieniem się powszechnego bezrobocia – zjawiska praktycznie nieznanego w PRL, co zrodziło konieczność przyjęcia nowej ustawy – *o zatrudnieniu i bezrobociu*[3], z dnia 16 października 1991 r., również z zaostrzonymi przepisami dotyczącymi warunków wydawania zezwoleń[4]. W nowej ustawie (o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobo-

[1] Wpływ pracy cudzoziemców w ramach swobody przepływu pracowników wewnątrz UE został – ze względu na małą skalę – pominięty.
[2] DzU nr 75 z 1989 r., poz. 446. Kwestie zatrudnienia cudzoziemców objęte są art. 33, dla porównania – kierowanie obywateli Polski do pracy u pracodawców zagranicznych uregulowane jest w art. 26 – 32.
[3] DzU nr 106 z 1991 r., poz. 457. Kwestie zatrudnienia cudzoziemców uregulowane są w art. 50. Przepisy tego artykułu m.in. wskazują wojewódzki urząd pracy jako organ wydający zezwolenia na pracę (po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady zatrudnienia oraz umożliwiają cofnięcie zezwolenia na pracę cudzoziemca, jeśli wymaga tego sytuacja na rynku pracy).
[4] Janusz Jedlina, Zatrudnienie cudzoziemców w Polsce, cz. I, „Wiedza Prawnicza" nr 3/2008.

ciu z dnia 14 grudnia 1994 r.[5]) wprowadzono zasadę, iż obok zezwolenia na pracę, o które stara się pracodawca, cudzoziemiec musi uzyskać prawo pobytu na terytorium RP oraz zgodę na pracę. Kolejne nowelizacje wprowadzają obok uzyskania zezwolenia na pracę m.in. konieczność wcześniejszego uzyskania przyrzeczenia.

Istotnym impulsem nadającym kierunek polskiej polityce migracyjnej była perspektywa integracji europejskiej, zarysowana już w 1991 r. układem stowarzyszeniowym podpisanym pomiędzy Polską a Wspólnotą Europejską. Proces ten został zdynamizowany kilka lat później w związku z rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych (1998 r.). Świadomość konieczności dostosowania polskich regulacji w zakresie migracji do prawa UE widoczna jest m.in. już w ustawie o cudzoziemcach z 1997 r. (zastąpiła ona ustawę z 1963 r.), utworzeniu Urzędu do spraw Cudzoziemców w 2001 r. oraz przyjęciu ustawy z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach i ustawy z tego samego dnia *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, co wieńczy okres dostosowawczy. Istotnym kontekstem tego okresu, wynikającym z tego, że Polska ma jedną z najdłuższych granic zewnętrznych UE, jest konieczność uszczelnienia tych granic i przyjęcie dorobku Schengen, co kończy symbolicznie okres spontanicznych przyjazdów do Polski migrantów z państw byłego ZSRR.

W odniesieniu do migracji zarobkowych proces dostosowania polskich regulacji w tym zakresie – przede wszystkim w implementacji zasady swobody przepływu pracowników wewnątrz UE zrealizowano ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach z 20 kwietnia 2004 r. (która zniosła ustawę z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu). Pierwsze lata nowego wieku to okres wysokiego, sięgającego nawet 20 proc. bezrobocia oraz wchodzenia na rynek pracy roczników wyżu demograficznego. Marginalną kwestią było tworzenie zachęt do zatrudniania cudzoziemców i utrzymano restrykcyjne regulacje dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy.

Kontekstem istotnym w okresie okołoakcesyjnym jest gwałtowny odpływ obywateli Polski do państw UE, zapoczątkowany jeszcze przed formalną akcesją Polski do UE w 2004 r., a następnie zdynamizowany głównie w związku z masowymi migracjami do Wielkiej Brytanii i Irlandii[6]. Według szacunków GUS liczba Polaków przebywających czasowo za granicą wzrosła z ok. 1 mln w 2004 r. do ok. 2,27 mln w 2007 r. (wzrost o 127 proc.)[7]. Spowodowało to zmniejszenie napięć na polskim rynku pracy, czemu towarzyszyło także przyśpieszające ożywienie gospodarcze i w efekcie zmniejszenie stopy rejestrowanego bezrobocia do poziomu poniżej 10 proc. w 2008 r. W tym okresie pojawiły się sygnały o występowaniu niedoborów podaży siły roboczej. Z jednaj strony spowodowało to debatę o stymulowaniu powrotów z zagranicy i pracę nad programem „Powroty[8]", z drugiej zaś liberalizację przepisów dotyczących dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy, przeprowadzoną przede wszystkim w latach 2006–2009. Od 2006 r. rozwijana jest uproszczona procedura zatrudniania cudzoziemców (bez zezwolenia na pracę – na podstawie oświadczenia pracodawcy rejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy), początkowo tylko w rolnictwie, dla obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy, przez okres do 3 miesięcy w ciągu kolejnych 6 miesięcy. W 2007 r. rozszerzono możliwość powierzania pracy również w sektorach innych niż rolnictwo. W 2008 r. wydłużono możliwość pracy do 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. W kolejnych latach dostęp do procedury uproszczonej rozszerzano na obywateli Mołdawii i Gruzji (2009) oraz Armenii (2014). Obecnie procedura uproszczona jest zdecydowanie najpowszechniejszą formą zatrudniania cudzoziemców w Polsce (głównie z Ukrainy). W latach 2007–2009 znacznie zliberalizowano również samą procedurę wydawania zezwoleń na pracę, m.in. zrezygnowano z instytucji tzw. przyrzeczenia czy znacznie zredukowano opłatę za złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na pracę. Rozwiązania te

[5] DzU nr 1 z 1995 r., poz. 1. Kwestie zatrudnienia cudzoziemców uregulowane zostały w art. 50. Za wydane zezwolenia na pracę wprowadzono m.in. opłatę na rzecz Funduszu Pracy w wysokości płacy minimalnej.

[6] Te państwa obok Szwecji w pełni otworzyły swoje rynki pracy dla obywateli państw UE-8 już 1 maja 2004 r. Jako ostatnie, tj. 1 maja 2011 r. uczyniły to Niemcy i Austria.

[7] Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2014, GUS, Warszawa 2015.

[8] Niektóre elementy programu funkcjonują do dziś, jak np. wortal „Powroty" obecnie wchodzący w skład portalu „Zielona Linia". Sam program wytracił jednak impet wraz z pojawieniem się globalnego kryzysu gospodarczego. Zob. np. Magdalena Lesińska, The Dilemmas of Policy Towards Return Migration. The Case of Poland After the EU Accession, Central and Eastern European Migration Review, vol. 2, No 1, June 2013.

przyczyniły się do upowszechniania zatrudniania cudzoziemców w Polsce, zdynamizowanego jeszcze kryzysem na Ukrainie, począwszy od końca 2013 r.

Jednocześnie od 2009 r. w ramach międzyresortowego Zespołu do spraw Migracji rozpoczęto prace nad stworzeniem pierwszego w historii kompleksowego dokumentu o charakterze strategicznym dotyczącego migracji. Ostatecznie Rada Ministrów przyjęła w dniu 31 lipca 2012 r. dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania.* Dokument ten raczej porządkuje – wraz z pewnymi korektami – faktycznie realizowaną politykę w tym zakresie, niż wytycza nowe kierunki zmian i wskazuje konkretne sposoby ich realizacji. Plan wdrażania dla tego dokumentu Rada Ministrów przyjęła 2 grudnia 2014 r. Zarówno długi czas prac nad wymienionymi dokumentami, jak i przyjęte założenie, że proponowane działania nie powinny generować dodatkowych kosztów dla finansów publicznych, mogą wskazywać na relatywnie niski priorytet obszaru migracji w polityce rządu. Dokument zawiera obszerną część poświęconą legalnym migracjom zarobkowym[9].

Ponadto należy jeszcze wskazać na nową ustawę z dnia 13 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, która implementowała kolejne akty prawa UE do polskiego porządku prawnego, ale również realizowała szereg postulatów zgłaszanych przez lata zarówno przez organizacje pozarządowe, jak i środowiska eksperckie zajmujące się tematyką migracyjną. Druga połowa pierwszej dekady to również początek okresu przyjmowania szeregu dyrektyw unijnych nakierowanych na horyzontalne (wprowadzenie jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę oraz określenie wspólnego zbioru praw migrantów zarobkowych) i sektorowe (m.in. w odniesieniu do pracowników o wysokich kwalifikacjach i pracowników sezonowych) uregulowanie migracji zarobkowych z państw trzecich. Stanowi to próbę uwspólnotowienia polityk, które zgodnie z traktatami, miały jednak pozostać kompetencją państw członkowskich. Warto zwrócić uwagę, że bardzo różnorodna sytuacja migracyjna w poszczególnych państwach członkowskich utrudnia wypracowywanie rozwiązań, które odpowiadałyby interesom wszystkich państw. Na przykład podczas negocjacji nad tzw. dyrektywą sezonową widoczna była rozbieżność sytuacji większości państw UE-15, gdzie popyt na pracowników sezonowych jest zaspokajany głównie w ramach mobilności wewnątrzunijnej oraz takich państw, jak Polska, które popyt ten mogą realizować, przede wszystkim wykorzystując napływ cudzoziemców z państw trzecich.

Główne założenia polityki migracji zarobkowych w Polsce

Dalej przedstawimy główne założenia polskiej polityki imigracji zarobkowych, zrekonstruowane przede wszystkim na podstawie regulacji rozdziału XVI ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz dokumentu *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania.*

1. Migracje zarobkowe powinny być ważną częścią polityki nastawionej na długotrwały i zrównoważony wzrost gospodarczy oraz rozwój społeczny – postulat ten, stanowiący główną tezę tego artykułu, znajduje wyraz m.in. w wymienionym dokumencie, w którym stwierdza się, *że polska polityka migracyjna powinna być, przynajmniej w krótkim okresie, podporządkowana prymatowi rynku pracy i jego potrzebom. Powinna być ona także w o wiele większym niż dotychczas stopniu proaktywna, poszukująca optymalnych rozwiązań z punktu widzenia rozwoju gospodarczego kraju.*[10]. Podobne założenia można odnaleźć również w innych przyjmowanych w ostatnim okresie dokumentach m.in. w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego czy Krajowym Programie Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2015–2017.*

2. Migracje zarobkowe do Polski powinny być poddane prymatowi potrzeb rynku pracy – co do zasady, potrzeba pracodawcy powinna inicjować procedury dopuszczenia do rynku pracy oraz legalizacji pobytu cudzoziemca w związku z pracą. Ma to zapewnić korelację napływu cudzoziemców ze zmianami w PKB, stopie bezrobocia, potrzebami rynku pracy na określone kwalifikacje itp. W Polsce zasada ta jest realizowana poprzez fakt, że stroną inicju-

[9] Zob. np. Maciej Duszczyk, Polska polityka imigracyjna a rynek pracy, Warszawa 2012, s. 172 –181.
[10] Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, 31 lipca 2012 r., s. 11.

jącą procedurę uzyskania zezwolenia na pracę, będącą główną regułą dostępu do polskiego rynku pracy[11] lub tzw. uproszczoną procedurę polegającą na rejestracji oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi[12] jest pracodawca. Także we wprowadzonej od 1 maja 2014 r. jednolitej procedurze uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, gdzie stroną jest cudzoziemiec, utrzymane zostały przesłanki uzyskania dostępu do rynku pracy na dotychczasowych zasadach (wraz z zasadą wskazania każdego pracodawcy, u którego będzie wykonywana praca) .

3. **Migracje zarobkowe powinny być komplementarne w stosunku do rodzimych zasobów siły roboczej** – migracjom do Polski nie powinno towarzyszyć zjawisko wypychania miejscowych pracowników. Zasada ta jest realizowana m.in. poprzez tzw. procedurę testu rynku pracy[13], jako jeden z warunków uzyskania zezwolenia na pracę typu A (wydaje się, gdy praca jest wykonywana u pracodawcy mającego siedzibę w Polsce) oraz jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę, polegającą na sprawdzeniu, czy na dane stanowisko pracy nie ma na lokalnym rynku pracy obywatela Polski (lub państwa UE/EFTA)[14].

4. **Migranci nie powinni być traktowani gorzej niż rodzimi pracownicy, a zatrudnianiu migrantów nie powinno towarzyszyć zjawisko obniżania standardów na rynku pracy** – zasada ta jest realizowana m.in. poprzez wymóg w procedurze zezwoleniowej określenia wynagrodzenia na poziomie nie niższym niż przeciętne stawki obowiązujące dla tego rodzaju pracy lub stanowiska (gdy pracę powierza pracodawca mający siedzibę w Polsce) lub nie niższej o więcej niż 30 proc. od średniego wynagrodzenia w województwie (gdy pracę powierza pracodawca mający siedzibę w państwie trzecim delegujący pracownika do Polski)[15].

5. **Należy dążyć do sytuacji, w której migranci są w stanie samodzielnie funkcjonować w Polsce, bez korzystania ze wsparcia państwa** – w przypadku gdy wjazd na terytorium Polski nie jest bezpośrednio związany z pracą, migrant musi wykazać posiadanie odpowiednich środków niezbędnych do utrzymania w Polsce. W razie, gdy migrant przerwie pracę w Polsce, co do zasady, powinien znaleźć w określonym czasie nowego pracodawcę lub też uzyskać prawo do pobytu w Polsce z innego tytułu niż praca.

6. **Pracodawcy powinni mieć możliwość szybkiego i prostego zatrudnienia cudzoziemca** – zasada ta została zrealizowana dzięki zmianom wniesionym w latach 2006–2009 (opisanym w początkowej części artykułu), przede wszystkim dzięki wprowadzeniu maksymalnie odformalizowanej procedury oświadczeniowej.

7. **Należy wspierać migracje cyrkulacyjne, ale jednocześnie stwarzać warunki, by część migracji krótkoterminowych mogła przekształcać się w migracje osiedleńcze** – przewidziany jest mechanizm przekształcania migracji cyrkulacyjnych w migracje zarobkowe o dłuższym horyzoncie czasu (poprzez możliwość uzyskania zezwolenia na pracę w prostszym trybie po okresie 3 miesięcy pracy w ramach procedury uproszczonej na tym samym stanowisku)[16].

8. **Należy priorytetowo traktować migrantów z krajów bliskich geograficznie i kulturowo** – przykładem takiego podejścia jest również tzw. procedura uproszczona, która pozwala powierzyć pracę obywatelom Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy.

9. **Polityka migracyjna powinna przewidywać przyszłe zmiany na rynku pracy i być zdolna do elastycznego reagowania na nie** – w ostatnim czasie udoskonalono systemy elektroniczne służące ewidencji oświadczeń i zezwoleń, co ma pozwolić na skuteczniejsze reagowanie na zachodzące zmiany m.in. w popycie na pracę. Jednocześnie istotną cechą obecnego systemu dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy jest elastyczność, wiele rozwiązań, jak np. procedura uproszczona, dostępnych jest niezależnie od branży czy rodzaju pracy. Przy takim założeniu to rynek pracy ma być narzędziem dopasowania popytu i podaży.

---

[11] Art. 88a ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

[12] § 1 pkt 20 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.

[13] Pracodawca musi uzyskać informację starosty na temat możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy.

[14] Art. 88c ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

[15] Tamże.

[16] § 3 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców.

10. Ułatwianie dostępu do rynku pracy cudzoziemcom posiadającym duży potencjał na rynku pracy – można tu wskazać zwolnienia z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę dla studentów i absolwentów polskich studiów dziennych oraz naukowców[17] czy też wprowadzenie od 2014 r. możliwości legalnego pobytu przez rok po ukończeniu studiów dla absolwentów.

Imigracje zarobkowe do Polski – stan obecny i najważniejsze trendy[18]

Efekty wspomnianej liberalizacji zasad dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy, przeprowadzonej w latach 2006–2009, potwierdzają statystyki. W latach 2008 a 2014 liczba wydawanych rocznie zezwoleń na pracę wzrosła z ponad 18 tys. do ponad 43 tys. (142 proc.), zaś liczba rejestrowanych rocznie oświadczeń wzrosła z ponad 155 tys. do ponad 387 tys. (147 proc.)[19]. Łączna liczba zarejestrowanych od 2007 r. do września 2015 r. wyniosła ok. 2,28 mln, zaś zezwoleń – ok. 310 tys. Liczba pracodawców, którym wydano zezwolenia na pracę cudzoziemca wzrosła w latach 2008–2014 z 5,9 tys. do 14,1 tys. (ok.140 proc.).

Po okresie niedużych spadków w zatrudnieniu cudzoziemców w latach 2012–2013, duży wzrost rok do roku obserwowaliśmy w roku 2014 (11,7 proc. w przypadku zezwoleń oraz 64,5 proc. w przypadku oświadczeń). Za ostatni wzrost odpowiada zarówno poprawa koniunktury na polskim rynku pracy, jak i wydarzenia na Ukrainie, które doprowadziły do poważnego kryzysu gospodarczego w tym państwie (dla obywateli Ukrainy wydano w 2014 r. ok. 60 proc. zezwoleń na pracę w porównaniu do ok. 30 proc. w 2008 r. i zarejestrowano ponad 96 proc. oświadczeń w porównaniu do ok. 91 proc. w 2008 r.). Trend wzrostowy utrzymuje się także w 2015 r. – do końca września br. zarejestrowano ok. 603 tys. oświadczeń (ponad 105 proc. więcej niż w analogicznym okresie ubiegłego roku). Wydano także ponad 25 tys. zezwoleń na pracę w I półroczu 2015 r. (o 29 proc. więcej niż w I półroczu 2014 r.).

W Polsce zatrudnienie cudzoziemców wciąż jest zjawiskiem skoncentrowanym pod względem branżowym (np. w przypadku oświadczeń ok. 50 proc. dotyczy pracy w rolnictwie, choć odsetek ten wydaje się spadać – w 2010 r. wyniósł on ok. 61 proc., a w pierwszych 9 miesiącach 2015 r. – ok. 40 proc.). W branży rolniczej zatrudnienie spada konsekwentnie od początku transformacji, ale jednocześnie rośnie zatrudnienie cudzoziemców (przede wszystkim u producentów owoców) w liczbach bezwzględnych (ok. 110 tys. zarejestrowanych oświadczeń w 2010 r. i ponad 240 tys. w pierwszych 9 miesiącach 2015 r.). Wśród innych branż, w których rośnie zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców należy wskazać przede wszystkim budownictwo, przetwórstwo przemysłowe, prace domowe, transport, handel oraz hotelarstwo i gastronomię. Zauważalny jest także wzrost zatrudniania cudzoziemców poprzez agencje pracy tymczasowej.

Popyt na pracę cudzoziemców na razie dotyczy przede wszystkim prac prostych (pracownicy pomocniczy w gospodarstwach rolnych, budownictwie, pracach magazynowych czy domowych) oraz prac fizycznych z określonymi kwalifikacjami (wykwalifikowani pracownicy budowlani, spawacze, kierowcy samochodów ciężarowych). W wielkich grupach zawodów wśród zezwoleń wydanych w 2014 r. ok. 25 proc. stanowili robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy, ok. 20 proc. – pracownicy wykonujący prace proste, ok. 14 proc. – pracownicy usług i sprzedawcy, ok. 13 proc. – operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń, zaś ok. 12 proc. – technicy i inni, średni personel. Obserwujemy jednak stopniowy wzrost zapotrzebowania na pracę w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji (m.in. zawody informatyczne). Należy przewidywać, że w przyszłości niedobory w podaży pracy będą występować w coraz większej liczbie sektorów i zawodów. Wskazują na to zarówno dotychczasowe trendy (liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejsza się w Polsce od 2010 r.), jak i prognozy (w porównaniu do 2015 r. licz-

[17] Art. 87 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.

[18] Na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

[19] Należy jednak pamiętać, że liczba cudzoziemców, którzy rzeczywiście podjęli pracę w związku z zezwoleniem lub oświadczeniem jest niższa (dla części cudzoziemców wydano więcej niż jedno zezwolenie lub zarejestrowano więcej niż jedno oświadczenie), część cudzoziemców nie wjechała do Polski lub nie podjęła ostatecznie pracy. Jednocześnie w Polsce pracują również cudzoziemcy, którzy nie muszą mieć zezwolenie na pracę ze względu na inne przesłanki niż rejestracja oświadczeń (np. obywatele UE i członkowie ich rodzin, cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową, cudzoziemcy posiadający zezwolenie na pobyt stały, studenci i absolwenci studiów dziennych w Polsce).

Tabela 1. Wybrane statystyki dotyczące liczby wydanych zezwoleń na pracę, zarejestrowanych oświadczeń, bezrobocia, emigracji, PKB i liczby osób w wieku produkcyjnym w latach 2004–2014 (na podstawie danych MRPiPS, GUS, Eurostat)

Rok	Liczba wydanych zezwoleń	Zmiana w stosunku do roku poprzedniego (proc.)	Liczba zarejestro-wanych oświadczeń	Zmiana w stosunku do roku poprzedniego (proc.)	Stopa bezrobocia** (proc.)	Zatrudnienie wg BAEL (mln)	Zmiana w stosunku do roku poprzedniego (proc.)	Wzrost PKB (proc.)	Liczba Polaków przebywających czasowo za granicą (mln)	Liczba osób w wieku produkcyjnym (mln)
2004	12381	x	-	-	19,4	13,795	x	5,1	1,000	25,949
2005	10304	-16,78	-	-	18,0	14,116	2,33	3,5	1,450	26,080
2006	10754	4,37	-	-	15,9	14,594	3,39	6,2	1,950	26,120
2007	12153	13,01	21797*	x	12,3	15,241	4,43	7,2	2,270	26,132
2008	18022	48,29	156713	618,97	9,4	15,800	3,67	3,9	2,210	26,111
2009	29340	62,80	188414	20,23	10,6	15,868	0,43	2,6	2,100	26,073
2010	36622	24,82	180073	-4,43	11,7	15,473	-2,49	3,7	2,000	26,218
2011	40808	11,43	259777	44,26	11,9	15,562	0,58	5,0	2,060	26,066
2012	39144	-4,08	243736	-6,17	12,3	15,591	0,19	1,6	2,130	25,876
2013	39078	-0,17	235616	-3,33	13,2	15,568	-0,15	1,3	2,196	25,646
2014	43663	11,73	387398	64,5	12,1	15,862	1,89	3,3	2,320	25,409

* Od sierpnia do grudnia 2007 r., ** dla czerwca.

ba osób w wieku produkcyjnym ma się zmniejszyć do 2020 r. o ok. 590 tys.)[20].

Od lat utrzymuje się także koncentracja geograficzna zatrudniania cudzoziemców. Migranci najczęściej pracują w wielkich aglomeracjach oraz na terenach z uprawami ogrodniczymi i sadowniczymi, np. 37,84 proc. oświadczeń w 2014 r. zarejestrowano w 3 powiatach, tj. m.st. Warszawa, płońskim i grójeckim.

Według danych ZUS liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczeń rentowych i emerytalnych wzrosła z ok. 65 tys. na koniec 2008 r. do ponad 124 tys. na koniec 2014 r. (wzrost o 91 proc., wciąż jednak cudzoziemcy stanowią mniej niż 1 proc. ogółu ubezpieczonych). Udział pracowników w ogóle ubezpieczonych cudzoziemców zmienił się w tych latach z ok. 77 proc. do ok. 67 proc., prowadzących działalność z ok. 15 proc. do ok. 11 proc., zaś ubezpieczonych z pozostałych tytułów (przede wszystkim umowy zlecenia) z ok. 8 proc. do ok. 21 proc. Warto też wskazać na wzrost udziału w ogóle ubezpieczonych cudzoziemców obywateli Ukrainy – z 25 proc. do 40 proc. w tym okresie[21]. Należy przewidywać, że w krótkim i średnim okresie – wraz ze wzrostem liczby cudzoziemców pracujących w Polsce – efekt dla bilansu systemów zabezpieczenia społecznego będzie pozytywny. W dłuższym okresie jednak – w związku z nabywaniem uprawnień przez cudzoziemców – efekt ten będzie zmierzał do neutralnego.

W tabeli 1 zamieszczono statystyki wydawanych zezwoleń i oświadczeń w poszczególnych latach na tle stopy bezrobocia rejestrowanego, zatrudnienia wg BAEL, wzrostu PKB, liczby osób przebywających czasowo i liczby osób w wieku produkcyjnym. Można zaobserwować względną zgodność trendów w liczbie zezwoleń i oświadczeń z danymi dotyczącymi bezrobocia i PKB. Rok 2014 r. przynosi skokowy wzrost liczby zezwoleń i przede wszystkim oświadczeń, co należy tłumaczyć bezprecedensowym kryzysem na Ukrainie. Obecnie mamy do czynienia z jednoczesnym spadkiem bezrobocia, wzrostem zatrudnienia, utrzymującym się wzrostem gospodarczym, wzrostem przebywających czasowo za granicą obywateli Polski oraz spadkiem liczby ludności w wieku produkcyjnym. Jeśli te trendy będą się utrzymywać, to zatrudnienie cudzoziemców w Polsce będzie się zwiększało, nawet jeśli wyeliminuje się czynnik losowy w postaci takich wydarzeń jak kryzys na Ukrainie. Należy też wziąć pod uwagę, że napływy migracyjne mają charakter autoregresyjny, tzn. silnie zależą od wartości z lat poprzednich – pozwala to wyjaśnić zjawisko większych wzrostów liczby oświadczeń i zezwoleń w razie poprawy koniunktury gospodarczej i relatywnie słabszych spadków w przypadku pogorszenia tej koniunktury.

Najważniejsze wyzwania i ryzyka związane z obecnym napływem imigrantów zarobkowych do Polski

W naszej opinii obecny system dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy odpowiada na aktualne zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców. Nie oznacza to, że nie ma w nim istotnych mankamentów, szczególnie uwidocznionych w sytuacji zwiększonej w ostatnim okresie skali imigracji zarobkowej. Najwięcej zastrzeżeń formułowanych jest w odniesieniu do funkcjonowania przepisów pozwalających na zatrudnienie cudzoziemca pod warunkiem zarejestrowania oświadczenia w powiatowym urzędzie pracy. Wskazuje się m.in. na brak wiedzy, ilu w rzeczywistości cudzoziemców pracuje w ten sposób, na rejestrowanie oświadczeń przez podmioty niezainteresowane powierzeniem pracy cudzoziemcowi (często będących *de facto* nielegalnymi pośrednikami) czy handel oświadczeniami. Gwałtowny wzrost od 2014 r. liczby rejestrowanych oświadczeń, związany z kryzysem na Ukrainie, każe również postawić pytanie, w jakim stopniu zjawisko to odpowiada rzeczywistemu popytowi na pracę.

Jak wskazano wyżej, instrumentem mającym zapewnić, by praca cudzoziemców była uzupełniająca w stosunku do zatrudnienia pracowników krajowych, jest wymóg uzyskania w procedurze zezwolenia na pracę (i jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę) informacji starosty o możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na podstawie rozpoznania lokalnego rynku pracy (tzw. test rynku pracy). Należy jednak pamiętać, że większość pracodawców powierzających pracę cudzoziemcowi może uniknąć tego obowiązku. Dotyczy to m.in. pracodawców powierzających pracę na podstawie oświadczenia, na tym samym stanowisku, jeśli

[20] GUS, Prognoza ludności na lata 2014–2050, Warszawa 2014.
[21] Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

przedłużają zezwolenie na pracę lub starają się o nie po okresie przynajmniej 3 miesięcy pracy na oświadczeniu, w zawodach zwolnionych z tzw. testu rynku pracy przez wojewodę, pracowników opieki domowej z Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy. I tak, np. w 2014 r. przy ok. 387 tys. zarejestrowanych oświadczeń mieliśmy 43,6 tys. wydanych zezwoleń, z czego ok. 80 proc. wydano bez tzw. testu rynku pracy[22]. Równocześnie należy wskazać, że komplementarność osiągana jest niejako naturalnie w związku z tym, że pracodawcy często nie decydują się na zatrudnienie cudzoziemca np. nie chcąc wykonywać dodatkowych formalności z tym związanych[23], obawiając się kontroli lub trudności w kontaktach z cudzoziemcem czy też napotykając trudności w znalezieniu cudzoziemca odpowiadającego ich potrzebom. Argument za zatrudnianiem cudzoziemców raczej w zawodach deficytowych niż nadwyżkowych znaleźć można, porównując rankingi zawodów deficytowych/nadwyżkowych z danymi dotyczącymi zezwoleń wydanych w 2014 r. Wśród 30 zawodów o najwyższym deficycie podaży siły roboczej znalazło się 8, w których wydano najwięcej zezwoleń na pracę cudzoziemca w Polsce, zaś dla 30 o największej nadwyżce podaży siły roboczej liczba ta wyniosła 2 zawody[24]. Wraz z rozpowszechnieniem wśród pracodawców wiedzy na temat możliwości powierzania pracy cudzoziemcowi, może pojawić się konieczność stworzenia bardziej efektywnych rozwiązań legislacyjnych, zapewniających komplementarność zatrudnienia cudzoziemców względem rodzimych pracowników.

Brak jednoznacznych danych, które pozwoliłyby stwierdzić ewentualny negatywny wpływ zatrudniania cudzoziemców w Polsce na standardy rynku pracy. Z jednej strony ponad 85 proc. rejestrowanych w ostatnim okresie oświadczeń przeznaczonych jest dla cudzoziemców wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych (ok. połowy wszystkich oświadczeń na umowę o dzieło, ok. 1/3 na umowę zlecenia), a tylko niecałe 15 proc. na podstawie umów o pracę. Z drugiej strony należy wskazać, że umowy cywilnoprawne wydają się naturalnym instrumentem w przypadku powierzania pracy na krótki okres – maksymalnie do 6 miesięcy, na co pozwala oświadczenie (brak analogicznych danych dotyczących zezwoleń). Są też powszechnie wykorzystywane do zatrudniania przy podobnych pracach obywateli Polski. Odnosząc się do wynagrodzeń, trzeba stwierdzić że większość deklarowanych kwot w przypadku oświadczeń oscyluje wokół minimalnego wynagrodzenia. Można to wyjaśniać przede wszystkim strukturą branżową oraz dominacją prac niewymagających kwalifikacji. W przypadku zezwoleń kwoty wynagrodzeń są wyraźnie wyższe (ale też wyraźnie niższe od średniego wynagrodzenia). Wraz ze wzrostem udziału obywateli Ukrainy w ogólnej liczbie wydanych zezwoleń na pracę zauważalna jest jednak tendencja do wyrównywania się wynagrodzeń deklarowanych w oświadczeniach i zezwoleniach[25]. Ankieta przeprowadzona wśród powiatowych urzędów pracy w 2015 r.[26] wykazała, że prawie 59 proc. ocenia wpływ zatrudniania cudzoziemców na lokalny rynek pracy jako neutralny, pozytywnie i raczej pozytywnie ocenia go 22 proc. PUP-ów, zaś negatywnie i raczej negatywnie ok. 19 proc. Biorąc pod uwagę znaczący wzrost liczby oświadczeń w ostatnich 2 latach, wynik ten można ocenić jako pozytywny tym bardziej, że podobny rozkład odnotowano wśród 20 powiatów z największą liczbą rejestrowanych oświadczeń, a w pierwszej dziesiątce nie było ani jednej oceny negatywnej lub raczej negatywnej.

Warto podkreślić, że utrzymujący się zwiększony napływ migrantów zarobkowych do Polski może wyostrzyć istniejące negatywne cechy polskiego rynku pracy oraz szeroko rozumianej polityki społecznej. Można tu wskazać np. na zagrożenie pogłębieniem dualizacji rynku pracy, na nieprawidłowości związane z wykorzystywaniem umów cywilnoprawnych, niedofinansowanie i ograniczone kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy, słabą pozycję związków zawodowych w sektorach, w których najczęściej podejmują pracę cudzoziemcy, brak tanich mieszkań na wynajem (w takiej sytuacji migranci mogą być znacznie bardziej narażeni na bezdomność niż obywatele Polski), istnienie znacznej liczby tzw. biednych

[22] Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
[23] Zob. np. Izabela Czerniejewska, Pracownicy bez granic – Raport krajowy – Polska, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2014, s. 21–22.
[24] Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
[25] Na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
[26] Badanie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przeprowadzone jesienią 2015 r. Odpowiedziało ponad 320 na 340 wszystkich urzędów.

pracujących czy słabe osłony socjalne w razie popadnięcia w bezrobocie lub inną trudną sytuację życiową (pamiętajmy, że cudzoziemcy z państw trzecich najczęściej nie mają tytułu pobytowego uprawniającego do korzystania z większości świadczeń). Stąd uważamy, że doświadczenia płynące z prowadzenia polityki migracyjnej powinny stanowić istotny wkład w projektowanie rozwiązań wymienionych problemów. Niezwykle istotne jest także, żeby rozwiązania te powstawały w wyniku dialogu społecznego, w którym poszczególne rozwiązania są efektem konsensusu pomiędzy organizacjami pracodawców i pracowników. Potrzebujemy na przykład dyskusji na temat roli związków zawodowych w obszarze migracji zarobkowych. W państwach o bogatszej historii migracyjnej to związki zawodowe stanowią naturalnego sojusznika państwa w przeciwdziałaniu obniżaniu standardów na rynku pracy. Dialog społeczny rozumiemy również szerzej jako włączanie w debatę i procesy decyzyjne także innych podmiotów niż organizacje pracodawców i pracowników przede wszystkim organizacji pozarządowych zajmujących się cudzoziemcami, często prowadzonych przez migrantów, think-tanków i środowisk akademickich, tym bardziej że organizacje te i środowiska są w Polsce relatywnie silne i mogą być poważnym niekiedy bardzo twardym partnerem administracji w procesie tworzenia polityki migracyjnej, co pokazały chociażby konsultacje społeczne ustawy o cudzoziemcach w 2013 r.

Duże wyzwanie stanowią systemy monitorowania różnorodnych aspektów związanych z zatrudnianiem cudzoziemców. Stworzona w 2014 r. i wciąż doskonalona ogólnopolska elektroniczna baza wydawanych zezwoleń i rejestrowanych oświadczeń ma pozwolić na pogłębione analizy statystyczne. Aby w pełni wykorzystać potencjał tej bazy do celów kontroli legalności zatrudnienia, konieczne jest jednak jej powiązanie z systemami służb kontrolnych (PIP i Straż Graniczna), konsularnych, a w przyszłości również z systemami zarządzanymi przez inne instytucje, np. Urząd do spraw Cudzoziemców. Konieczne wydaje się także doskonalenie istniejących narzędzi umożliwiających analizę rynku pracy np. poprzez dodanie komponentów uwzględniających kwestie związane z zatrudnieniem cudzoziemców w Bilansie Kapitału Ludzkiego (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości), monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych (MRPiPS) czy w Krajowym Rejestrze Agencji Zatrudnienia (MRPiPS). Nie prowadzi się także systematycznego monitoringu wpływu pracy cudzoziemców na PKB, popyt wewnętrzny czy finanse publiczne.

Na obecnym etapie najbardziej znaczącą kategorię stanowią w Polsce migranci zarobkowi – przede wszystkim cyrkulacyjni. Można jednak przypuszczać, że wraz z rozwojem gospodarczym kraju oraz zmianami demograficznymi stopniowo zwiększać będzie się liczba migrantów zarobkowych osiedlających się na dłużej, a w dalszej perspektywie na stałe. Kryzys uchodźczy w UE każe przewidywać również znaczny – w porównaniu do chwili obecnej – wzrost liczby uchodźców objętych ochroną międzynarodową, a w dalszej perspektywie również w ramach tzw. łączenia rodzin. Może to oznaczać, że zwiększy się udział cudzoziemców z krajów odległych kulturowo w ogóle napływów do Polski. Będzie to rodzić konieczność reorganizacji polityki integracyjnej skierowanej do cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową, a w stosunku do pozostałych kategorii cudzoziemców – w praktyce zaprojektowania jej od podstaw. Niewielka waga problematyki migracyjnej na agendzie decydentów politycznych wskazuje pośrednio na pewien sukces aktualnej polityki imigracji zarobkowych, tzn. nie prowadzi ona do politycznych napięć, wymagających podejmowania natychmiastowych działań. Fakt ten przyczynia się jednak do pewnego uśpienia w tym obszarze i może negatywnie wpłynąć na determinację np. w sferze integracji cudzoziemców.

Ostatnim ważnym wyzwaniem, na które trzeba zwrócić uwagę, jest konieczność odpowiedniej polityki informacyjnej na temat prowadzonej polityki imigracyjnej, skierowanej do społeczeństwa polskiego. Rzetelnie należy przedstawiać wielopłaszczyznowe korzyści płynące z odpowiedzialnej i przemyślanej polityki migracyjnej (np. przeciwdziałanie negatywnym konsekwencjom przemian demograficznych, uzupełnianie niedoborów na rynku pracy, wzbogacanie kulturowe Polski), ale również rzetelnie i uczciwie mówić o kosztach i ryzykach związanych z napływem migrantów. Konieczne są działania sprzyjające tworzeniu pozytywnego wizerunku migranta zarobkowego[27] i przeciwdziałające pojawianiu

[27] Działania takie mogą być prowadzone np. w ramach misji mediów publicznych. Pozytywny przykład może stanowić np. serial „Dziewczyny ze Lwowa", emitowany jesienią 2015 r. w TVP.

Tabela 2. Analiza SWOT polskiej polityki imigracji zarobkowych

Silne strony	Słabe strony
• Przewaga napływu cudzoziemców w celu zarobkowym • Rozwinięty model imigracji cyrkulacyjnych • Stymulacja napływu cudzoziemców z państw kulturowo bliskich Polsce • Relatywnie niskie bariery administracyjne, w porównaniu do ograniczeń w innych państwach UE, dla podmiotów chcących zatrudnić cudzoziemców • Dostosowanie do obecnych potrzeb rynku pracy • Elastyczność – różne ścieżki dla pracodawców mających rozmaite potrzeby • Silne środowisko akademickie zajmujące się problematyką migracyjną	• Nadużycia związane z funkcjonowaniem procedury uproszczonej • Brak mechanizmów łączenia popytu na pracę cudzoziemców z podażą, co otwiera możliwość funkcjonowania nieformalnych pośredników, szczególnie dotyczy to pracy krótkookresowej • Niedoskonałe systemy monitorowania pracy cudzoziemców oraz popytu na pracę cudzoziemców • Niski priorytet problematyki migracji zarobkowych pośród polityk publicznych realizowanych w Polsce • Rosnące uzależnienie od jednego państwa jako głównego źródła migrantów zarobkowych • Niska proaktywność polityki imigracji zarobkowych (łatwiej uzupełnia niedobory niż wskazuje kierunki rozwoju) • Nieefektywny system integracji i aktywizacji zawodowej cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową oraz praktyczny brak publicznego systemu integracji pozostałych kategorii migrantów • Niedostateczna komunikacja państwa ze społeczeństwem nt. znaczenia polityki imigracyjnej
Szanse	**Zagrożenia**
• Uzupełnienie prawdopodobnych niedoborów na rynku pracy • Możliwość kontrolowanej transformacji części migracji cyrkulacyjnych w migracje o charakterze długookresowym • Nieukształtowane w pełni wzorce migracyjne do Polski pozwalające modelować realizowaną politykę • Utrzymanie konkurencyjności niektórych gałęzi gospodarki (np. rolnictwa) i przeciwdziałanie tzw. delokalizacji • Możliwość stymulowania wzrostu udziału kobiet w rynku pracy poprzez większą dostępność pracowników w sektorze opieki nad osobami starszymi i dziećmi oraz prac domowych • Zbudowanie wizerunku Polski jako kraju dynamicznie rozwijającego się, z którym warto związać swoją karierę zawodową • Zwiększenie wymiany gospodarczej z państwami pochodzenia imigrantów • Wspieranie innowacji zarówno w branżach zaawansowanych technologicznie, jak i innych sposobów organizacji, np. w handlu, gastronomii • Rozwój społeczeństwa różnorodnego kulturowo, funkcjonującego w świecie globalnych powiązań • Przyczynienie się do równoważenia systemów zabezpieczenia społecznego	• Możliwość pojawienia się tzw. efektu wypychania polskich pracowników (test rynku pracy nie dotyczy migracji krótkookresowych i jest łatwy do uniknięcia w pozostałych przypadkach) • Możliwość wystąpienia negatywnych zjawisk i obniżania standardów na rynku pracy • Nierównomierne rozłożenie kosztów imigracji (zyski dla przedsiębiorców, zamożnych konsumentów, koszty dla osób pracujących w sektorach zdominowanych przez cudzoziemców) • Możliwość wzrostu nastrojów antyimigranckich w społeczeństwie • Utrzymanie się niskiej atrakcyjności Polski dla cudzoziemców (ze względu na niskie zarobki, relacje zarobków do dostępności lokali etc.) • Brak zainteresowania państw pochodzenia imigrantów do zacieśniania współpracy (niezbędnej m.in. w kontekście walki z nierzetelnymi pośrednikami czy umożliwiania aktywnego pozyskiwania cudzoziemców z zagranicy).

się negatywnych stereotypów. Działaniom tym towarzyszyć powinien monitoring postaw społecznych wobec migrantów. Jest to tym bardziej istotne, że w dobie globalnych mediów na postawy społeczne wobec migracji wpływ ma nie tylko kontekst krajowy, ale również wydarzenia poza Polską. O tym, że poprawa polityki informacyjnej w obszarze migracji zarobkowych konieczna jest już teraz, świadczyć mogą badania CBOS z czerwca 2015 r. O ile 68 proc. badanych zgadza się, że dla wszystkich państw jest korzystne, jeśli ludzie mogą przemieszczać się do innych państw w celu podjęcia pracy, (tylko 11 proc. jest przeciwnego zdania), o tyle 86 proc. badanych nie zgadza się ze stwierdzeniem, że nasz kraj potrzebuje większej liczby migrantów (tylko 7 proc. uważa, że migrantów jest w Polsce za mało)[28].

Ocena polskiej polityki migracyjnej pod kątem spełniania kryteriów narzędzia polityki wzrostu

W tabeli 2 przedstawiono analizę SWOT obecnie prowadzonej w Polsce polityki migracyjnej w obszarze imigracji zarobkowych.

Czy obecnie realizowana polityka imigracji zarobkowych do Polski spełnia kryteria narzędzia polityki wzrostu, a więc polityki, której celem jest dynamizowanie i optymalizowanie wzrostu gospodarczego w długim okresie oraz przyczynianie się do rozwoju społecznego? Wydaje się, że pozytywnie należy ocenić zdolność obecnej polityki do uzupełniania niedoborów na rynku pracy. Jest to szczególnie istotne w warunkach zwiększającego się zatrudnienia, spadającego bezrobocia, utrzymującej się emigracji oraz zmniejszającej się liczby ludności w wieku produkcyjnym. Istotna część napływu migrantów dotyczy pracy w sektorach tracących na znaczeniu, nieatrakcyjnych dla polskich pracowników (np. sadownictwa czy ogrodnictwa), wciąż jednak istotnych dla gospodarki (w tym eksportu), co przeciwdziała procesom delokalizacji. Skoncentrowanie się na ścieżce dostępu dla pracowników krótkookresowych, któremu towarzyszą mechanizmy uproszczone do standardowej procedury zezwolenia na pracę, sprzyja stopniowemu wiązaniu się z Polską coraz większej liczby cudzoziemców. Świadoma polityka tworzenia preferencyjnych rozwiązań dla obywateli państw bliskich kulturowo (z czego korzystają przede wszystkim obywatele Ukrainy) sprzyja procesowi społecznej integracji cudzoziemców. Pozytywnym trendem wydaje się też dynamicznie zwiększający się udział studentów zagranicznych (przede wszystkim z Ukrainy), choć należy pamiętać, że Polska wśród państw rozwiniętych wciąż ma najniższy odsetkek studiujących cudzoziemców.

Takie korzyści, jak łagodzenie skutków zmian demograficznych poprzez sprzyjanie równoważeniu systemów zabezpieczenia społecznego czy zwiększanie wymiany handlowej i kontaktów gospodarczych z państwami pochodzenia migrantów pozostają raczej kwestią przyszłości. Zależą także od spełnienia dodatkowych warunków, jak choćby zapewnienie, by migranci zarobkowi podejmowali pracę podlegającą ubezpieczeniom społecznym czy zawieranie umów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[29] i aktywną politykę państwa sprzyjającą inwestycjom i kontaktom gospodarczym z państwami pochodzenia migrantów. Dyskusyjny i trudny do empirycznego potwierdzenia jest efekt zwiększenia się aktywności zawodowej kobiet poprzez zwiększanie dostępności usług opiekuńczych wykonywanych przez migrantów[30].

Poważne wątpliwości należy zgłosić do wkładu obecnie realizowanej polityki migracyjnej w budowę innowacyjnej i zaawansowanej gospodarki. Przede wszystkim należy wskazać na brak rozwiązań, które zachęcałyby do przyjazdu do Polski wysoko wykwalifikowanych cudzoziemców, co jest szczególnie istotne w sytuacji braku możliwości konkurowania np. wysokością wynagrodzeń czy dużą liczbą atrakcyjnych miejsc pracy i wysokiej jakości usługami publicznymi. Wydaje się też, że obecna koncentracja na zatrudnianiu cudzoziemców w zawodach nie wymagających wysokich kwalifikacji może przyczyniać się do utrwalania warunków, w których polscy przedsiębiorcy konkurują przede wszystkim kosztami. Utrzymanie się dynamiki wzrostu rejestrowanych oświadczeń i wydawanych zezwoleń na pracę dla obywateli Ukrainy – przy braku środków zaradczych – może też w przyszłości doprowadzić do pojawienia się tzw. efektu wypychania czy obniżania się standardów na rynku pracy. Zahamo-

[28] Przybysze z bliska i z daleka, czyli o imigrantach w Polsce, CBOS, Komunikat z badań, Warszawa 2015.
[29] Warto tu wymienić choćby umowę z dnia 18 maja 2012 r. pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym.
[30] W latach 2008–2014 dla grupy zawodów obejmującej pomoc domową i opiekę domową wydano ok. 17 tys. zezwoleń na pracę, z czego ok. 95 proc. w województwie mazowieckim. Pozwala to stwierdzić, że ewentualny wpływ na zwiększenie aktywności zawodowej kobiet jest co najwyżej ograniczony i nie powinien być traktowany jako alternatywa np. dla publicznych form wsparcia opieki nad dzieckiem.

wanie wzrostu wynagrodzeń może niwelować efekt większego popytu z powodu obecności migrantów w Polsce, a w połączeniu z większą konkurencją na polskim rynku pracy, sprzyjać utrzymywaniu się emigracji zarobkowej z Polski do państw UE. Może to prowadzić do upolitycznienia kwestii migracyjnych i przyczynić się do wyłonienia dyskursów ksenofobicznych i antymigranckich, ograniczając możliwość kontynuowania otwartej polityki migracyjnej.

Choć obecna polityka w obszarze migracji zarobkowych odpowiada potrzebom polskiego rynku pracy i gospodarki na obecnym etapie rozwoju, wydaje się, że zaczyna już napotykać na ograniczenia. Zwiększający się dynamicznie napływ cudzoziemców wymaga zaplanowania odpowiednich działań i wydatków z nimi związanych np. na obsługę administracyjną cudzoziemców i pracodawców, kontrolę legalności zatrudnienia czy działania integracyjne. Konieczna wydaje się rewizja przyjętych rozwiązań prawnych np. w obszarze uproszczonej procedury dostępu cudzoziemców do rynku pracy oraz stworzenie bodźców do przyciągania cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach.

Bibliografia

Czerniejewska I., *Pracownicy bez granic – Raport krajowy – Polska*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2014.

Duszczyk M., *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2012.

Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

Jedlina J., *Zatrudnienie cudzoziemców w Polsce. cz. I*, „Wiedza Prawnicza" nr 3, 2008.

Lesińska M., *The Dilemmas of Policy Towards Return Migration. The Case of Poland After the EU Accession*, "Central and Eastern European Migration Review", 2013, vol. 2, No 1.

Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, Rada Ministrów, Warszawa 31 lipca 2012 r.

Plan wdrażania dla dokumentu Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, Rada Ministrów, Warszawa 2 grudnia 2014 r.

Prognoza ludności na lata 2014–2050, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

Przybysze z bliska i z daleka, czyli o imigrantach w Polsce, CBOS, Komunikat z badań, Warszawa 2015.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2014 r. *w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców.*

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. *w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.*

Umowa z dnia 18 maja 2012 r. pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Ukrainą *o zabezpieczeniu społecznym.*

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. *o zatrudnieniu* (DzU nr 75, poz. 446).

Ustawa z dnia 16 października 1991 r. *o zatrudnieniu i bezrobociu* (DzU nr 106, poz. 457).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. *o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobocia* (DzU z 1995 r. nr 1, poz. 1).

Ustawa z dnia 20 kwietnia *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (DzU z 2015 r. poz. 149, z późn. zm.).

Summary

In this article the concept of migration policy as one of the tools of growth-oriented policy will be presented. It aims at stimulating and optimizing economic growth in the long term, as well as contributing to sustainable social development. The potential benefits, limitations and risks of such a policy will be described. It will also question whether the current Polish migration policy can be regarded as satisfying the requirements of a tool for growth policy?

Key words

Labour migration, migration policy, immigration, growth-oriented policy, sustainable social development

Więcej o autorze

Marcin Wiatrów
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Absolwent Uniwersytetu Opolskiego (2002 r., Politologia i nauki społeczne, ścieżka socjologiczna) oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (2010 r.). Od 2010 r. pracuje w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) w Departamencie Rynku Pracy. Od 2014 r. Naczelnik Wydziału Polityki Migracji Zarobkowych.

O konsekwencjach wyboru kształcenia zawodowego w procesie przejścia na rynek pracy

Marcin Woźniak
Centrum Doradztwa Zawodowego dla Młodzieży w Poznaniu,
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Wstęp

W dobie dynamicznych przeobrażeń o charakterze ekonomicznym i społecznym badanie koneksji pomiędzy wyborem określonej ścieżki edukacyjnej a dalszymi losami absolwentów jest niezmiernie istotne. Znaczenie tego typu analiz staje się fundamentalne, gdy zachodzi w obszarze badań nad rynkami pracy, w szczególności nad dopasowaniem strony podażowej do popytu. Teoria ekonomii, jak i praktyka gospodarcza wskazują, że proces samoregulacji jest w tym aspekcie niemożliwy z uwagi na niedoskonałości rynków[1], co w konsekwencji prowadzi do nieefektywnego wykorzystania zasobów ludzkich, produkcyjnych czy kapitału.

W konsekwencji nieoptymalna równowaga na rynku pracy przejawia się m.in. w fakcie współwystępowania w tym samym miejscu i czasie licznej grupy zarówno bezrobotnych, jak i wolnych miejsc pracy, co więcej bezrobotni często posiadają kwalifikacje i kompetencje pożądane przez pracodawców. Jest to dowód na istnienie istotnych mankamentów w procesie łączenia agentów na rynku pracy[2].

Jako jeden z pozytywnych aspektów kształcenia zawodowego często wskazuje się fakt, że absolwenci tego typu szkół łatwiej i szybciej niż inni podejmują pracę zawodową. Wśród przyczyn tego zjawiska w Polsce wymianie się m.in. lukę kompetencyjną na tym szczeblu edukacji – badania sugerują, że pracodawcy cierpią na niedobór wykwalifikowanych pracowników fizycznych[3].

Biorąc pod uwagę zarysowaną problematykę, autor artykułu ma dwa zasadnicze cele. Po pierwsze, naświetla teoretyczne aspekty procesu przejścia na rynek pracy absolwentów szkół zawodowych. Po drugie, podejmuje próbę oszacowania oddziaływania zasobu bezrobotnych absolwentów szkół zawodowych na proces łączenia poszukujących zatrudnienia z pracodawcami.

Zakres przestrzenny analizy to teren aglomeracji poznańskiej jednego z największych w Polsce skupień ludności liczącego ok. 900 tys. mieszkańców[4]. W ekonometrycznej analizie dopasowywania uczestników rynku pracy wykorzystano unikatowy zbiór danych zbudowany m.in. na podstawie raportów o bezrobociu absolwentów (2000–2014) przygotowywanych przez Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu[5].

Teoria

W ciągu kilku ostatnich dekad istotny wpływ na kształt rynku pracy w Unii Europejskiej i w Polsce, a co za tym idzie na zapotrzebowanie na poszczególne zawody mają takie procesy, jak[6]:

- postęp technologiczny, który implikuje wzrost popytu na wykwalifikowanych pracowników fizycznych kosztem niewykwalifikowanych,
- zjawisko globalizacji, które wpływa na organizację procesu produkcji i przenoszenie jej do

[1] Wśród niedoskonałości rynków pracy wymienia się najczęściej ograniczoną racjonalność jego uczestników, istnienie kosztów transakcyjnych czy też brak możliwości swobodnego dopasowania się płac (np. Chen i in. 2011).
[2] Mortensen D.T., Pissarides Ch.A., New developments in models of search in the labor market, Handbook of Labor Economics, Elsevier, w: Handbook of Labor Economics, Red. O. Ashenfelter, D. Card, edition 1, volume 3, chapter 39, Elsevier 1999, s. 2567–2627.
[3] Manpower, Talent shortage survey. Research results, Manpower Group, 2013.
[4] Aglomeracja poznańska to miasto Poznań oraz 17 gmin przynależących do powiatu poznańskiego. Jedna z 7 polskich aglomeracji, Główny Urząd Statystyczny w Poznaniu, Rocznik Statystyczny Województwa Wielkopolskiego, Poznań, www.gus.poznan.pl, [dostęp: 21.10.2014] 2013.
[5] Za analizą rynku pracy na poziomie lokalnym przemawia szereg czynników, m.in. fakt dużego zróżnicowania lokalnych rynków pracy w Polsce ze względy na poziom i strukturę bezrobocia, zapotrzebowanie kadrowe pracodawców, wysokość płac itp.
[6] CEDEFOP, Labour market outcomes of vocational education in Europe. Evidence from the European Union labour force survey, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

gospodarek rozwijających się. Powoduje to lokalny spadek popytu na pracowników fizycznych, wzrost następuje w kraju, do którego przeniesiono produkcję,

- niekorzystny trend demograficzny, który z jednej strony implikuje szybszą erozję umiejętności i konieczność wdrożenia systemów kształcenia ustawicznego, a z drugiej wzrost popytu na usługi związane z opieką nad osobami starszymi.

Do tej listy z pewnością warto dodać kwestie związane z przeobrażeniami samego pojęcia pracy: następuje ciągły wzrost znaczenia sektora usług, przesunięcie zobowiązań pracodawców na umowy krótkoterminowe i tymczasowe czy też rozwój alternatywnych form zatrudnienia, tj. praca zdalna czy dzielenie stanowiska[7]. Zmiany te w szczególny sposób dotyczą ludzi młodych, wkraczających na rynek pracy. W konsekwencji muszą oni wykazać się wyjątkową elastycznością i kreatywnością w budowaniu swojej przyszłej ścieżki kariery zawodowej.

Proces przejścia na rynek pracy, po zakończeniu kształcenia nosi nazwę tranzycji (*transition*) i odnosi się do wszelkich działań mających na celu przygotowanie i umożliwienie czynnego włączenia się w życie zawodowe[8]. Problem tranzycji na linii edukacja – rynek pracy może być rozpatrywany na wszystkich poziomach kształcenia. Podstawową kwestią badawczą jest tutaj analiza zależności pomiędzy określonymi wyborami edukacyjnymi a transferem na rynek pracy. Rozważania dotyczące tematu skupiają się zazwyczaj na kwestiach związanych z długością okresu tranzycji, wysokością pierwszego wynagrodzenia, pojawieniem się epizodów bezrobocia[9].

Obiektywne porównanie procesu przejścia na rynek pracy po zakończeniu szkoły zawodowej a ukończeniu innych typów szkół wymagałoby, aby proces wyboru ścieżki kształcenia był losowy, co w praktyce jest niemożliwe[10]. Ponadto członkowie zamożnych, lepiej wykształconych rodzin mają bardziej rozbudowane więzi społeczne, co wpływa zarówno na wybory szkół, jak i na podjęcie pierwszej pracy, a co za tym idzie, przekłada się na wysokość wynagrodzenia, awanse itp. Kolejną trudnością metodologiczną jest fakt, iż kształcenie zawodowe wybierają najczęściej mężczyźni, którzy z reguły szybciej przechodzą na rynek pracy, a ich pensje są wyższe[11]. Zjawisko to może przeszacować zatrudnieniowy efekt kształcenia zawodowego. W literaturze podkreśla się również, iż różnorodność systemów kształcenia zawodowego (np. niemiecki system dualny vs. polski system opierający się głównie na pracowniach i warsztatach szkolnych) jest elementem utrudniającym formułowanie jednoznacznych wniosków czy rekomendacji w tym obszarze[12].

Niedawne ustalenia amerykańskich naukowców z Narodowego Biura Badań Ekonomicznych wskazują, że dyskusja na temat pozytywnej roli kształcenia zawodowego w procesie przejścia na rynek pracy jest zbyt wąska[13]. Zauważają oni pewien istotny związek pomiędzy edukacją zawodową a adaptacją do zmieniających się warunków na rynku pracy spowodowanych postępem technologicznym. Pomimo że kształcenie zawodowe, zgodne z potrzebami rynku pracy, przyspiesza w krótkim okresie tranzycję na rynek pracy, to w dłuższym czasie zwiększa ryzyko wystąpienia bezrobocia i bezrobocia długookresowego.

Hanushek., Woessmann., Zhang (2011) uważają, że przyczyną tych zjawisk są zmieniające się dynamicznie technologie, które z czasem skutkują erozją umiejętności zawodowych wykształconych w określonych realiach pracowników.[14]

Warto jeszcze zwrócić uwagę na kilka charakterystycznych elementów, które mają wpływ na sytuację szkolnictwa zawodowego w Polsce, a są istotne z punktu widzenia niniejszej analizy:

[7] Orczyk J., Postęp cywilizacyjny a praca, w: Przyszłość pracy w XXI wieku, red. Borkowska S. i in., Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005.
[8] Yates J.A., The transition from school to work: education and work experiences, Monthly Labor Review, Bureau of Labor Statistics, Washington DC 2005.
[9] Adams A., The Role of Youth Skills Development in the Transition to Work: A Global Review, The Wold Bank, Washington DC 2007.
[10] Chodzi o to, aby osoby o różnym statusie materialnym, płci, różnej historii osobistej, różnej strukturze rodzin (zmienne te mają wpływ na wybór określonej ścieżki kształcenia) trafiały „równomiernie" na wszelkie szczeble edukacji, tak aby w dalszej kolejności można było obiektywnie porównać proces tranzycji. Na przykład członkowie zamożnych, lepiej wykształconych rodzin mają lepiej rozbudowane sieci społeczne, co wpływa zarówno na wybory szkół, jak i na podjęcie pierwszej pracy i wysokość wynagrodzenia (Pellizzari 2010).
[11] Pellizzari M., Do friends and relatives really help in getting a good job?, Industrial and labour relations review, Vol. 63, No 3, 2010, s. 494–510.
[12] CEDEFOP, Labour market outcomes of vocational education in Europe. Evidence from the European Union labour force survey, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.
[13] Hanushek E.A., Woessmann L., Zhang L., General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle, NBER Working Paper No. 17504, 2011.
[14] Hanushek E.A. i in. General Education ... op.cit

- wysoki współczynnik skolaryzacji na poziomie wyższym,
- negatywny wizerunek społeczny i medialny szkolnictwa zawodowego,
- wysoki stopień niepewności na rynku pracy, który może przyczyniać się do przedłużania czasu edukacji, a w następstwie przejawiać niechęć do podejmowania nauki w szkołach zawodowych,
- zły stan szkolnictwa zawodowego w Polsce (niedostateczne wyposażenie pracowni szkolnych, brak wykwalifikowanej kadry, kształcenie niezgodnie z potrzebami rynku pracy).

W dalszej części analizy podjęto próbę oszacowania parametrów modelu ekonometrycznego opartego na koncepcji tzw. funkcji dopasowań (*matching function*). Celem budowy modelu była ilościowa analiza oddziaływania osób bezrobotnych z wykształceniem zawodowym na strumień podejmujących zatrudnienie.

Model

W ostatnich latach analiza procesu dopasowywania uczestników rynku pracy została znacznie bardziej pogłębiona dzięki szeregowi badań Mortensena i Pissaridesa (1994, 1999, 2000, 2008, 2010). Kluczowym elementem tej teorii jest funkcja dopasowań, która w prostej formie przedstawia skomplikowany sposób łączenia agentów na rynku pracy i towarzyszące mu „wszechobecne tarcia"[15]. Funkcja dopasowań umożliwia zbadanie efektów „tarć" przy relatywnie niewielkiej liczbie zmiennych[16].

W literaturze najczęściej przyjmuje się, że funkcja dopasowań przybiera postać tzw. neoklasycznej funkcji produkcji Cobba-Douglasa, którą można w najprostszej postaci zapisać:

$$O = ob^{\alpha}w^{\beta} \qquad (1)$$

gdzie:
O oznacza odpływ do zatrudnienia w danym czasie, b – liczbę bezrobotnych w danym czasie, w – liczbę wolnych miejsc pracy, a $^{\alpha,\beta}$ to elastyczności funkcji[17] dopasowań względem jej poszczególnych argumentów. W tym przypadku liczba osób podejmujących zatrudnienie jest „produktem" dwóch zmiennych: liczby wakatów i liczby bezrobotnych. Im „produktów" więcej, tym więcej podjęć pracy.

Koncept funkcji dopasowań może być z powodzeniem stosowany również w przypadku badania łączenia uczestników rynku pracy z wykształceniem zawodowym z wolnymi miejscami pracy dostępnymi w ramach danego sektora gospodarki[18]. Analiza dotyczyć może zarówno absolwentów, jak i osób w starszych przedziałach wiekowych. W ramach badania procesu łączenia absolwentów szkół zawodowych, biorąc pod uwagę dostępność danych, zdecydowano się na włączenie do obliczeń następujących zmiennych[19]:

- liczba bezrobotnych absolwentów ZSZ,
- liczba bezrobotnych absolwentów techników,
- liczba bezrobotnych osób z wykształceniem zawodowym (nie będących absolwentami),
- liczba wolnych miejsc pracy dla osób z wykształceniem zawodowym,
- liczba wolnych miejsc pracy ogółem.

W pierwszym kroku tworzenia modelu, w celu doprowadzenia funkcji do postaci liniowej równanie (2) zostało zlogarytmowane stronami. W drugim kroku wzbogacono model o logarytmy wskazanych danych. Skorygowano także wartości poszczególnych zmiennych, co w konsekwencji doprowadziło do opracowania postaci analitycznej równania:

$$\log 0 = const + \alpha \log[(b]_k) + \beta \log(w_k) + \\ +\partial_1 \log[ba]_{ZSZ}) + \partial_2 [\log(ba]_T) + \partial_3 \log(b_{ZSZ}) + \\ + \partial_4 \log(b_Z) + \partial_5 \log[(w]_Z) + \varepsilon \qquad (2)$$

gdzie:
const to stała, $\log(b_k)$ to logarytm naturalny ze skorygowanej liczby bezrobotnych[20]; $\log(w_k)$ to logarytm naturalny ze skorygowanej liczby wakatów[21]; $\log ba_{ZSZ}$ to logarytm naturalny z liczby bezrobotnych absolwentów zasadniczych szkół zawodowych; $\log ba_T$ to logarytm naturalny z liczby bezrobotnych absolwentów techników; $\log b_{ZSZ}$ to logarytm naturalny z liczby osób bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym (bez

[15] Tarcia są konsekwencją m.in. niedoskonałej informacji, silnej heterogeniczności, niewielkiej mobilności siły roboczej czy w końcu niedoskonałości systemu ubezpieczeń. Odwzorowanie w sposób bezpośredni powyższych zjawisk w modelach makroekonomicznych w znaczący sposób zwiększyłoby ich skomplikowanie, czyniąc bardzo trudnym do rozwiązania.
[16] Woźniak M., Alternatywna droga reintegracji długotrwale bezrobotnych, Polityka Społeczna nr 10, 2011, s. 219–237.
[17] Elastyczność funkcji dwóch zmiennej f (x ; y) stwierdza o ile procent (w przybliżeniu) wzrośnie lub zmaleje wartość tej funkcji, gdy jedna zmienna niezależna (x lub y) wzrośnie o 1 proc..
[18] Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu, Raporty o bezrobociu absolwentów (roczniki 2000–2014), www.absolwenci.poznan.pl, [dostęp 21.10.2014] .
[19] Szczegółowe statystki opisowe wykorzystanych danych przedstawiono w kolejnym podpunkcie.
[20] Skorygowana liczba bezrobotnych powstała po odjęciu od liczby bezrobotnych, liczby bezrobotnych absolwentów szkół zawodowych, techników oraz liczby bezrobotnych osób z wykształceniem zawodowym (średnim i zasadniczym).
[21] Skorygowana liczba wakatów powstała po odjęciu od liczby wolnych miejsc pracy ogółem, liczby wolnych miejsc pracy dla osób z wykształceniem zawodowym.

absolwentów); $\log b_z$ to logarytm naturalny liczby osób bezrobotnych z wykształceniem średnim zawodowym (bez absolwentów); $\log w_z$ to logarytm naturalny z liczby wolnych miejsc pracy, na które wymagane jest wykształcenie zawodowe; ε to zaburzenie losowe. Parametr ten przechwytuje wszystkie inne czynniki, które mogą oddziaływać na zmienną objaśniającą, a nie zostały uwzględnione w równaniu regresji. W celach porównawczych zdefiniowano jeszcze jeden model regresji liniowej, w którym zsumowano zmienne $\log b_{zsz}$ i $\log b_z$, a także ba_{zsz} oraz ba_T tak, aby zbadać zachowanie całego zasobu bezrobotnych absolwentów szkół zawodowych oraz bezrobotnych z wykształceniem zawodowym, a także porównać zachowanie obu modeli:

$$\log 0 = const + \alpha \log b_k + \beta \log w_k + \\ +\partial_1 \log ba_z + \partial_2 \log b_z) + \partial_3 \log w_z + \varepsilon \qquad (3)$$

Dane

Aby zbadać wpływ bezrobotnych absolwentów szkół zawodowych na odpływy do zatrudnienia, posłużono się unikatowym zbiorem danych, który powstał w wyniku agregacji zmiennych z różnych źródeł. Z uwagi na dostępność szeregów czasowych, w obliczeniach wykorzystano roczne dane z okresu od 2000 do 2014 r. Dane pozyskano z następujących źródeł:

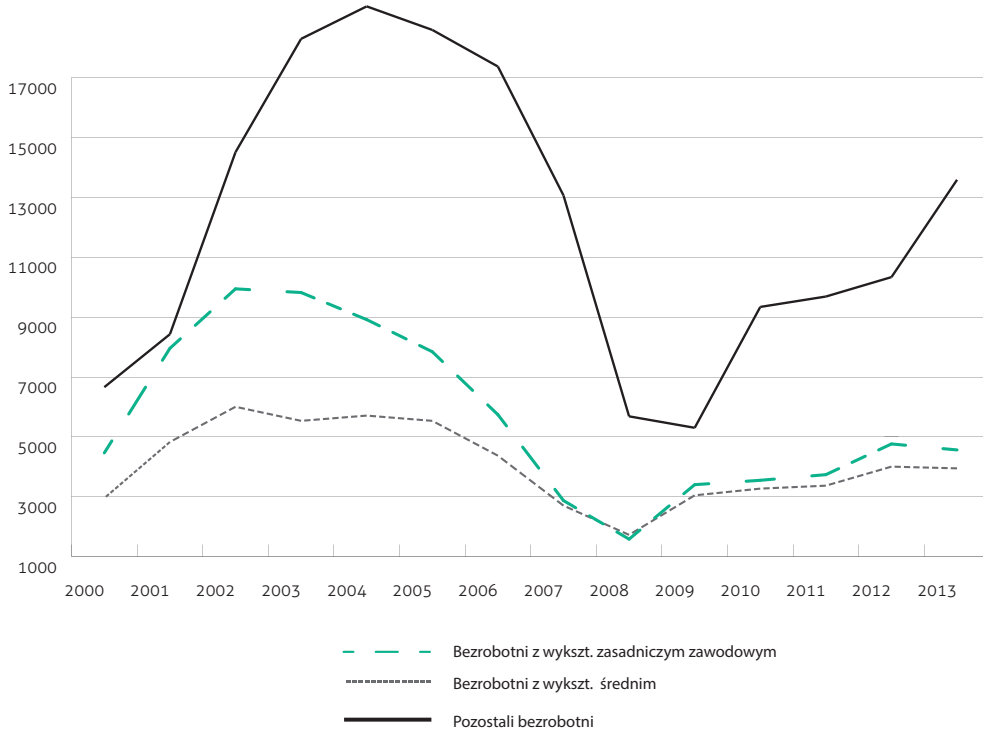
- roczne raporty o sytuacji absolwentów na terenie rynku pracy aglomeracji poznańskiej z lat 2001–2014,
- miesięczne tablice statystyczne Powiatowego Urzędu Pracy w Poznaniu za okres 01.2000–01.2014,
- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego – kategoria *Rynek pracy* – dane za okres 2001–2013.

W przypadku zmiennej odpływy do zatrudnienia ogółem *O* dane pozyskano z miesięcznych tablic statystycznych publikowanych przez PUP w Poznaniu. Agregacji do rocznego interwału dokonano poprzez zsumowanie wartości z poszczególnych miesięcy.

Na wykresie 1 zilustrowano ewolucję zasobów bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym, bezrobotnych z wykształceniem średnim zawodowym oraz pozostałej grupy bezrobotnych.

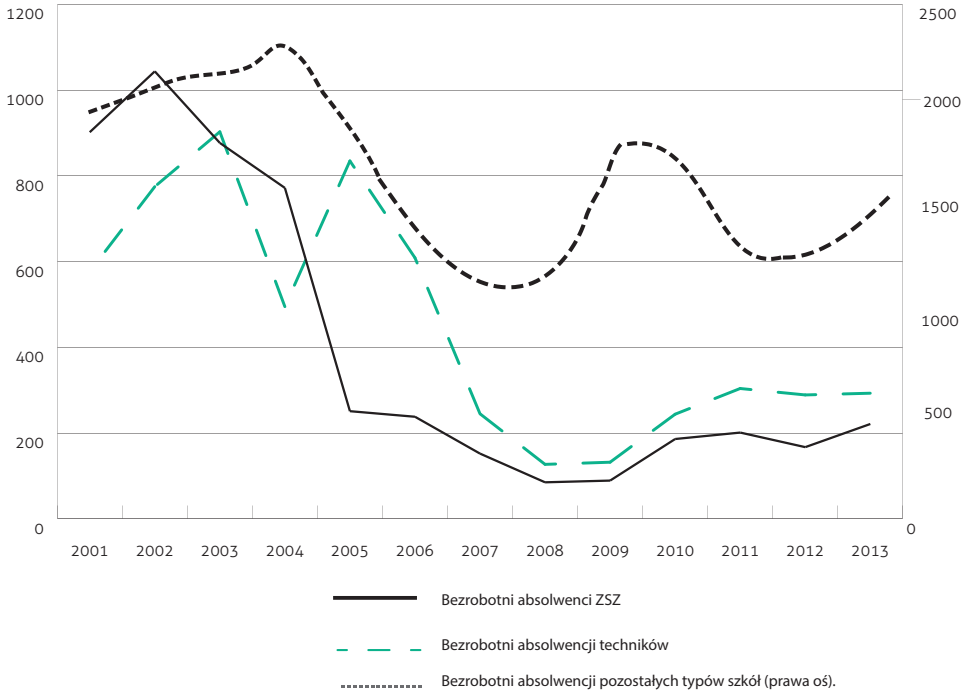
Rozkład wartości badanych szeregów czasowych wskazuje na dużą dynamikę zmian w przedstawionym okresie. Pomiędzy rokiem 2000 a 2002 odnotowano wzrost liczebności osób bezrobotnych we wszystkich kategoriach. Począwszy od roku 2002, zasób bezrobotnych z wykształceniem zawodowym i za-

Wykres 1. Liczba bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym i średnim zawodowym na tle pozostałej grupy osób bezrobotnych na terenie aglomeracji poznańskiej w latach 2000–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie wskazanych źródeł danych.

Wykres 2. Liczba bezrobotnych absolwentów szkół zawodowych na tle liczby bezrobotnych absolwentów pozostałych typów szkół (prawa oś) na terenie aglomeracji poznańskiej w latach 2001–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie wskazanych źródeł danych.

sadniczym zaczął się zmniejszać. Spadek trwał aż do roku 2008, a jego dynamika była większa w grupie bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym. Wraz z początkiem wielkiej recesji, liczba osób bezrobotnych we wszystkich kategoriach zaczęła rosnąć. W zasobie bezrobotnych przeważają osoby z wykształceniem zasadniczym. Na wykresie 2 zilustrowano liczbę bezrobotnych absolwentów szkół zasadniczych (ZSZ) oraz techników.

Liczba bezrobotnych absolwentów szkół zasadniczych oraz techników uległa w prezentowanym okresie gwałtownemu spadkowi. Porównując liczbę bezrobotnych rok do roku, ulegała ona zmniejszeniu aż do przełomu lat 2008/2009, od kiedy zaczęła powoli rosnąć. Dynamika wzrostu była jednak stosunkowo niewielka, a od 2011 r. możemy odnotować łagodny spadek. Przez większość omawianego okresu wśród bezrobotnych absolwentów szkół zawodowych przeważali uczniowie kończący technikum.

Kolejne kluczowe dane – liczbę wolnych miejsc pracy ogółem oraz liczbę wolnych miejsc pracy dla osób z wykształceniem zawodowym przedstawiono na wykresie 3.

Liczba wolnych miejsc dla osób z wykształceniem zawodowym stanowiła znaczny udział wszystkich rejestrowanych przez urząd pracy wakatów (ok. 50 proc.). Potwierdza to fakt notowania przez urzędy pracy niewielkiej liczby ofert pracy, często dla pracowników fizycznych i za minimalne wynagrodzenie[22]. Liczba wakatów obu rodzajów zwiększała się do 2007 r. Począwszy od 2008 r., nastąpił gwałtowny spadek zgłaszanych wolnych miejsc pracy. Średnio w badanym okresie na jedno wolne miejsce pracy przypadało 2,8 osoby, a wśród osób z wykształceniem zawodowym o jeden wakat ubiegały się 3,3 osoby. W tabeli 1 przedstawiono macierz korelacji i autokorelacji wykorzystanych w obliczeniach zmiennych oraz ich najważniejsze statystyki opisowe.

Prezentowane wskaźniki rynku pracy cechują się wysokim stopniem zmienności, co jest charakterystyczne dla rzeczywistości cyklu koniunkturalnego[23]. Największym fluktuacjom

[22] Woźniak M., Alternatywna droga reintegracji długotrwale bezrobotnych, Polityka Społeczna nr 10, 2011, s. 16–22.
[23] Yashiv E., Evaluating the performance of the search and matching model, European Economic Review, Elsevier, vol. 50(4), 2006, s. 909–936.

Wykres 3. Liczba wolnych miejsc pracy dla osób z wykształceniem zawodowym na tle liczby wszystkich wolnych miejsc pracy na terenie aglomeracji poznańskiej w latach 2000–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie wskazanych źródeł danych.

Tabela 1. Macierz korelacji, autokorelacji oraz najważniejsze statystyki opisowe danych

Wyszczególnienie	M	U_SUM	V_SUM	UA_Z	UA_T	U_ZSZ	U_Z	V_Z
M	1							
U_SUM	0,81	1						
V_SUM	0,27	-0,12	1					
UA_Z	0,16	0,67	-0,60	1				
UA_T	0,56	0,88	-0,28	0,71	1			
U_ZSZ	0,49	0,89	-0,49	0,88	0,90	1		
U_Z	0,64	0,93	-0,44	0,78	0,88	0,97	1	
V_Z	0,14	-0,17	0,95	-0,54	-0,24	-0,50	-0,48	1
minimum	8181	8997	4416	85	127	1584	1726	1776
maksimum	17432	34015	17480	1044	903	9947	6005	9472
średnia	13389	21892	10125	398,85	448,31	5656,1	4072,4	4879
odchylenie	3036	8318	3900	354,76	268,37	2737,9	1206,9	2657
autokorelacja	0,58	0,75	0,67	0,79	0,65	0,80	0,69	0,63

Uwaga: M oznacza liczbę osób, które podjęły pracę; U_SUM to liczba wszystkich osób bezrobotnych; V_SUM to liczba wszystkich wakatów rejestrowanych przez PUP w Poznaniu; UA_Z to liczba bezrobotnych absolwentów szkół zasadniczych; UA_T to liczba bezrobotnych absolwentów techników; U_ZSZ to liczba bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym; U_Z to liczba bezrobotnych z wykształceniem średnim zawodowym; V_Z to liczba wolnych miejsc pracy dla osób z wykształceniem zawodowym; autokorelacja to współczynnik autokorelacji rzędu 1.

Źródło: opracowanie własnych na podstawie wskazanych źródeł danych.

podlegały zmienne liczba bezrobotnych i liczba wakatów, były one ze sobą również negatywnie skorelowane. Istnienie tej negatywnej zależności było wielokrotnie opisywane w literaturze przedmiotu[24], a graficzna ilustracja tego faktu nosi nazwę krzywej Beveridge'a. Liczba osób odpływających do zatrudnienia

[24] Blanchard O.J., Diamond P.A, The Beveridge Curve, NBER Working Paper No. R1405, 1990.

Tabela 2. Wyniki estymacji modeli III–V klasyczną metodą najmniejszych kwadratów

Model	I		II		III	
z. zależna: logM	parametr	wartość t	parametr	wartość t	parametr	wartość t
const	2,84	3,09	3,69	2,40	4,73	4,94
logU_SUM	0,45	7,27	-		-	
logV_SUM	0,34	3,74	-		-	
logU	-		0,60	5,06	0,46	4
logV	-		-0,05	-0,09	0,15	1,96
logUA_Z	-		-0,04	-0,46	-	
logUA_T	-		-0,02	-0,14	-	
logU_ZSZ	-		-0,31	-0,73	-	
logU_Z	-		0,51	0,75	-	
Log_UA	-		-		-0,08	-0,60
logZAW	-		-		-0,1	-0,54
logV_Z	-		-0,06	-0,73	-0,07	-0,99
R2	0,83		0,97		0,95	
Durbin-Watson	0,72		2,5		2,03	
Schwarz (BIC)	-22		-37,4		-29	

Uwaga: Przedrostek log oznacza logarytm naturalny z poszczególnych zmiennych. M oznacza liczbę osób, które podjęły pracę; U_ALL to liczba wszystkich osób bezrobotnych; V_ALL to liczba wszystkich wakatów rejestrowanych przez PUP w Poznaniu; UA_Z to liczba bezrobotnych absolwentów szkół zasadniczych; UA_T to liczba bezrobotnych absolwentów techników; U_ZSZ to liczba bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym; U_Z to liczba bezrobotnych z wykształceniem średnim zawodowym, U to liczba pozostałych bezrobotnych (U= U_SUM– (UA_Z, UA_T, U_ZSZ, U_Z)); V_Z to liczba wolnych miejsc pracy dla osób z wykształceniem zawodowym; V_ to liczba pozostałych wolnych miejsc pracy (V_ = V_ALL-V_Z); Z_sum to suma wartości zmiennych U_ZSZ i U_Z. Durbin-Watson to test wskazujący na istnienie korelacji w resztach poszczególny modeli. Schwarz to tzw. kryterium informacyjne Schwarza lub Bayesian Information Criterion (BIC).

Źródło: obliczenia własne.

jest pozytywnie skorelowana z liczbą wolnych miejsc pracy i liczbą bezrobotnych. Jest to zbieżne z własnościami funkcji dopasowań, w której wraz ze wzrostem nakładów rośnie wynik całej zależności. Wszystkie wyszczególnione zmienne cechują się ponadto wysokimi współczynnikami autokorelacji.

Wyniki

W pierwszym etapie procedury estymacji, zgodnie z założeniami modelu obliczono logarytmy naturalne ze wszystkich wskazanych w tabeli 1 zmiennych. W drugim kroku, w celu zbadania stacjonarności każdego z szeregów czasowych posłużono się testem Kwiatkowskiego, Phillipsa, Schmidta i Shina (KPSS test). Po przeprowadzaniu testów dla wszystkich badanych zmiennych nie stwierdzono podstaw do odrzucenia H0[25]. Ostatecznie oszacowano równania (1), (2) i (3) metodą najmniejszych kwadratów. Wyniki estymacji w tabeli 2.

W kolumnie pierwszej estymowano log-liniowy odpowiednik równania 1, przedstawiając podstawową postać funkcji dopasowań, składającą się z dwóch argumentów (wolnych miejsc pracy i bezrobotnych). Wyniki wskazują na zwiększony udział w odpływach do zatrudnienia bezrobotnych w stosunku do ofert pracy; nie można też potwierdzić hipotezy o stałych zwrotach skali funkcji.

W kolumnie drugiej estymowano równanie 2. Wyniki sugerują negatywny udział w odpływach do zatrudnienia zarówno zasobu absolwentów szkół zawodowych, jak i zasobu absolwentów techników. Szczegółowa interpretacja wartości parametrów równania pozwala stwierdzić, że wraz ze wzrostem liczby bezrobotnych absolwentów szkół zawodowych o 10 proc. następuje spadek liczby podejmujących zatrudnienie o 0,4 proc., a wraz ze wzrostem liczby bezrobotnych absolwentów techników o 10 proc. następuje spadek liczby osób podejmujących zatrudnienie o 0,2 proc. Biorąc pod uwagę niewielką liczbę zarejestrowanych absolwentów szkół zawodowych w porównaniu do liczby wszystkich bezrobotnych, wartości te należy uznać za znaczne. Podobna sytuacja dotyczy pozostałych osób z wykształceniem zasadniczym (niebędących

[25] Wartość testu KPSS dla log(M)=0,10; dla log(U_SUM)=0,22; dla log(V_SUM)=0,19; dla log(UA_Z)=0,38; log(UA_T)=0,34; log(U_ZSZ)=0,28; log(U_Z)=0,2; log(U)=0,17; log(V_Z)=0,16; log(V)=0,24. Wartość krytyczna na poziomie istotności 5% = 0,49.

absolwentami). I tak, wraz ze wzrostem liczby bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym o 10 proc. następuje spadek podejmujących zatrudnienie o 9,9 proc. Odwrotnie jest w przypadku osób bezrobotnych z wykształceniem średnim zawodowym – gdy zwiększymy ich liczbę o 10%, następuje wzrost odpływów do zatrudnienia o 5,1 proc.

W ostatniej kolumnie oszacowano równanie 3, w którym zsumowano zasoby bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym i średnim zawodowym, a także bezrobotnych absolwentów szkół zasadniczych i techników. Wyniki estymacji potwierdzają uprzednie obliczenia. Elastyczność absolwentów szkół zawodowych w odniesieniu do odpływów do zatrudnienia oszacowano na poziomie 0,08 proc. Fakt ten interpretuje się w następujący sposób: wraz ze zwiększeniem liczby bezrobotnych absolwentów szkół zawodowych o 10 proc. następuje spadek podejmujących zatrudnienie o 0,8 proc. Model III wskazuje na negatywny udział w odpływie do zatrudnienia zagregowanej liczby osób bezrobotnych z wykształceniem zawodowym: wraz ze zwiększeniem ich liczby o 10 proc. następuje spadek podejmujących pracę o 1 proc.

Podsumowanie

Pomimo rosnącego zapotrzebowania na wykwalifikowanych pracowników fizycznych zgłaszanego przez licznych pracodawców z terenu aglomeracji poznańskiej (np. WUP 2013), w artykule wykazano, że sytuacja bezrobotnych absolwentów z wykształceniem zawodowym jest stosunkowo trudna. Fakt ten dotyczy w nieco większym stopniu absolwentów szkół zasadniczych niż absolwentów techników. Warto też podkreślić, że osoby bezrobotne z wykształceniem zawodowym (ale już nie absolwenci) również mają trudności w podjęciu zatrudnienia – ich negatywny wpływ na strumień osób podejmujących zatrudnienie został oszacowany jako znaczny. W tym przypadku w gorszej sytuacji są osoby z wykształceniem zasadniczym.

Aby wyjaśnić ten paradoks, autor skłania się ku dwóm hipotezom. Pierwsza została szczegółowo omówiona przez Hanusheka, Woessmann i Zhanga (2011)[26]. Teoria ta wyjaśnia utrudniony przepływ z zasobu bezrobocia do zatrudnienia osób z wykształceniem zawodowym. Tłumaczy też zjawisko, że pomimo sporego zapotrzebowania na wykwalifikowanych pracowników fizycznych zgłaszanego przez polskich pracodawców[27], jedną z największych grup osób bezrobotnych stanowią właśnie pracownicy z wykształceniem zawodowym, zwłaszcza po 40. roku życia[28]. Hanushek i in. wskazują, że w dłuższym okresie zmiany technologiczne utrudniają adaptacyjność pracowników z wykształceniem zawodowym, gdyż ich kwalifikacje się dezawuują. W przypadku wystąpienia epizodu bezrobocia, utrudnia to ponowne wejście na rynek pracy i powoduje powstanie licznej grupy takich niepracujących osób.

Hipoteza druga związana jest z przyczynami złego stanu szkolnictwa zawodowego w naszym kraju, zdiagnozowanymi m.in. w badaniach Bondyry i in. (2011, 2012)[29]. W opracowaniach tych wskazuje się przede wszystkim na pozaekonomiczne czynniki kształtujące podaż młodych pracowników na rynek, zacofanie technologiczne pracowni szkolnych, brak zaangażowania pracodawców w kształcenie w szkołach zawodowych, a co za tym idzie, niski poziom kwalifikacji opuszczającej je młodzieży.

Podsumowując rozważania, należy stwierdzić, że pomimo zapotrzebowania na pracowników z kwalifikacjami zawodowymi na terenie aglomeracji poznańskiej, pracodawcy nie potrafią znaleźć odpowiadających im kadr. Dzieje się tak bądź to z powodu kształcenia przez szkoły zawodowe niezgodnie z potrzebami rynku pracy, bądź to z braku dysponowania aktualnymi (nowoczesnymi) kwalifikacjami zawodowymi przez potencjalnych pracowników.

Omawiany stan rzeczy każe zastanowić się przynajmniej nad trzema przestrzeniami. Po pierwsze, nie do przecenienia będzie stworzenie systemu kształcenia ustawicznego, który objąłby swym oddziaływaniem osoby na każdym szczeblu edukacji i w każdym wieku. Mechanizm taki powinien stosunkowo szybko reagować na bieżące zapotrzebowanie na rynku pracy. Po drugie, co było już wielokrotnie podkreślane, konieczna jest przebudowa systemu szkolnictwa zawodowego w naszym kraju na wielu płaszczyznach: wizerunkowej, kształcenia praktycznego, powiązania z rynkiem pracy, a w szerszym aspekcie niezbędna

[26] Hanushek I in., General Education...op.cit.
[27] Manpower, Talent shortage survey. Research results, Manpower Group, 2013.
[28] Główny Urząd Statystyczny w Poznaniu, Rocznik Statystyczny Województwa Wielkopolskiego, Poznań, www.gus.poznan.pl, [dostęp: 21.10.2014] 2013.
[29] Bondyra K., Platforma kształcenia zawodowego, M-Druk Poznań 2012; Bondyra K., Cechy Wielkopolski. Rola rzemiosła w kształceniu zawodowym, M-Druk Poznań 2011.

jest refleksja dotycząca roli tego szczebla edukacji w polskiej gospodarce. Po trzecie, warto poszerzać analizę ekonomiczną procesu przejścia na rynek pracy absolwentów szkół zawodowych. Przy tym należy uwzględnić szeroki zakres powiązań gospodarczych i specyfikę kształcenia na tym szczeblu edukacji.

Bibliografia

Adams A., *The Role of Youth Skills Development in the Transition to Work: A Global Review*, The Wold Bank, Washington DC 2007.
Bauman Z., *Życie na przemiał*, PWN: Warszawa 2009.
Blanchard O.J., Diamond P.A, *The Beveridge Curve*, NBER Working Paper No. R1405, 1990.
Bondyra K., *Platforma kształcenia zawodowego*, M-Druk Poznań 2012.
Bondyra K., *Cechy Wielkopolski. Rola rzemiosła w kształceniu zawodowym*, M-Druk Poznań 2011.
CEDEFOP, *Labour market outcomes of vocational education in Europe. Evidence from the European Union labour force survey*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.
Chen, Ling and Lai, Tze Leung and Lim, Tiong Wee, *A New Approach to Pricing and Hedging Options with Transaction Costs*, http://ssrn.com/abstract=1755782, [dostęp: 21.10.2014] 2007.
Główny Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Rocznik statystyczny województwa wielkopolskiego*, Poznań, www.gus.poznan.pl, [dostęp: 21.10.2014] 2013.
Hanushek E.A., Woessmann L., Zhang L., *General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle*, NBER Working Paper No. 17504, 2011.
Manpower, *Talent shortage survey. Research results*, Manpower Group, 2013 www.manpowergroup.com, [dostęp: 21.10.2014].
Mortensen D.T., *Wage Dispersion in the Search and Matching Model*, American Economic Review, American Economic Association, vol. 100(2), 2010.
Mortensen D.T., Pissarides Ch.A., *New developments in models of search in the labor market*, Handbook of Labor Economics, Elsevier, w:, *Handbook of Labor Economics*, red. O. Ashenfelter, D. Card, edition 1, volume 3, chapter 39, Elsevier 1999.
Mortensen D.T., Pissarides Ch.A., *Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment*, Review of Economic Studies, Wiley Blackwell, vol. 61(3), 1994.
Orczyk J., *Postęp cywilizacyjny a praca*, w: *Przyszłość pracy w XXI wieku*, Red. Borkowska S. i in., Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005.
Pellizzari M., *Do friends and relatives really help in getting a good job*?, Industrial and labour relations review, Vol. 63, No 3, 2010.
Petrongolo B., Pissarides Ch., *Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function*, Journal of Economic Literature Vol. XXXIX, 2001.
Pissarides Ch., *Equilibrium Unemployment Theory*, 2nd Edition, MIT Press Books 2000.
Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu, *Raporty o bezrobociu absolwentów* (roczniki 2000–2014), www.absolwenci.poznan.pl, [dostęp 21.10.2014] .
Storer P., *Unemployment dynamics and labour market tightness: An empirical evaluation of matching function models*, Journal of Applied Econometrics Volume 9, Issue 4, 1994.
Petrongolo P., Pissarides Ch., *The Ins and Outs of European Unemployment*, American Economic Review, American Economic Association, vol. 98(2), 2008.
Yates J.A., *The transition from school to work: education and work experiences*, Monthly Labor Review, Bureau of Labor Statistics, Washington DC 2005.
Yashiv E., *Evaluating the performance of the search and matching model*, European Economic Review, Elsevier, vol. 50(4), 2006.
Woźniak M., *Modele poszukiwań i dopasowań jako narzędzie badania rynków pracy*, Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny nr 4, 2012.
Woźniak M., *Alternatywna droga reintegracji długotrwale bezrobotnych*, Polityka Społeczna nr 10, 2011.

Summary

The general problem raised in this paper is the labor market transition of vocational education graduates. The first goal of the analysis is the outline of theoretical aspects of labor market transition. The second goal is the quantitative analysis of interactions between unemployed vocational education graduates and outflow to employment. To achieve research task an econometric model based on the matching function concept was developed. The model was funded with the unique data set built for the local labor market of Poznan agglomeration. The results give pause for thought and indicate the vocational education graduates as well as the other unemployed with this education level are in the potentially difficult situation on the local labor market.

Key words

labor market, unemployment of graduates, vocational education, matching function

Więcej o autorze

Marcin Woźniak
Centrum Doradztwa Zawodowego dla Młodzieży w Poznaniu, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

doktorant w Katedrze Prawa i Polityki Społecznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Pracuje również w Obserwatorium Gospodarki i Rynku Pracy Aglomeracji Poznańskiej, gdzie zajmuje się analizą ilościową i projektowaniem badań społecznych. W kręgu jego zainteresowań badawczych znajdują się m.in. modele wieloagentowe i ekonometria przestrzenna.

Usługi opiekuńcze jako nowa oferta na rynku pracy – XII Ogólnopolskie spotkania z praktykami

Łukasz Kozar
doktorant, Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Uniwersytet Łódzki

Dominik Majewski
doktorant, Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Uniwersytet Łódzki

Corocznie od kilkunastu lat Katedra Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Łódzkiego organizuje debaty z praktykami. W dniu 7 kwietnia 2014 r. odbyła się dwunasta edycja tych spotkań zatytułowana: „Usługi opiekuńcze jako nowa oferta na rynku pracy". Miejscem wydarzenia był Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ. Uczestniczyło w nim ponad 110 osób. Wśród zaproszonych gości i uczestników znaleźli się dyrektorzy i pracownicy miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej, domów pomocy społecznej oraz firmy, która buduje osiedla dostosowane do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych. Patronat nad konferencją objęli: Minister Pracy i Polityki Społecznej, Wojewoda Łódzki, Marszałek Województwa Łódzkiego, Prezydent Miasta Łodzi, Prezydent Miasta Zgierza, Rektor Uniwersytetu Łódzkiego, Dziekan Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego UŁ, Radio Łódź, „Gazeta Wyborcza" oraz portal „Młodzi w Łodzi".

Tematem tegorocznej konferencji było przedstawienie zagadnienia usług opiekuńczych jako nowej oferty na rynku pracy.

Polska jest w przededniu dużych problemów demograficznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa, które wymusza zmiany gospodarcze na rynku pracy. Wiele z możliwych ofert nowych miejsc pracy przyniesie rozwój usług opiekuńczych. Wnioski z konferencji posłużyć mają do pogłębienia wiedzy na temat tego segmentu rynku pracy. Organizatorzy oczekują, że dyskusje na ten temat staną się asumptem do dalszych badań w tym zakresie.

Konferencję rozpoczęto od odczytania listu ministra pracy i polityki społecznej, W. Kosiniaka-Kamysza. Została zwrócona w nim uwaga na sytuację demograficzną, która obecnie ma duży wpływ na wzrost popytu na usługi opiekuńcze. Wagę podjętej tematyki doceniono w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, które na konferencji reprezentowała Monika Fedorczuk.

Podczas konferencji poruszono takie kwestie, jak: deficyt standaryzacji i profesjonalizacji usług opiekuńczych, a także partnerstwa i współpracy między różnego rodzaju podmiotami polityki społecznej objawiający się dezintegracją usług społecznych, niski prestiż wykonywanej pracy oraz brak ścieżki rozwoju kariery w zawodach opiekuńczych, niskie wynagrodzenia opiekunów oraz niedostatek odpowiednich narzędzi sprzyjających rozwojowi usług opiekuńczych (niewystarczająca i przestarzała infrastruktura). Obradowano także nad nieadekwatnym do potrzeb kształceniem kadr realizujących usługi społeczne, cechującym się przerostem teorii nad profilowaniem praktycznych umiejętności. Przedstawione kwestie stały się przedmiotem dyskusji, podczas której przeważająca część zgłaszanych uwag odnosiła się do praktyki z zakresu usług opiekuńczych skierowanych do osób starszych oraz niepełnosprawnych.

W związku ze zmianami demograficznymi w Europie, wydłużaniem ludzkiego życia i zwiększaniem udziału osób starszych w społeczeństwie pojawia się popyt na usługi opiekuńcze. Obecnie organizowanie wsparcia dla osób starszych oraz niepełnosprawnych staje się poważnym dylematem. Wyzwanie związane z organizacją wsparcia kierowane jest do najmłodszego pokolenia – z jednej strony często dotkniętego bezrobociem, ale z drugiej zobowiązanego w ramach porozumienia międzypokoleniowego do zapewnienia odpowiedniej pomocy osobom starszym. Pokolenie ludzi młodych coraz częściej nie daje

sobie rady z narzucaną im odpowiedzialnością. Skutkiem tego, co podkreślał prof. UŁ J. Krzyszkowski, jest rosnąca liczba sygnalizowanych zaniedbań wobec osób starszych. W wyniku przemian społecznych dochodzi do powolnego zacierania się odpowiedzialności międzypokoleniowej. Rodzina przestaje się opiekować osobą potrzebującą, przerzucając ten obowiązek na społeczeństwo. Biorąc pod uwagę realia Polski, tylko niektóre gminy są w stanie całkowicie zapewnić opłacenie takich usług ze środków publicznych.

Rozwój „srebrnej gospodarki" może okazać się szansą na zdobycie profesjonalnej pracy dla osób podejmujących świadczenie usług opiekuńczych. Nowy segment na rynku pracy związany z usługami opiekuńczymi powinien się rozwijać i poprawiać sytuację osób młodych na rynku pracy. Opiekunów można podzielić na bezpłatnych i płatnych, przy czym coraz większą rolę odgrywa druga wymieniona grupa. Przeobrażenia, o których mowa, związane są nie tylko z serwicyzacją gospodarki narodowej czy konsumpcji gospodarstw domowych, ale także z powiększaniem się klasy średniej. Wynikają też z urynkowienia polityki społecznej. Należy spodziewać się wzrostu zatrudnienia w usługach opiekuńczych, co przełoży się na zmniejszenie liczby opiekunów bezpłatnych (najczęściej spokrewnionych ze swoim podopiecznym) na rzecz płatnych. Na szczególną uwagę zasługują opiekunowie niespokrewnieni z podopiecznym, ponieważ w przyszłości mogą oni odegrać znaczącą rolę. Sektor opieki wciąż boryka się z kilkoma problemami, które spowalniają zmiany związane z ekonomizacją tego rodzaju usług. Kwestie te przyczyniają się do spadku tempa zmian zachodzących w usługach opiekuńczych i są związane m.in. ze złym publicznym wizerunkiem usług opiekuńczych, słabym prestiżem zawodu opiekuna, niskim poziomem profesjonalizacji usług oraz kiepskimi warunkami pracy opiekunów. Ponadto w niektórych regionach kraju (głównie na obszarach wiejskich) jest niski poziom dostępu do opieki, której nie poprawia słaba mobilność opiekunów. W Polsce ze względu na wysokie koszty pracy, usługi opiekuńcze są świadczone bardzo często w tzw. szarej strefie.

Uczestnicy konferencji zauważyli również, że niekiedy opiekunami są osoby, które już same zaczynają potrzebować pomocy. Usługi opiekuńcze są dobrą formą pracy także dla kobiet, które skończyły 50 lat. Wydłuża się bowiem długość życia ludzkiego i to wydłuża się ona w zdrowiu. Nie ma zatem przeszkód, żeby osoby w wieku 50+ oferowały opiekę starszym od siebie. W takich przypadkach koniecznością staje się odpowiedni dobór dawcy usługi do odbiorcy świadczeń.

Wśród kluczowych rozwiązań związanych z poprawą sytuacji na rynku usług opiekuńczych wskazano: zatrudnianie bezrobotnych, pozyskiwanie absolwentów szkół poprzez np. kształcenie menedżerów usług opiekuńczych, a także zwiększanie atrakcyjności zawodu opiekuna osoby starszej. Istotne jest również zatrudnianie imigrantów, szczególnie ze wschodu, którzy mogą wypełnić luki na rynku pracy, podejmując te stosunkowo nisko płatne prace. Pojawiły się jednakże głosy, np. w wystąpieniu dr Anny Antosz reprezentującej MOPS w Łodzi, że tego typu praca dla bezrobotnych nie jest zbytnio interesująca. Prelegentka argumentowała, że wynagrodzenia takich osób są z jednej strony niejednokrotnie niższe niż zasiłek dla bezrobotnych, z drugiej zaś przyczyniają się do utraty uprawnień do korzystania z zasiłków z pomocy społecznej. Ponadto podkreślała, że sami bezrobotni nie chcą tracić możliwości aktywizacji zawodowej w ramach ofert powiatowych urzędów pracy, w postaci stażów, kursów czy też subsydiowanych form pracy, które są dla nich atrakcyjniejsze niż wymagający zawód opiekuna. Inni uczestnicy spotkania w swoich wypowiedziach podkreślali konieczność zwiększenia zatrudnienia mężczyzn w sfeminizowanym zawodzie opiekuna.

Podczas konferencji przytoczono również interesujące rozwiązania z zakresu świadczenia usług opiekuńczych w innych krajach Europy. Zauważono, że w Niemczech usługi także są w gestii wielu organizacji pozarządowych. Finansuje je państwo. W modelu skandynawskim, co podkreśliła dr E. Strzelecka, koszty opieki pokrywane są z wpływów podatkowych. Szwedzi czy Norwegowie płacą za opiekę, godząc się na wyższe opodatkowanie niż w południowej części Europy.

W Polsce do roku 1989 bardzo istotna była pomoc otrzymywana od najbliższych członków rodziny. W okresie transformacji, w wyniku zachodzących przemian kulturowych znaczenie pomocy od najbliższych stopniowo malało. Wtedy zaczęły występować zanie-

dbania opiekuńcze wobec osób starszych. Świadczenie opieki stało się zadaniem własnym gminy, które powinno być sfinansowane z budżetu państwa bądź ze środków potrzebujących.

Dla rynku usług opiekuńczych istotny jest rozwój branż wspierających ten sektor technicznie. Szacuje się, iż producenci i projektanci urządzeń pomocniczych dla opiekunów i ich podopiecznych odczują zwiększony popyt na swoje produkty. Potrzeba nowych sprzętów przydatnych dla osób starszych lub niepełnosprawnych, takich jak np. zegarek z wbudowaną nawigacją GPS oraz kartą SIM, za pomocą którego można w danej chwili określić miejsce przebywania osoby starszej. Gadżet, zaprojektowany przez polskiego maturzystę, może z powodzeniem służyć pomocą dla osób z chorobą Alzheimera.

Bardzo ważne wyzwanie stanowi zaprojektowanie i rozwój przestrzeni życiowej dla osób starszych i niepełnosprawnych. B. Kubat, reprezentujący firmę budującą osiedla dostosowane do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych zauważył, że odpowiednio przygotowane mieszkania dla takich osób mogą stać się wyznacznikiem nowych czasów.

Doktor E. Strzelecka zwróciła uwagę, że oprócz obowiązku opieki nad osobami starszymi i podjęcia dużej odpowiedzialności za prowadzenie domu, nieformalni opiekunowie mogą doświadczać pewnego dyskomfortu fizycznego, społecznego, psychicznego i ekonomicznego (zmęczenie, wyczerpanie, samotność, problemy w stosunkach rodzinnych itp.), który jest definiowany jako „obciążenie opieki" lub „stres opieki".

Specyficzną cechą, a zarazem niełatwym wyzwaniem dla sektora usług opiekuńczych jest ich indywidualny charakter. Polega on na dostosowaniu zakresu i form świadczeń do indywidualnych potrzeb osób oczekujących pomocy. B. Piaseczna, dyrektor DPS w Łodzi zauważyła, że warunkuje to tempo rozwoju tego sektora, już obecnie obserwowane jest stopniowe zwiększanie zapotrzebowania na wyspecjalizowane usługi. Profsor M. Grewiński stwierdził, że w przyszłości można spodziewać się większej indywidualizacji oraz różnorodności form i zakresu usług oraz dostawców (*welfare mix*). Jego zdaniem o stanie usług decyduje nie tylko dostępna infrastruktura społeczna, ale i podejście władz jednostek samorządu terytorialnego. Liczni prelegenci podkreślali, że przy wyborze podmiotu realizującego usługi opiekuńcze gminy w głównej mierze kierują się kryterium ceny, nie zwracając uwagi na ich odpowiednią jakość. Ponadto osoby potrzebujące nie mają prawa wyboru opiekuna. Osoby świadczące usługi opiekuńcze nie są odpowiednio przygotowane do prawidłowego wykonywania takiej pracy, przez co jakość usług pozostawia wiele do życzenia. Podczas konferencji zwracano również uwagę na rzadkość kontroli świadczonych usług oraz brak minimalnych standardów, co może utrudniać profesjonalny rozwój tego sektora.

Kolejne kwestie uwypuklone podczas konferencji to problem wypalenia zawodowego oraz zniechęcenia do zawodu opiekuna. Doktor A. Antosz, reprezentująca MOPS w Łodzi, podkreśliła, iż wyczerpanie emocjonalne i psychofizyczne, depersonalizacja podmiotów interakcji zawodowej oraz obniżenie satysfakcji z wykonywanej pracy są zasadniczymi przyczynami dużej rotacji wśród osób świadczących usługi opiekuńcze. Niewątpliwie sprzyja jej również niejasno zdefiniowany oraz niedoprecyzowany zakres usług, jaki wykonują opiekunowie.

Przedstawicielka Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, M. Fedorczuk, wskazała na nowe rozwiązania zaproponowane w nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które mogą przyczynić się do rozwoju usług opiekuńczych w najbliższych latach. Uczestników konferencji w szczególności zainteresowało świadczenie aktywizacyjne dla pracodawcy, który zatrudni w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego przez PUP bezrobotnego. Bezrobotny ten powinien powrócić na rynek pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka lub sprawowaniem opieki nad osobą zależną. Dodatkowym warunkiem jest rezygnacja z zatrudnienia z uwagi na konieczność wychowywania dziecka bądź sprawowania opieki nad osobą zależną. Opisywane świadczenie w zależności od wybranego wariantu byłoby przyznawane na okres 12 miesięcy (w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia) lub 18 miesięcy (w wysokości jednej trzeciej minimalnego wynagrodzenia) i rodziłoby analogiczny obowiązek po stronie pracodawcy co do okresów

dalszego zatrudnienia bezrobotnego przez okres 6 lub 9 miesięcy. W rozwiązaniu tym upatruje się szansy na powrót na rynek pracy osób, które ze względu na opiekę nad najbliższymi wcześniej musiały zrezygnować z pracy zawodowej.

Podczas dyskusji konferencyjnej zebrani słuchacze w wypowiedziach wielokrotnie podkreślali wagę odpowiedniego przygotowania zawodowego osób świadczących usługi opiekuńcze. W wyniku toczącej się wymiany poglądów dostrzeżono rolę wolontariatu jako elementu wyboru ścieżki kariery, który może poprzedzać zawodowe świadczenie tego rodzaju usług. Dr n. med. M. Jakubowska, koordynator wolontariatu Zespołu Domowej Opieki Hospicyjnej Caritas w Łodzi, podkreśliła, że rzetelne przygotowanie wolontariusza wymaga nie tylko poniesienia odpowiednich kosztów i czasu (kurs trwa ok. 10 miesięcy), ale też bardzo szerokiego ujęcia problemu (począwszy od samej opieki nad osobą potrzebującą, aż po umiejętność wsparcia najbliższych po śmierci podopiecznego). Doktor Jakubowska poruszyła jeszcze jeden, choć istotny głównie lokalnie dla łodzian problem, mianowicie brak hospicjum stacjonarnego. W Łodzi opieka hospicyjna jest wyłącznie opieką domową. W czasie wystąpień na konferencji prelegenci wielokrotnie zaznaczali, że osoby starsze powinny mieć zapewnioną spokojną śmierć w środowisku domowym. Członkowie rodziny, opiekując się osobą przewlekle chorą, często są zmuszeni do rezygnacji z pracy zawodowej. Przyczynia się to do znacznego obniżenia standardu życia rodziny. Brak hospicjów w Łodzi w szczególności dotyka osób samotnych bądź porzuconych przez rodziny, które nie chcą świadczyć opieki bliskim. W takich przypadkach pomoc wolontaryjna nigdy nie zapewni takiej opieki, jak przygotowane w tym celu profesjonalne ośrodki. Obecnie dla łodzian potrzebujących całodobowej opieki jedynym rozwiązaniem są oblegane hospicja m.in. w Licheniu, Wołominie, Łowiczu. Przewożenie przewlekle chorych do miejscowości tak odległych od ich naturalnego środowiska budzi kontrowersje i bywa porównywane do „wyrywania z korzeniami starego drzewa". Na konferencji podkreślono, że ból fizyczny da się opanować, jednakże poczucie odrzucenia przez najbliższą społeczność pozostanie.

W dyskusji oprócz diagnozy stanu obecnego i przewidywanych tendencji wzrostowych zwrócono uwagę na to, że:

- przyrost usług w Polsce będzie dokonywał się głównie przez działalność w sferze prywatnej i *non-profit* (pluralizm);
- usługi świadczone przez sektor publiczny będą rozwijać się znacznie słabiej (coraz mniej usług finansowanych będzie ze środków publicznych);
- komercjalizacja usług będzie różnicować dostęp do usług, co może skutkować większą polaryzacją społeczności lokalnych;
- wystąpi powolne, ale stopniowe integrowanie usług;
- usługi społeczne traktowane są nie tylko jako zaspokojenie potrzeb ludzkich, ale jako inwestycja w kapitał ludzki i społeczny.

Tegoroczne XII Ogólnopolskie Spotkanie z Praktykami ujawniło pilną potrzebę publicznej debaty dotyczącej usług opiekuńczych. Obecność na sali licznie zebranych gości oraz wielowątkowa dyskusja, która toczyła się podczas obrad są tego najlepszym dowodem. Podkreślali to w słowach zamykających konferencję prof. UŁ B. Urbaniak oraz prof. UŁ J. Krzyszkowski. Można przypuszczać, że konferencja stanie się przyczynkiem do dalszych badań, które skłonią badaczy do przygotowywania odrębnych, pogłębionych opracowań.

Summary

The article have introduced the discussion, which took place on the conference, organised by Department of Labour and Social Policy University of Lodz in 7 april 2014 about care services, regarded as a new offer of employment in labour market. During the conference's proceeding, the issues tied to growth of so called "silver" economy in Poland were discussed. The issues, that were pointed out, are linked to the deficit of standardization and professionalization of care services and lack of partnership and cooperation between social policy entities. It was discovered that the job's low prestige among the public opinion and lack of career path do not contribute to the growth of care services. However it was pointed out, that the current demographical situation in Europe (prolonged lifespan and higher contribution of elderly in

society) will influence the demand for care services, and in that case it may inflict the rise of such offers on job market.

Key words

care services, labour market, silver economy

Więcej o autorach

Dominik Majewski
doktorant, Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Uniwersytet Łódzki

doktorant Stacjonarnych Studiów Doktoranckich w zakresie Ekonomii na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym UŁ w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej. Opiekunem naukowym jest dr hab. prof. UŁ Bogusława Urbaniak, kierownik Katedry Pracy i Polityki Społecznej UŁ. Autor dwukrotnie był laureatem Stypendium Ministra i Nauki Szkolnictwa Wyższego oraz brał udział w projekcie „Doktoranci – Regionalna Inwestycja w Młodych Naukowców nauk społeczno-humanistycznych – Akronim: D-RIM SH". Dominik Majewski jest współredaktorem kilku monografii z zakresu rynku pracy („Dobry start w karierę naukową", „Absolwent na rynku pracy", „Trendy na rynku pracy") oraz autorem kilku artykułów związanych z tematyką ZZL.

Łukasz Kozar
doktorant, Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Uniwersytet Łódzki

W 2013 r. ukończył z wyróżnieniem studia magisterskie na kierunku polityka społeczna. Za bardzo dobre wyniki w nauce i wzorowe wypełnianie swoich obowiązków przyznano mu medal „Za chlubne studia" UŁ. Obecnie jest doktorantem w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego. Opiekunem naukowym jest dr hab. prof. UŁ Bogusława Urbaniak, kierownik Katedry Pracy i Polityki Społecznej UŁ.

Oferty pracy w powiatowych urzędach pracy

Monika Dąbrowska, Sławomir Sułkowski
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Zaletą urzędu pracy jest nie tylko ogólnopolski zasięg ofert i bezpłatne świadczenie usług, ale także dokładniejsza weryfikacja ofert zamieszczanych w PUP niż realizowanych przez agencje zatrudnienia czy ogłaszanych na portalach internetowych i w gazetach.

Rynek pracy w Polsce ulega nieustannym zmianom. Najważniejszym czynnikiem, który na to wpływa są zmiany demograficzne, w szczególności coraz szybciej starzejące się społeczeństwo, emigracja zarobkowa, poziom inwestycji, koszty pracy, poziom obciążeń fiskalnych oraz ogólna sytuacja gospodarcza kraju.

Z punktu widzenia osoby poszukującej zatrudnienia czy pracodawcy najistotniejsze jest znalezienie odpowiedniego miejsca pracy lub właściwego kandydata do pracy. Pomoc w zaspokojeniu ich potrzeb świadczą powiatowe urzędy pracy. Głównym instrumentem wykorzystywanym przez nie w tym celu jest usługa pośrednictwa pracy realizowana przez wszystkie placówki w jednolity sposób, według obowiązującego prawa.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU 2015 r., poz. 149 z późn. zm.) usługa pośrednictwa pracy zarówno na rzecz bezrobotnych poszukujących pracy, jak i pracodawców jest prowadzona nieodpłatnie i zgodnie z zasadami bezpłatności, dostępności, dobrowolności, równości oraz jawności.

Bezpłatność publicznego pośrednictwa pracy jest efektem realizacji przez Polskę konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy. Reguła ta ustalona została już w konwencji nr 2 MOP z 1919 r. dotyczącej bezrobocia oraz konwencji nr 96 MOP z 1949 r. o płatnych biurach pośrednictwa pracy. Oba dokumenty są ratyfikowane przez Polskę.

Zasada *dostępności* (powszechnego dostępu) jest to jedna z ważniejszych i najwcześniej sformułowanych zasad publicznego pośrednictwa pracy. Jej istota przede wszystkim polega na uczynieniu usługi pośrednictwa pracy realnie dostępną dla wszystkich podmiotów poszukujących takiej pomocy.

Zasada dobrowolności to wolne od przymusu korzystanie z usług pośrednictwa pracy oznaczające, że podmioty korzystające z usług publicznych służb zatrudnienia nie mogą być do tego zmuszane.

Zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania wszystkich podmiotów korzystających z pośrednictwa pracy, tj. zarówno osób bezrobotnych i poszukujących pracy, jak i pracodawców poszukujących pracowników. Jest to także nakaz powstrzymania się od wszelkich praktyk dyskryminacyjnych przy świadczeniu usługi pośrednictwa pracy.

Zasada jawności oznacza, że każde wolne miejsce pracy zgłoszone do urzędu pracy jest podawane do wiadomości bezrobotnym i poszukującym pracy. Urząd pracy zobowiązany jest zatem publicznie obwieszczać wszystkie zgłoszone miejsca pracy.

Powiatowe urzędy pracy w ramach usługi pośrednictwa pracy przyjmują i realizują oferty pracy, przestrzegając wymienionych zasad. Zasada jawności ofert pracy realizowana jest m.in. poprzez przekazywanie ich do internetowej bazy udostępnianej przez ministra właściwego do spraw pracy. Obecnie jest to Centralna Baza Ofert Pracy (CBOP).

Dzięki CBOP osoby zainteresowane poszukiwaniem pracy mają nieograniczony dostęp do bieżącej informacji o ofertach pracy w kraju i za granicą, upowszechnionej przez sieć Eures. CBOP umożliwia także prezentowanie

informacji o organizowanych przez powiatowe urzędy pracy stażach, przygotowaniu zawodowym dorosłych, a także oferowanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy szkoleniach, targach i giełdach pracy. Serwis umożliwia wyszukiwanie praktyk studenckich organizowanych w instytucjach publicznych oraz praktyk i staży zgłaszanych przez pracodawców.

Użytkownicy CBOP mogą przeglądać bazę ofert pracy za pomocą prostej wyszukiwarki (wyszukiwanie po nazwie stanowiska i lokalizacji) lub opcji zaawansowanej, dzięki której szybko odnajdą dane według określonych kategorii (rodzaj propozycji, stanowisko, miejsce pracy, rodzaj umowy, pracodawca, zmianowość, data dodania itd.). Do użytkownika należy wybór poziomu informacji o wyszukiwanej propozycji. Po wybraniu *poziomu niskiego*, na ekranie pojawiają się tylko najważniejsze informacje dotyczące stanowiska, miejsca pracy, rodzaju umowy, pracodawcy, daty dodania oferty. Na *poziomie średnim* dodatkowo prezentowane są dane dotyczące m.in. daty ważności propozycji, wymiaru etatu, wysokości proponowanego uposażenia. *Poziom wysoki*, oprócz wymienionych informacji, zapewnia również opis zadań na danym stanowisku oraz wymagania pracodawcy w stosunku do kandydatów. Po dokonaniu wyboru konkretnej propozycji, oprócz statycznych informacji zawierających wszystkie dane udostępnione przez urząd pracy lub instytucję wprowadzającą dane, użytkownik uzyskuje również dostęp do map, na których pokazana jest lokalizacja pracodawcy lub powiatowego urzędu pracy, do którego należy się zgłosić, jeśli oferta jest realizowana tylko za pośrednictwem tego urzędu. Dla użytkowników korzystających z urządzeń mobilnych przygotowano funkcję aktywnego łączenia z podanym numerem telefonu lub wysłania maila po wybraniu aktywnego adresu w ofercie. CBOP umożliwia również użytkownikowi ustawienie subskrypcji propozycji oraz jednoczesne porównywanie kilku propozycji. Dostępna jest też funkcja drukowania treści oferty pracy. CBOP jest zintegrowana z innymi systemami, takimi jak Wortal PSZ (psz.praca.gov.pl), praca.gov.pl, Syriusz[Std] (wykorzystywany przez powiatowe urzędy pracy), WUP Viator (wykorzystywany przez wojewódzkie urzędy pracy) i może być łatwo wczytywana zarówno do komputerów, jak i urządzeń mobilnych (tj. tabletów, smartfonów). Ścisła integracja CBOP z witryną internetową praca.gov.pl umożliwia użytkownikom korzystanie z mechanizmów uwierzytelniania i autoryzacji na tej witrynie. Rozwiązania te pozwalają użytkownikom efektywniej i bardziej intuicyjnie korzystać z zasobów CBOP.

Dlaczego warto korzystać z pomocy urzędu?

Pracodawca korzysta z usług urzędu pracy dobrowolnie i w każdej chwili może z nich zrezygnować bez podawania przyczyny. Dobrowolne jest również korzystanie z pomocy urzędu pracy przez osoby bezrobotne i poszukujące pracy. Najważniejszym zadaniem urzędu pracy jest skuteczne pośredniczenie pomiędzy pracodawcą i potencjalnym kandydatem do pracy, czy takie działanie, które dla obu stron kończy się pomyślnie – nawiązaniem stałej współpracy. Aby uzyskać taki efekt urzędy pracy m.in. przed skierowaniem do pracodawcy kandydata zarejestrowanego w urzędzie zawsze sprawdzają aktualność oferty pracy, a potencjalnych pracowników dobierają spośród osób znajdujących się w ewidencji urzędu pracy, zgodnie z oczekiwaniami pracodawców.

Coraz większe potrzeby związane z poszukiwaniem wykwalifikowanych pracowników powodują, że pracodawcy chętniej korzystają również z pomocy agencji zatrudnienia, zamieszczają ogłoszenia na portalach internetowych czy w gazetach. Warto jednak pamiętać, że to wciąż powiatowy urząd pracy pozostaje dla pracodawcy partnerem, do którego może zwrócić się o pomoc w poszukiwaniu pracowników. Niewątpliwą zaletą urzędu pracy jest ogólnopolski zasięg i bezpłatne świadczenie usług oraz wystandaryzowana pomoc w poszukiwaniu kandydatów. Oferty pracy realizowane przez powiatowe urzędy pracy, zgodnie z obowiązującymi przepisami, są dokładniej weryfikowane niż oferty w agencjach zatrudnienia czy na portalach internetowych i w gazetach.

Na dobrą współpracę wpływa również indywidualne podejście urzędów pracy do pracodawców, bezrobotnych i poszukujących pracy. Obecnie każdym (pracodawcą, bezrobotnym i poszukującym pracy) zgłaszającym się do powiatowego urzędu pracy opiekuje się stale jeden pracownik – doradca klienta. Zna on swoich podopiecznych, ich oczekiwania, potrzeby czy specyfikę prowadzonej działal-

ności. Jest to tzw. zasada jednego okienka polegająca na umożliwieniu zainteresowanemu załatwienia sprawy przez jednego pracownika w jednym miejscu. Takie podejście pozwala budować wzajemnie dobre relacje, a to wpływa na większą skłonność klienta do współpracy z urzędem pracy i korzystania z oferowanych przez niego usług.

Zgłoszenie oferty pracy do powiatowego urzędu pracy

Przyjmowanie ofert pracy regulują przepisy przywoływane wcześniej ustawy o promocji zatrudnienia (...) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (DzU 2014 r., poz. 667).

Zgłoszenie oferty pracy może nastąpić w wyniku kontaktu pracodawcy z pracownikiem urzędu lub z wykorzystaniem dostępnych środków komunikacji, takich jak telefon, faks, mail czy formularz elektroniczny. Coraz częściej pracodawcy zgłaszają oferty, wykorzystując tzw. e-formularze udostępniane przez urzędy na własnych stronach internetowych lub wypełniając wniosek tzw. e-formularz – *Zgłoszenie oferty pracy* udostępniony przez ministra do spraw pracy na stronie praca.gov.pl. Uniwersalność e-formularza polega na tym, że po wypełnieniu jest on przesyłany do dowolnie wybranego przez pracodawcę urzędu pracy w kraju. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej od stycznia 2015 r. tą drogą zgłoszono 8223 wniosków.

Zdarza się, że pracodawcy, chcąc zwiększyć zasięg dostępności oferty pracy, próbują zgłosić ją jednocześnie do więcej niż jednego urzędu pracy, choć przepisy prawa stanowią, że może być złożona tylko w jednym wybranym. To ograniczenie, dzięki CBOP, w żaden sposób nie wpływa na upowszechnienie oferty pracy. Pracodawca, podejmując decyzję o wyborze jednego urzędu pracy, może wskazać ten, w którym prowadzi działalność, ten, gdzie będzie odbywała się praca lub inny dowolny w Polsce. Może także dodatkowo wskazać te urzędy pracy, w których chciałby szczególnie upowszechniać swoją ofertę, np. z uwagi na siedzibę firmy. Zawsze ma gwarancję, że jego oferta będzie dostępna wszystkim użytkownikom CBOP.

Czym jest oferta pracy?

Zgodnie z definicją ustawową *oferta pracy* to wolne od wymagań naruszających zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, w rozumieniu przepisów prawa pracy, zgłoszenie przez pracodawcę do powiatowego urzędu pracy co najmniej jednego wolnego miejsca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w określonym zawodzie lub specjalności w celu uzyskania pomocy w znalezieniu odpowiedniego pracownika. Oznacza to, że pracodawca może zgłosić do urzędu jedną ofertę zawierającą jedno wolne miejsce pracy, ale również jedną ofertę na kilka wolnych miejsc pracy w obrębie danego stanowiska.

Przy przyjmowaniu przez urząd oferty pracy kluczowe jest sprawdzenie, czy oferta nie narusza zasad równego traktowania w zatrudnieniu. Jakiekolwiek wymaganie w ofercie mogące dyskryminować kandydatów do pracy ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie lub orientację seksualną jest równoznaczne z odmową przez urząd przyjęcia oferty do realizacji.

Powiatowy urząd pracy może również nie przyjąć oferty pracy od pracodawcy, w szczególności gdy pracodawca w okresie 365 dni przed dniem zgłoszenia oferty pracy został ukarany lub skazany prawomocnym wyrokiem za naruszenie przepisów prawa pracy albo jest objęty postępowaniem dotyczącym naruszenia przepisów prawa pracy (art. 36 ust. 5f ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

Rozporządzenie w sprawie warunków (...) wymaga od pracodawcy m.in. określenia, czy jest on agencją zatrudnienia. Informacja ta ma znaczenie, ponieważ powiatowy urząd pracy może przyjmować oferty pracy tylko od pracodawców i przedsiębiorców, którzy sami zatrudniają pracowników. Jeśli jednak agencja zatrudnienia prowadzi działalność jako agencja pracy tymczasowej i jest pracodawcą dla kierowanych do niej kandydatów do pracy, powiatowy urząd pracy może podjąć z nią współpracę i kierować do niej kandydatów. W przypadku gdy agencja takiej działalności nie prowadzi, a jedynie poszukuje kandydatów dla innego pracodawcy, urząd jest zobowiązany do odmowy przyjęcia takiej oferty pracy do realizacji.

Warto zauważyć, że obecnie oferty pracy tymczasowej nie stanowią dużego odsetka wszystkich realizowanych ofert pracy, np. w dniu 8 listopada 2015 r., wśród dostępnych w CBOP 25 104 wszystkich ofert było 349 ofert od agencji, co stanowiło 1,39 proc.

Powiatowy urząd pracy zanim przyjmie ofertę pracy do realizacji jest zobowiązany do zweryfikowania jej treści. Rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków (...) określa dane, które oferta pracy zgłaszana przez pracodawcę musi zawierać i te, które pracodawca może podać, jeśli nimi dysponuje lub może samodzielnie je określić.

Przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia obejmuje dane obowiązkowe dotyczące:

1) pracodawcy krajowego, w tym: nazwy, adresu, numeru telefonu, numeru identyfikacji podatkowej, informacji dotyczących okoliczności, o których mowa w art. 36 ust. 5f ustawy, informację, czy pracodawca jest agencją zatrudnienia zgłaszającą ofertę pracy tymczasowej;

2) zgłaszanego miejsca pracy, w tym: nazwy stanowiska, liczby wolnych miejsc pracy w ramach stanowiska z uwzględnieniem liczby wolnych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, ogólnego zakresu obowiązków, miejsca wykonywania pracy, rodzaju umowy stanowiącej podstawę wykonywania pracy, wysokości proponowanego wynagrodzenia brutto, daty rozpoczęcia pracy, informacji o systemie i rozkładzie czasu pracy, systemie wynagradzania, wymiarze czasu pracy i okresie zatrudnienia w przypadku pracy na podstawie umowy o pracę albo okresu wykonywania umowy w przypadku umowy cywilnoprawnej, oznaczenia, czy oferta pracy jest ofertą pracy tymczasowej w rozumieniu art. 19g ustawy o promocji zatrudnienia (...);

3) oczekiwań pracodawcy krajowego wobec kandydatów do pracy, w tym: poziomu wykształcenia, umiejętności, uprawnień, doświadczenia zawodowego, znajomości języków obcych z określeniem poziomu ich znajomości oraz szczególnego zainteresowania zatrudnieniem kandydatów z państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG);

4) postępowania z ofertą pracy, w tym: okresu aktualności oferty, częstotliwości kontaktów z pracodawcą lub jego pracownikiem wskazanym przez tego pracodawcę do kontaktów w sprawie oferty pracy, stwierdzenia, że oferta nie jest w tym samym czasie zgłoszona do innego powiatowego urzędu pracy na terenie kraju, możliwości upowszechniania informacji identyfikujących pracodawcę krajowego, oczekiwań dotyczących dodatkowego:

a) upowszechniania oferty pracy w wybranych państwach EOG,

b) przekazania oferty pracy do wskazanych powiatowych urzędów pracy w celu upowszechnienia jej w ich siedzibach.

Przepis §6 ust. 3 rozporządzenia natomiast określa dane uzupełniające, które pracodawca może podać, dotyczące:

1) pracodawcy krajowego, w tym: imię i nazwisko pracodawcy lub osoby wskazanej przez pracodawcę, oznaczenia formy prawnej prowadzonej działalności, podstawowego rodzaju działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności, preferowanej formę kontaktów pomiędzy powiatowym urzędem pracy i osobą wskazaną przez pracodawcę oraz numer faksu, adres poczty elektronicznej i strony internetowej, jeżeli pracodawca posiada takie możliwości komunikacji;

2) zgłaszanego miejsca pracy, w tym: nazwy zawodu, kodu zawodu według klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy określonej przez ministra;

3) oczekiwań pracodawcy krajowego w zakresie informacji o liczbie osób zarejestrowanych spełniających jego oczekiwania, w szczególności gdy więcej osób zarejestrowanych spełnia wymagania określone w krajowej ofercie pracy, niż jest miejsc pracy zgłoszonych w tej ofercie;

4) liczby osób, która ma zostać skierowana do pracodawcy krajowego;

5) oczekiwań pracodawcy krajowego w zakresie organizacji giełdy pracy lub pomocy w doborze kandydatów w przypadku, o którym mowa w pkt 3.

Jak określa to przepis § 6 ust. 2 pkt 4 lit. a, pracodawca może zgłosić w swojej ofercie informacje o zainteresowaniu szczególnym upowszechnieniem oferty nie tylko w kraju, ale i w wybranych krajach EOG. W takim przypadku konieczne jest uzupełnienie informacji zgłoszonych w ofercie krajowej o dane określone w § 7 rozporządzenia w sprawie warunków (...) w zakresie:

1) danych uzupełniających, o których mowa w § 6 ust. 3 pkt 1 i2;

Tabela 1. Liczba ofert pracy według kryterium otwartości

Rok	Liczba ofert pracy	Oferty otwarte		Oferty zamknięte
		liczba	proc.	liczba
2010	111 033	81 589	73,49	29 444
2011	204 286	155 381	76,06	48 905
2012	192 910	152 007	78,79	40 903
2013	221 392	171 246	77,35	50 146
2014	273 375	218 996	80,10	54 379
2015 (stan do 31 października)	254 437	230 332	90,52	24 105

Źródło: Centralny System Analityczno-Raportowy (CeSAR).

2) wymagań dotyczących znajomości języka polskiego z określeniem poziomu jego znajomości;

3) wymagań dotyczących języka, w jakim kandydaci z państw EOG zainteresowani ofertą mają przekazać pracodawcy krajowemu podania o pracę, życiorysy lub inne wymagane dokumenty;

4) możliwości zapewnienia pracownikowi zakwaterowania lub wyżywienia z informacją, kto ponosi koszty w tym zakresie;

5) możliwości i warunków sfinansowania lub dofinansowania kosztów podróży lub przeprowadzki ponoszonych przez pracownika;

6) przyczyn wykonywania pracy w innym miejscu niż siedziba pracodawcy krajowego w przypadku zaistnienia takiej sytuacji;

7) określenia państw EOG, w których oferta ma być dodatkowo upowszechniona;

8) innych informacji niezbędnych ze względu na charakter wykonywanej pracy.

Zgłoszona do powiatowego urzędu pracy oferta pracy może zostać upowszechniona w jednej z dwóch form jako:

- oferta otwarta, w której pracodawca wyraża zgodę na podanie swoich danych teleadresowych, co oznacza, że każda zainteresowana osoba może samodzielnie zgłosić się do niego w sprawie pracy,
- oferta zamknięta, w której dane teleadresowe pracodawcy pozostają do wiadomości urzędu realizującego ofertę. Urząd podaje dane dotyczące pracodawcy tylko tym osobom, które spełniają wymagania pracodawcy i dla których oferta jest ofertą odpowiedniej pracy.

Co oznacza oferta odpowiedniej pracy? Zgodnie z definicją określoną w art. 2 ust. 1 pkt 16 ustawy o promocji zatrudnienia (...) *odpowiednia praca* to zatrudnienie lub inna praca zarobkowa, które podlegają ubezpieczeniom społecznym i do wykonywania których bezrobotny ma wystarczające kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe lub może je wykonywać po uprzednim szkoleniu albo przygotowaniu zawodowym dorosłych, a stan zdrowia pozwala mu na ich wykonywanie oraz łączny czas dojazdu do miejsca pracy i z powrotem środkami transportu zbiorowego nie przekracza 3 godzin, za wykonywanie których osiąga miesięczne wynagrodzenie brutto, w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy.

Analiza ofert pracy zamieszczonych w CBOP w dniu 8 listopada 2015 r. wykazała, że oferty otwarte stanowiły 78,65 proc., zaś oferty zamknięte 21,35 proc. wszystkich zgłoszonych ofert pracy (liczba całkowita 25 104).

Jeżeli analizie poddamy dane z lat 2010–2015 (do 31 października 2015 r.) przedstawione w tabeli 1, w latach 2010–2014 zauważymy podobną tendencję w ilościowym i procentowym udziale ofert otwartych i zamkniętych zgłaszanych do powiatowych urzędów pracy. Dane obejmujące dziesięć miesięcy 2015 r. odbiegają o ok. 10 proc. od tych z lat ubiegłych, jednak nie można wykluczyć, że po zakończeniu roku wartości te ukształtują się na podobnym poziomie, jak w minionym pięcioleciu.

Napływy i odpływy

Liczba ofert pracy zgłoszonych do urzędów pracy dobrze obrazuje sytuację na rynku pracy.

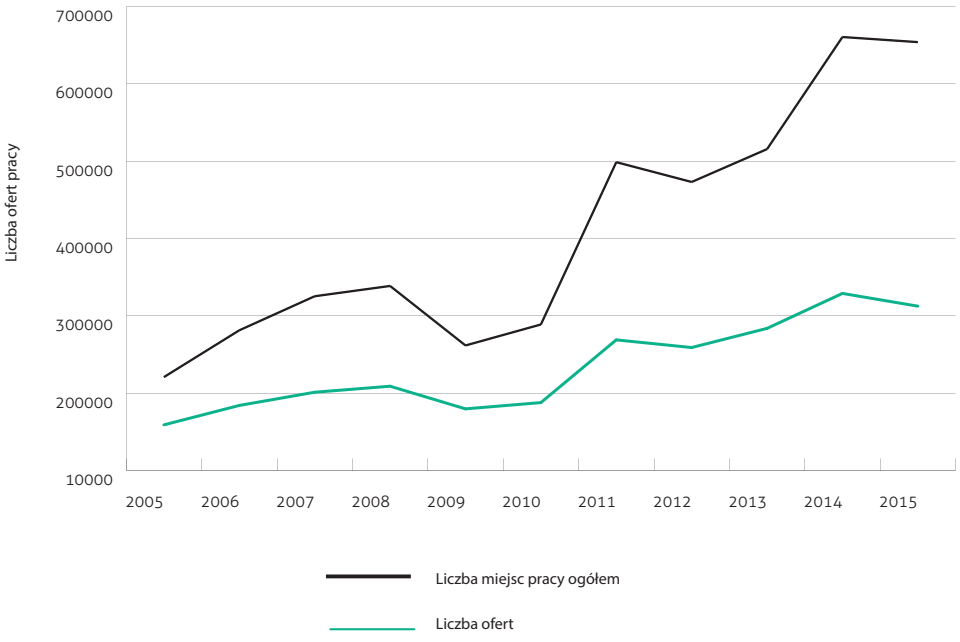
W tabeli 2 i na wykresie 1 zaprezentowano, jak w latach 2005–2015 zmieniała się liczba ofert pracy i wolnych miejsc w ofertach zgłaszanych do powiatowych urzędów pracy. W ciągu ostatnich 10 lat widoczna jest tendencja wzrostowa z załamaniem w latach 2009–2010, kiedy w Polsce najbardziej odczuwalny był światowy kryzys ekonomiczny. Od 2013 r. obserwuje się stały wzrost. Także dane za 10 miesięcy 2015 r. pozwalają na stwierdzenie, że będzie to kolejny rok, gdy urzędy przyjmą do realizacji większą liczbę ofert pracy niż w latach ubiegłych.

Tabela 2. Liczba ofert pracy i miejsc pracy (niesubsydiowanych) w latach 2005–2015

Rok	Liczba ofert	Liczba miejsc pracy ogółem
2005	77 901	148 948
2006	106 808	218 526
2007	126 439	269 167
2008	135 388	284 469
2009	101 714	195 976
2010	111 033	227 182
2011	204 286	468 563
2012	192 910	439 096
2013	221 392	487 960
2014	273 375	654 684
2015*	254 437	647 095
Podsumowanie całkowite	1 805 683	4 041 666

** Dane dotyczące ofert pracy z 2015 r. obejmują okres od 1 stycznia do 31 października.*
Źródło: CeSAR.

Wykres 1. Wizualizacja liczby ofert pracy i miejsc pracy w latach 2005–2015



Źródło: CeSAR.

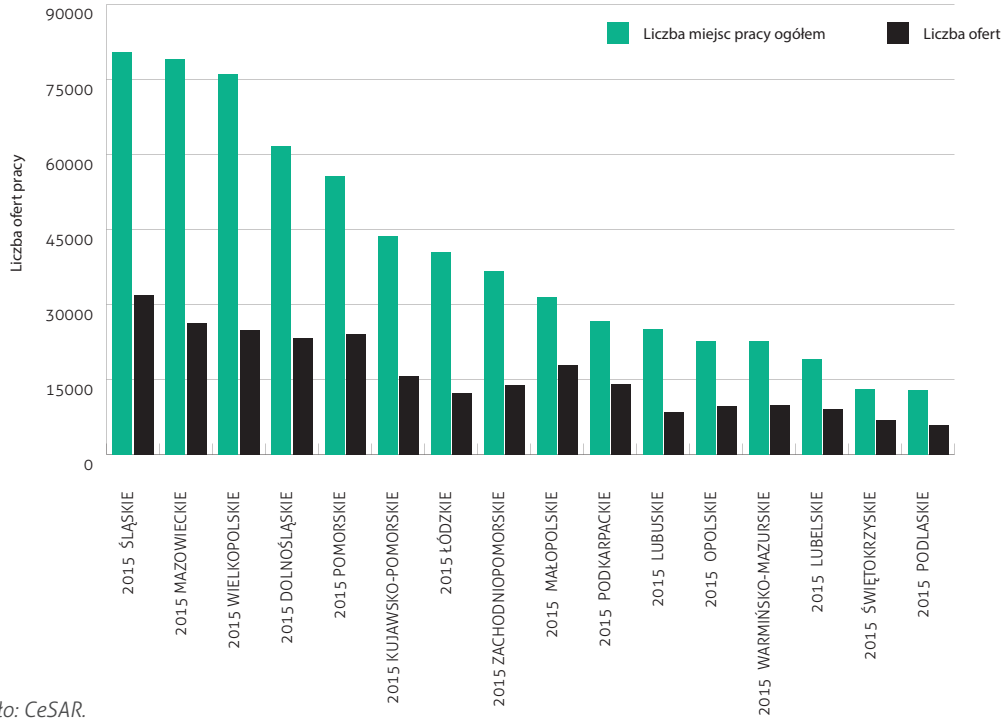
W tabeli 3 przedstawiono rozkład na poszczególne województwa liczby ofert pracy zgłaszanych przez pracodawców w 2015 r. Najwięcej ofert pracy oraz miejsc pracy zgłoszonych zostało w województwach śląskim, mazowieckim, wielkopolskim i dolnośląskim.

Tabela 3. Liczba ofert pracy zgłoszonych w 2015 r. w poszczególnych województwach

Województwo	Liczba ofert	Liczba miejsc pracy ogółem
ŚLĄSKIE	31 872	80 378
MAZOWIECKIE	26 340	79 013
WIELKOPOLSKIE	24 945	75 957
DOLNOŚLĄSKIE	23 314	61 654
POMORSKIE	23 988	55 752
KUJAWSKO-POMORSKIE	15 744	43 588
ŁÓDZKIE	12 230	40 460
ZACHODNIOPOMORSKIE	13 949	36 601
MAŁOPOLSKIE	17 882	31 574
PODKARPACKIE	14 180	26 701
LUBUSKIE	8 532	25 017
OPOLSKIE	9 652	22 674
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	9 815	22 634
LUBELSKIE	9 116	19 142
ŚWIĘTOKRZYSKIE	6 946	13 126
PODLASKIE	5 932	12 824
Podsumowanie całkowite	254 437	647 095

Źródło: CeSAR.

Wykres 2. Liczba ofert pracy i miejsc pracy według województw w 2015 r.



Źródło: CeSAR.

Analiza tych samych danych według powiatów wskazuje, że najwięcej ofert pracy i miejsc pracy w 2015 r. wpłynęło do urzędów pracy w Warszawie, Łodzi, Wrocławiu, Bydgoszczy i Gdańsku (tab. 4).

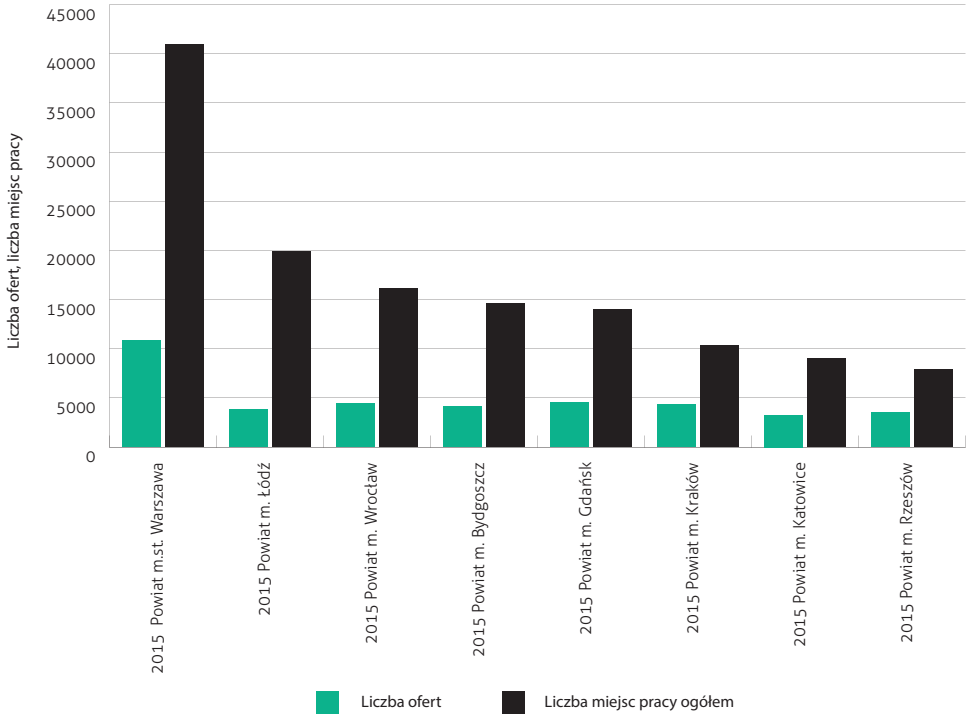
W tabeli 5 przedstawiono stanowiska, na jakie pracodawcy najczęściej poszukiwali pracowników za pośrednictwem urzędów pracy. Niezmiennie od lat pierwsze miejsce zajmuje stanowisko sprzedawcy.

Tabela 4. Liczba ofert pracy i miejsc pracy – powiaty z najwyższą liczbą zgłoszonych ofert pracy w 2015 r.

Liczba ofert	Liczba miejsc pracy ogółem	Powiat
10 830	40 978	Warszawa
3 816	19 850	Łódź
4 433	16 088	Wrocław
4 079	14 636	Bydgoszcz
4 505	13 986	Gdańsk
4 355	10 351	Kraków
3 255	9 014	Katowice
3 558	7 890	Rzeszów

Źródło: CeSAR.

Wykres 3. Liczba ofert pracy i miejsc pracy – powiaty z najwyższą liczbą zgłoszonych ofert pracy w 2015 r.



Źródło: CeSAR.

Tabela 5. Stanowiska pracy z największą liczbą zgłoszonych ofert pracy i wolnych miejsc pracy w latach 2010–2015 (napływ ofert pracy w podziale na lata)

Liczba ofert	Liczba miejsc pracy ogółem	Nazwa oferowanego stanowiska
2010		
4 803	**6 849**	**Sprzedawca**
849	3 417	Szwaczka
1 224	3 296	Murarz
1 147	2 914	Robotnik gospodarczy
1 378	2 687	Sprzątaczka
2 011		
7 935	**11 493**	**Sprzedawca**
2 408	7 315	Murarz
2 244	6 834	Robotnik budowlany
3 147	6 304	Przedstawiciel handlowy
1 340	5 993	Szwaczka
2 012		
7 397	**10 810**	**Sprzedawca**
3 131	6 397	Przedstawiciel handlowy
1 191	5 112	Szwaczka
1 713	4 749	Murarz
1 645	4 443	Robotnik budowlany
2013		
8 307	**11 887**	**Sprzedawca**
3 682	7 968	Przedstawiciel handlowy
1 442	5 740	Szwaczka
2 759	5 231	Magazynier
1 775	4 728	Murarz
2014		
9 989	**13 939**	**Sprzedawca**
4 080	8 253	Przedstawiciel handlowy
3 572	8 046	Magazynier
1 766	7 520	Szwaczka
2 311	5 863	Robotnik budowlany
2015		
7 559	**14 545**	**Sprzedawca**
3 525	8 777	Magazynier
3 278	7 167	Przedstawiciel handlowy
3 478	5 756	Kierowca samochodu ciężarowego
483	5 660	Pracownik produkcji

Źródło: CeSAR.

Tabela 6. Liczba ofert pracy według przyczyn dezaktualizacji

Rok	Ogółem	Zrealizowana		Upływ terminu		Brak możliwości realizacji		Anulowana		Odrzucona		Inne		Brak danych źródłowych	
		liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
2010	111 033	33 617	30,27	35 963	32,38	23	0,02	5 279	4,75	-	-	36 114	32,52	37	0,03
2011	204 286	57 437	28,11	64 643	31,64	1 442	0,70	7 008	3,43	69	0,03	73 687	36,07	-	-
2012	192 910	52 444	27,18	62 974	32,64	1 706	0,88	4 587	2,37	52	0,02	71 147	36,88	-	-
2013	221 392	61 244	27,66	71 887	32,47	1 787	0,80	4 512	2,03	58	0,02	81 847	36,96	57	0,02
2014	273 375	70 977	25,96	100 264	36,67	2 287	0,83	4 997	1,82	99	0,03	91 754	33,56	2 997	1,09
2015*	254 437	60 180	23,65	103 042	40,49	3 048	1,19	3 740	1,46	105	0,04	77 623	30,50	6 699	2,63

** Dane dotyczące roku 2015 obejmują okres od 1 stycznia do 12 listopada.*

Źródło: CeSAR.

Nie wszystkie oferty pracy przyjmowane przez powiatowe urzędy pracy są realizowane. Obecnie system elektroniczny Syriusz^{STD} obsługujący oferty pracy rejestruje 5 kategorii możliwych przyczyn dezaktualizacji oferty pracy:

- „zrealizowanie oferty" – oferty, których realizacja zakończyła się zatrudnieniem skierowanego kandydata,
- „upływ terminu" – oferty, które w ustalonym z pracodawcą okresie nie zostały zrealizowane,
- „anulowane" – oferty wycofane przez pracodawcę,
- „odrzucone" – oferty, których urząd pracy nie przyjął do realizacji na skutek różnych uchybień formalno-prawnych,
- „inne" – oferty, co do których urzędowi trudno wskazać jeden z czynników wymienionych wcześniej,
- „brak danych źródłowych" oznacza ofertę, której system zmienił status np. w wyniku wprowadzanych zmian technicznych w oprogramowaniu Syriusz^{STD} lub z powodu błędnych danych w systemach dziedzinowych powiatowych urzędów pracy.

Z analizy danych z lat 2010–2015 wynika, że jako najczęstszy powód dezaktualizacji oferty powiatowe urzędy pracy wskazywały „upływ terminu", „inne" oraz „zrealizowana" (tab. 6).

Warto przyjrzeć się kłopotom, jakie miały urzędy pracy z obsadzeniem poszczególnych stanowisk. W tabeli 7 przedstawiono zestawienie danych z ostatnich 4 lat. Analizując te dane, łatwo zauważyć, że największy problem ze znalezieniem pracownika mieli pracodawcy poszukujący kandydatów na stanowisko: przedstawiciel handlowy, monter kadłubów okrętowych, rzeźnik-wędliniarz, rozbieracz-wykrawacz.

Rodzaj zatrudnienia w ofertach pracy

Na zainteresowanie ofertą, a co za tym idzie na realizację oferty pracy ma wpływ również proponowany rodzaj formy zatrudnienia. Najbardziej pożądane na rynku jest zatrudnienie w ramach umowy o pracę, gdyż zapewnia ono wszystkie prawa pracownika określone w kodeksie pracy. Pracodawcy jednak chętnie oferują zatrudnienie w ramach jednej z umów cywilnoprawnych: zlecenia, umowy o dzieło, umowy agencyjnej. Zgłaszanie takich ofert pracy do urzędu jest możliwe, chociaż nie każda z nich spełnia odpowiednie wymagania (patrz rozdział *Czym jest oferta pracy?*).

Tabela 7. Oferty pracy zdezaktualizowane z powodu braku możliwości realizacji według podziału na stanowiska

Liczba ofert	Liczba miejsc pracy ogółem	Przyczyna dezaktualizacji	Nazwa oferowanego stanowiska
2012			
41	142	brak możliwości realizacji	Przedstawiciel handlowy
5	90	brak możliwości realizacji	Telefoniczny doradca klienta indywidualnego
2	80	brak możliwości realizacji	Magazynier (3/4 etatu z dopełnieniem) [Będzin]
9	75	brak możliwości realizacji	Wartownik – Pracownik ochrony (Wymagana LICENCJA)
3	65	brak możliwości realizacji	Opiekunka osoby starszej, chorej lub niepełnosprawnej
2013			
65	242	brak możliwości realizacji	Przedstawiciel handlowy
42	71	brak możliwości realizacji	Kucharz
8	70	brak możliwości realizacji	Monter kadłubów okrętowych
40	61	brak możliwości realizacji	Kierowca samochodu ciężarowego
9	52	brak możliwości realizacji	Malarz konstrukcji i wyrobów metalowych
2014			
3	170	brak możliwości realizacji	Rozbieracz – wykrawacz
21	152	brak możliwości realizacji	Szwaczka
61	127	brak możliwości realizacji	Przedstawiciel handlowy
13	96	brak możliwości realizacji	Monter kadłubów okrętowych
3	80	brak możliwości realizacji	Rzeźnik – wędliniarz
2015			
8	227	brak możliwości realizacji	Rozbieracz – wykrawacz
76	205	brak możliwości realizacji	Kierowca samochodu ciężarowego
67	205	brak możliwości realizacji	Przedstawiciel handlowy
26	186	brak możliwości realizacji	Spawacz
7	174	brak możliwości realizacji	Rzeźnik – wędliniarz

Źródło: CeSAR.

Tabela 8. Liczba ofert pracy na umowę o pracę i na umowę cywilnoprawną w podziale na województwa

Województwo	Liczba ofert pracy ogółem	Umowy o pracę		Umowy cywilnoprawne
		liczba ofert	w proc.	liczba ofert
Dolnośląskie	2 285	1 889	82,67	396
Kujawsko-pomorskie	1 522	1 317	86,53	205
Lubelskie	629	544	86,49	85
Lubuskie	928	829	89,33	99
Łódzkie	1 423	1 217	85,52	206
Małopolskie	1 919	1 595	83,12	324
Mazowieckie	2 766	2 183	78,92	583
Opolskie	845	719	85,09	126
Podkarpackie	1118	940	84,08	178
Podlaskie	477	401	84,07	76
Pomorskie	1 975	1 637	82,89	338
Śląskie	3 721	3 042	81,75	679
Świętokrzyskie	776	699	90,08	77
Warmińsko-mazurskie	844	721	85,43	123
Wielkopolskie	2 587	2 292	88,60	295
Zachodniopomorskie	1 289	1 013	78,59	276
Polska	25 104	21 038	83,80	4 066

Źródło: CBOP, dnia 8 listopada 2015 r.

Analizując liczbę ofert pracy dostępnych w CBOP w dniu 8 listopada 2015 r., można stwierdzić, że ok. 16 proc. z nich stanowią oferty, w których pracodawca proponuje jako formę zatrudnienia umowę cywilnoprawną. W tabeli 8 przedstawiono procentowy udział obu form umów w poszczególnych województwach.

Z przytoczonych danych wynika, że najmniej ofert pracy na umowę cywilnoprawną zgłosili pracodawcy w województwie świętokrzyskim (9,92 proc.). Najczęściej zaś pracodawcy zgłaszali je do urzędów pracy w województwie mazowieckim (21,08 proc.) i zachodniopomorskim (21,41 proc.).

W tabeli 9 zebrane zostały dane dotyczące liczby ofert pracy zgłoszonych w latach 2010–2015 przez pracodawców, według formy oferowanego zatrudnienia. Analiza porównawcza wskazuje, że udział poszczególnych umów pozostaje na zbliżonym poziomie. Można zaobserwować, że jedynie w 2010 r. umowa o pracę na czas nieokreślony uplasowała się na 3 miejscu, przed umową zlecenia i umową o dzieło. W następnych latach jednak pracodawcy coraz częściej oferowali umowy cywilnoprawne i umowa o pracę na czas nieokreślony ustąpiła miejsca umowie zlecenia.

Osoby zgłaszające się do urzędów pracy są informowane, że mogą podjąć zatrudnienie także w ramach umowy cywilnoprawnej kojarzonej z zatrudnieniem na tzw. umowę śmieciową. Warto zatem przybliżyć najczęściej proponowane w ofertach rodzaje zatrudnienia: umowę o pracę, umowę zlecenie, umowę o dzieło i umowę agencyjną.

Umowa o pracę, zgodnie z art. 29 § 1–3 ustawy Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. (DzU z 2014 r., poz. 1502, z późn. zm.) określa strony umowy, rodzaj umowy, datę jej zawarcia oraz warunki pracy i płacy, w szczególności:

- rodzaj pracy,
- miejsce wykonywania pracy,
- wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia,

Tabela 9. Liczba ofert pracy według rodzaju zatrudnienia w latach 2010–2015

Liczba ofert	Liczba miejsc pracy ogółem	Rodzaj zatrudnienia
2010		
61 800	118 425	Umowa o pracę na czas określony
28 450	53 417	Umowa na okres próbny
9 228	14 880	Umowa o pracę na czas nieokreślony
8 364	30 451	Umowa zlecenie
1 207	4 814	Umowa o dzieło
1 165	1 219	Umowa o pracę w zastępstwie
797	2 268	Umowa na czas wyk. określonej pracy
185	1 030	Umowa agencyjna
139	403	Wybór
39	68	Spółdzielcza umowa o pracę
16	31	Mianowanie
6	6	Powołanie
2011		
95 441	200 869	Umowa o pracę na czas określony
62 993	128 204	Umowa na okres próbny
20 683	76 102	Umowa zlecenie
16 448	29 730	Umowa o pracę na czas nieokreślony
4 229	19 534	Umowa o dzieło
2 278	7 220	Umowa na czas wyk. określonej pracy
2 236	2 391	Umowa o pracę w zastępstwie
512	3 797	Umowa agencyjna
312	1 521	Wybór
93	245	Mianowanie
78	187	Spółdzielcza umowa o pracę
13	25	Powołanie
2012		
80 683	163 891	Umowa o pracę na czas określony
63 603	121 950	Umowa na okres próbny
24 596	91 802	Umowa zlecenie
14 132	25 033	Umowa o pracę na czas nieokreślony
4 584	19 006	Umowa o dzieło
2 324	6 864	Umowa na czas wyk. określonej pracy
2 108	2 346	Umowa o pracę w zastępstwie
802	6 070	Umowa agencyjna
276	1 134	Wybór
113	360	Spółdzielcza umowa o pracę
110	281	Mianowanie
7	7	Powołanie

Liczba ofert	Liczba miejsc pracy ogółem	Rodzaj zatrudnienia
2013		
89 474	171 939	Umowa o pracę na czas określony
74 610	137 831	Umowa na okres próbny
32 941	115 273	Umowa zlecenie
13 580	23 558	Umowa o pracę na czas nieokreślony
5 065	19 318	Umowa o dzieło
2 495	2 734	Umowa o pracę w zastępstwie
1 949	9 667	Umowa na czas wyk. określonej pracy
1 061	5 865	Umowa agencyjna
478	2 138	Wybór
125	286	Spółdzielcza umowa o pracę
64	130	Mianowanie
1	1	Powołanie
2014		
104 796	232 295	Umowa o pracę na czas określony
93 897	175 552	Umowa na okres próbny
42 909	160 746	Umowa zlecenie
19 633	37 780	Umowa o pracę na czas nieokreślony
4 770	20 633	Umowa o dzieło
3 296	3 659	Umowa o pracę w zastępstwie
2 922	14 264	Umowa na czas wyk. określonej pracy
819	6 334	Umowa agencyjna
320	1 671	Wybór
119	344	Spółdzielcza umowa o pracę
74	387	Mianowanie
6	10	Powołanie
2015		
95 380	186 396	Umowa na okres próbny
91 094	225 620	Umowa o pracę na czas określony
42 260	164 591	Umowa zlecenie
21 209	42 351	Umowa o pracę na czas nieokreślony
3 606	14 767	Umowa o dzieło
3 260	3 674	Umowa o pracę w zastępstwie
2 165	12 813	Umowa na czas wyk. określonej pracy
747	6 878	Umowa agencyjna
253	1 306	Wybór
81	174	Spółdzielcza umowa o pracę
51	126	Mianowanie
2	2	Powołanie

Źródło: CeSAR.

- wymiar czasu pracy,
- termin rozpoczęcia pracy.

Umowa jest zawierana na piśmie, a pracodawca informuje pracownika również na piśmie, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy o pracę, o:

- obowiązującej pracownika dobowej i tygodniowej normie czasu pracy,
- częstotliwości wypłat wynagrodzenia za pracę,
- wymiarze przysługującego pracownikowi urlopu wypoczynkowego,
- obowiązującej pracownika długości okresu wypowiedzenia umowy o pracę,
- układzie zbiorowym pracy, którym pracownik jest objęty,

a jeżeli pracodawca nie ma obowiązku ustalenia regulaminu pracy – dodatkowo o porze nocnej, miejscu, terminie i czasie wypłaty wynagrodzenia oraz przyjętym sposobie potwierdzania przez pracowników przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy.

Umowy cywilnoprawne podlegają przepisom ustawy – Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (DzU z 2014, poz. 121).

Umowa o dzieło, zgodnie z art. 627 kodeksu cywilnego, zobowiązuje przyjmującego zamówienie do wykonania oznaczonego dzieła, a zamawiającego do zapłaty wynagrodzenia za wykonane dzieło.

Umowa zlecenie, zgodnie z art. 734 i 735 kodeksu cywilnego, zobowiązuje przyjmującego zlecenie do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie, którą w jego imieniu mogą wykonać także osoby trzecie. Zlecenie może zostać wykonane bez wynagrodzenia, a jeśli zostanie ono określone, to jego wysokość zależy od umowy pomiędzy stronami, natomiast gdy strony nie umówiły się co do jego wysokości lecz z umowy nie wynika, że zlecenie zostanie wykonane nieodpłatnie, to w przypadku braku obowiązującej taryfy przyjmującemu zlecenie należy się wynagrodzenie odpowiadające wykonanej pracy.

Umowa agencyjna, zgodnie z art. 758 kodeksu cywilnego, oznacza, że przyjmujący zlecenie (agent) zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, do stałego pośredniczenia, za wynagrodzeniem, przy zawieraniu z klientami umów na rzecz dającego zlecenie przedsiębiorcy albo do zawierania ich w jego imieniu. Do zawierania umów w imieniu dającego zlecenie oraz do odbierania dla niego oświadczeń agent jest uprawniony tylko wtedy, gdy ma do tego umocowanie. Zatem osoba, co do zasady, powinna realizować zadania związane z pośredniczeniem w zawieraniu umów na rzecz przedsiębiorstwa itp.

Podsumowanie

Atrakcyjne oferty pracy, wykwalifikowani kandydaci do pracy to cele zarówno osób poszukujących pracy, jak i pracodawców, w realizacji których urząd pracy jest ważnym pośrednikiem. Pomimo że urząd pracy sam nie tworzy miejsc pracy, może stymulować ich powstawanie poprzez udzielanie pracodawcom finansowej pomocy w ich tworzeniu. Istotnym czynnikiem jest również kierowanie do pracodawców odpowiednich kandydatów do pracy. Dostosowywanie przez urząd pracy kwalifikacji bezrobotnych i poszukujących pracy do wymogów w zgłaszanych ofertach pracy możliwe jest dzięki stosowaniu określonych w ustawie o promocji zatrudnienia (...) instrumentów rynku pracy (szkolenia, staże itd.). Takie podejście zachęca pracodawców do zgłaszania ofert pracy i nawiązywania długotrwałej współpracy.

Summary

The aim of the paper is to present information about job vacancies which were at disposal of the Polish labour offices during last years. Authors present rules of realization job vacations by the labour offices which are strictly specified in relevant provisions. These rules improve the quality of offered services and efficiency of job placement. There is also information about IT tools which strongly support labour offices. One of them is Central Database of Job Vacancies which is use by labour offices to disseminate information about each job offer among unemployed people. An overview of information about job vacanices from recent years show that number of job vacancies submitted to labour offices is constantly growing since 2010.

Authors present detailed information about: opened and closed job vacancies, job vacancies in particular voivodeships, job vacancies in particular poviats, the most submitted job vacancies, the cause of withdrawing job vacancies etc.

Key words

job vacancy, labour, employment, database of job vacancies

Więcej o autorach

Monika Dąbrowska
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

pracownik Wydziału Pośrednictwa Pracy i Poradnictwa Zawodowego w Departamencie Rynku Pracy MRPiPS. Z publicznymi służbami zatrudnienia związana od 2004 r., najpierw jako pośrednik pracy w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy, od 2008 r. pracownik departamentu. Absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego, ukończyła również studia podyplomowe z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi i pośrednictwa pracy w ówczesnej Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie.

Sławomir Sułkowski
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

od 1998 r. pracownik Publicznych Służb Zatrudnienia, od 2011 r. pracownik Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej odpowiedzialny za sprawy związane z pośrednictwem pracy i profilowaniem pomocy.

Gwarancje dla młodzieży w Polsce

Dorota Pasterczyk
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Bezrobocie ludzi młodych to jeden z najpoważniejszych problemów nie tylko w Polsce, ale w całej Europie. W naszym kraju zatrudnienia nie ma niemal co piąta młoda osoba. Dlatego zostały uruchomione specjalne programy, w ramach których młodzi otrzymają pomoc w wejściu na rynek pracy.

W odpowiedzi na coraz wyższy poziom bezrobocia ludzi młodych w Europie, Komisja Europejska podjęła działania mające na celu wsparcie młodych w podejmowaniu zatrudnienia. W grudniu 2012 r. na szczeblu UE opracowany został Pakiet na rzecz Zatrudnienia Młodzieży (*Youth Employment Package*). Częścią Pakietu jest inicjatywa ustanowienia Gwarancji dla młodzieży (*Youth Guarantee*)[1], czyli skierowany do państw członkowskich UE postulat zapewnienia młodym ludziom w wieku do 25 lat – którzy nie mają zatrudnienia, ani nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu – dobrej jakości oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu w ciągu 4 miesięcy od zakończenia kształcenia formalnego lub utraty pracy. W kwietniu 2013 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ustanowienia Gwarancji dla młodzieży (2013 C 120/01), zachęcając jednocześnie wszystkie państwa do ich wdrożenia.

Na szczycie Rady Europejskiej w lutym 2013 r. podjęto decyzję o wdrożeniu Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (*Youth Employment Initiative*), która stanowi finansowe uzupełnienie dla realizacji Gwarancji dla młodzieży i wzmacnia wsparcie udzielane za pośrednictwem funduszy strukturalnych UE. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych skierowana została do regionów, w których poziom bezrobocia osób w wieku od 15 do 24 lat przekraczał na koniec 2012 r. 25 proc.

Spośród 270 europejskich jednostek klasyfikacyjnych wyróżnionych do celów statystycznych na poziomie NUTS2 w 92 stopa bezrobocia wśród osób młodych (kategoria wieku od 15 do 24 lat) w roku 2012 przekroczyła 25 proc. Najwięcej regionów, które zostały objęte wsparciem znajduje się w Hiszpanii, Grecji oraz we Włoszech. W Polsce warunek ten spełniało dziesięć województw – dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i zachodnio-pomorskie.

Od momentu przedstawienia przez Komisję Europejską w grudniu 2012 r. projektu Gwarancji Polska aktywnie włączyła się w prace nad tą inicjatywą. Komisja Europejska komunikatem *Pracując wspólnie na rzecz młodych Europejczyków. Wezwanie do działania w sprawie bezrobocia osób młodych.* (COM(2013)447) zaleciła państwom członkowskim przedstawienie do końca 2013 r. krajowych planów realizacji Gwarancji dla młodzieży.

Gwarancje dla młodzieży w Polsce

W odpowiedzi na komunikat Komisji Europejskiej Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego opracowało *Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce.*

W polskiej definicji wskazani zostali adresaci Gwarancji dla młodzieży, którymi są osoby w wieku od 15 do 25[2] roku życia, w tym zwłaszcza z grupy tzw. NEET (*not in employment, education or training*)[3]. Wyjątek stano-

[1] Komunikat KE: Wniosek zalecenie Rady w sprawie ustanowienia Gwarancji dla młodzieży (COM(2012) 729).
[2] W II kwartale 2015 roku Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży został uaktualniony. W dokumencie dokonano też podwyższenia wieku osób będących adresatami działań aktywizacyjnych w ramach Gdm. Obecnie działaniami mogą być objęte osoby do 30 r.ż.
[3] Osoba młoda w wieku 15-29 lat, która spełnia łącznie trzy warunki, czyli nie pracuje (tj. jest bezrobotna lub bierna zawodowo), nie kształci się (tj. nie uczestniczy w kształceniu formalnym w trybie stacjonarnym) ani nie szkoli (tj. nie uczestniczy w pozaszkolnych zajęciach mających na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy; w procesie oceny czy dana osoba się nie szkoli, a co za tym idzie kwalifikuje się do kategorii NEET, należy zweryfikować czy brała ona udział w tego typu formie aktywizacji, finansowanej ze środków publicznych, w okresie ostatnich 4 tygodni).

wiły działania wspierające rozwój przedsiębiorczości, gdzie dopuszczony został udział osób do 30 roku życia.

Zgodnie z *Planem realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce* publiczne służby zatrudnienia zostały zobowiązane do zapewnienia młodym ludziom w wieku do 25 lat – którzy nie mają zatrudnienia, ani nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu – dobrej jakości oferty zatrudnienia dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu w ciągu 4 miesięcy od zakończenia kształcenia formalnego lub utraty pracy.

W *Planie realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce* rozstrzygnięto również sposób określania okresu czterech miesięcy, w czasie których należy osobom z ww. grup przedstawić *dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu, stażu, inną formę pomocy prowadzącą do aktywizacji zawodowej lub podjęcia działalności gospodarczej w ciągu czterech miesięcy od momentu utraty pracy lub zakończenia kształcenia formalnego*, w następujący sposób:

- w przypadku wsparcia udzielanego przez powiatowe urzędy pracy punkt startu dla uzyskania wsparcia w ramach Gwarancji dla młodzieży dla osób do 25 roku życia[4] jest liczony od dnia rejestracji w powiatowym urzędzie pracy osoby młodej jako bezrobotnej (lub poszukującej pracy w przypadku osoby niepełnosprawnej niepozostającej w zatrudnieniu), a dla osób powyżej 25 roku życia od dnia przystąpienia do projektu;
- w przypadku projektów wyłanianych w drodze konkursów organizowanych w ramach Gwarancji dla młodzieży, punktem startu jest dzień przystąpienia danej osoby do projektu;
- w przypadku osób w wieku od 15 do 24 lat z grupy tzw. NEET (niepracujący, niekształcący się lub nieszkolący się) kwalifikujących się do objęcia wsparciem przez OHP wskazany okres rozpoczyna się od dnia zgłoszenia przez te osoby gotowości do udziału w projekcie aktywizacji zawodowej lub społecznej, tj. od dnia podpisania przez osobę młodą do 25 roku życia deklaracji uczestnictwa w projekcie (w przypadku osób niepełnoletnich wymagany jest podpis rodzica lub opiekuna prawnego) do momentu przystąpienia do projektu.

W celu wdrożenia podstawowego elementu realizacji Gwarancji dla młodzieży w znowelizowanej w 2014 r. ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadzono przepis, zgodnie z którym publiczne służby zatrudnienia zobowiązane zostały do przedstawienia oferty pracy lub działań aktywizacyjnych osobie do 25. roku życia w ciągu czterech miesięcy (a nie jak wcześniej sześciu) od momentu rejestracji w urzędzie pracy.

W polskim planie realizacji Gwarancji dla młodzieży poza zdefiniowaniem adresatów działań aktywizacyjnych wskazano również realizatorów tych działań. Określono podział zadań pomiędzy poszczególnych realizatorów, zaproponowano działania które mogą być realizowane w partnerstwie, a także wskazano źródła finansowania działań aktywizacyjnych i określono sposób monitorowania ich realizacji.

W 2015 r. ze względu na uwarunkowania wynikające z zapisów Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, a także z uwagi na fakt, że dominującą grupą wśród młodych bezrobotnych są osoby do 30. roku życia przygotowana została aktualizacja *Planu realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce* polegająca na podniesieniu, z 25. do 30. roku życia, górnej granicy wieku odbiorców działań w ramach Gwarancji dla młodzieży.

W 2014 i 2015 roku adresatami działań realizowanych w ramach Gwarancji dla młodzieży w Polsce były osoby w wieku od 15. do 25. roku życia, ze szczególnym naciskiem na osoby z grupy tzw. NEET, a w przypadku działań skierowanych na wspieranie przedsiębiorczości młodych (pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego – BGK) kryterium wieku zostało poniesione do 30. roku życia. Od 2016 r. ze wszystkich działań aktywizacyjnych w ramach Gwarancji dla młodzieży będą mogły korzystać osoby w wieku od 15. do 30. lat.

Obecnie adresatów Gwarancji dla młodzieży w Polsce możemy podzieli na cztery podgrupy w zależności od rodzaju oferowanego wsparcia:

a) osoby bezrobotne do 25. roku życia, w szczególności zarejestrowane w powiatowych urzędach pracy, a po aktualizacji Planu osoby do 30. roku życia;

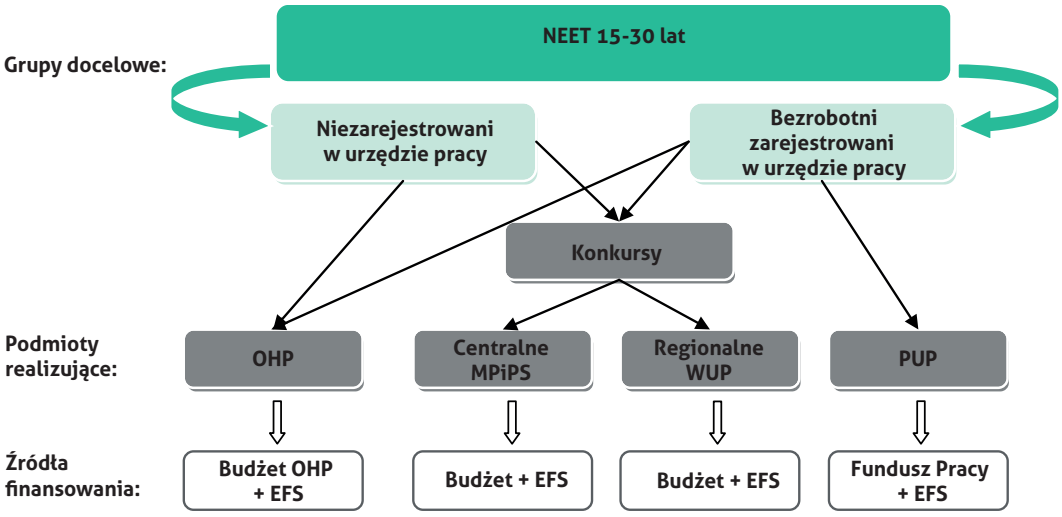
b) młodzież w wieku 15–17 lat przedwcześnie kończąca naukę (obejmowana wsparciem OHP);

c) osoby od 18. do 25. roku życia z grupy tzw. NEET (objęte również wparciem OHP lub wsparciem w ramach projektów wyłonionych w konkursach);

d) osoby w wieku od 18. do 30. roku życia objęte systemem pożyczkowym przez BGK.

[4] Zgodnie z zapisami w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Schemat 1. Wsparcie osób młodych w wieku 15–30 lat, które nie pracują, nie kształcą się i nie szkolą



Realizatorzy Gwarancji dla młodzieży w Polsce

Realizatorami Gwarancji dla młodzieży w Polsce są:

a) powiatowe urzędy pracy,
b) Ochotnicze Hufce Pracy,
c) Bank Gospodarstwa Krajowego,
d) Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i wojewódzkie urzędy pracy jako organizatorzy konkursów.

Należy zaznaczyć, że ze względu na przedłużający się okres negocjacji z Komisją Europejską Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w 2014 r. do realizacji Gwarancji dla młodzieży przystąpiły powiatowe urzędy pracy, Ochotnicze Hufce Pracy oraz Bank Gospodarstwa Krajowego.

Mimo że PO WER został przyjęty w grudniu 2014 r., tryb konkursowy nie był realizowany ze względu na brak wszystkich potrzebnych dokumentów i procedur. Całe wsparcie finansowe ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (łącznie ze środkami z Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych) znalazło się w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój, w którym jedna oś priorytetowa poświęcona została finansowaniu działań dla młodzieży. Wynegocjowany z Komisją Europejską Program jako beneficjentów pomocy wskazał osoby do 30. roku życia.

Konsekwencją była konieczność aktualizacji Planu realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce polegająca na dostosowaniu grup wiekowych objętych aktywizacją do PO WER, o czym wspomniałam wyżej.

Realizacja Gwarancji dla młodzieży w Polsce

Na schemacie 2 przedstawiono w najbardziej syntetyczny sposób instytucje i realizowane przez nie działania na rzecz młodzieży.

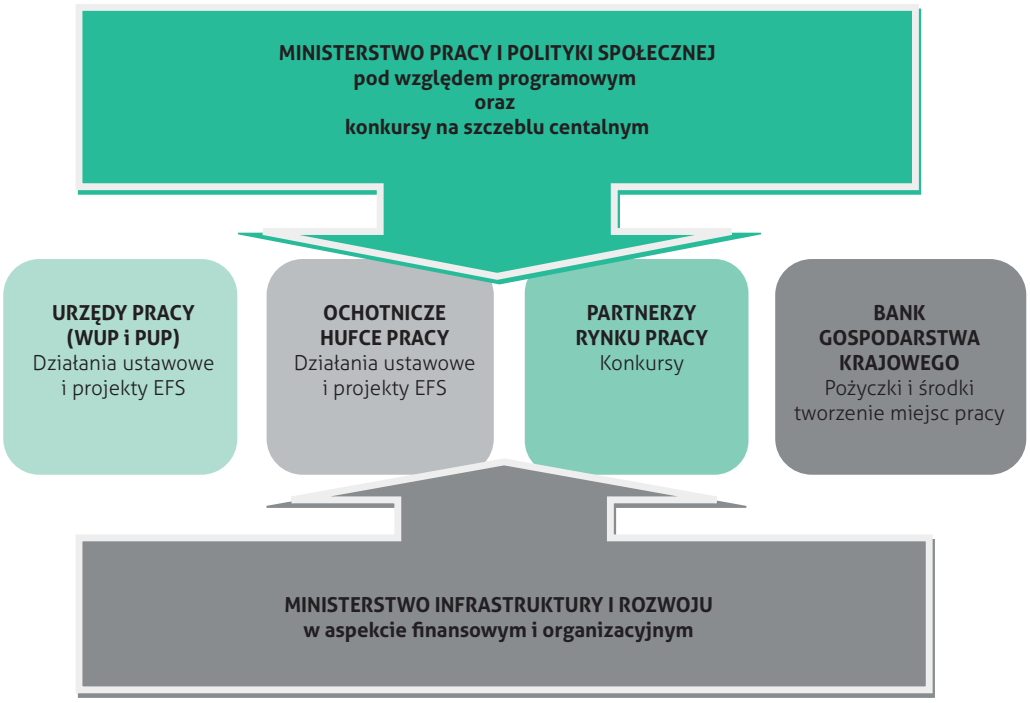
Działania podejmowane przez powiatowe urzędy pracy w ramach Gwarancji dla młodzieży

Wsparcie dla osób od 18. do 30. roku życia zarejestrowanych jako bezrobotne obejmuje pełen zakres dostępnych instrumentów i usług rynku pracy. Rodzaj wymaganego w indywidualnym przypadku wsparcia ustalany jest z zastosowaniem profilowania pomocy.

W przypadku młodzieży, poza usługami rynku pracy, czyli pośrednictwem pracy, poradnictwem zawodowym i informacją zawodową, organizacją szkoleń, pomocą w aktywnym poszukiwaniu pracy, szczególnie istotne są te usługi i instrumenty rynku pracy, które umożliwią jej zdobycie kwalifikacji lub doświadczenia zawodowego, tj.:

- staże, które służą nabyciu praktycznych umiejętności do wykonywania pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą. W przypadku osób bezrobotnych do 25. roku życia lub osób do 27. roku życia, po studiach staż ma wydłużoną formę i może trwać do 12 miesięcy, w pozostałych przypadkach do 6 miesięcy;
- przygotowanie zawodowe dorosłych które łączy w sobie praktykę w zawodzie z zajęciami

Schemat 2. Realizacja Gwarancji dla młodzieży w Polsce



teoretycznymi. Instrument ten realizowany bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą, według programu obejmującego nabywanie umiejętności praktycznych i wiedzy teoretycznej kończy się egzaminem;

- dofinansowanie studiów podyplomowych (do wysokości 300 proc. przeciętnego wynagrodzenia);
- sfinansowanie kosztów egzaminów umożliwiających uzyskanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, uprawnień zawodowych i uzyskania licencji zawodowych – do wysokości 100 proc. przeciętnego wynagrodzenia. Istnieje też możliwość sfinansowania kosztów dojazdu na tego typu egzaminy;
- dofinansowanie kosztów egzaminów oraz kosztów uzyskania licencji;
- pożyczka szkoleniowa, o którą mogą starać się bezrobotni, na sfinansowanie kosztów szkolenia do wysokości 400 proc. przeciętnego wynagrodzenia. Pożyczka jest nieoprocentowana, do spłacenia w ciągu 18 miesięcy;
- stypendium na kontynuowanie nauki.

Dodatkowo urzędy pracy oferują młodym bezrobotnym również inne działania wspierające aktywizację zawodową, takie m.in. jak:

- prace interwencyjne;
- dotacje na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej oraz sfinansowanie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanego z podjęciem działalności;
- prace społecznie użyteczne;
- programy specjalne.

Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie 27 maja 2014 r. rozszerzyła znacznie katalog instrumentów, które umożliwiają lepsze dostosowanie do potrzeb klientów, pomocy oferowanej przez powiatowe urzędy pracy, w szczególności osobom młodym. Przede wszystkim należy podkreślić, że osoby do 30. roku życia są zaliczane do grupy w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w związku z tym mają również pierwszeństwo w dostępie do usług aktywizacyjnych.

Wśród nowych instrumentów wsparcia zatrudnienia młodych pracowników wymienić należy refundację składek na ubezpieczenia społeczne za bezrobotnych do 30. roku życia podejmujących pierwszą pracę, co powinno mieć wpływ na ułatwienie zdobycia stażu zawodowego, a także wdrożenie nowych instrumentów wspierających zatrudnienie młodych ludzi na rynku pracy (bon szkoleniowy, stażowy, zatrudnieniowy, na zasiedlenie):

- Bon szkoleniowy jest formą wsparcia, stanowiącą gwarancję skierowania bezrobotnego na wskazane przez niego szkolenie oraz opłacenia kosztów, które zostaną poniesione w związku z podjęciem szkolenia. W ramach bonu istnieje

możliwość sfinansowania, do wysokości 100 proc. przeciętnego wynagrodzenia, kosztów jednego lub kilku szkoleń, w tym kosztów kwalifikacyjnego kursu zawodowego i kursu nadającego uprawnienia zawodowe.

- Bon stażowy jest formą wsparcia stanowiącą gwarancję skierowania bezrobotnego do odbycia stażu u pracodawcy wskazanego przez bezrobotnego na okres 6 miesięcy, o ile pracodawca zobowiąże się do zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu przez okres 6 miesięcy. Pracodawcy, który zatrudni bezrobotnego przez okres 6 miesięcy, otrzyma premię w wysokości 1500 zł.
- Bon zatrudnieniowy jest formą wsparcia adresowaną do absolwentów szkół wyższych, stanowiącą dla pracodawcy gwarancję refundacji przez okres 12 miesięcy, części kosztów wynagrodzenia wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne, w wysokości zasiłku dla bezrobotnych, w związku z zatrudnieniem bezrobotnego, któremu powiatowy urząd pracy przyznał bon. Pracodawca zobowiązany jest do dalszego zatrudniania skierowanego bezrobotnego przez okres co najmniej 6 miesięcy po zakończeniu okresu refundacji.
- Bon na zasiedlenie jest formą wsparcia adresowaną do bezrobotnych podejmujących zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą poza miejscem dotychczasowego zamieszkania.

Dzięki wprowadzeniu nowych instrumentów aktywizacyjnych urzędy pracy mają możliwość kierować do młodych bezrobotnych pomoc adekwatną do ich potrzeb.

Działania podejmowane przez Ochotnicze Hufce Pracy w ramach Gwarancji dla młodzieży

Działania OHP skupione są przede wszystkim na wsparciu dwóch grup: osób młodych w wieku 15–17 lat zaniedbujących obowiązek szkolny lub obowiązek nauki oraz osób młodych w wieku 18–25 lat pozostających bez zatrudnienia, nie posiadających kwalifikacji zawodowych i doświadczenia zawodowego lub posiadających kwalifikacje zawodowe nieodpowiadające wymogom rynku pracy. Szczególną troską OHP obejmują osoby – z obu wymienionych wyżej grup wiekowych – zamieszkujące tereny wiejskie oraz mniejsze miejscowości.

Wsparcie dla osób młodych w wieku 15–17 lat ma na celu przywrócenie młodzieży NEET's do systemu kształcenia. W odniesieniu do osób przedwcześnie kończących naukę, zaniedbujących obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, zagrożonej wykluczeniem społecznym, która ma problemy z odnalezieniem się na rynku pracy i usamodzielnieniem, działania Ochotniczych Hufcach Pracy koncentrują się na udzielaniu wsparcia prowadzącego do podjęcia nauki lub szkolenia bądź nabycia kwalifikacji zawodowych poprzez udział w kwalifikacyjnych kursach zawodowych oraz nabycia elementarnych kompetencji społecznych.

Wobec osób ze starszej grupy wiekowej realizowane jest wsparcie polegające na umożliwieniu im zdobycia zawodu, zmiany zawodu lub podwyższenia posiadanych kwalifikacji zawodowych, zdobycia doświadczenia zawodowego i podjęcia pracy zmierzającego do ich usamodzielnienia. Prowadzone są też działania umożliwiające kształtowanie tzw. kompetencji miękkich. Osoby młode, o ile występuje taka potrzeba, uzyskują dodatkowe wsparcie socjalne.

Wsparcie dla tej grupy wiekowej może mieć charakter standardowy lub pogłębiony /kompleksowy.

Wsparcie standardowe skierowane jest do nieuczącej się i niepracującej młodzieży, wymagającej pomocy w aktywizacji zawodowej. Jest ono poprzedzone diagnozą sytuacji zawodowej i osobistej osoby młodej (tj. wiedzy, umiejętności oraz potencjału, jak również oceną rozpoznania sytuacji rodzinnej uczestnika). Diagnoza wykorzystywana jest do zaprojektowania form wsparcia adekwatnych do indywidualnych potrzeb. Jeżeli wynika z niej, że dla danej osoby wystarczające jest zaproponowanie dobrej jakości oferty zatrudnienia lub innej formy pomocy prowadzącej do zatrudnienia, samozatrudnienia lub aktywizacji zawodowej zastosowana zostanie tzw. interwencja standardowa obejmująca:

- pośrednictwo pracy i pośrednictwo w zakresie organizacji staży i praktyk,
- poradnictwo zawodowe i informację zawodową (forma indywidualna i grupowa),
- naukę aktywnego poszukiwania pracy (zajęcia aktywizacyjne, warsztaty z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, konsultacje indywidualne).

Wsparcie pogłębione/kompleksowe obejmuje wszystkie formy pomocy, które zostaną zidentyfikowane dla danej osoby jako niezbędne w celu poprawy jej sytuacji na rynku pracy lub uzyskania zatrudnienia (finansowane ze środków krajowych oraz unijnych). Wsparcie to adresowane jest do osób znajdujących się

w szczególnie trudnej sytuacji, które napotykają na szereg problemów związanych z wejściem lub utrzymaniem się na rynku pracy. Trudności te mogą być związane np. z brakiem kwalifikacji zawodowych i doświadczenia zawodowego z kwalifikacjami niedopasowanymi do potrzeb rynku pracy lub brakiem doświadczenia zawodowego.

Podejmowane działania koncentrują się głównie na umożliwieniu zdobycia zawodu, zmianie zawodu lub podwyższeniu posiadanych kwalifikacji zawodowych, zdobyciu doświadczenia zawodowego i podjęciu pracy prowadzącemu do usamodzielnienia się młodej osoby. Dlatego też formami wsparcia w tym obszarze są szkolenia zawodowe, staże zawodowe u pracodawców, elementy wsparcia zatrudnienia oraz usługi poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy, a dodatkowo tajże treningi aktywnego poszukiwania pracy (zajęcia aktywizacyjne, szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, dostęp do informacji i elektronicznych baz danych służących uzyskaniu umiejętności poszukiwania pracy).

Zatem działania w tym obszarze również stanowią odpowiedź na problem pozostawania poza zatrudnieniem nie tylko nisko wykwalifikowanych młodych osób, które przedwcześnie zakończyły naukę, ale również coraz większej grupy absolwentów szkół, którzy mają trudności ze znalezieniem pierwszej pracy.

W ramach proponowanych działań wsparcie jest realizowane również na terenach wiejskich i w małych miejscowościach.

Należy zaznaczyć, że łączna liczba objętych aktywizacją w 2014 r. wyniosła 71 004 osoby. Natomiast w ramach projektów aktywizacji społeczno-zawodowej realizowanych przez OHP i finansowanych ze środków EFS wsparcie otrzymało 7477 osób.

Działania realizowane w trybie konkursowym

Zgodnie z Planem realizacji Gwarancji dla młodzieży *w Polsce* jednym z rodzajów wsparcia adresowanego do osób młodych są działania aktywizacyjne prowadzone w projektach współfinansowanych z EFS wybieranych w konkursach. Konkursy mogą być ogłaszane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i przez wojewódzkie urzędy pracy.

Bardzo ważne, ale też trudne do zdefiniowania było ustalenie różnic pomiędzy konkursami ogłaszanymi centralnie i konkursami regionalnymi, czyli określenie tzw. linii demarkacyjnej. Przyjęto, że jednoznaczny podział można uzyskać jedynie poprzez wskazanie grup osób, do których kierowane będzie wsparcie z poziomu centralnego i w regionach.

Ustalono, że:

I. W konkursach centralnych aktywizowane będą następujące grupy młodych:

- młodzież zastępcza opuszczająca pieczę (do roku po opuszczeniu instytucji pieczy) ze szczególnym uwzględnieniem:
  - wychowanków pieczy zastępczej powyżej 15. roku życia, którzy po zakończeniu pobytu w instytucjach pieczy zastępczej powrócili do rodzin naturalnych,
  - wychowanków pieczy zastępczej powyżej 18. roku życia, którzy założyli własne gospodarstwo domowe,
  - wychowanków pieczy zastępczej powyżej 18. roku życia, którzy usamodzielniają się i mają trudności ze znalezieniem zatrudnienia po zakończeniu pobytu w instytucjach pieczy zastępczej;
- matki opuszczające pieczę zastępczą (do roku po opuszczeniu instytucji pieczy);
- absolwenci młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii (do roku po opuszczeniu);
- absolwenci specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych i specjalnych ośrodków wychowawczych (do roku po opuszczeniu);
- matki przebywające w domach samotnej matki;
- osoby młode opuszczające zakłady karne lub areszty śledcze (do roku po opuszczeniu).

II. Konkursy regionalne są:

- adresowane do wszystkich młodych zaliczanych do kategorii NEET, którzy nie przekroczyli 30. roku życia, ze szczególnym uwzględnieniem biernych zawodowo i niezarejestrowanych jako bezrobotni. Moment startu dla 4 miesięcy będzie liczony od dnia przystąpienia osoby do projektu;
- dopasowane do potrzeb regionalnego rynku pracy.

Konkursy centralne

W maju br. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ogłosiło konkurs centralny na działania aktywizacyjne dla osób młodych. Aktywizacją w ramach projektów w nim wyłonionych mogą być objęte osoby z grup wskazanych w „linii demarkacyjnej".

Przedmiotem konkursu centralnego są projekty dotyczące wsparcia indywidualnej i kompleksowej aktywizacji zawodowo-edukacyjnej osób młodych (bezrobotnych, biernych zawodowo oraz poszukujących pracy, w tym w szczególności niezarejestrowanych w urzędzie pracy) poprzez:

- instrumenty i usługi rynku pracy służące indywidualizacji wsparcia oraz pomocy w zakresie określenia ścieżki zawodowej (obligatoryjne);
- instrumenty i usługi rynku pracy skierowane do osób, które przedwcześnie opuszczają system edukacji lub osób, u których zidentyfikowano potrzebę uzupełnienia lub zdobycia nowych umiejętności i kompetencji;
- instrumenty i usługi rynku pracy służące zdobyciu doświadczenia zawodowego wymaganego przez pracodawców;
- instrumenty i usługi rynku pracy służące wsparciu mobilności międzysektorowej i geograficznej (uwzględniając mobilność zawodową na europejskim rynku pracy za pośrednictwem sieci EURES);
- instrumenty i usługi rynku pracy skierowane do osób niepełnosprawnych;
- instrumenty i usługi rynku pracy służące rozwojowi przedsiębiorczości i samozatrudnienia.

Drugi konkurs centralny został skierowany do partnerstw działających lokalnie i regionalnie w obszarze rynku pracy – po jednym w każdym województwie, które będą mogły otrzymać wsparcie na wypracowanie zestawów rekomendacji (po jednym przez każde partnerstwo) służących aktywizacji osób młodych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy do wykorzystania przez instytucje rynku pracy przy udzielaniu wsparcia tym osobom.

Konkursy regionalne

Należy podkreślić, że jeszcze w trakcie negocjacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w IV kwartale 2014 r. wojewódzkie urzędy pracy we współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej rozpoczęły prace przygotowawcze do organizacji konkursów regionalnych. Badały w regionach potrzeby i priorytety osób młodych w kontekście ich aktywizacji oraz identyfikowały możliwości dotarcia do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Organizowały akcję informacyjno-promocyjną i na stronach internetowych publikowały informacje na temat możliwości wsparcia w ramach Gwarancji dla młodzieży. Opracowywały też założenia do przyszłych konkursów.

Pierwsze konkursy regionalne zostały uruchomione w II i III kwartale 2015 r. Ostatnie będą uruchomione w IV kwartale.

Przewidują one, że wsparcie w projektach adresowane do osób młodych obejmować będzie m.in.:

- opracowanie indywidualnego planu działania, który stanowi indywidualny schemat kroków koniecznych do poprawy sytuacji danej osoby na rynku pracy;
- doradztwo zawodowe co do wyboru zawodu zgodnego z posiadanymi umiejętnościami i możliwościami, pomoc w planowaniu kariery zawodowej, a także bezpośrednią pomoc w znalezieniu pracy;
- szkolenia, kursy zawodowe czy studia podyplomowe w celu zdobycia przez osoby młode niezbędnych kwalifikacji do wykonywania danego zawodu czy podwyższenia już posiadanych kompetencji;
- staże i praktyki zawodowe u pracodawców służące zdobyciu niezbędnego doświadczenia zawodowego, którego brak stanowi barierę w znalezieniu pracy;
- dotacje na założenie własnej działalności gospodarczej oraz doradztwo i szkolenia mające na celu zdobycie niezbędnej wiedzy do prowadzenia własnej firmy, a także pokrycie kosztów ubezpieczeń społecznych przez okres 12 miesięcy.

W ramach tych projektów mogą być realizowane również działania skierowane bezpośrednio do pracodawców, które mają zachęcić ich do zatrudnienia ludzi młodych. Pracodawca, który zdecyduje się zatrudnić osobę młodą, będzie mógł liczyć na zwrot części kosztów jej zatrudnienia oraz otrzyma środki na wyposażenie stanowiska pracy dla tej osoby.

Jeśli osobie młodej uda się znaleźć pracę w innej miejscowości i będzie chciała ją podjąć, może również liczyć na dodatkowe wsparcie m.in. w postaci pokrycia kosztów dojazdu do pracy lub wstępnego zagospodarowania w nowym miejscu zamieszkania.

Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)

Kolejnym elementem planu realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce jest program pożyczkowy dla studentów i absolwentów „Pierwszy biznes – Wsparcie w starcie" realizowany we współpracy z BGK. W ramach programu studenci i absolwenci (do 2 lat od uzyskania dyplomu) mogą uzyskać pożyczkę w wysokości do 20-krotności przeciętnego wynagrodzenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz pożyczkę w wysokości do

6-krotności przeciętnego wynagrodzenia na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego. Pożyczki oprocentowane są na bardzo preferencyjnych warunkach (0,25 stopy redyskonta weksli NBP), a ich spłata rozłożona jest na 7 lat. Istnieje możliwość uzyskania rocznej karencji w spłacie kapitału.

W pierwszym etapie realizacji programu do dyspozycji postawiono środki Funduszu Pracy w wysokości 141,5 mln zł. W 2015 roku program został dodatkowo zasilony kwotą 27,3 mln zł. Zainteresowani złożyli 1110 wniosków o pożyczkę na kwotę 68 mln zł, z czego zawarto 608 umów na kwotę 35,9 mln zł.

W latach 2014–2021 przewiduje się na realizację programu przekazanie do BGK środków w wysokości 500 mln zł.

Należy podkreślić, że o sukcesie Programu świadczy nie tylko liczba złożonych wniosków i przyznanych pożyczek, ale także duże zainteresowanie. W ciągu pierwszych pięciu miesięcy funkcjonowania strony internetowej wsparciewstarcie.bgk.pl liczba jej odsłon wynosiła ponad 110 tys.

Monitorowanie wdrażania Gwarancji dla młodzieży

Monitorowanie wdrażania Gwarancji dla młodzieży prowadzone jest dwutorowo. Na szczeblu europejskim Komisja Europejska prowadzi coroczne monitorowanie postępu realizacji Gwarancji dla młodzieży. Po przeprowadzonym jesienią 2014 r. wstępnym badaniu wdrażania Gwarancji i określeniu metodologii zbierania danych, od 2015 r. monitorowanie postępu w ich realizacji prowadzone jest w cyklu rocznym. Prezentacja oficjalnych, zestandaryzowanych danych za rok 2014 planowana jest na początek 2016 r.

Na potrzeby krajowe w cyklach półrocznych MPiPS zbiera informacje dotyczące efektów wdrażania Gwarancji dla młodzieży przez wszystkie zaangażowane instytucje.

Ponadto Minister Pracy i Polityki Społecznej zarządzeniem z dnia 24 lipca 2015 r. powołał Zespół monitorujący Gwarancje dla młodzieży. Rozporządzenie sformalizowało i usankcjonowało współpracę Ministerstwa z organizacjami młodzieżowymi i młodzieżowymi strukturami partnerów społecznych. Do zadań Zespołu należy opiniowanie działań podejmowanych w ramach realizacji Gwarancji, a także sporządzania sprawozdań z postępu prac oraz proponowanie nowych rozwiązań. Dodatkowo Zespół ma za zadanie upowszechniać i promować działania w ramach Gwarancji dla młodzieży. Zespół rozpoczął działanie we wrześniu br.

* * *

Od momentu rozpoczęcia wdrażania Gwarancji dla młodzieży w styczniu 2014 r. sytuacja młodych na rynku pracy w Polsce uległa znacznej poprawie.

Według danych Eurostatu, w końcu września 2015 r. stopa bezrobocia osób do 25. roku życia wyniosła 19,3 proc., czyli była aż o 4,0 pkt. proc. niższa niż we wrześniu 2014 r. i aż o 7,4 pkt. proc. niższa niż w grudniu 2013 r.

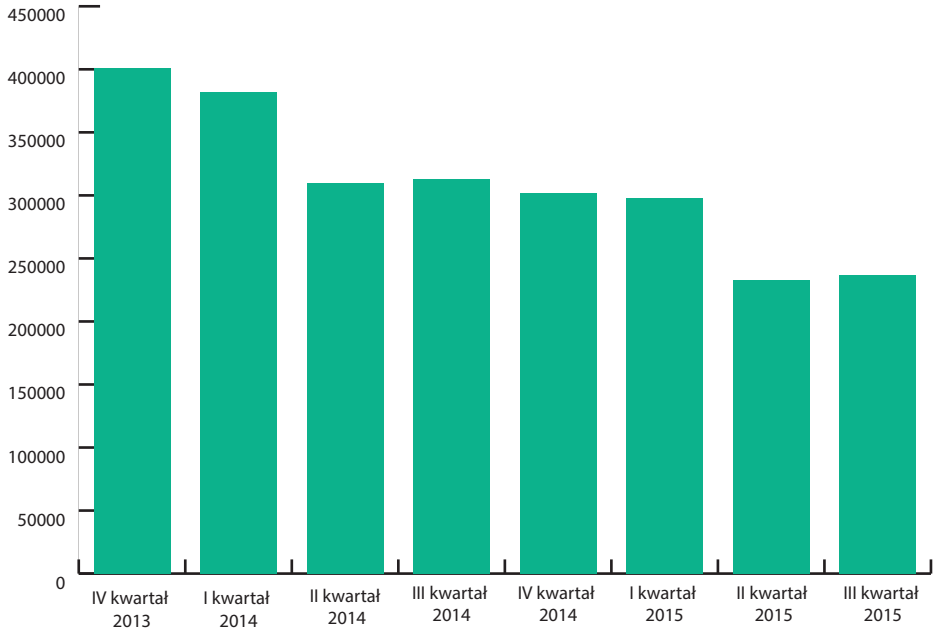
Ten sam trend pokazują dane dotyczące zarejestrowanych bezrobotnych do 25. roku życia. W ciągu 21 miesięcy ich liczba zmalała niemal o połowę – z 401 tys. do 237 tys.

Analizując dane z przeprowadzonych dotychczas monitoringów wdrażania Gwarancji dla młodzieży w Polsce, można stwierdzić, że wsparcie otrzymuje większość młodych osób, które zgłaszają się do urzędów pracy i OHP. Blisko 60 proc. spośród nich zostaje objęta aktywizacją finansowaną ze środków krajowych lub EFS.

Szybko rośnie zainteresowanie nowymi narzędziami wprowadzonymi w ramach reformy rynku pracy. W ciągu 7 miesięcy 2014 r. (tj. od wejścia w życie znowelizowanej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) z bonów skorzystało 16 tys. młodych osób, a wg danych z trzech kwartałów 2015 r. liczba ta wyniosła ponad 35,5 tys. osób.

Realizacja programu pożyczkowego wskazuje, że pomoc w formie niskooprocentowanych pożyczek jest instrumentem trafionym, skutecznym i użytecznym. Jest to atrakcyjny instrument, który odpowiada rzeczywistym potrzebom grupy docelowej, spełnia ich oczekiwania oraz przyczynia się do wzrostu przedsiębiorczości. Należy też zauważyć, że dotychczas brakowało instrumentu wsparcia kierowanego do ludzi młodych, przedsiębiorczych, którzy w trakcie edukacji lub bezpośrednio po jej zakończeniu szukają swojego miejsca na rynku pracy.

Wykres 1. Liczba bezrobotnych poniżej 25 roku życia zarejestrowanych w urzędach pracy – stan na koniec okresu



Źródło: MRPiPS.

Zasadniczym problemem pozostaje opóźnienie przyjęcia Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Z tego względu realizacja projektów konkursowych dopiero się rozpoczyna, a dotychczasowa realizacja Gwarancji dla młodzieży w Polsce opierała się niemal wyłącznie na środkach krajowych.

Dużym zainteresowaniem wśród podmiotów uprawnionych do udziału cieszy się konkurs centralny. Szczegółowe informacje o skali zainteresowania i liczbie złożonych wniosków będą znane po zamknięciu naboru konkursu, zaś pierwsze efekty konkursu zostaną przedstawione w I kwartale 2016 r., tj. po rozpoczęciu realizacji przyjętych do dofinansowania projektów.

Można zatem stwierdzić, że obok obserwowanej ostatnio wyraźnej poprawy koniunktury na rynku pracy w Polsce, z pewnością na obecny rekordowy spadek bezrobocia wśród osób młodych miało także wpływ rozpoczęcie realizacji Gwarancji wraz z początkiem 2014 r.

Summary

The article refers to the European Commission's initiative to establish a Youth Guarantee (YG), ie. addressed to the EU Member States the request ensuring that the young people aged below 25 – who are not in employment, education or training – receive a good quality offer of employment, continued education, an apprenticeship or a traineeship within a period of four months of becoming unemployed or leaving formal education.
Responding to this request, the Ministry of Labour and Social Policy, in cooperation with the Ministry of Infrastructure and Development in 2013 have developed *Youth Guarantee Implementation Plan in Poland*, in which inter alia: the manner how to determined the period of four months during which *a good quality offer of employment, continued education, an apprenticeship or a traineeship, other assistance leading to the professional activation or taking up the business activity* should be provided to the people from above mentioned group was defined, depending on the institution which will be involved to support young people.

The Plan describes in detail the individual implementers of activation measures undertaken for young people, ie. the Ministry of Labour and Social Policy, regional and local labour offices, Voluntary Labour Corps and Bank Gospodarstwa Krajowego.
The update of the Plan prepared in 2015 was also described. The update was to increase the upper limit for YG beneficiaries of from 25 to 30 years of age.
The article concludes with a short summary containing information on the changing situation of young people on the labor market and the most popular activation measures within YG.

Key words

Youth Guarantee, young people aged below 25 – who are not in employment, education or training

Więcej o autorze

Dorota Pasterczyk
zastępca dyrektora Departamentu Rynku Pracy, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

ukończyła ekonomię na Uniwersytecie Warszawskim i studia podyplomowe z zakresu zarządzania rynkiem pracy na Uniwersytecie Warszawskim. Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej ukończyła kolejne studia podyplomowe z zakresu funkcjonowania Unii Europejskiej zorganizowane w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Przedmiotem jej zainteresowań zawodowych i specjalizacji są zagadnienia ekonomiczno-społeczne.
Od 1992 r. związana jest z resortem pracy. Od 1992 roku pracowała w Departamencie Zatrudnienia w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W latach 1993–2002 była zatrudniona w Krajowym Urzędzie Pracy, w Departamencie Pośrednictwa Pracy. Po likwidacji Krajowego Urzędu Pracy wróciła do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i pracuje w Departamencie Rynku Pracy. Początkowo zatrudniona była na stanowisku głównego specjalisty, następnie naczelnika wydziału, a od 2009 r. pełni funkcję zastępcy dyrektora Departamentu Rynku Pracy. Koordynuje również prace związane z przygotowaniem posiedzeń Rady Rynku Pracy – organu opiniodawczo-doradczego ministra właściwego ds. pracy.

Zwolnienia grupowe i zapowiedzi zwolnień grupowych w okresie trzech kwartałów 2015 r.

Justyna Majewska-Łoza
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

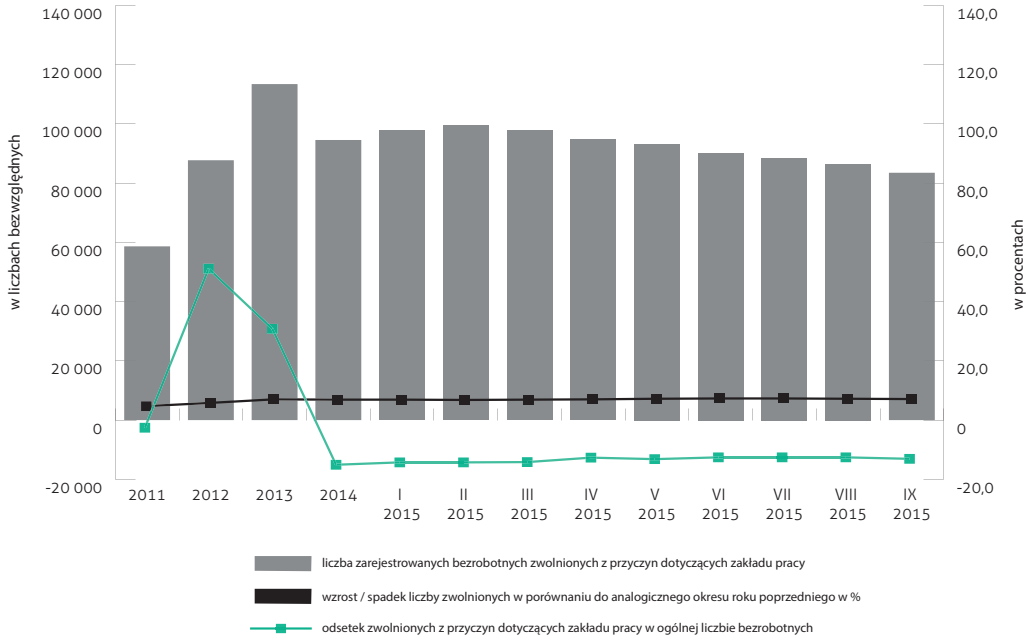
Dane z końca września 2015 r. pokazują, że w ciągu roku liczba osób zwolnionych z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy spadła o blisko jedną szóstą.

Na koniec września br. w urzędach pracy zarejestrowanych było 1539,4 tys. osób, czyli w skali roku spadek wyniósł 282,6 tys. osób, tj. 15,5 proc. oznacza to, że liczba bezrobotnych poprzednio pracujących zmniejszyła się o 13,9 proc., zaś liczba dotychczas niepracujących spadła o 22,8 proc. Poziom bezrobocia rejestrowanego obniżył się we wszystkich województwach. Spadek kształtował się w przedziale od 10,6 proc. w podkarpackim do 21,4 proc. w dolnośląskim.

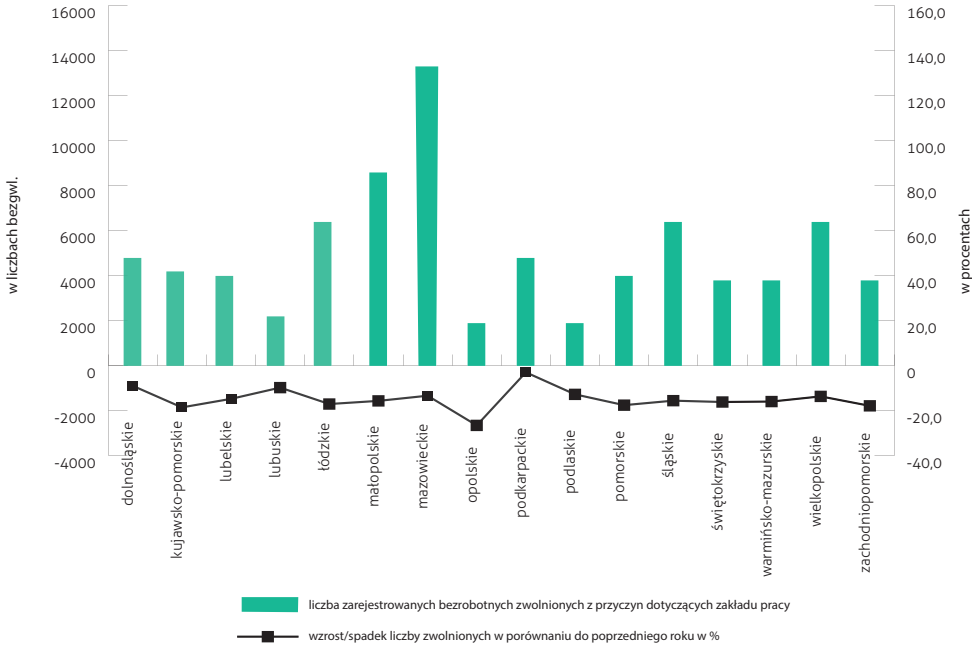
Stopa bezrobocia w końcu września br. wyniosła 9,7 proc. i była o 1,8 pkt. proc. niższa niż przed rokiem. Wskaźnik bezrobocia obniżył się we wszystkich województwach (najbardziej w kujawsko-pomorskim o 2,7 pkt. proc., najmniej w lubelskim o 1,3 pkt. proc.).

W końcu września br. w urzędach pracy zarejestrowanych było 83,5 tys. osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy (wobec 97,8 tys. rok wcześniej). Tym samym w ciągu roku grupa ta zmniejszyła się o 14,3 tys. osób, tj. o 14,6 proc. Spadek nastąpił we wszystkich województwach. W porównaniu do sierpnia br. liczba zwolnionych bezrobotnych zmalała o 3,4 proc. Odsetek osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy w ogólnej liczbie zarejestrowa-

Wykres 1. Zwolnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy według stanu na koniec okresu sprawozdawczego w latach 2011–2015 (wg MRPiPS)



Wykres 2. Zwolnieni z przyczyn dotyczących zakładu pracy na koniec września 2015 r. (wg MRPiPS)



nych bezrobotnych wyniósł na koniec września br. 5,4 proc. (podobnie jak rok wcześniej).

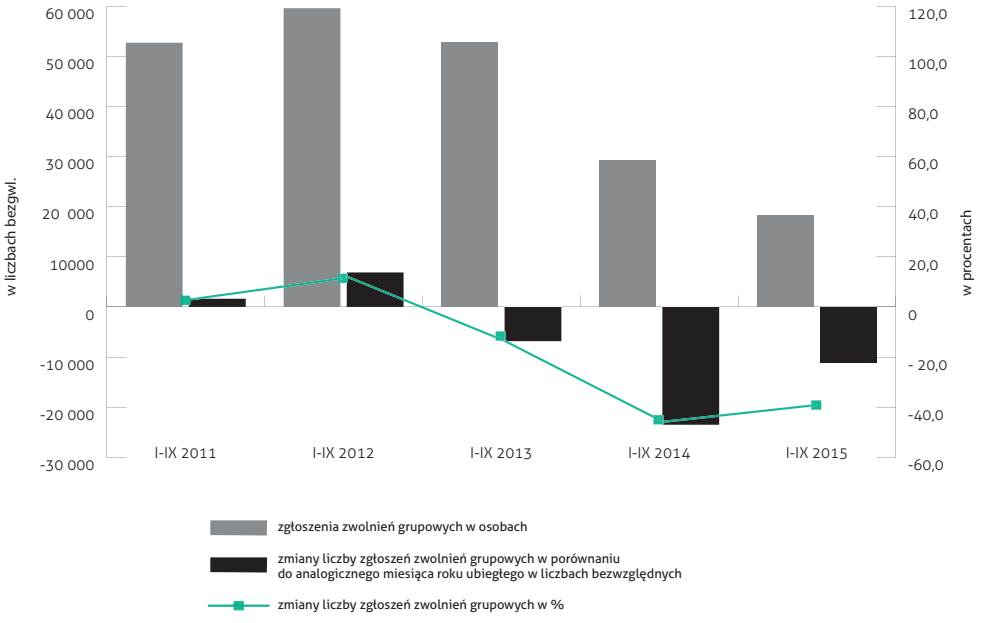
Najwięcej osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy w końcu września br. zarejestrowanych było w województwach:

- mazowieckim – 13,2 tys. osób (6,0 proc. ogółu bezrobotnych w województwie);
- małopolskim – 8,7 tys. osób (7,4 proc.);
- śląskim – 8,3 tys. osób (5,5 proc.).

Najmniej osób zwolnionych w omawianym trybie zarejestrowanych było w województwach:

- podlaskim – 1,8 tys. osób (3,4 proc. ogółu bezrobotnych w województwie);
- opolskim – 1,9 tys. osób (5,6 proc.);
- lubuskim – 2,5 tys. osób (6,4 proc.).

Wykres 3. Zgłoszenia zwolnień grupowych w okresie sprawozdawczym (wg MRPiPS)



Według stanu na koniec września 2015 r. 206 zakładów pracy zamierzało zwolnić 25,2 tys. osób. Dane dotyczą zgłoszeń aktualnych, pomniejszonych o te, z których realizacji pracodawca zrezygnował bądź już je zrealizował. Należy zauważyć, że generalnie zakłady zgłaszające zamiar dokonania zwolnień określają często bardzo szerokie ramy czasowe. Oznacza to, że planowane zwolnienia rozkładają się w czasie, to z kolei pozwala przypuszczać, że część tych zwolnień może nie zostać zrealizowana. Należy pamiętać, że pracodawcy często rezygnują z zamiaru dokonania zwolnienia, bądź liczba zwolnionych osób jest niższa od początkowych zamierzeń. Często zdarza się, że osoby są zgłoszone do zwolnienia, ake pracodawca nie realizuje tych zgłoszeń lecz decyduje się na zmianę warunków pracy i płacy tych osób. Jeśli zaproponowana przez pracodawcę zmiana warunków pracy i płacy zostanie zaakceptowana przez pracowników, nie zostają oni zwolnieni. Dlatego też stan tzw. aktualnych zgłoszeń zwolnień w końcu września br. był wyższy niż przed rokiem, kiedy to 249 zakładów pracy zamierzało zwolnić 22,3 tys. pracowników.

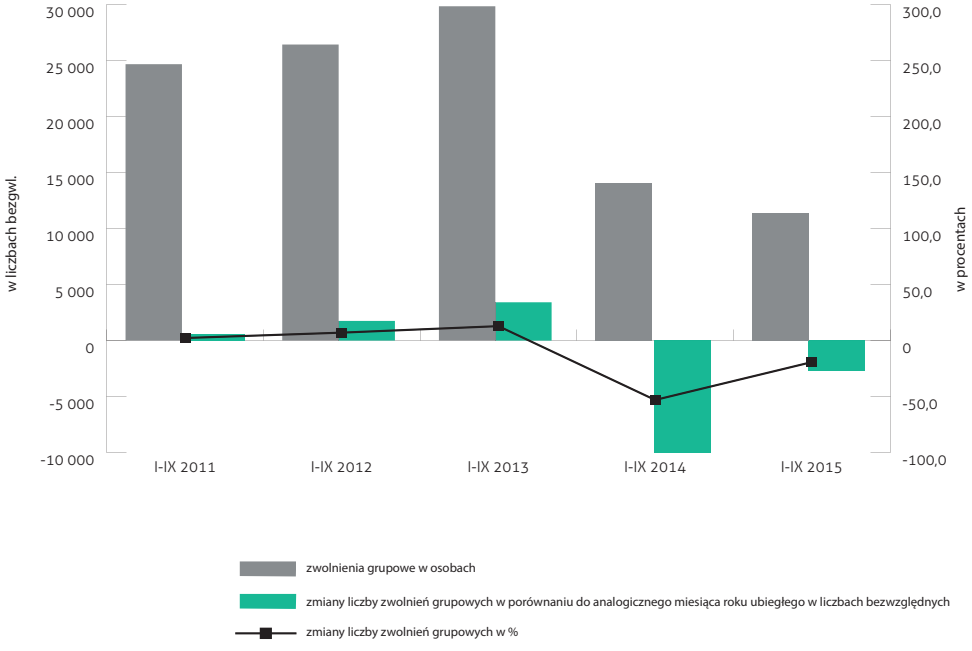
Porównując skalę zgłoszeń zwolnień w okresie od stycznia do września 2015 r. z analogicznym okresem 2014 r. odnotowujemy zdecydowaną poprawę sytuacji. W okresie ostatnich 9 miesięcy tego roku zakłady pracy zgłosiły zamiar zwolnienia 18,2 tys. pracowników (rok wcześniej było to 29,2 tys. osób), zatem spadek wyniósł 37,7 proc., tj. 11 tys. osób. Zgłoszenia dotyczyły w większości zakładów pracy z sektora prywatnego (16,3 tys. osób, tj. 89,3 proc. wszystkich zgłoszeń).

W okresie trzech kwartałów br. pracodawcy zwolnili 11,3 tys. pracowników (rok wcześniej było to 14 tys. osób), odnotowano zatem spadek zwolnień grupowych o 19,2 proc., tj. o 2,7 tys. osób. Zwolnień dokonywały firmy przede wszystkim z sektora prywatnego (10,3 tys. osób, tj. 91,2 proc. wszystkich zwolnień). Zwolnienia grupowe stanowiły 62,2 proc. zgłoszeń zwolnień grupowych w tym okresie.

Oprócz danych ze statystyki publicznej Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dodatkowo monitoruje kwestię zwolnień grupowych. Z prowadzonego monitoringu wynika, że zgłoszenia zwolnień w okresie od stycznia do września br. pochodziły przede wszystkim od pracodawców prowadzących działalność w sekcjach:

- przetwórstwo przemysłowe (zgłoszono do zwolnienia 5,8 tys. osób, tj. 31,7 proc. wszystkich zgłoszeń zwolnień w tym okresie);
- działalność finansowa i ubezpieczeniowa (4,5 tys. osób, tj. 24,5 proc.);
- handel hurtowy i detaliczny (1,3 tys. osób, tj. 7,2 proc.);

Wykres 4. Zwolnienia grupowe w okresie sprawozdawczym (wg MRPiPS)



- działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca (1,1 tys. osób, tj. 6,2 proc.);
- budownictwo (1,1 tys. osób, tj. 6,2 proc.).

Analizując poszczególne działy według PKD w okresie trzech kwartałów br., najwięcej zgłoszeń pochodziło od pracodawców prowadzących działalność zaliczaną do działów zajmujących się:

- finansową działalnością usługową, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszów emerytalnych (zgłoszono do zwolnienia 3518 osób);
- produkcją pozostałego sprzętu transportowego (zgłoszono 864 osoby);
- produkcją artykułów spożywczych (zgłoszono 838 osób);
- produkcją urządzeń elektrycznych (zgłoszono 818 osób);
- handlem detalicznym, z wyłączeniem handlu detalicznego pojazdami samochodowymi (zgłoszono do zwolnienia 811 osób);
- wytwarzaniem i zaopatrywaniem w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych (zgłoszono do zwolnienia 780 osób);
- działalnością wspomagającą usługi finansowe oraz ubezpieczenia i fundusze emerytalne (zgłoszono do zwolnienia 696 osób);
- produkcją metali (zgłoszono do zwolnienia 580 osób).

Sytuacja na rynku pracy w Polsce pozostaje zróżnicowana terytorialnie. Wykres nr 5 przedstawia w jakich działach gospodarki narodowej zanotowano najwyższą liczbę zgłoszeń zwolnień w okresie styczeń-wrzesień 2015 r. w poszczególnych województwach.

Z liczby 11,3 tys. osób objętych zwolnieniami grupowymi w okresie 9 miesięcy br. najwięcej osób zwolniono z zakładów prowadzących działalność zaliczaną do sekcji:

- przetwórstwo przemysłowe (5,3 tys. osób zwolnionych, tj. 47 proc. wszystkich zwolnień grupowych);
- działalność finansowa i ubezpieczeniowa (1,5 tys. osób zwolnionych, tj. 13,4 proc.);
- handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle (1,0 tys. osób zwolnionych, tj. 9,2 proc.);
- informacja i komunikacja (0,9 tys. osób zwolnionych, tj. 8,4 proc.);
- budownictwo (0,8 tys. osób zwolnionych, tj. 7,1 proc.).

W okresie trzech kwartałów 2015 r. zwolnień dokonywali przede wszystkim pracodawcy prowadzący działalność zaliczaną do następujących działów PKD:

- finansowa działalność usługowa, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszów emerytalnych (zwolniono 1182 osoby);

Mapa 1. Zgłoszenia zwolnień w okresie 9 miesięcy 2015 r. z wyszczególnieniem działów, w których zgłoszono najwięcej zwolnień w poszczególnych województwach (wg MRPiPS)



Mapa 2. Zwolnienia w okresie od stycznia do września 2015 r. z wyszczególnieniem działów, w których dokonano najwyższych zwolnień w poszczególnych województwach wg MRPiPS (na podstawie wcześniejszych zgłoszeń)



- produkcja pozostałego sprzętu transportowego (zwolniono 908 osób);
- produkcja urządzeń elektrycznych (zwolniono 794 osoby);
- produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych (zwolniono 647 osób);
- telekomunikacja (zwolniono 642 osoby);
- handel detaliczny, z wyłączeniem handlu detalicznego pojazdami samochodowymi (zwolniono 640 osób);
- produkcja artykułów spożywczych (zwolniono 540 osób).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt. 7 oraz art. 9 ust. 1 pkt. 10 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy, należy do zadań samorządu województwa oraz samorządu powiatu. Warto także przypomnieć, że zgodnie z art. 70 ust. 1 ww. ustawy, pracodawca zamierzający zwolnić co najmniej 50 pracowników w okresie 3 miesięcy jest obowiązany uzgodnić z powiatowym urzędem pracy właściwym dla siedziby tego pracodawcy lub ze względu na miejsce wykonywania pracy, zakres i formy pomocy dla zwalnianych pracowników, dotyczące w szczególności: pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego czy szkoleń. Ponadto w przypadku zwolnienia monitorowanego pracodawca jest yobowiązany podjąć działania polegające na zapewnieniu pracownikom przewidzianym do zwolnienia lub będącym w trakcie wypowiedzenia, lub w okresie 6 miesięcy po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego usług rynku pracy realizowanych w formie programu. Program może być realizowany przez powiatowy urząd pracy, agencję zatrudnienia lub instytucję szkoleniową. Program może być finansowany przez pracodawcę i odpowiednie jednostki administracji publicznej lub na podstawie porozumienia organizacji i osób prawnych z udziałem pracodawcy.

Od początku br. programami zwolnień monitorowanych objęto 3,6 tys. osób (rok wcześniej 2,9 osób). Najczęstszą formą pomocy oferowaną przez pracowników urzędów były standardowe działania obejmujące pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informacje o prowadzonych szkoleniach.

Na zakończenie warto odnotowa, że podawana w opracowaniu, na podstawie sprawozdania MPiPS-01 o rynku pracy dla województw i kraju, liczba zakładów pracy, które zgłaszają zwolnienia grupowe lub ich dokonały jest często zawyżana. Na poziomie powiatów dane statystyczne są prawidłowe, gdyż dany zakład pracy zgłasza zamiar zwolnienia w konkretnym powiatowym urzędzie pracy, natomiast w przypadku gdy zakład pracy zgłasza zwolnienia w kilku powiatowych urzędach pracy, zakład ten na poziomie WUP będzie traktowany za każdym razem jako oddzielna jednostka zgłaszająca zwolnienie, stąd tak wysoka liczba zakładów pracy zgłaszających zwolnienia. Zatem ten sam zakład pracy może być kilkakrotnie wykazywany na poziomie kraju czy województwa. Podobnie w przypadku gdy zgłasza zwolnienia w ciągu np. 3 miesięcy w roku – będzie w skali roku wykazywany trzykrotnie.

Summary

The source of data on notifications on collective redundancies and forth coming redundancies provided in this information are: the monthly report on the labor market MPiPS-01 and details about redundancies and coming redundancies sent to the Ministry of voivodship labour offices.
At the end of September 2015 the number of registered unemployed people at labour offices was 1 539.4 thousand, which is a scale-year decline amounted to 282.6 thousand persons (15.5%). The unemployment rate at the end of September 2015 amounted to 9.7% and was 1.8 percentage points lower than last year.
At the end of September 83.5 thousand persons were registered at labour offices terminated for company reasons (as against 97.8 thousands in the previous year). Thus, during the year, this statistic decreased by 14.3 thousand people (14.6%).
The percentage of people who got redundant due to company reasons in the total number of registered unemployed stood 5.4% at the end of September.
206 companies intended to release 25.2 thousand people (previous year 249 establishments intended to release 22.3 thousand employees) by the end of September 2015.
During the first 9 months of this year companies notified their intention to release 18.2 thousand employees (previous year was 29.2 thousand people), so the decline was 37.7%, (11.0 thousand people).
11.3 thousand employees were made redundant (previous year was 14 thousand people) in the first three quarters of this year, there has been a drop in the redundancies of 19.2%, (2.7 thousand people). Collective redundancies accounted for 62.2% of applications of all redundancies made during that period.

Key words

Labour market, unemployment people, company reason

Więcej o autorze

Justyna Majewska-Łoza
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

ukończyła Wydział Zarządzania na Uniwersytecie Warszawskim, W przeszłości pracowała jako specjalista w Wydziale Analiz i Statystyki Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie. Od 2001 r. pracuje w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Jest głównym specjalistą w Departamencie Rynku Pracy..

Związki zawodowe – wpływ na gospodarkę i rynek pracy

Jarosław Lange
NSZZ „Solidarność"

Aby w dłuższej perspektywie czasowej utrzymać względną równowagę w gospodarce oraz na rynku pracy, potrzebne jest zbudowanie w Polsce właściwie rozumianego dialogu społecznego pomiędzy partnerami społecznymi.

Podejmując temat zakresu wpływu związków zawodowych na gospodarkę i rynek pracy, warto na początku wskazać „kamienie milowe" tej korelacji. Jej fundamentem niewątpliwie jest zapis art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: *Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.*

Cytowany artykuł ustawy zasadniczej, choć w naturalny sposób mający charakter dość ogólnikowy, wskazuje na ważne elementy ustroju gospodarczego naszego kraju oraz wyznacza rolę dla jej „graczy". Po pierwsze, wskazuje, że odpowiedzialność za gospodarkę rozkłada się pomiędzy państwo (jej wszystkie organy), pracodawców (organizacji pracodawców) i partnerów społecznych (związków zawodowych reprezentujących pracowników) w ramach solidaryzmu społecznego, w którym nadrzędne jest dobro wspólne.

Po wtóre, wskazuje na wolność gospodarczą, akcentując jednak kwestię dialogu społecznego (autonomicznego) oraz solidarności. W tym samym akcie prawnym (art. 58) dostrzegamy ważny zapis konstytucyjnego prawa do zrzeszania się. Dotyczy to zarówno związków zawodowych realizujących to prawo poprzez ustawę o związkach zawodowych oraz pracodawców, poprzez ustawę o organizacjach pracodawców.

Ciekawostką jest, że obie wspomniane ustawy uchwalone zostały w tym samym czasie, tj. 23 maja 1991 r.

Trzeci ważny element wspomnianej korelacji to dialog społeczny. Jego elementy odnajdziemy w wielu aktach prawnych. Na potrzeby tego artykułu warto wskazać przede wszystkim ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego, która, *nota bene*, zastąpiła ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz dział XI kodeksu pracy, który reguluje kwestie zawierania układów zbiorowych pracy.

Mówiąc o dialogu, nie sposób nie wspomnieć o sporach zbiorowych i stylu ich rozwiązywania. Reguluje to ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (historycznie rzecz ujmując też z 23 maja 1991 r.). Oczywiście można wymienić wiele innych regulacji prawnych dotyczących relacji pomiędzy związkami zawodowymi, gospodarką a rynkiem pracy, ale wskazane ustawy wydają się fundamentalne. Niestety w literaturze naukowej nie ma zbyt wielu pozycji, które omawiałyby ten temat. Oznacza to, że oddziaływanie związków zawodowych na gospodarkę i rynek pracy wymaga przeprowadzenia dogłębnych badań. Z tego też powodu to opracowanie to jedynie subiektywne spojrzenie na niektóre aspekty tej korelacji.

Nikt nie zapobiegnie fluktuacji gospodarki

W gospodarce wolnorynkowej głównymi aktorami są pracodawcy (właściciele podmiotów gospodarczych), związki zawodowe (przedstawiciele pracowników) i państwo. Każdy z nich, ma inne cele, choć przez ostatnie dwa wieki ewaluował sposób ich realizacji.

Dla pracodawców ważna była maksymalizacja zysków (dziś współczesna ekonomia mówi o wzroście wartości firmy, co nie jest tożsame

ze wzrostem zyskowności). Dla związków zawodowych znaczenie miała i ma obrona interesów zbiorowych i indywidualnych pracowników, a dla państwa zawsze ważny był i jest wzrost gospodarczy. Początek XIX wieku, to czas rozwoju przemysłu w Europie, a wraz z nim powstanie związków zawodowych. To czas, w którym podmioty konstytuujące gospodarkę miały wpływ zarówno na siebie nawzajem, jak i na jej kondycję. Nie sposób od tamtego czasu, od XIX wieku mówić o związkach zawodowych w oderwaniu od (dziś byśmy powiedzieli) partnerów społecznych. Ważna jest też odpowiedź na pytanie o ich wpływ na rozwój gospodarczy, w tym na cykle koniunkturalne (na fluktuacje gospodarki).

Dla pracodawców ważna była maksymalizacja zysków (dziś współczesna ekonomia mówi o wzroście wartości firmy, co nie jest tożsame ze wzrostem zyskowności). Dla związków zawodowych znaczenie miała i ma obrona interesów zbiorowych i indywidualnych pracowników, a dla państwa zawsze ważny był i jest wzrost gospodarczy

Historia ekonomii datuje badania nad fluktuacją gospodarki na początki XIX wieku.[1] Jej cykle przez wiele lat mają charakter krótko (wręcz sezonowo), średnio lub długookresowy. Różne są też przyczyny ich powstawania i rozmaity wpływ pracodawców, związków zawodowych i państwa na nie. Jednakże, bez względu na ich endogeniczny czy egzogeniczny charakter, analiza cykli koniunkturalnych (ekonomicznych) uprawnia nas do postawienia wynikającej wprost z doświadczenia tezy: fluktuacje gospodarki wpisane są w gospodarkę wolnorynkową bez względu na to, czy tego chcemy, czy nie. I nikt z wymienionych trzech podmiotów nie jest w stanie temu zapobiec. A sytuacja gospodarcza, jaką przeżywają dziś niemal wszystkie kraje na świecie (szukanie pomysłu na trwały rozwój gospodarczy po kryzysie 2009 r.), pozwala dodać do tej konstatacji jeszcze jedno istotne zdanie: na razie nie sposób uniknąć fluktuacji.

Kryzys gospodarczy, jaki przeżywali ludzie w okresie międzywojennym, oraz kryzys, którego doświadczyliśmy kilka lat temu, uczą nas pokory. Są „zimnym prysznicem" dla tych, którzy mają skłonność do głoszenia skrajnie ekonomicznych poglądów, że jedynie wolny rynek albo że jedynie daleko idący interwencjonizm państwa jest doskonałym lekiem na zrównoważenie gospodarki. Bardzo wiele nauczył wszystkich kryzys lat 30. XX wieku. Nie tylko mniej atrakcyjny stał się pogląd Adama Smitha wyrażony w jego książce *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, którego metaforą jest tzw. niewidzialna ręka rynku. Ten pogląd, mówiąc ogólnie, sprowadza się do tezy, że mechanizm rynkowy sam reguluje i zaspokaja potrzeby społeczeństwa. Zatem zbędny jest jakikolwiek interwencjonizm i protekcjonizm państwowy. To w latach 30. poprzedniego stulecia pogląd liberalny stracił swój dotychczasowy blask. Od tamtego czasu w ekonomii (z kilkoma wyjątkami, np. tzw. Austriacka Szkoła Ekonomii), ale też w realnej gospodarce pojawił się nowy trend. Wyraził go twórca koncepcji interwencjonizmu państwowego J.M. Keynes. Na marginesie warto przypomnieć, że znany polski ekonomista Michał Kalecki kilka lat przed Keynesem głosił i publikował zbieżne z nim poglądy[2]. J.M. Keynes uznał, że kryzysu nie da się łatwo przezwyciężyć, opierając się wyłącznie na swobodnym działaniu sił rynkowych. Państwo powinno mieć wpływ na gospodarkę, nie w sposób incydentalny czy *ex post*, lecz permanentny. Poglądy Keynesa, które znalazły zastosowanie w polityce gospodarczej wielu krajów po wielkim kryzysie lat 30., stały się jednocześnie poglądami, z którymi utożsamiało się wielu ekonomistów. Interwencjonizm państwowy, za pomocą którego ożywiono wtedy gospodarkę, wprowadzając ją na ścieżkę wzrostu, stał się nieomal obowiązującą doktryną ekonomiczną.

Był to również czas (druga połowa XX w.), w którym wraz ze wzrostem popularności idei

[1] L. Mendelson, Teoria i historia kryzysów i cykli ekonomicznych, PWN, t. I, Warszawa 1959; M. Lubiński, Analiza koniunktury i badanie rynków, Elipsa, Warszawa 2002; H. Landreth, D. Colander, Historia myśli ekonomicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005; K. Piech, Polityczny cykl koniunkturalny – wnioski dla Polski, w: K. Piech, S. Pangsy-Kania red., Diagnozowanie koniunktury gospodarczej w Polsce, Elipsa, Warszawa 2003, von Mises L., Interwencjonizm, Wyd. Arcana, Kraków 2000.
[2] J.M. Keynes opublikował pracę „Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza" w 1936 r. Artykuły M. Kaleckiego były publikowane w 1933 i 1935 r.

interwencjonizmu państwa rósł znacznie wpływ związków zawodowych na gospodarkę. Zmieniały się relację pomiędzy partnerami społecznymi. W krajach zachodniej Europy związki zawodowe przeżywały rozkwit, ale również zaczęły inaczej postrzegać swoją rolę i rozumieć, że dbanie o dobro pracowników musi być sprzężone z dbałością o silny wzrost gospodarczy.

Niestety, również interwencjonizm państwowy, jaki lansowała „filozofia" J.M. Keynes, nie sprawdził się w czasach nam współczesnych. W 1973 r. świat przeżył kryzys energetyczny (naftowy). W jego efekcie pojawiło się dotąd niespotykane zjawisko, zwane później stagflacją, polegające na jednoczesnym wzroście inflacji i bezrobocia. Potem doświadczyliśmy jeszcze silniejszego wstrząsu: kryzysu 2009 r.

Ten krótki rys historyczny doświadczeń ekonomicznych pokazuje, że na fluktuacje gospodarczą ma wpływ tak wiele elementów, że nie sposób uniknąć kłopotów. Co więcej, utrzymanie równowagi pomiędzy popytem na pracę a jej podażą jest wprost uzależnione od rynku pracy, który wykazuje cykle koniunkturalne sprzężone właśnie z fluktuacją gospodarki.

Jak utrzymać równowagę w gospodarce?

Pojawia się zatem pytanie o narzędzia, jakie można zastosować, by utrzymać w dłuższej perspektywie czasowej względną równowagę w gospodarce oraz na rynku pracy, dbając tym samym o spokój społeczny i wzrost dobrobytu.

Pierwszym i, jak się wydaje, zasadniczym elementem bardzo silnie podkreślanym dzisiaj przez związki zawodowe w naszym kraju jest budowanie właściwie rozumianego dialogu społecznego pomiędzy partnerami społecznymi. Dialog ten powinien stabilnie stać na dwóch nogach: poszanowania partnera i umiejętności wypracowania kompromisu. W obu obszarach wszyscy musimy się sporo nauczyć, bo nawet niedawno przyjęta ustawa o Radzie Dialogu Społecznego nie jest gwarantem poprawności zachowań tych, którzy konstytuują dialog. Szczególnie ważny jest dialog autonomiczny pomiędzy pracodawcą a związkami zawodowymi na poziomie zakładu pracy. Związki zawodowe, reprezentując pracowników i negocjując trudne sprawy dotyczące wzrostu wynagrodzeń lub związane z warunkami pracy, mają świadomość priorytetów: ważne jest utrzymanie miejsc pracy, a to jest możliwe tylko wówczas, gdy firma będzie się rozwijała. Pojawia się odpowiedzialność za sytuację ekonomiczną firmy i za jej wzrost, ale też problem podziału wypracowanego zysku wymagający uczciwego i mądrego dialogu pomiędzy stronami. Niestety, w Polsce bardzo rzadko zdarza się, by sprawy stosunku pracy regulowane były w układzie zbiorowym pracy. Kiedy spojrzymy na statystyki, tj. sprawozdania Państwowej Inspekcji Pracy, to (nie ma potrzeby przytaczania tutaj liczb) zauważymy utrzymującą się od lat tendencję zmniejszania się liczby takich układów. Nie działają też ponadzakładowe czy branżowe układy zbiorowe pracy, bo pracodawcy bronią się, twierdząc, że nie mają zdolności układowej. To bardzo zły trend pokazujący jak trudno wypracować właściwy dla państw o ugruntowanej demokracji (np. Niemcy, Norwegia, Dania) poziom zaufania i dialogu autonomicznego. Co więcej, doświadczenia niemieckich przedsiębiorców pozwalają sformułować tezę, że układy zbiorowe pracy nie są przeszkodą w rozwoju firmy i gospodarki kraju. Podobnie ma się rzecz z tzw. elastycznością zatrudnienia. Ciągle istnieje ogromna przepaść pomiędzy dążeniem pracodawców postulujących elastyczność zatrudnienia i poglądem związków zawodowych, które domagają się stabilizacji zatrudnienia. Próbą przełamania tych tendencji był wspólny projekt Wielkopolskiego Związku Pracodawców Lewiatan, bbw Bildungszentrum z Niemiec i Regionu Wielkopolska NSZZ „Solidarność" zrealizowany w 2014 r., w którego efekcie powstała obszerna publikacja *Rekomendacje dla województwa wielkopolskiego w zakresie wdrożenia idei flexicurity i CSR z wykorzystaniem rozwiązań niemieckich.*

Kolejnym problemem mającym wpływ na gospodarkę i rynek pracy (patrząc z poziomu zakładu pracy) jest niestabilne zatrudnienie, czyli tzw. umowy śmieciowe. Zdaniem związków zawodowych, problem ten dotyczy nie tylko patologii związanej ze skalą zjawiska, ale wiąże się również z takimi ważnymi dla życia społecznego kwestiami, jak: system ubezpieczeń społecznych, demografia, czy nieuczciwość konkurencyjna pomiędzy pracodawcami, która jest również wyrazem lekceważenia prawa pracy i obnaża poziom niewy-

dolności organów państwa szczególnie PIP oraz sądów. Pojawia się wówczas niebezpieczna dla gospodarki i rynku pracy skłonność do mataczenia, tj. przedkładania za wszelką cenę (nawet łamiąc prawo) własnego interesu ponad interes zbiorowy.

W Wielkopolsce w ramach wspólnego projektu pomiędzy Wielkopolskim Związkiem Pracodawców Lewiatan i zarządem Regionu Wielkopolska NSZZ „Solidarność" podjęto próbę (w 2013 r.) zebrania doświadczeń pracodawców i związków zawodowych różnych firm i opracowania *narzędzia wspierającego przewidywanie i zarządzanie zmianą gospodarczą w województwie wielkopolskim*. Są to dobre przykłady współpracy partnerów dialogu autonomicznego w celu poprawy sytuacji gospodarczej i rynku pracy w regionie.

Emerytura i płaca minimalna – główne problemy związków zawodowych

Na poziomie ogólnopolskim głównymi problemami, które zdominowały w ostatnich latach aktywność związków zawodowych były sprawy dotyczące podniesienia wieku emerytalnego do 67 lat oraz poziomu płacy minimalnej. Kwestie te mają oczywiście przeogromny wpływ na kondycję naszej gospodarki i sytuacji pracowniczej. Podniesienie płacy minimalnej do poziomu 50 proc. średniego wynagrodzenia (co postuluje NSZZ „Solidarność" zgodnie zresztą z zaleceniami UE wobec krajów członkowskich) zatamuje, zdaniem związkowców, dwie niekorzystne tendencje: zmniejszy progres rozwarstwienia społeczeństwa spowodowanego poziomem dochodów oraz zmniejszy rozmiary ubóstwa. Będzie też elementem wpływającym pozytywnie na popyt wewnętrzny. Natomiast w kwestii postulatu zmniejszenia wieku przechodzenia na emeryturę, jaki zgłaszają wszystkie centrale związków zawodowych, istotą sprawy jest problem o charakterze zdrowotnym. Okazuje się, że pracownicy w niektórych branżach, w niektórych zawodach i pracujący na niektórych stanowiskach nie są wstanie – właśnie z powodów zdrowotnych – pracować do 67. roku życia. Dlatego sztuczne podnoszenie wieku emerytalnego spowoduje w przyszłości powiększenie armii bezrobotnych, a tym samym zwiększy wydatki państwa na zasiłki społeczne. Te dwa tematy (wiek emerytalny i płaca minimalna) wymagałyby szerszego omówienia, ale w tym artykule chodzi jedynie o ich prezentację i (co ważne) ukazanie wpływu związków zawodowych na sprawy kluczowe dla gospodarki i rynku pracy. Warto przypomnieć, że w tych dwóch kwestiach związki zawodowe wszczęły działania legislacyjne w ramach projektów obywatelskich.

Reasumując, trzeba jeszcze raz podkreślić rolę dialogu społecznego na każdym poziomie: zakładu pracy, regionu i kraju. Najwyższy czas właściwie zbilansować odpowiedzialność ze sprawiedliwym podziałem dóbr. Możliwe jest to tylko wówczas, gdy partnerzy konstytuujący ten dialog zaakceptują i zrozumieją ową zależność.

Bibliografia

Keynes J.M. *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
Landreth H., Colander D., *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
Lubiński M., *Analiza koniunktury i badanie rynków*, Elipsa, Warszawa 2002.
Mendelson L., *Teoria i historia kryzysów i cykli ekonomicznych*, PWN, t. I, Warszawa 1959;
von Mises L., *Interwencjonizm*, Wyd. Arcana, Kraków 2000.
Piech K., *Polityczny cykl koniunkturalny – wnioski dla Polski*, w: K. Piech, S. Pangsy-Kania red., *Diagnozowanie koniunktury gospodarczej w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2003.

Summary

The aim of this article is to analyse the influence of trade unions on economy and labour market. It presents the legal fundaments of trade unions as well as their cooperation with the employees. It also analyses the factors that guarantee stability of labour market in spite of business cycles associated with fluctuation of the economy. As the analysis shows, there are three main aspects that could guarantee that stability: social dialogue between social partners, social responsibility of the company and maintaining the stability of employment by avoiding the so-called 'junk contracts'. The aim of this article is to show that trade unions act as guardians of the stability of the labour market and that the stability can be sustained by social dialogue.

Key words

trade unions, labour market, fluctuation of the economy, junk contracts, social dialogue, social partnership

Więcej o autorze

Jarosław Lange
NSZZ „Solidarność"

ukończył Studium Pedagogiczne w Legnicy oraz Studia na Papieskim Wydziale Teologicznym w Poznaniu. Dyplom magistra teologii otrzymał na Wydziale Teologicznym Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Studia podyplomowe – Strategia i Planowanie Biznesu – ukończył na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu. W 1999 r. został powołany do zespołu opiniodawczo-doradczego do spraw monitorowania reformy oświaty w województwie wielkopolskim. W 2006 r. wybrano go przewodniczącym Zarządu Regionu Wielkopolska NSZZ „Solidarność". Od 2006 r. jest także członkiem Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, a od 2007 r. – podkomitetu monitorującego Program Operacyjny Kapitał Ludzki. W 2011 r. został członkiem Trójstronnej Komisji ds. Gospodarczo-Społecznych, a następnie członkiem Rady Dialogu Społecznego. Od 2011 r. jest także członkiem Naczelnej Rady Zatrudnienia i Rady Rynku Pracy.

Strategia rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Określenie najważniejszych obszarów rozwoju publicznych służb zatrudnienia pomoże zmodernizować wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy.

Celem strategicznym publicznych służb zatrudnienia jest spadek bezrobocia i wzrost wskaźnika zatrudnienia. Ma się to odbywać poprzez zwiększenie liczby pozyskanych ofert pracy i skuteczności pośrednictwa pracy oraz świadczenie bardziej efektywnej pomocy osobom bezrobotnym i pracodawcom przy wsparciu w ramach partnerstwa publiczno-publicznego, publiczno-społecznego i publiczno-prywatnego.

W tym kontekście w następujący sposób zdefiniowano obszary priorytetowe działania publicznych służb zatrudnienia na lata 2015–2018

I. Zwiększenie dostępności do usług i instrumentów rynku pracy adekwatnych do potrzeb klientów urzędów pracy;

II. Ograniczenie bezrobocia długotrwałego;

III. Wzrost zatrudnienia w grupach o trudnej sytuacji na rynku pracy (<30, 50+, osoby powracające na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka lub opieką nad osobą niesamodzielną);

IV. Odbudowanie roli urzędu pracy jako instytucji pośredniczącej pomiędzy potencjalnym pracodawcą i poszukującym pracy;

V. Wzrost efektywności działań urzędów pracy.

Analizując sytuację w urzędach pracy (zarówno wojewódzkich, jak i powiatowych) i w obszarze zatrudnienia można zidentyfikować następujące problemy:

- zróżnicowanie jakości i sposobu obsługi osób bezrobotnych;
- niska dostępność usług rynku pracy dla osób bezrobotnych;
- nieadekwatna liczba pracowników zajmujących się aktywizacją osób bezrobotnych;
- dominacja ofert pracy subsydiowanej dla osób bezrobotnych wśród ofert pracy w PUP;
- zróżnicowana efektywność zatrudnieniowa i kosztowa działań powiatowych urzędów pracy;
- duży odsetek osób długotrwale bezrobotnych – ryzyko wykluczenia społecznego;
- słaba koordynacja w obszarze zarządzania rynkiem pracy i zbyt mała liczba zawieranych partnerstw.

Działania w ramach pierwszego z wymienionych obszarów powinny koncentrować się na zwiększeniu możliwości osób bezrobotnych skorzystania z adekwatnych i dostosowanych do realnych potrzeb osoby poszukującej pracy usług i instrumentów rynku pracy. Usługi i instrumenty rynku pracy mogą być realizowane przez urzędy pracy lub przez podmioty niepubliczne.

Działania w drugim z wydzielonych obszarów będą skupiać się na udzieleniu adekwatnego wsparcia osobom długotrwale bezrobotnym, które przebywają poza rynkiem pracy powyżej 12 miesięcy. W wielu przypadkach są to osoby, które utraciły zdolność do zatrudnienia, mają zdezaktualizowane kwalifikacje, istotne braki umiejętności, a często również istotne dysfunkcje uniemożliwiające skuteczne funkcjonowanie w warunkach pracy. Zatem dla powodzenia tych działań istotne jest wdrożenie systemu wsparcia powrotu tych osób na rynek pracy, który zawiera elementy zarówno integracji zawodowej, jak i społecznej oraz wypracowanie modelu zindywidualizowanej pomocy uwzględniającej specyficzne potrzeby danej osoby. Takie podejście realizować mogą urzędy pracy oraz agencje zatrudnienia w ramach zlecania usług.

Trzeci obszar dotyczy stworzenia wsparcia dedykowanego z uwzględnieniem potrzeb określonej grupy bezrobotnych wyróżnionej ze względu na wiek lub sytuację rodzinną. Zatrudnienie w tych grupach jest ważne z punktu widzenia całościowej polityki państwa pol-

Obszary priorytetowe	Cele operacyjne
I. Zwiększenie dostępności do usług i instrumentów rynku pracy adekwatnych do potrzeb klientów rynku pracy	Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych ułatwiające dobór adekwatnych do sytuacji i potrzeb form wsparcia
	Zwiększenie liczby osób zajmujących się bezpośrednią obsługą osób bezrobotnych
	Zapewnienie możliwości uzyskania indywidualnego wsparcia dla osób oddalonych od rynku pracy świadczonego przez podmioty niepubliczne
II. Ograniczenie bezrobocia długotrwałego	Objęcie osób długotrwale bezrobotnych Programem Aktywizacja i Integracja (PAI) oraz zlecaniem działań aktywizacyjnych
III. Wzrost zatrudnienia w grupach o trudnej sytuacji na rynku pracy (<30, 50+, osoby powracające na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka lub opieką nad osobą niesamodzielną)	Ułatwienie przejścia z systemu edukacji na rynek pracy
	Stworzenie zachęt dla pracodawców do zatrudniania osób <30 i 50+
	Wprowadzenie instrumentów ułatwiających godzenie obowiązków rodzinnych i zawodowych
IV. Odbudowanie roli urzędu pracy jako instytucji pośredniczącej pomiędzy potencjalnym pracodawcą i poszukującym pracy	Zwiększenie dostępu do ofert pracy osób bezrobotnych i poszukujących pracy
	Orientacja na współpracę z pracodawcami na rzecz pozyskiwania ofert pracy z otwartego rynku pracy
	Rozwój i popularyzacja kształcenia ustawicznego jako narzędzia prewencji bezrobocia
	Wzrost poziomu wiedzy i umiejętności praktycznych pracowników urzędów pracy
V. Wzrost efektywności działań – urzędów pracy	Wprowadzenie proefektywnościowego podziału środków Funduszu Pracy
	Premiowanie pracowników urzędów pracy związane z uzyskiwanymi efektami podejmowanych działań

skiego. W przypadku młodych – ze względu na wpływ sytuacji zawodowej na decyzje podejmowane w zakresie zawierania małżeństw i dzietności, w przypadku osób <30 oraz 50+ – z uwagi na znaczenie zatrudnienia dla wysokości przyszłych dochodów z emerytury.

Kolejny obszar dotyczy wzmocnienia funkcji urzędu pracy jako pośrednika pomiędzy tymi, którzy poszukują pracy i tymi, którzy poszukują pracownika. Wymaga to od pracowników urzędów pracy koncentracji na celu zatrudnieniowym, nie zaś na kierowaniu osoby bezrobotnej do kolejnych form aktywizacji. Kluczowe jest rozpoznanie potrzeb pracodawcy i szybka realizacja oferty poprzez bezpośrednie skierowanie kandydatów lub zaoferowanie trójstronnej umowy szkoleniowej, szkolenia lub dla pracodawcy środków KFS.

W obszarze odnoszącym się do uzyskiwania większej efektywności zatrudnieniowej i kosztowej będą podejmowane działania na rzecz racjonalności w gospodarowaniu publicznymi środkami, których ilość jest zbyt niska, aby aktywnymi instrumentami rynku pracy objąć wszystkie zarejestrowane osoby bezrobotne. Ponieważ priorytetem działań urzędu pracy jest znalezienie dla pracodawców odpowiednich kandydatów do pracy, instrumenty rynku pracy powinny być dodatkowym wsparciem pracodawcy, który decyduje się zatrudnić osobę o słabszej pozycji na rynku pracy.

– oprac. Joanna Ćwiek-Świdecka

Bezrobocie rejestrowane w Polsce – raport miesięczny (wrzesień 2015 r.)

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Departament Rynku Pracy

Rośnie liczba ofert pracy. We wrześniu, w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego, było ich o 11 tys. więcej.

W końcu września 2015 r. liczba bezrobotnych wyniosła 1539,4 tys. osób, czyli była niższa niż rok wcześniej. W skali roku spadek wyniósł 282,6 tys. osób (tj. 15,5 proc.). Liczba bezrobotnych poprzednio pracujących zmniejszyła się o 13,9 proc., zaś liczba dotychczas niepracujących spadła o 22,8 proc.

W końcu września 2015 r. w porównaniu do danych z końca września 2014 r. poziom bezrobocia obniżył się we wszystkich województwach, a spadek kształtował się w przedziale od 10,6 proc. w podkarpackim do 21,4 proc. w dolnośląskim.

Stopa bezrobocia

W końcu września 2015 r. stopa bezrobocia wyniosła 9,7 proc. i była o 1,8 pkt. proc. niższa niż przed rokiem. Wskaźnik bezrobocia w końcu września 2015 r. obniżył się we wszystkich województwach. Najwyższy spadek stopy bezrobocia (o 2,7 pkt. proc.) odnotowano w województwie kujawsko-pomorskim, a najniższy w lubelskim (o 1,3 pkt. proc.).

Wskaźnik bezrobocia w końcu września br. w porównaniu do poprzedniego miesiąca obniżył się o 0,2 pkt. proc. We wrześniu 2014 r. stopa bezrobocia wyniosła 11,5 proc. i w ujęciu miesięcznym spadła także o 0,2 pkt. proc.

Zwolnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy

W końcu września 2015 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 83,5 tys. osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy (wobec 97,8 tys. przed rokiem). Tym samym w ciągu roku statystyka ta zmniejszyła się o 14,3 tys. osób, tj. o 14,6 proc. Osoby zwolnione z przyczyn dotyczących zakładu pracy stanowiły 5,4 proc. zarejestrowanych bezrobotnych.

Sezonowość

W końcu września 2015 r., w porównaniu do stanu na koniec sierpnia 2015 r., liczba bezrobotnych spadła o 24,2 tys. osób. We wrześniu 2014 r. poziom bezrobocia obniżył się o 31,2 tys. osób.

We wrześniu 2015 r. w urzędach pracy zarejestrowało się 227,6 tys. osób (tj. o 6,3 proc. mniej niż we wrześniu 2014 r.), a odpływ bezrobotnych wyniósł 251,8 tys. osób (spadek o 8,1 proc.). Oznacza to, że od początku roku napływ do bezrobocia wyniósł 1720,2 tys. osób, a odpływ 2 006 tys. osób.

Profilowanie bezrobotnych

Nowelizacja ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie 27 maja 2014 r. wprowadziła obowiązek profilowania pomocy dla bezrobotnych. We wrześniu 2015 r. przeprowadzono 185,5 tys. wywiadów z bezrobotnymi, które zakończyły się ustaleniem profilu pomocy. W końcu września 2015 r. w rejestrach znajdowało się 1467,4 tys. osób z ustalonym profilem pomocy z czego 23,9 tys. w pierwszym profilu pomocy, 985,8 tys. w drugim profilu pomocy, a 457,7 tys. w trzecim profilu pomocy.

Zróżnicowanie terytorialne

Od lat utrzymuje się wysoki stopień terytorialnego zróżnicowania bezrobocia w Polsce. Jest to wynikiem zarówno nierównomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, jak i ich położenia geograficznego. Terytorialne zróżnicowanie, mierzone różnicą pomię-

dzy najniższą i najwyższą wartością wskaźnika bezrobocia waha się.

W końcu września 2015 r. różnica pomiędzy najniższą i najwyższą stopą bezrobocia w województwach wynosiła 9,8 pkt. proc. (wielkopolskie – 6,2 proc., warmińsko-mazurskie – 16,0 proc.), wobec różnicy 10,3 pkt. proc. odnotowanej przed rokiem.

Bezrobotni według płci

W końcu września 2015 r. w ewidencji bezrobotnych znajdowało się 817,1 tys. kobiet oraz 722,2 tys. mężczyzn. W porównaniu do stanu z końca września 2014 r. populacja bezrobotnych kobiet spadła o 135,7 tys. osób (tj. o 14,2 proc.), a liczba bezrobotnych mężczyzn spadła o 146,8 tys., tj. o 16,9 proc. Odsetek kobiet w ogólnej liczbie bezrobotnych wyniósł 53,1 proc.

Na 100 bezrobotnych mężczyzn przypadało 113 kobiet (przed rokiem na 100 mężczyzn przypadało 110 kobiet).

Bezrobotni według miejsca zamieszkania

Na wsi mieszka ok. 39 proc. ludności Polski, natomiast wśród bezrobotnych mieszkańcy wsi stanowią ok. 43–45 proc. Notowany do końca 2008 r. spadek poziomu bezrobocia dotyczył zarówno mieszkańców wsi, jak i miast, przy czym liczba bezrobotnych zamieszkałych w mieście zmniejszała się bardziej dynamicznie. W kolejnych latach, z wyjątkiem lat 2011 i 2013 r., wzrost bezrobocia w większym zakresie dotyczył osób zamieszkałych w miastach.

W końcu września 2015 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 674,7 tys. bezrobotnych zamieszkałych na wsi. W porównaniu do stanu z końca września 2014 r. liczba bezrobotnych mieszkających na wsi zmniejszyła się o 14,8 proc., przy spadku liczby bezrobotnych w mieście o 16,0 proc. Tym samym odsetek zamieszkałych na wsi wśród zarejestrowanych bezrobotnych wyniósł 43,8 proc. wobec 43,5 proc. przed rokiem.

Bezrobotni w szczególnej sytuacji na rynku pracy

W art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wyszczególnione zostały grupy osób uznanych za będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W końcu września 2015 r. status osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy miało 1342,1 tys. osób, co oznacza, że 87 na 100 bezrobotnych spełniało kryteria zaliczenia do tej kategorii. Jedna osoba może spełniać kryteria umożliwiające zakwalifikowanie jej jednocześnie do kilku grup w szczególnej sytuacji.

Najbardziej liczną zbiorowość tworzą długotrwale bezrobotni (877,6 tys. osób), tj. 57 proc. ogółu zarejestrowanych oraz 449,5 tys. osób do 30. roku życia (29,2 proc.) i 421,2 tys. osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia (27,4 proc.).

Aktywizacja bezrobotnych

We wrześniu 2015 r. aktywnymi programami rynku pracy objęto 55,2 tys. osób, wobec 45,7 tys. osób we wrześniu 2014 r. Od początku 2015 r. z aktywnych programów rynku pracy skorzystało 396,4 tys. osób (wzrost o 12,1 proc. w porównaniu z danymi ubiegłego roku).

Niepotwierdzenia gotowości do pracy były powodem wyłączenia z ewidencji bezrobotnych 48,9 tys. osób we wrześniu 2015 r. (spadek o 30,6 proc.). W okresie od stycznia do września 2015 r. 463,4 tys. bezrobotnych nie potwierdziło gotowości do pracy.

We wrześniu 2015 r. z nowych form wsparcia wprowadzonych nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy skorzystało 4218 osób, z czego najwięcej rozpoczęło pracę społecznie użyteczną w ramach PAI – 1064 osoby, zaś 997 zostało skierowanych do agencji zatrudnienia w ramach zlecania działań aktywizacyjnych, a pracę poza miejscem zamieszkania podjęło 749 osób. Oznacza to, że od początku 2015 r. z nowych form wsparcia skorzystało 42,5 tys. bezrobotnych.

Wolne miejsca pracy

We wrześniu 2015 r. pracodawcy zgłosili 127,8 tys. wolnych miejsc pracy i aktywizacji zawodowej (tj. o 11,0 tys. ofert więcej niż przed rokiem). Liczba bezrobotnych przypadających na 1 ofertę pracy wyniosła 7 osób wobec 10 osób przed rokiem. W okresie od stycznia do września 2015 r. do urzędów pracy zgłoszono 1001,5 tys. ofert pracy, w tym 655,7 tys. ofert pracy niesubsydiowanej (wzrost o 20,3 proc.). Liczba ofert pracy subsydiowanej wzrosła w tym czasie o 5,5 proc.

– oprac. Joanna Ćwiek-Świdecka

Bezrobocie rejestrowane w Polsce – raport miesięczny (październik 2015 r.)

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Departament Rynku Pracy

Poprawia się sytuacja kobiet na rynku pracy. W porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego liczba bezrobotnych kobiet zmniejszyła się o blisko 14 proc.

W końcu października 2015 r. liczba bezrobotnych wyniosła 1516,9 tys. osób, czyli była niższa niż rok wcześniej. W skali roku spadek wyniósł 267,9 tys. osób (tj. 15 proc.). Liczba bezrobotnych poprzednio pracujących zmniejszyła się o 13,5 proc., zaś liczba dotychczas niepracujących spadła o 21,8 proc. W końcu października 2015 r. w porównaniu do danych na koniec października 2014 r. poziom bezrobocia obniżył się we wszystkich województwach, a spadek kształtował się w przedziale od 9,6 proc. w podlaskim do 20,3 proc. w wielkopolskim.

Stopa bezrobocia

W końcu października 2015 r. stopa bezrobocia wyniosła 9,6 proc. i była o 1,7 pkt. proc. niższa niż przed rokiem. Wskaźnik bezrobocia w końcu października 2015 r. obniżył się we wszystkich województwach. Najwyższy spadek stopy bezrobocia (o 2,5 pkt. proc.) odnotowano w województwie kujawsko-pomorskim, a najniższy w lubelskim (o 1,2 pkt. proc.).

Wskaźnik bezrobocia w końcu października br. w porównaniu do danych poprzedniego miesiąca obniżył się o 0,1 pkt. proc. W październiku 2014 r. stopa bezrobocia wyniosła 11,3 proc. i w ujęciu miesięcznym spadła o 0,2 pkt. proc.

W końcu października 2015 r., w porównaniu do stanu z końca września 2015 r., liczba bezrobotnych spadła o 22,4 tys. osób. We wrześniu 2014 r. poziom bezrobocia obniżył się o 37,1 tys. osób.

Zwolnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy

W końcu października 2015 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 81,1 tys. osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy (wobec 95 tys. przed rokiem). Tym samym w ciągu roku statystyka ta zmniejszyła się o 13,9 tys. osób, tj. o 14,6 proc. Osoby zwolnione z przyczyn dotyczących zakładu pracy stanowiły 5,3 proc. zarejestrowanych bezrobotnych.

Sezonowość

Sezonowość od lat stanowi podstawową cechę polskiego rynku pracy i oznacza wzrost bezrobocia w miesiącach rozpoczynających i kończących rok. Miesiące wiosenne są okresami spadku liczby zarejestrowanych bezrobotnych, co wynika m.in. z rozpoczynania prac sezonowych w budownictwie i rolnictwie, a także sezonu turystycznego. Na przełomie roku z powodu napływu do bezrobocia osób, którym wygasają wówczas umowy o pracę oraz powrót do bezrobocia osób wykonujących subsydiowane zatrudnienie liczba bezrobotnych wzrasta. Równocześnie w miesiącach kończących rok liczba bezrobotnych wyłączanych z ewidencji zmniejsza się.

W końcu października 2015 r., w porównaniu do stanu z końca września 2015 r., liczba bezrobotnych spadła o 22,4 tys. osób.

Profilowanie bezrobotnych

Nowelizacja ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie 27 maja 2014 r. wprowadziła obowiązek profilowania pomocy dla bezrobotnych. W październiku 2015 r. przeprowadzono 176,6 tys. wywiadów z bezrobotnymi, które zakończyły się ustaleniem profilu pomocy. W końcu października 2015 r. w rejestrach znajdowało się 1451,9 tys. osób z ustalonym profilem pomocy z cze-

go 27,9 tys. w pierwszym profilu pomocy, 975,0 tys. w drugim profilu pomocy, a 448,9 tys. w trzecim profilu pomocy.

Zróżnicowanie terytorialne

Od lat utrzymuje się wysoki stopień terytorialnego zróżnicowania bezrobocia w Polsce. Jest to wynikiem zarówno nierównomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, jak i ich położenia geograficznego. Terytorialne zróżnicowanie, mierzone różnicą pomiędzy najniższą i najwyższą wartością wskaźnika bezrobocia waha się. W końcu października 2015 r. różnica pomiędzy najniższą i najwyższą stopą bezrobocia w województwach wynosiła 9,7 pkt. proc. (wielkopolskie – 6,1 proc., warmińsko-mazurskie – 15,8 proc.), wobec różnicy 10,4 pkt. proc. odnotowanej przed rokiem.

Bezrobotni według płci

W końcu października 2015 r. w ewidencji bezrobotnych znajdowało się 804,4 tys. kobiet oraz 712,5 tys. mężczyzn. W porównaniu do stanu z końca października 2014 r., populacja bezrobotnych kobiet spadła o 128,4 tys. osób (tj. o 13,8 proc.), a liczba bezrobotnych mężczyzn spadła o 139,4 tys., tj. o 16,4 proc. Odsetek kobiet w ogólnej liczbie bezrobotnych wyniósł 53 proc. Na 100 bezrobotnych mężczyzn przypadało 113 kobiet (przed rokiem na 100 mężczyzn przypadały 109 kobiet).

Bezrobotni według miejsca zamieszkania

W końcu października 2015 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 668,5 tys. bezrobotnych zamieszkałych na wsi. W porównaniu do stanu z końca października 2014 r. liczba bezrobotnych mieszkających na wsi zmniejszyła się o 14,2 proc., przy spadku liczby bezrobotnych w mieście o 15,6 proc. Tym samym odsetek zamieszkałych na wsi wśród zarejestrowanych bezrobotnych wyniósł 44,1 proc. wobec 43,7 proc. przed rokiem.

Bezrobotni w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy

W art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wyszczególnione zostały grupy osób uznanych za będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W końcu października 2015 r. status osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy miało 1323,9 tys. osób, co oznacza, że 87 na 100 bezrobotnych spełniało kryteria zaliczenia do tej kategorii. Jedna osoba może spełniać kryteria umożliwiające zakwalifikowanie jej jednocześnie do kilku grup w szczególnej sytuacji. Najbardziej liczną zbiorowość tworzą długotrwale bezrobotni (864,8 tys. osób), tj. 57 proc. ogółu zarejestrowanych oraz 445,8 tys. osób do 30. roku życia (29,4 proc.) i 416,3 tys. osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia (27,4 proc.).

Aktywizacja bezrobotnych

W październiku 2015 r. aktywnymi programami rynku pracy objęto 49,5 tys. osób, wobec 46,1 tys. osób w październiku 2014 r. Od początku 2015 r. z aktywnych programów rynku pracy skorzystało 445,8 tys. osób (wzrost o 0,1 proc. w porównaniu z ubiegłym rokiem). Niepotwierdzenia gotowości do pracy były powodem wyłączenia z ewidencji bezrobotnych 44,9 tys. osób w październiku 2015 r. (spadek o 38,5 proc.).

W październiku 2015 r. z nowych form wsparcia, wprowadzonych nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy skorzystały 4 174 osoby, z czego najwięcej – aż 1 011 osób zostało skierowanych do agencji zatrudnienia w ramach zlecania działań aktywizacyjnych, pracę poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie podjęło 877 osób, a pracę społecznie użyteczną w ramach PAI rozpoczęły 844 osoby.

Oznacza to, że od początku 2015 r. z nowych form wsparcia skorzystało 46,7 tys. bezrobotnych.

Wolne miejsca pracy

W październiku 2015 r. pracodawcy zgłosili 110,5 tys. wolnych miejsc pracy i aktywizacji zawodowej (tj. o 12,5 tys. ofert więcej niż przed rokiem).

Liczba bezrobotnych przypadających na 1 ofertę pracy wyniosła 8 osób wobec 10 osób przed rokiem. W okresie od stycznia do października 2015 r. do urzędów pracy zgłoszono 1112,0 tys. ofert pracy, w tym 740,2 tys. ofert pracy niesubsydiowanej (wzrost o 20,1 proc.). Liczba ofert pracy subsydiowanej wzrosła w tym czasie o 4,9 proc.

– oprac. Joanna Ćwiek-Świdecka

Model trójsektorowej współpracy w zakresie rynku pracy wsparciem osób po 50. roku życia

Grażyna Gwiazda, Łukasz Ipnar
Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie

Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie opracował nowatorską metodę przywracania na rynek pracy bezrobotnych po 50. roku życia.

Przemiany gospodarcze lat dziewięćdziesiątych minionego stulecia przyczyniły się do spadku zatrudnienia wśród osób po 50. roku życia. W tej grupie osób wskaźnik zatrudnienia w Polsce wyniósł w 2013 r. 51,1 proc., co niewątpliwie wskazuje na wcześniejszą dezaktywizację zawodową osób 50+.

Jest to znacznie gorszy wynik niż w innych krajach. Jak pokazują analizy OECD, w Polsce stopa zatrudnienia wśród osób 50+ wciąż utrzymuje się znacznie poniżej średniej krajów OECD. Zespół ekspertów tej organizacji opracował raport pn. „Lepsza praca wraz z wiekiem: Polska 2015" (*Ageing and Employment Policies: Poland 2015*) przedstawiający analizę sytuacji Polski w obszarze polityki dla osób starszych wraz z rekomendacjami zmian. Według OECD działania zmierzające do aktywizacji w tej grupie bezrobotnych powinny skupić się na trzech obszarach: motywowania pracowników do aktywności zawodowej, minimalizowania przeszkód związanych z zatrudnieniem po stronie pracodawców oraz poprawy przystosowania zawodowego starszych pracowników. OECD rekomenduje Polsce m.in. promocję zarządzania i organizacji pracy z punktu widzenia cyklu życia, rozpowszechnianie dobrych praktyk i rozwój sieci służących wymianie doświadczeń, dialog społeczny jako motor zmian w ramach polityki służącej wydłużeniu okresu aktywności zawodowej, wsparcie kobiet w wydłużeniu okresu aktywności zawodowej oraz ukierunkowanie szkoleń przeznaczonych dla dorosłych oraz starszych pracowników na aktywność zawodową[1].

Praktycznym rozwiązaniem w takiej sytuacji będzie niewątpliwie zarządzanie wiekiem. Stwarza ono możliwości współpracy pracowników w różnym wieku przy maksymalnym wykorzystaniu mocnych stron każdej zatrudnionej w przedsiębiorstwie osoby. Właściwa może okazać się współpraca trzech sektorów (powiatowych urzędów pracy, niepublicznych instytucji pomocy i integracji społecznej oraz pracodawców) i tworzenie wspólnie niestandardowych, ekonomicznych, a zarazem elastycznych rozwiązań mających na celu wydłużenie wieku aktywności zawodowej[2].

Taki model współpracy w skutecznej aktywizacji osób po 50. roku życia został wypracowany w innowacyjnym projekcie pt.: „PI Indywidualny koszyk świadczeń 50+ – model trójsektorowej współpracy w zakresie rynku pracy". To autorski projekt, który był realizowany w Powiatowym Urzędzie Pracy w Lublinie od początku czerwca 2012 r. do końca lipca 2015 r.

Głównym celem tego projektu było zwiększenie skuteczności działań podmiotów rynku pracy oraz integracji i pomocy społecznej z przedsiębiorcami na rzecz powrotu 30 osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia. Byli to mieszkańcy województwa lubelskiego zagrożeni wykluczeniem społecznym. W konsekwencji bezrobotni ci mieli wrócić na rynek pracy.

Projekt został przygotowany w taki sposób, aby zapewnić osobom 50+ rozwój własnych kompetencji poprzez indywidualne podejście do ich potrzeb, a także elastyczność w zakre-

[1] OECD Zatrudnienie i przeciwdziałanie bezrobociu, artykuł: Jak wspierać osoby 50+ na rynku pracy? Raport OECD,. www.mpips.gov.pl
[2] Podręcznik PI Indywidualny koszyk świadczeń 50+ – model trójsektorowej współpracy w zakresie rynku pracy, Lublin, grudzień 2014.

sie stosowanych narzędzi wspierających powrót na rynek pracy, ale też utrzymaniu się na nim osoby aktywizowanej m.in. poprzez zwiększenie bezpieczeństwa i adaptacyjności w zakładzie pracy współpracującym z urzędem pracy.

W projekcie nawiązujemy też do programu „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+"[3].

„Innowacyjny projekt „PI – koszyk świadczeń 50+" to doskonały pomysł na zwiększenie efektywności poszukiwania pracy przez osoby powyżej 50. roku życia. Zawiera w sobie wiele innowacyjnych rozwiązań i należy go gorąco rekomendować do stosowania przez powiatowe urzędy pracy z całego kraju." – Anna Bielak, coach w projekcie

Na potrzeby projektu opracowaliśmy nowatorską, zindywidualizowaną i wielopłaszczyznową metodologię aktywizacji osób bezrobotnych po 50. roku życia we współpracy instytucji rynku pracy, integracji i pomocy społecznej z przedsiębiorcami. Jej głównym elementem jest zastosowanie innowacyjnego podejścia do pracy z osobami bezrobotnymi 50+ oraz model współpracy między trzema sektorami na rzecz ww. grupy. Równocześnie został wydany podręcznik pt. *Indywidualny koszyk świadczeń 50+ – model trójsektorowej współpracy w zakresie rynku pracy*, w którym przedstawiono strategię pomocy bezrobotnym po 50. roku życia. Opisaliśmy w nim nie tylko ścieżkę rekrutacyjną zmierzającą do rozpoznania potencjału osoby bezrobotnej 50+, ale także współpracę z pracodawcami na etapie procesu rekrutacji, koszyk świadczeń 50+ – przygotowanie do powrotu na rynek pracy (metodologia), wsparcie w procesie przywracania na rynek pracy oraz zasady tworzenia sieci wsparcia dla osoby bezrobotnej powyżej 50. roku życia.

Rozwiązanie musi być kompleksowe

Nasze innowacyjne rozwiązanie jest odpowiedzią na problem słabej współpracy w zakresie przywracania na rynek pracy osób bezrobotnych 50+ publicznych i niepublicznych instytucji rynku pracy z instytucjami pomocy i integracji społecznej oraz z przedsiębiorcami. Opracowane przez nas rozwiązanie polega na zintegrowanym podejściu wymienionych instytucji, skupiającym się na wszystkich powodach nieaktywności zawodowej osób 50+ wynikających z przeprowadzonych badań i ze stereotypowego podejścia do tych osób. Jak się przekonaliśmy, jest to przede wszystkim lęk przed podjęciem pracy spowodowany niskimi kwalifikacjami, kłopoty z przystosowaniem się do nowych warunków, nieufność względem nowych technologii, słaba kondycja psychofizyczna, zły stan zdrowi, niska samoocena, obawa przed konkurencją młodszych czy nawet dyskryminacją pracodawców.

W odniesieniu do form wsparcia opracowana przez nas innowacja polega na kompleksowym, pakietowym podejściu obejmującym współpracę trzech sektorów: instytucji rynku pracy, integracji i pomocy społecznej z przedsiębiorcami poprzez zapewnienie osobom bezrobotnym po 50. roku życia zdobywania umiejętności z zakresu nowych technologii wspierających komunikację, podniesienia umiejętności zawodowych, ich motywacji i poczucia własnej wartości. Zachęcamy ich także, by zadbali o stan zdrowia, a pracodawców, by odważyli się zatrudniać osoby należące do tej grupy wiekowej.

Nowatorskie jest także podejście zarówno na etapie poszukiwania pracy, jak i jej późniejszego utrzymania. Dotychczas realizowane przez rozmaite instytucje rynku pracy programy i projekty niemalże w ogóle nie poruszają kwestii utrzymania pracy (jeśli już to tylko przez pierwsze 3 miesiące) i nie rozwiązują jej wystarczająco. Proponowane przez nas rozwiązanie odblokowuje współpracę z organizacjami i pokazuje, że można i trzeba współpracować. Obecnie działania instytucji i pracodawców na rzecz pomocy osobom bezrobotnym 50+ są niewystarczające i za bardzo rozproszone.

[3] Obecnie obowiązujący program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+" został przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 239 z 24 grudnia 2013 r. i opublikowany w Mon. Pol. z 4 lutego 2014 r. (poz. 115).

Uznaliśmy więc, że wprowadzane zmiany powinny w pierwszej kolejności dotyczyć wyboru formy wsparcia. Do tej pory często były one dostosowane do potrzeb rynku pracy, a kierowane do pracy osoby nie miały cech osobowościowych wskazanych na danym stanowisku. Uznaliśmy także, że zmiany wymaga brak kompleksowości form wsparcia, brak systemowych rozwiązań w zakresie współpracy podmiotów działających na rzecz osób 50+ oraz deficyt indywidualnego wsparcia[4].

Dla kogo te rozwiązania?

Użytkownikami innowacji są powiatowe urzędy pracy, niepubliczne instytucje integracji i pomocy społecznej oraz pracodawcy[5]. Jesteśmy przekonani, że tylko model współpracy organizacyjnej w ramach 3 sektorów, rozwiązuje problemy społeczne i zawodowe osób 50+.

Uważamy, że inicjatorem wspólnych przedsięwzięć może i powinien być urząd pracy, który zaprasza do współpracy organizacje pozarządowe, pracodawców oraz inne jednostki administracyjne funkcjonujące w powiecie. Ważnym elementem są spotkania odbywane co najmniej raz na 2 miesiące. Istotne jest ustalenie planu i harmonogramu działań. W naszym partnerstwie zorganizowaliśmy też konferencję mającą na celu wzajemne poznanie się instytucji i realizowanych działań.

Opracowany przez PUP w Lublinie model zakładał znaczącą rolę organizacji pozarządowych w opiece nad osobą zależną, coachingu oraz szkolenia z zakresu nowych technologii w komunikacji społecznej.

Naszym zdaniem, najważniejsze warunki współpracy to:

- wzajemna promocja realizowanych działań i projektów, w tym również poprzez strony internetowe – w naszym przypadku są to tzw. ciekawe propozycje;
- informacja o instytucjach współdziałających z partnerami, w tym OPS i PCPR, na rzecz wsparcia osób potrzebujących – jesteśmy w trakcie opracowania tej informacji, która zostanie także zamieszczona na naszej stronie internetowej;
- wymiana doświadczeń w zakresie skutecznych i efektywnych metod pracy z klientem;
- organizacja szkoleń i warsztatów dla pracowników poszczególnych instytucji w celu przybliżenie im specyfiki pracy na poszczególnych etapach wsparcia;
- wzajemna integracja i budowanie nieformalnych więzi stanowiących istotny element współpracy;
- wspólna organizacja wydarzeń mających wpływ na poprawę jakości oferowanego wsparcia przez poszczególne instytucje, np. organizacja konferencji nt. przemocy w rodzinie;
- wspólne, zespołowe wypracowanie rozwiązań dla najtrudniejszej grupy wspólnych beneficjentów pod kątem możliwości uwzględnienia specjalistycznego wsparcia oferowanego przez partnerów, np. korzystania z pomocy poradni psychologiczno-pedagogicznej;
- podtrzymywanie dotychczasowych kontaktów i budowanie nieformalnych więzi z partnerami urzędu, usprawniających wzajemną wymianę informacji; planujemy też wspólny portal internetowy pracowników IPiIS i PUP dotyczący wymiany informacji w powiecie;
- wspólne sporządzanie analiz i odbywanie narad dotyczących programów usprawniających działanie pracowników powiatowego urzędu pracy i ośrodków pomocy społecznej w celu uzupełnienia, a nie dublowania zadań; zapraszanie ekspertów w danej dziedzinie (np. spotkanie z dyrektorem ośrodka leczenia uzależnień) w celu identyfikacji potrzeb i wypracowania nowych możliwości wsparcia osób potrzebujących.

Wskazane jest, aby do tego modelu współpracy włączyć innych aktorów rynku pracy, w tym pracodawców. W ten sposób staramy się podkreślać wiodącą rolę pracodawców.

Jednak najważniejsi w tym partnerstwie są ludzie, ich wola rzeczywistej współpracy oraz chęć wsparcia osób potrzebujących pomocy. Poprzez dotychczasowe spotkania nawiązały się więzi nieformalne i formalne, co zaowocowało bardzo dobrą współpracą z perspektywą na przyszłość. Wszelkie podejmowane przez nas działania, zmierzające do pogłębienia współpracy z naszymi partnerami, realizujemy bezinteresownie z własnej i ich inicjatywy. Do takiej współpracy nie były konieczne instrumenty prawne, gdyż zawiązywała się ona w sposób naturalny i skutkowała pozytywnym efektem synergii.

Naczelnymi zasadami są dla nas: indywidualizacja działań, elastyczność, odpowiedzialność za współpracę i komplementarność – niezbędne czynniki trójsektorowego partnerstwa.

[4] Opis produktu finalnego dostępny na stronie: www.koszykswiadczen.puplublin.pl.
[5] Strategia wdrażania projektu innowacyjnego testującego dostępna na stronie: www.koszykswiadczen.puplublin.pl.

Jak wdrożyć to rozwiązanie?

Aby opracowany przez nas model pomocy osobom po 50. roku życia przyniósł oczekiwane rezultaty, muszą zostać spełnione takie warunki, jak:

- zaangażowanie instytucji rynku pracy, integracji i pomocy społecznej oraz przedsiębiorców we wsparciu innowacji i konsekwentne utrzymywanie wzajemnej współpracy;
- przygotowanie doradców zawodowych do pracy z osobami 50+. Należy zaznaczyć, że docelowo do przeszkolenia doradców zawodowych nie będą konieczne dodatkowe nakłady finansowe, gdyż przejdą oni szkolenie w ramach środków własnych urzędu pracy. Koszt szkolenia doradców zawodowych z zakresu coachingu wynosi 2500 zł;
- wdrożenie praktyki przywracającej na rynek pracy wraz z intermentoringiem. Na etapie testowania intermentorig realizowany był poprzez osobę zatrudnioną w PUP w Lublinie we współpracy z przedstawicielem pracodawcy. Zgodnie z założeniami intermentoring ma być realizowany docelowo jako działanie wewnątrz organizacji pracodawcy przyjmującego na praktyki bez nakładu dodatkowych środków finansowych. Wymaga to przygotowania załogi zakładu pracy: zarówno pracowników, jak i kierownictwa. Dlatego też na etapie testowania przewidziano i przeprowadzono seminaria dla pracodawców z zakresu zarządzania wiekiem i zdrowiem w miejscu pracy. Bardzo dobrze jest, jeżeli, zgodnie z założeniami programu „Solidarność pokoleń", rolę intermentora pełni osoba młoda. Intermentor będący doradcą klienta w urzędzie pracy zwiększa bezpieczeństwo i adaptacyjność praktykanta w zakładzie pracy. Zacieśnia się tym samym współpraca z pracodawcą, co w przypadku naszego projektu bardzo często owocowało kolejnymi ofertami pracy. Cenne jest również, gdy rolę intermentora uzupełnia mentor w zakładzie pracy, będący pracownikiem pracodawcy;
- współpraca i zaangażowanie odbiorców produktu finalnego;
- utrzymanie jednolitego i strukturalizowanego charakteru innowacji z dużym marginesem elastyczności, co pozwoli na stosowanie produktu w całym kraju;
- upowszechnienie wdrażanego modelu i włączanie go do głównego nurtu polityki, tak aby jak najwięcej podmiotów rynku pracy, instytucji pomocy i integracji społecznej oraz pracodawców poznało metodologię, by decydenci pozytywnie ocenili i udzielili odpowiednich rekomendacji.

Etap testowania wykazał, że nowe proponowane rozwiązanie jest efektywne i przynosi duże korzyści. Koszty ponoszone na wsparcie odbiorców – koszty wdrażania – są podobne do obecnie ponoszonych, a nawet niższe.

Jak to możliwe? Obecnie wobec osoby bezrobotnej po 50. roku życia korzystającej ze wsparcia urzędów pracy stosowanych jest kilka rozdrobnionych instrumentów pomocniczych w powróceniu jej na rynek pracy.

W większości przypadków trudno zaktywizować osobę z omawianej grupy wiekowej, proponując jej jedną z form wsparcia, np. w postaci szkolenia lub stażu, gdyż zazwyczaj powraca ona do rejestru osób bezrobotnych i jest ponownie aktywizowana, co podwaja koszty jej wsparcia. Ścieżka pomocy zaczyna się od nowa i wzrasta koszt zatrudnienia pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów ds. rozwoju zawodowego.

„W ramach projektu zastosowane zostało nowatorskie podejście do intermentoringu. Intermentorami zostali pracownicy PUP, to na nich spoczywała większość kontaktów zarówno z pracodawcami, jak i z osobami bezrobotnymi. Było to jednym z kluczowych elementów projektu, dlatego tak ważne jest odpowiednie przygotowanie i przeszkolenie intermentorów." – Jarosław Chojecki, ekspert w projekcie

Proponowane przez Urząd pracy w Lublinie rozwiązanie daje możliwość zastosowania kompleksowego wsparcia, co może obniżyć koszty aktywizacji osób 50+ i pozwoli na racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi. Nie będzie generowało dodatkowych kosztów, gdyż osoba bezrobotna 50+ skorzysta z formy wsparcia najbardziej odpowiedniej, dopasowanej do jej potrzeb i predyspozycji zawodowo-zdrowotno-osobowościowych oraz konkretnej oferty pracy.

Opracowany przez nas „koszyk świadczeń" jest otwarty, co oznacza możliwość dobrania innych ponadstandardowych form wsparcia, takich jak np. pomoc prawna. Jedynym ograniczeniem powinna być ekonomia i zasada racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi (nieprzekraczającymi kwoty 3,5 tys. zł).

Pamiętajmy jednak, że zaniechanie działań i niepodjęcie aktywizacji osób to koszt tzw. utraconych korzyści bardzo trudnych do przewidzenia. Z naszych szacunków wynika, że jest to ponad 14 tys. zł rocznie.

Dzisiaj nikogo nie trzeba przekonywać do wymiernych pozytywnych skutków aktywizacji osób 50+. Są to przede wszystkim wyższe wpływy z podatków i ze składek ZUS, ale także bezpieczeństwo osoby realizującej się poprzez pracę (nowa sieć kontaktów), radość z poczucia przydatności w środowisku i w rodzinie (wsparcie budżetów domowych). Z drugiej strony to też ogromna satysfakcja pracowników instytucji rynku pracy z osiąganych sukcesów skutecznego przywracania na rynek pracy osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na tym rynku. Znaczenie ma również poprawa wizerunku urzędów pracy otwierających się na współpracę i skutecznie ją realizujących. Wymienione korzyści sprawiają, że nie sposób obojętnie przyjąć proponowane przez nas zmiany.

Należy podkreślić, że wprowadzenie modelu nie wymaga zwiększonych nakładów finansowych, bowiem finansowanie odbywa się za pomocą istniejących środków urzędów pracy. Wprawdzie trzeba wyasygnować dodatkowo kwotę ok. 400 zł miesięcznie przez maksymalnie 6 miesięcy na wypłatę stypendium dla praktykanta, jednak, zważywszy na pakietowe podejście, jednostkowy koszt przywrócenia na rynek pracy będzie o wiele niższy niż dotychczas. Sieć wsparcia również jest działaniem bezkosztowym.

Szanse wdrożenia produktu finalnego do powszechnej praktyki są duże. Warunkuje je odpowiednia strategia włączania do głównego nurtu polityki i uświadomienie decydentom, jak bardzo potrzebne są tego typu działania i jakie przyniosą efekty ekonomiczne.

Potencjalnie produkt może być zastosowany w stosunku do każdej osoby bezrobotnej 50+ i przez wszystkie urzędy pracy we współpracy z instytucjami integracji i pomocy społecznej oraz z przedsiębiorcami.

Jak wyglądała realizacja projektu?

Celem projektu było podniesienie aktywności zawodowej osób po 50. roku życia poprzez dostosowanie ich kwalifikacji i umiejętności zawodowych do potrzeb lubelskiej gospodarki, zwiększenie samooceny i motywacji do zmiany sytuacji życiowej oraz podniesienie poziomu kompetencji społecznych. Projekt wyróżniał się tym, że prowadził poprzez poszczególne etapy do wzrostu aktywności zawodowej, a w efekcie do podjęcia i utrzymania pracy. Uczestnik projektu nie tylko zdobył nowe umiejętności, ale również mógł je sprawdzić i rozwinąć w okresie odbywania praktyki.

Do uruchomienia ścieżki rekrutacyjnej i rozpoznania potencjału osoby bezrobotnej 50+ oraz przygotowania jej do powrotu na rynek pracy ważne jest pozyskanie o niej pełnej wiedzy za pomocą:

- **wywiadu zawodowego** – jest to świadomie i celowo kierowany przez doradcę zawodowego dialog umożliwiający zdobycie istotnych informacji o kandydacie;

Historie uczestników

***Pani Halina, 56 lat**. Z wykształcenia jest ekonomistą. Nie pracowała od 2000 r. Do projektu przystąpiła 9 września 2013 r.*
Miała 10-letnie doświadczenie zawodowe jako pracownik biurowy. Pracowała również w charakterze sprzedawcy i recepcjonistki. Była jednak osobą długotrwale bezrobotną powyżej 50. roku życia, przez co znajdowała się w grupie osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Dzięki udziałowi w projekcie miała szansę wziąć udział w szkoleniu na „opiekuna w domu pomocy społecznej", uzgodnionym z przyszłym pracodawcą – Domem Pomocy Społecznej na Kalinie, gdzie obecnie jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę.

Historie uczestników

***Pani Teresa, 55 lat.** Posiada wykształcenie zasadnicze zawodowe. Do projektu „Indywidualny koszyk świadczeń 50+" przystąpiła 4 grudnia 2013 r.*
Pomimo 12-letniego doświadczenia jako sprzedawca i 7-letniego jako sprzątaczka biurowa ze względu na swój wiek miała duże trudności ze znalezieniem pracy. Szukała pracy przez dwa lata, ale bez efektów. W ciągu 2 lat uczestniczyła w wielu szkoleniach, odbyła staż w urzędzie gminy i podjęła prace interwencyjne, jednak to nie przyniosło oczekiwanego skutku i nadał pozostawała osobą bezrobotną. Dopiero udział w projekcie „PI – Indywidualny koszyk świadczeń 50+" spowodował, że odbyła 6-miesięczną praktykę w magazynie firmy VIRGO S.C. Obecnie pracuje w jednym ze sklepów należących do tej firmy. Otrzymała umowę o pracę na czas nieokreślony.

- **wywiadu zdrowotnego** – pozwala on zweryfikować subiektywne odczucia na temat stanu zdrowia i czynników ryzyka związanych z podjęciem pracy (osoby bezrobotne najczęściej negatywnie wypowiadają się o stanie swojego zdrowia);
- **badania predyspozycji 50+** – proponowane przez nas narzędzie testowe bada te predyspozycje osoby bezrobotnej 50+, które mają bardzo istotne znaczenie w procesie kwalifikacji do pracy.

W realizowanym przez nas projekcie wprowadziliśmy tzw. koszyk świadczeń (jego wartość maks. 3,5 tys. zł), który obejmował (do wyboru):

- **Coaching** – polegał na indywidualnym treningu dostosowanym do celów i potrzeb osób powyżej 50. roku życia w formie 4-godzinnych sesji. Coach pomagał trenowanej osobie ocenić własną wartość i zasoby istotne w powrocie na rynek pracy. W projekcie zleciliśmy to zadanie organizacji pozarządowej – FIM, która przeszkoliła także 2 doradców zawodowych z coachingu.

Ostatecznie zrealizowanych zostało łącznie 120 godzin coachingu. Z tej formy wsparcia skorzystało w sumie 30 uczestników projektu. W przeprowadzonej ewaluacji wewnętrznej pojawiły się opinie, że coaching pomógł uczestnikom w ustaleniu celu i jego realizacji, a zajęcia z coachem pozwoliły lepiej wykorzystać własny potencjał osób 50+. Wszyscy ankietowani uczestnicy uważali, że czas przeznaczony na zajęcia coachingowe (4 godz.) był wystarczający. W opinii uczestników projektu pojawiła się sugestia, aby zajęcia z coachem były jedną ze stałych usług urzędów pracy.

- **Konsultacje medyczne** – związane z profilaktyką prozdrowotną prowadził lekarz specjalista (1 godz./os.). Pozwoliły zdiagnozować ewentualne potrzeby zdrowotne i wskazać kierunki leczenia oraz profilaktyki zdrowotnej uczestników projektu. W sumie zrealizowano 29 godzin konsultacji medycznych. Z tej formy wsparcia skorzystało 29 osób. Ewaluacja wewnętrzna pokazała, że wszyscy ankietowani pozytywnie oceniają wybór specjalisty medycyny pracy, którym był zaproponowany przez nas neurolog. Co więcej, większość ankietowanych było zdania, że informacje uzyskane w trakcie konsultacji medycznych miały wpływ na miejsce odbywania praktyki.
- **Szkolenie z zakresu nowych technologii w komunikacji społecznej lub uaktualniające bądź podnoszące kwalifikacje zawodowe** – pozwoliły na zdobycie praktycznych umiejętności w danym zawodzie oraz uprawnień zawodowych pożądanych przez pracodawców. W tym przypadku zawierana była czterostronna umowa szkoleniowa (urząd pracy, jednostka szkoleniowa, pracodawca, uczestnik projektu). Z tej formy wsparcia skorzystało 27 osób. Wśród typów szkoleń zdecydowanie przeważały szkolenia podnoszące lub uzupełniające konkretne kwalifikacje, w tym w następujących kategoriach: pracownik porządkowy, eksploatacja urządzeń elektroenergetycznych grupy I do 1 kV, HACCP w gastronomii, pomoc kuchenna, magazynier z obsługą klienta, operator koparko-ładowarki klasa III, pracownik nadzoru parkingu, operator obrabiarek CNC, obsługa programu Subiekt GT, archiwista, obsługa komputera z fakturowaniem, opiekun osób starszych, obsługa kas fiskalnych, spawanie metodą TIG-141, rozbieracz – wykrawacz mięsa.
- **Koszty opieki nad osobą zależną** – ponoszono je dla uczestników projektu, których sytuacja rodzinna ograniczała aktywność zawodową. Refundacja kosztów opieki nad osobą zależną następowała na podstawie umowy zawartej przez PUP z organizacją pozarządową (FIM), która m.in. podpisywała umowy z opiekunami, prowadząc obsługę finansowo-księgową. Z tej formy wsparcia skorzystało 5 osób, które w badaniu ewaluacyjnym zgodnie stwierdziły, że uzyskane wsparcie ułatwiło im realizację praktyki zawodowej. Koszyk w swojej formule jest otwarty. Jedynym ograniczeniem jest kwota maks. 3,5 tys. zł[6].

Oprócz wsparcia w ramach „koszyka świadczeń", uczestnicy mieli możliwość skorzystania ze zorganizowanych 6-miesięcznych, płatnych praktyk przywracających na rynek pracy. W okresie odbywania praktyki, każdy uczestnik otrzymywał wsparcie *intermentora* (pracownika PUP), który m.in. pomagał w odnalezieniu się w miejscu pracy oraz w przełamywaniu barier i oporów, a także we wdrożeniu się w system pracy (solidarność pokoleń).

W okresie praktyk wypłacane było stypendium w wysokości 1600 zł netto miesięcznie. Z tej formy wsparcia skorzystały w sumie 32 osoby.

W rezultacie:

- 35 osób zostało objętych wsparciem („koszykiem świadczeń"),
- 2 osoby podjęły pracę przed rozpoczęciem praktyki,
- 1 osoba podjęła działalność gospodarczą przed praktykami,
- 32 osoby zostały skierowane na praktykę,
- 27 osób podjęło pracę po zakończeniu praktyk,
- 1 osoba podjęła działalność gospodarczą po praktykach.

Oceniając jakość narzędzi zastosowanych w ramach projektu, eksperci stwierdzili, że model współpracy ujęty w projekcie jest godny polecenia i powinien być stosowany przez

[6] Źródło: Ł. Ipnar, Raport z ewaluacji wewnętrznej produktu finalnego, Lublin, grudzień 2014 r., raport jest dostępny na stronie: www.koszykswiadczen.puplublin.pl.

Historie uczestników

Pani Jadwiga, 58 lat. *Jest technikiem rachunkowości i w tym zawodzie przepracowała 21 lat. Do projektu przystąpiła 9 września 2013 r. Sytuacja życiowa, w której się znalazła oraz fakt, że od 3 lat była bez pracy, sprawiły, że została osobą bezrobotną. W ramach projektu skorzystała ze szkolenia na „opiekuna w domu pomocy społecznej". Odbyła 6-miesięczne praktyki w DPS, a następnie została zatrudniona na umowę o pracę. Udział w projekcie zachęcił ją do dalszego kształcenia. Dzięki dobrej współpracy z pozostałymi pracownikami podjęła naukę w rocznym studium kształcącym opiekunów medycznych i ukończyła je z bardzo dobrymi wynikami.*

inne urzędy pracy, niepubliczne instytucje integracji i pomocy społecznej oraz pracodawców.

Z naszego punktu widzenia ten całkowicie nowatorski projekt spełnia oczekiwania i potrzeby rynku pracy. Produktem finalnym projektu jest model współpracy instytucji rynku pracy oraz niepublicznych instytucji integracji i pomocy społecznej z przedsiębiorcami, który całościowo wspiera osoby bezrobotne powyżej 50. roku życia na etapie zarówno poszukiwania pracy, jak i jej utrzymania.

Wśród narzędzi zastosowanych w projekcie zewnętrzni eksperci w dziedzinie rynku pracy podkreślali duże znaczenie coachingu, konsultacji medycznych, szkoleń z zakresu komunikacji społecznej oraz wsparcia intermentora, który niósł pomoc osobie 50+ w odnalezieniu się w miejscu pracy, przełamaniu barier i oporów, a także we wdrożeniu się w system pracy.

Historie uczestników

Pani Helena, 57 lat. *Do projektu „Indywidualny koszyk świadczeń 50+" przystąpiła 4 grudnia 2013 r. Nie pracowała od 2010 r. Z zawodu jest krawcową, przepracowała 15 lat jako szwaczka i 2 lata jako sprzątaczka, jednak znalazła się w grupie osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia, znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Zawsze lubiła gotować. Jej doradca, znając zamiłowania bezrobotnej, pomógł jej dostać się na praktyki zawodowe do restauracji w Bełżycach, gdzie Pani Helena pracuje do dzisiaj, a jej pracodawca wypowiada się o niej w samych superlatywach. Pani Helena cieszy się, że wzięła udział w tym projekcie, bo zanim trafiła do projektu była 5 lat bez pracy, chociaż, jak twierdzi, cały czas jej szukała.*

W naszej ocenie najważniejszym produktem tego projektu jest podręcznik z metodologią wsparcia, zawierający wskazówki dla instytucji rynku pracy, niepublicznych instytucji pomocy i integracji społecznej oraz pracodawców na rzecz osób długotrwale bezrobotnych powyżej 50. roku życia. Za upowszechnianiem tego projektu świadczą takie argumenty, jak wysoka skuteczność w aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych powyżej 50. roku życia oraz fakt, iż narzędzia wsparcia zastosowane w projekcie: „PI – Indywidualny koszyk świadczeń 50+ – model trójsektorowej współpracy w zakresie rynku pracy" odpowiadają na autentyczne potrzeby potencjalnych użytkowników.

Podsumowanie

W sumie 31 z 35 osób biorących udział w projekcie odniosło sukces na rynku pracy. Obecnie 80 proc. uczestników w dalszym ciągu utrzymuje zatrudnienie/samozatrudnienie i są to bardzo często umowy o pracę zawarte na czas nieokreślony. Kwestia utrzymania zatrudnienia została także doceniona przez ewaluatora z firmy Europerspektywa. W przygotowanym przez nich raporcie czytamy: „Produkt finalny odpowiada realnym potrzebom osób bezrobotnych 50+, pracowników urzędów pracy wspierających ich, jak również potrzebom pracodawców zatrudniających osoby 50+. Metoda powstała w odpowiedzi na zdiagnozowane problemy, zatem jest trafna".[7]

Jak wynika z przeprowadzonej przez zewnętrzną firmę ewaluacji, otrzymano również 100 proc. opinii potwierdzających, że kompleksowa metoda wsparcia w projekcie jest lepszym sposobem na aktywizację zawodową osób 50+. Wszyscy ankietowani w ewaluacji zewnętrznej pracodawcy wyrazili opinię, że metoda zastosowana w projekcie jest użyteczna (100 proc.), trafna (100 proc.), efektywna (100 proc.) oraz skuteczna (100 proc.).

[7] Źródło: B.Romejko, Raport z ewaluacji zewnętrznej projektu, Lublin, czerwiec 2015, raport jest dostępny na stronie: www.koszykswiadczen.puplublin.pl.

Dlatego uważamy, że warto było pomóc mniejszej liczbie osób, ale z większą skutecznością. Projekt ten spowodował przerwanie bezrobocia dzięki innowacyjnym narzędziom pomocy. Dobra współpraca z pracodawcami zaowocowała kolejnymi ofertami pracy. Biorąc pod uwagę, że średnio tylko 12 proc. ofert pracy trafia do PUP, jest to ważny czynnik poprawiający wizerunek urzędu pracy i zwiększający jego atrakcyjność.

Wyniki przeprowadzonych badań ewaluacyjnych, w których poddano wnikliwej ocenie stworzone narzędzia oraz efekty ich stosowania i działań podjętych w trakcie realizacji zadania, nie pozostawiają wątpliwości, że zaproponowane w ramach innowacyjnego wsparcia metody przeciwdziałania długotrwałemu bezrobociu są skuteczne i warte upowszechniania.

Kolejnym argumentem, który przemawia za skutecznością działań realizowanego projektu, może być historia alternatywnej i losowo wybranej grupy 35 osób 50+, która nie weszła do projektu na etapie rekrutacji w okresie 01.05.2013 – 30.06.2013 r. Ich sytuacja na dzień 05.03.2015 r. wyglądała następująco:

- pozostawanie w rejestrze osób bezrobotnych: 16 osób (45,71 proc.),
- podjęcie zatrudnienia: 5 osób (14,28 proc.),
- przejście na emeryturę: 3 osoby (8,5 proc.),
- uzyskanie świadczenia przedemerytalnego: 3 osoby (8,5 proc.),
- otrzymywanie zasiłku stałego z pomocy społecznej: 3 osoby (8,5 proc.),
- wyrejestrowanie z urzędu pracy za niestawiennictwo w dniu wizyty: 2 osoby (5,71 proc.),
- niezdolność do pracy: 1 osoba (2,85 proc.),
- wyrejestrowanie z powodu przejścia na krus: 1 osoba (2,85 proc.),
- podjęcie działalności gospodarczej: 1 osoba (2,85 proc.).

Jak można zauważyć, jedynie 5 osób z grupy alternatywnej podjęło zatrudnienie lub założyło własną działalność gospodarczą (17,13 proc.). W realizowanym projekcie aż 31 uczestników zostało zaktywizowanych zawodowo (88,57 proc.). Pokazuje to zdecydowanie skuteczność prowadzenia działań według naszego projektu.

Bibliografia

Ł. Ipnar, *Raport z ewaluacji wewnętrznej produktu finalnego*, Lublin, grudzień 2014 r., www.koszykswiadczen.puplublin.pl

OECD Zatrudnienie i przeciwdziałanie bezrobociu, artykuł: *Jak wspierać osoby 50+ na rynku pracy? Raport OECD*. www.mpips.gov.pl

PUP Lublin, *PI – Indywidualny koszyk świadczeń 50+ – model trójsektorowej współpracy w zakresie rynku pracy*, Lublin, grudzień 2014.

B. Romejko, *Raport z ewaluacji zewnętrznej projektu*, www.koszykswiadczen.puplublin.pl Lublin, czerwiec 2015.

T. Schimanek, J. Chojecki, M. Pacuska, *Raport zbiorczy zewnętrzny z analizy rzeczywistych efektów testowania produktu*, www.koszykswiadczen.puplublin.pl, Lublin, grudzień 2014.

Summary

Article concerns a question of cooperation of three sectors – district labour offices,non-public institutions of social assistance and integration and employers – aimed at elaborating common and elastic solutions that would enable prolonging of professional activity of people over 50 years old. Methodology of activization of this particular group was presented in a handbook "Innovative programme Individual benefit package 50 plus – a model of cooperation in the scope of labour market". This handbook is a final product of project realized by District Labour Office in Lublin in the cooperation with Fundacja Inicjatyw Menedżerskich and Centralne Biuro Usług Zakład Utrzymania i Higieny Obiektów S.C. cofinanced from the funds of European Union. In the article were presented innovative approach and actions implemented in the framework of the "benefit package". The article outlined not only positive effects of testing phase but also definitions that need to be introduced into act on promotion of employment and labour market institutions (coach, coaching, intermentoring, medical consulant, basket of services, a practice reestablishing people over 50 years old into the labour market). There were also depicited stories of unemployed people who took up a job thanks to the project. Application of an individual, flexible, comprehensive, complementary and above-standard approach significantly improved the process of finding and keeping a job of people 50+. This gave anexpected effect and brought enormous satisfaction to both the unemployed, employers, as well as customer advisors woorking in District Labour Office in Lublin and the initiator of the project.

Key words

unemployment, cooperation of three sectors, activity of people over 50 years old

Więcej o autorach

Grażyna Gwiazda
dyrektor PUP w Lublinie

absolwentka Wydziału Prawa i Administracji na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz studiów podyplomowych w zakresie menedżerskim na Wydziale Ekonomii UMCS. Pełni funkcję dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Lublinie, w służbach zatrudnienia pracuje od 1993 r. Kreatorka wielu przedsięwzięć innowacyjnych, programów i projektów na rynku pracy, realizująca liczne partnerstwa na poziomie regionalnym i ponadnarodowym. Pomysłodawczyni i współautorka publikacji Powiat lubelski – geografia potrzeb, geografia możliwości. Członek Rady Programowej Lubelskiego Obserwatorium Rynku Pracy oraz grupy eksperckiej do wdrażania i promocji ekonomii społecznej w województwie lubelskim. Członek Krajowej i Regionalnej Sieci Tematycznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Autorka ekspertyz m.in. w zakresie możliwości rozwoju branży turystycznej oraz sytuacji na rynku pracy w województwie lubelskim.

Łukasz Ipnar
doradca zawodowy w PUP w Lublinie

absolwent socjologii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego oraz studiów podyplomowych w dziedzinie socjoterapii, zarządzania zasobami ludzkimi, bhp i zarządzania projektami. Pracuje w Powiatowym Urzędzie Pracy w Lublinie na stanowisku specjalisty ds. programów. Koordynował projekt innowacyjny „Indywidualny koszyk świadczeń 50+ – model trójsektorowej współpracy w zakresie rynku pracy", a także wspierał realizację innych projektów w Urzędzie.

Stolica walczy o przywrócenie wykluczonych na rynek pracy

Wanda Adach
Urząd Pracy M.St. Warszawy

Osoby bezrobotne w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy wymagają odrębnego podejścia i różnych metod i działań pomocowych. Dobrze, by były one zindywidualizowane.

Wstęp

O każdym rynku pracy widzianym z perspektywy urzędu pracy można powiedzieć, że jest specyficzny. Nie inaczej jest w przypadku warszawskiego rynku pracy. Charakteryzuje się on przede wszystkim zawsze jedną z najniższych stóp bezrobocia w Polsce. Równocześnie występuje tu największe bezrobocie mierzone liczbą klientów. Stołeczność miasta oraz duża liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych, w tym również działania urzędu na rzecz pozyskiwania ofert pracy, skutkują zawsze relatywnie największą liczbą dostępnych ofert pracy.

Nie oznacza to jednak, że w stolicy brakuje problemów. Tak jak w innych rejonach kraju, jest tu dość liczna grupa klientów znacznie oddalonych od rynku pracy, jednak współpraca partnerów realizujących działania aktywizacyjne na ich rzecz, Urząd Pracy m.st. Warszawy oraz funkcjonujące na tym terenie ośrodki pomocy społecznej, oparta na właściwie zdefiniowanych potrzebach i możliwościach podopiecznych skutkuje uzyskiwaniem dobrych wyników.

Zintegrowanie wysiłków służb społecznych i publicznych służb zatrudnienia, wspierane doświadczeniem i kompetencjami organizacji pozarządowych wyspecjalizowanych w prowadzeniu projektów i programów dedykowanych osobom wykluczonym, zagrożonym wykluczeniem czy osobom bezrobotnym, pozwoli zbudować stabilny system wsparcia klientów w ich procesie aktywizacji społecznej i zawodowej.

Jak pokazują wyniki realizowanych w dwóch ostatnich latach edycji Programu Aktywizacja i Integracja, warsztaty oraz konsultacje prowadzone w ramach programu przyniosły znaczące efekty. Uczestnicy programu nabyli wiedzę i umiejętności z zakresu kompetencji społecznych (m.in. umiejętności komunikowania się, autoprezentacji w kontekście zawodowym, asertywności), a także kompetencji życiowych (m.in. umiejętności rozwiązywania problemów i konfliktów, współpracy w grupie). Wzrosły ich umiejętności poruszania się po rynku pracy, a także pokonywania własnych barier i ograniczeń. Należy także podkreślić, że udział w projekcie znacznie wzmocnił poczucie własnej wartości uczestników.

Główne założenia PAI

Program Aktywizacja i Integracja (PAI) ma na celu udzielenie kompleksowej pomocy osobom bezrobotnym korzystającym ze świadczeń pomocy społecznej. Jest przeznaczony szczególnie dla tych, z którymi ośrodki podpisały kontrakty socjalne i dla których Urząd Pracy m.st. Warszawy ustalił trzeci profil pomocy. To integracja społeczna służąca kształtowaniu aktywnej postawy w życiu społecznym i zawodowym, przeciwdziałanie pogłębieniu się problemów związanych z wykluczeniem społecznym. Program ten szczególnie ukierunkowany jest na rozwinięcie umiejętności psychospołecznych, budowanie prawidłowej interakcji z otoczeniem, powrót do aktywności społecznej i zawodowej jego uczestników.

Urząd Pracy m.st. Warszawy realizuje ten program na podstawie zapisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[1],

[1] Art. 62a art. 62b, art. 62c ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; tekst jednolity DzU 2015.149 z późn.zm.

które pozwalają połączyć działania instytucji publicznych w procesie prowadzenia reintegracji społecznej i zawodowej osób bezrobotnych będących jednocześnie klientami ośrodków pomocy społecznej. Należy podkreślić, że rozwiązania te pozwalają obok partnerstwa publiczno-publicznego budować i rozwijać nowe formy współpracy tych instytucji z podmiotami prowadzącymi działalność statutową na rzecz integracji i reintegracji zawodowej, jak i społecznej wskazanych grup beneficjentów.

Ważny udział sektora organizacji pozarządowych stworzy możliwość wyspecyfikowania i realizacji zindywidualizowanego wsparcia dedykowanego konkretnym uczestnikom, grupom homogenicznym, w pracy z którymi podmioty z sektora niepublicznego mają duże doświadczenie dzięki na bieżąco realizowanym projektom i programom.

Celem głównym PAI, jak już wspomniano, jest udzielenie kompleksowej pomocy osobom bezrobotnym, integracja społeczna i przeciwdziałanie pogłębianiu się problemów związanych z wykluczeniem społecznym. Ma on zwiększyć umiejętności psychospołeczne, pomóc w budowaniu prawidłowych interakcji z otoczeniem oraz w powrocie do aktywności społecznej i zawodowej uczestników. Powinien przygotować bezrobotnych do lepszego radzenia sobie na rynku pracy.

Dzięki udziałowi w PAI wzrastają umiejętności i kompetencje społeczne i życiowe uczestników. Zauważyliśmy, że lepiej radzą sobie z rozwiązywaniem problemów interpersonalnych, pokonywaniem własnych barier i ograniczeń. Podnosi się poziom ich kompetencji miękkich w zakresie świadomego kształtowania kariery zawodowej oraz poprawia kondycja psychiczna.

Osoby uczestniczące w programie nabywają umiejętności poruszania się po rynku pracy i są bardziej zmotywowane do podjęcia pracy. Ich starania o powrót do aktywności zawodowej nabierają bardziej efektywnego charakteru. Podejmują nawet samodzielne działania w obszarze formułowania/tworzenia dokumentów aplikacyjnych.

Adresatem PAI, jak już wspomniano, są osoby bezrobotne (w rozumieniu przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) z grup zagrożonych wykluczeniem, znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, które własnym staraniem nie są w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych. Poza sporem pozostaje zatem fakt, że są to osoby mające największe trudności ze znalezieniem się w środowisku pracy. Te osoby nie są gotowe do podjęcia pracy i zdecydowanie oddalone od rynku pracy.[2]

Bez działań pomocowych przygotowanych dla nich w ramach programu nie będzie możliwe uzyskanie efektów integracji społecznej i aktywizacji zawodowej.

Założono, że w ramach tego programu należy zrealizować dwa zadania. Pierwsze to grupowe i indywidualne wsparcie w procesie integracji społecznej. Drugie, niezwykle ważne z punktu widzenia budowania postaw aktywnych, to działania ukierunkowane na proces aktywizacji zawodowej z wykorzystaniem instrumentu rynku pracy prac społecznie użytecznych. Równoległe realizowanie obu zadań stwarza dobre warunki do kreowania pożądanych postaw wśród osób defaworyzowanych na rynku pracy i często pozostających na marginesie życia społecznego.

Założenia PAI w stolicy

Realizacja programu, a szczególnie pierwszego z opisanych wcześniej zadań, powierzona została w trybie konkursu organizacjom pozarządowym. W realizowanym w 2015 r. programie partnerami w przedsięwzięciu byli: Urząd Pracy m.st. Warszawy, ośrodki pomocy społecznej warszawskich dzielnic: Bemowo, Białołęka, Bielany, Praga Południe, Praga Północ, Rembertów, Śródmieście, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wesoła, Wilanów, Włochy, Wola i Żoliborz oraz podmioty zajmujące się aktywizacją społeczną wybrane w ramach otwartego konkursu ofert: Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju i Pomocy Q Zmianom, Fundacja „KARUZELA", MANZANA Fundacja Rozwoju Umiejętności Psychospołecznych, Stowarzyszenie OD-DO, Fundacja Aktywizacja.

Aby uzyskać konkretne efekty, założyliśmy, że ocena stopnia realizacji oparta będzie na następujących wskaźnikach głównych:

- liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w PAI,
- liczba osób objętych wsparciem PAI,

[2] Art. 62a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; tekst jednolity DzU 2015.149 z późn.zm

- liczba klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w PAI,
- liczba klientów instytucji pomocy społecznej objętych kontraktami socjalnymi w ramach PAI;

oraz szczegółowych:

- liczba osób, które zadeklarują wzrost umiejętności i kompetencji społecznych,
- liczba osób, które zadeklarują wzrost kompetencji życiowych,
- liczba osób, które zadeklarują wzrost umiejętności rozwiązywania problemów interpersonalnych,
- liczba osób, które zadeklarują wzrost pokonywania własnych barier i ograniczeń,
- liczba osób, u których wzrosła wiedza i świadomość w zakresie kierunku rozwoju zawodowego,
- liczba osób, u których wzrosła samoocena,
- liczna osób, u których wzrosła motywacja do ponownego wejścia na rynek pracy,
- liczba osób, u których wzrosło poczucie systematyczności i obowiązkowości,
- liczba osób, które ukończyły warsztaty z metod i narzędzi skutecznego poszukiwania pracy,
- liczba osób, które poprawiły umiejętności tworzenia dokumentów aplikacyjnych/autoprezentacji/wyszukiwania ofert pracy.

Z doświadczeń w pracy z osobami bezrobotnymi, a przede wszystkim z osobami pozostającymi w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy wiemy, że poszczególne grupy bezrobotnych wymagają odrębnego podejścia i zastosowania odmiennych metod i działań pomocowych. Dlatego zdefiniowana została potrzeba zastosowania zindywidualizowanych form oddziaływania wspierającego w stosunku do tych osób. Wdrażane programy celowe były skierowane do poszczególnych grup bezrobotnych.

Na potrzeby projektu stworzono harmonogramy, listy uczestnictwa w zajęciach grupowych oraz imienne listy uczestników zajęć indywidualnych. Wprowadzono również dokument obejmujący bilans i rekomendacje sporządzane na zakończenie udziału w programie poszczególnych osób. Każdy uczestnik wypełniał swoje zadania według własnego harmonogramu zawierającego opis działania, dni i wymiar czasowy usług i wskazanych prac społecznie użytecznych.

W programie PAI realizowanym przez Urząd Pracy m.st. Warszawy założono przeprowadzenie dwóch cykli. Każdy miał trwać dwa miesiące. Utworzono 16 grup warsztatowych (od 5 do 12 osób w grupie) z uwzględnieniem miejsca zamieszkania poszczególnych uczestników. W sumie program rozpoczęło 165 osób.

W ramach dwóch cykli zaplanowano dla każdej grupy 144 godziny grupowych zajęć warsztatowych (min. 10 godzin w tygodniu, 72 godziny w jednym cyklu) i 16 godzin (8 godzin w jednym cyklu) konsultacji indywidualnych dla każdego uczestnika oraz proces aktywizacji zawodowej z wykorzystaniem instrumentu rynku pracy, jakim są prace społecznie użyteczne (psu), w wymiarze 40 godzin w każdym miesiącu.

Rezultaty i efekty

W trakcie programu przeprowadziliśmy 2484 godziny zajęć warsztatowych i 2041,5 godziny poradnictwa indywidualnego.

Pierwotnie do udziału w programie wytypowano uczestników. Część z nich nie stawiała się jednak w wyznaczonych terminach na spotkania indywidualne, kilkoro zrezygnowało z udziału w programie, a część w trakcie jego realizacji podjęła pracę.

Ostatecznie wydano 126 zaświadczeń dotyczących uczestnictwa w projekcie. Realizatorzy dostarczyli 126 bilansów i rekomendacji dotyczących uczestników, które zostały przekazane ośrodkom pomocy społecznej zaangażowanym w przebieg programu. Chodziło o to, by stały się one materiałem wyjściowym do dalszej pracy z klientem zarówno dla UP, jak i OPS.

Spośród 126 osób, które z powodzeniem ukończyły program:

- 7 osób otrzymało rekomendację do ponownego udziału w PAI;
- 31 osób otrzymało rekomendacje do objęcia szczegółowym wsparciem psychologicznym, terapią uzależnień, grupami wsparcia, innymi programami pomocowymi rehabilitacyjnymi. Zalecenia należy wykonać, zanim klienci staną się osobami bezrobotnymi zdolnymi i gotowymi do podjęcia zatrudnienia;
- 18 osób otrzymało rekomendacje do objęcia pomocą w podwyższeniu kwalifikacji zawodowych – pomoc w znalezieniu kursu, szkolenia zawodowego;
- 74 osoby uznano za gotowe do wejścia na rynek pracy, lecz w wielu przypadkach wskazano jako wymagane wsparcie doradcze;
- 21 osób po zakończeniu uczestnictwa w PAI podjęło zatrudnienie.

Niezwykle istotnym, realizowanym przez uczestników elementm programu były prace społecz-

nie użyteczne. Dzięki szerokiemu wsparciu instytucji-pracodawców, którzy zorganizowali miejsca pracy w ramach tych prac, możliwe było wypełnienie ważnego z punktu widzenia osób objętych programem elementu wdrożenia do odgrywania ról zawodowych.

Ocena skutków PAI w stolicy

Obecnie w rejestrze Urzędu Pracy m.st. Warszawy nadal pozostaje 99 osób uczestniczących w PAI, z tego 46 osób po ponownym procesie profilowania pozostało w trzecim profilu pomocy, jednak 47 zakwalifikowano do profilu drugiego.

Prowadzone przez realizatorów integracji społecznej działania podlegały ocenie-analizie. Wprowadzono ankiety ewaluacyjne, które pozwalają ocenić stopień realizacji i dostosowania wsparcia do potrzeb konkretnej osoby. Wynika z nich, że:

- w grupach z dzielnicy Praga Północ i Praga Południe m.st. Warszawy, gdzie realizatorem zadania publicznego było Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju i Pomocy Q Zmianom, wyniki ewaluacji wskazują na znaczny wzrost umiejętności poruszania się po rynku pracy. Aż o 31 proc. zwiększyła się liczba osób deklarujących gotowość do podjęcia pracy. Znacząco (o 27 proc.) wzrosła samoocena uczestników. Rozwinięte zostały również umiejętności z zakresu kompetencji zarówno społecznych, jak i życiowych, o 36 proc. wzrosła umiejętność autoprezentacji, a o 40 proc. tworzenia dokumentów aplikacyjnych;
- w grupie z dzielnicy Targówek m.st. Warszawy, gdzie realizatorem zadania publicznego była Fundacja „KARUZELA", wyniki ewaluacji końcowej wskazują, że kompetencje społeczne i życiowe wzrosły u wszystkich uczestniczek. Ponadto nauczyły się one lepiej poruszać po rynku pracy, dokonać autoprezentacji i utworzyć dokumenty aplikacyjne. Aż 90 proc. uczestniczek stwierdziło, że po udziale w PAI wzrosła ich motywacja do podjęcia pracy;
- w grupach z dzielnic Bemowo, Bielany, Śródmieście i Włochy m.st. Warszawy, gdzie realizatorem zadania publicznego była MANZANA Fundacja Rozwoju Umiejętności Psychospołecznych, wyniki ewaluacji końcowej wskazują, że kompetencje społeczne i życiowe wzrosły u 98 proc. uczestników. Udział w warsztatach i konsultacjach indywidualnych poprawił samoocenę u 94 proc. uczestników, wszyscy odczuli ułatwianie w poruszaniu się po rynku pracy, w wyszukiwaniu ofert pracy oraz tworzenia dokumentów aplikacyjnych i autoprezentacji. Jednocześnie zadeklarowali, że udział w Programie zwiększył ich motywację do podjęcia pracy;
- w grupie z dzielnicy Wola m.st. Warszawy, gdzie realizatorem zadania publicznego było Stowarzyszenie Od-Do, wyniki ewaluacji końcowej wskazują, że kompetencje społeczne i życiowe i samoocena wzrosły u 80 proc. uczestników. Umiejętność poruszania się po rynku pracy, autoprezentacji i tworzenia dokumentów aplikacyjnych zdobyło 90 proc. uczestników. Większość (80 proc.) wskazało, że po zakończeniu udziału w programie wzrosła ich motywacja do podjęcia pracy;
- w grupach z dzielnic Rembertów, Ursus, Ursynów, Wawer, Wilanów i Żoliborz, gdzie realizatorem zadania publicznego była Fundacja Aktywizacja, wyniki ewaluacji końcowej wskazują, że kompetencje społeczne i życiowe wzrosły u 88 proc., a samoocena u 90 proc. uczestników. Aż 93 proc. uczestników zadeklarowało, że lepiej potrafią poruszać się po rynku pracy, tworzyć dokumenty aplikacyjne i dokonać autoprezentacji. Silniejszą motywację do ponownego wejścia na rynek pracy zadeklarowało 73 proc. uczestników.

Reasumując, można wnioskować, że warsztaty oraz konsultacje prowadzone w ramach Programu Aktywizacja i Integracja w 2015 r. przyniosły znaczne efekty. Uczestnicy Programu nabyli wiedzę i umiejętności z zakresu kompetencji społecznych (m.in. komunikowania się, asertywności, autoprezentacji), a także życiowych (m.in. rozwiązywania problemów i konfliktów, współpracy w grupie). Wzrosła ich zdolność poruszania się po rynku pracy, a także pokonywania własnych barier i ograniczeń. Udział w programie znacznie wzmocnił poczucie własnej wartości uczestników.

Zgodnie z informacjami otrzymanymi od realizatorów zadania publicznego, uczestnicy zaczynali swój udział w Programie z dużym oporem. Otwarcie mówili, że nie potrzebują tego typu warsztatów, jednak w miarę upływu czasu, gdy zawiązały się grupy, w których uczestnicy zaczęli czuć się bezpiecznie i mogli dzielić się swoimi doświadczeniami, okazywało się, że program dał im dużo korzyści. Wiemy, że udział w programie był dla nich doświadczeniem, dzięki któremu mieli możliwość kontaktu z innymi ludźmi, dowiedzieli się, jakie mają zasoby i ograniczenia, poczuli, że nie są odosobnieni w swojej sytuacji społeczno-zawodowej.

Zaproponowane nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy rozwiązanie wprowadzające wspólne, połączone działania publicznych służb zatrudnienia, pomocy społecznej i organizacji pozarządowych są dobre, potrzebne i skuteczne. Obok określonego efektu wsparcia osób zagrożonych wykluczeniem i wzmocnienia ich postaw potwierdziło, że można i trzeba łączyć

pracę specjalistów, osób i instytucji, które rzetelnie z determinacją, wiedzą i zaangażowaniem będą wspólnie działać na rzecz realizacji niezwykle ważnego celu.

Współpraca, jaka leżała u podstaw stworzenia Programu PAI w Warszawie, jest i pozostanie najważniejszym fundamentem tego projektu. Możliwość porozumienia się i wspólnego uczestniczenia w tworzeniu, kreowaniu i przeprowadzaniu przedsięwzięcia pokazała, że umiemy i chcemy pracować wspólnie. Partnerstwo w działaniach obejmujących osoby szczególnie dyskryminowane w swoich środowiskach, nieskuteczne w staraniach o pracę czy wręcz zagubione w rzeczywistości dynamicznie zmieniającego się rynku pracy może i przynosi konkretne efekty. Będziemy realizowali takie programy w przyszłości.

Summary

The proposed amendment to the act of employment promotion and labor market institutions introducing a common solution, connected to the operation of public employment services, social welfare and non-governmental organizations are a good, necessary and effective action. An action that beside certain effect which is to support people at risk of exclusion and strengthening their attitudes showed that one can and must unite in actions of professionals, individuals and institutions that reliably with determination, knowledge and commitment will work together to achieve a very important goal.
Cooperation underlying the creation of the Warsaw Activation and Integration Program is and will remain the most important foundation for this project. The ability to communicate and joint participation in the design, creation and execution of the project showed that we can and we want to work together. Partnership activities involving people particularly discriminated against in their environments, applying for a job or even lost, in fact, ever-changing dynamic labor market can and produce tangible results. We will implement such programs in the future.

Key words

activation activities, Activation and Integration Program, social integration, individualized forms of interaction

Więcej o autorze

Wanda Adach
dyrektor Urzędu Pracy m.st. Warszawy

jest absolwentką kierunku Pedagogika pracy, ze specjalnością Poradnictwo zawodowe i orientacja zawodowa. Od 19 lat związana z publicznymi służbami zatrudnienia. Pomysłodawczyni i twórczyni pierwszej w Polsce sieci Warszawskich Klubów Pracy, członkini Prezydium Ogólnopolskiego Konwentu Dyrektorów Urzędów Pracy i Zespołu monitorującego wdrażanie i realizację „Społecznej Strategii Warszawy na lata 2009–2020". Członkini Rady Programowej w unikatowym, na skalę Polski i Europy, projekcie monitorowania rynku pracy „Bilans Kapitału Ludzkiego" realizowanym przez PARP. Posiada wieloletnią praktykę w zakresie problematyki zatrudnienia i bezrobocia, kierowania zasobami ludzkimi, organizacji pracy, funkcjonowania administracji samorządowej, administrowania środkami publicznymi.

Obowiązujące stawki, kwoty, wskaźniki
(stan prawny na dzień 1 września 2015 r.)

I. Zasiłki, stypendia, dodatki, świadczenia

	[w złotych]
1. **Zasiłki dla bezrobotnych przyznane od 01.01.2010 r.:** a) podstawowy (100%) – w okresie pierwszych trzech miesięcy – w okresie kolejnych miesięcy posiadania prawa do zasiłku b) obniżony (80%) – w okresie pierwszych trzech miesięcy – w okresie kolejnych miesięcy posiadania prawa do zasiłku c) podwyższony (120%) – w okresie pierwszych trzech miesięcy – w okresie kolejnych miesięcy posiadania prawa do zasiłku **UWAGA:** zasiłki dla bezrobotnych przyznane przed 01.01.2010 r. są wypłacane w wysokości i przez okres wynikający z dotychczasowych przepisów (po waloryzacji 666,60 zł – obwieszczenie Ministra PiPS z 22 maja 2014 r. MP 2014, poz. 367)	 831,10[x] 652,60 664,90 522,10 997,40 783,20
2. **Stypendia dla bezrobotnych w okresie odbywania:** **szkolenia** – 120% zasiłku **przygotowania zawodowego dorosłych** – 120% zasiłku **stażu** – 120% zasiłku **kontynuowania nauki** – 100% zasiłku **studiów podyplomowych** – 20% zasiłku	 997,40 997,40 997,40 831,10 166,30
3. **Dodatek aktywizacyjny** (do 50% zasiłku) – dla osób, które w okresie posiadania prawa do zasiłku dla bezrobotnych podjęły zatrudnienie lub inną pracę zarobkową	415,60
4. **Refundacja kosztów opieki nad dzieckiem lub osobą zależną** (do 50% zasiłku) bezrobotnemu posiadającemu co najmniej jedno dziecko do 6 roku życia **lub niepełnosprawne do 18 roku życia** – w przypadku podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego dorosłych	415,50
5. **Świadczenie z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych**	min. 8,10/godz.

Zasiłki i świadczenia zostały zwaloryzowane od 1 czerwca 2014 r. o 0,9%, tj. średniorocznym wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2013 r. w stosunku do 2012 r.

Od zasiłku dla bezrobotnych powiatowe urzędy pracy opłacają składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w łącznej wysokości – **27,52 proc.**[xx], a od stypendiów za okres odbywania szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego dorosłych dodatkowo na ubezpieczenie wypadkowe ok. 0,9%, tj. w łącznej wysokości – ok. **28,4 proc.** Należną kwotę składki na ubezpieczenie wypadkowe PUP oblicza stopą procentową obowiązującą go w danym roku składkowym.

II. Maksymalne kwoty, jakie mogą być refundowane z Funduszu Pracy pracodawcom z tytułu zatrudnienia skierowanego bezrobotnego (miesięcznie – w zł) w ramach:

1. **Prac interwencyjnych** (refundacja wynagrodzenia, nagród i składek na ubezpieczenia społeczne): a) **w pełnym wymiarze czasu pracy** (831,10 + 149,60*) b) **w pełnym wymiarze – refundacja za co drugi miesiąc od kwoty minimalnego wynagrodzenia** (1750,00 + 315,00*) **UWAGA:** do zawartych przed 01.01.2010 r. umów o zorganizowanie prac interwencyjnych należy przyjmować wysokość refundacji określoną w zawartej umowie przez cały okres jej trwania.	 980,70 2065,00
2. **Robót publicznych:** a) **refundacja za każdy miesiąc** (50% przec. wynagrodzenia + składki na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzenia podlegającego refundacji – (1927,44 + 346,94*), b) **refundacja za co drugi miesiąc** (100% przec. wynagrodzenia + składki (3.854,88 + 693,88*)	 2274,38 4548,76

3. **Jednorazowa refundacja pracodawcy kosztów opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne** – za zatrudnionego przez okres co najmniej 12 miesięcy bezrobotnego (do 300% minimalnego wynagrodzenia)	**5250,00**
4. **Refundacja za prace społecznie użyteczne** (60% świadczenia)	**maks. 4,86/za godz.**
5. **Jednorazowa premia po przygotowaniu zawodowym dorosłych** (art. 53j ustawy) za każdy pełny miesiąc programu	**483,30**
6. **Premia** za zatrudnienie bezrobotnego do 30 r.ż., który otrzymał bon stażowy	**1513,50**

* ***Składki opłacane przez pracodawcę w wysokości ok. 18%****; kwota zarówno składki na ubezpieczenie społeczne jak też łączna kwota podlegająca refundacji z Funduszu Pracy – uzależniona jest od wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe płaconej przez pracodawcę, która jest zróżnicowana (od ok. 0,67% do 3,60% lub inna ustalona przez ZUS). Refundacji na ubezpieczenie wypadkowe podlega kwota w wysokości faktycznie opłaconej od refundowanego wynagrodzenia.*

III. Środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz wyposażenie stanowiska pracy dla bezrobotnego, pożyczka na sfinansowanie kosztów szkolenia oraz ryczałt z tytułu kosztów przejazdu – z Funduszu Pracy

1. Przyznanie bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej: a) **działalności samodzielnej** (do 600% przeciętnego wynagrodzenia), b) **w ramach tworzonej spółdzielni socjalnej** (do 400% przeciętnego wynagrodzenia), c) **przystąpienie do istniejącej spółdzielni socjalnej** (do 300% przeciętnego wynagrodzenia).	**23 129,28** **15 419,52** **11 564,64**
2. **Refundacja pracodawcom kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla bezrobotnego** (do 600% przeciętnego wynagrodzenia)	**23 129,28**
3. **Pożyczka dla bezrobotnego na sfinansowanie kosztów szkolenia** (do 400% przeciętnego wynagrodzenia)	**15 419,52**
4. **Ryczałt z tytułu kosztów przejazdu do i z miejsca odbywania stażu przez bezrobotnego do 30 roku życia, który otrzymał bon stażowy** (art. 66 l ustawy)	**maks. 605,40**

Uwaga: przyznanie ww. środków może nastąpić pod warunkiem zawarcia (przed poniesieniem kosztów) umowy z powiatowym urzędem pracy (urząd pracy może zawrzeć umowę m. innymi pod warunkiem możliwości sfinansowania tych wydatków w ramach przyznanego na dany rok limitu na finansowanie programów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu).

IV. Wynagrodzenia i składki

1. **Minimalne wynagrodzenie** (obowiązuje od 1.01.2015 r.)	**1750,00**[xxx]
2. **Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w II kw.2015 r.** (obowiązuje od 1.09.2015 r.)	**3854,88**[xxxx]
3. **Składka na Fundusz Pracy** (obowiązuje od 1.01.1999 r.)	**2,45%**
4. **Składka na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych** (od 1.01.2006 r.)	**0,10%**
5. **Składka na ubezpieczenie zdrowotne** (obowiązuje od 1.01.2008 r.)	**9,00%**

[x] *Przyznany od 01.01.2010 r. zasiłek dla bezrobotnych wynosił przez pierwsze trzy miesiące 717,00 zł oraz 563,00 zł w pozostałych miesiącach – na podstawie art. 72 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU z 2008 r. nr 69, poz. 415 z późn. zm.) Od 1 czerwca 2010 r. zwaloryzowany o 3,5%, 2011 o 2,6%, a 2012 r. o 4,3%, w 2013 r. o 3,7%. Od 27 maja 2014 r. (tj. od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy z dnia 14 marca 2014 r.) zasiłek wynosił 823,60 zł i 646,70 zł. Od 1 czerwca 2014 r. zwaloryzowany o 0,9% tj. średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2013 r. w stosunku do 2012 r. (komunikat Prezesa GUS – MP 2014, poz. 94).*

[xx] *Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 115, poz. 792).*

[xxx] *Od 1.01.2014 r. minimalne wynagrodzenie wynosi 1750 zł (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2014 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r. (DzU 2014, poz. 1220).*

[xxxx] *Przeciętne wynagrodzenie w II kw. 2015 r. wynosi 3854,88 zł (komunikat Prezesa GUS r. z 11 sierpnia 2015 r. MP2015 poz. 720).*

Opracowano w Departamencie Funduszy MPiPS w dniu 23.09.2015 r.

Elektroniczne zwolnienia lekarskie

Joanna Ćwiek-Świdecka
„Rynek Pracy"

Od 2016 r. lekarze będą mogli wystawiać elektroniczne zwolnienia lekarskie. Także za pośrednictwem urządzenia mobilnego podczas wizyty domowej.

Funkcjonujące do niedawna L4 w formie papierowej krytykowane były zarówno z uwagi na nadmierną biurokrację, jak i łatwość popełniania nadużyć. Chodzi o to, że zazwyczaj ZUS nie był w stanie skontrolować zwolnień krótkookresowych, bo dowiadywał się o nich dopiero wtedy, gdy się już skończyły. Teraz obieg dokumentów będzie szybszy.

Od stycznia 2016 r. wchodzą w życie przepisy[1], zgodnie z którymi zwolnienia lekarskie wystawiane będą w formie elektronicznej (e-ZLA). Równocześnie do końca 2017 r., tj. w okresie przejściowym, funkcjonować będą obie formy zwolnień (także ZUS ZLA). Od 2018 r. zwolnienia w wersji papierowej wystawiane będą wyłącznie w ściśle określonych przypadkach.

Lekarze zaoszczędzą czas

Elektroniczne zwolnienie będą mogli wystawiać lekarze, dentyści, starsi felczerzy i felczerzy, którzy bezpłatnie założą profil informacyjny na Platformie Usług Elektronicznych ZUS lub będą mieli zintegrowaną z PUE ZUS aplikację gabinetową.

Wystawianie e-ZLA będzie trwało krócej niż wypisywanie papierowego zwolnienia, dlatego, że lekarz uzyska dostęp do danych pacjenta (ubezpieczonego), jego pracodawców (płatników składek) oraz członków rodziny – jeśli zwolnienie zostanie wystawione w celu opieki nad nimi. Wystarczy, że wpiszą jego PESEL, a wszystkie inne dane uzupełnia się automatycznie.

System podpowie również kod literowy A i D oraz numer statystyczny choroby (np. po wpisaniu fragmentu jej nazwy). Możliwy będzie podgląd zaświadczeń lekarskich wystawionych wcześniej dla pacjenta, w tym w wyniku kontroli przez lekarza orzecznika ZUS.

Wystawione przez lekarza e-ZLA zostanie przekazane do ZUS automatycznie. Jeśli lekarze wybiorą elektroniczną formę wystawiania zwolnień nie będą musieli, tak jak dotychczas, dostarczać zwolnień do ZUS oraz przechowywać kopii. Nie będzie też potrzeby pobierania w placówkach ZUS tzw. bloczków formularzy ZUS ZLA.

Co ważne, wystawienie e-zwolnienia będzie możliwe także podczas wizyty domowej. Wystarczy, że lekarz będzie miał przy sobie urządzenie mobilne z dostępem do internetu, takie jak smartfon, tablet czy komputer osobisty.

Jeśli jednak lekarz nie będzie miał przy sobie takiego urządzenia, to wystawi pacjentowi w dniu badania zwolnienie na specjalnym formularzy zaświadczenia lekarskiego, uprzednio wydrukowanym z systemu i opatrzonym jego podpisem i pieczątką. Ważne jest, aby lekarz w ciągu trzech dni od wystawienia takiego zaświadczenia wprowadził je do systemu elektronicznego.

Pracodawca dowie się szybciej

Gdy ZUS otrzyma informacje o wystawionym zwolnieniu, niezwłocznie przekaże je na profil informacyjny pracodawcy (PEU). Jeśli jednak pracodawca takiego profilu nie ma, e-zwolnienie zostanie drukowane.

Pracodawca zatrudniający więcej niż pięciu pracowników będzie musiał do końca 2015 r. utworzyć profil na PUE. Jeżeli tego nie zrobi, automatycznie zostanie pozbawiony dostępu do informacji o e-zwolnieniach. W praktyce oznacza to, że lekarz będzie musiał wydrukować e-zwolnienie i przekazać je pracownikowi, aby ten dostarczył je pracodawcy.

[1] Ustawa z 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2015 r., poz. 1066).

Niedopełnienie tego obowiązku będzie skutkowało jednak tylko niewygodą i utrudnieniami. Pracodawca, który nie dopełni tego obowiązku, nie poniesie z tego powodu żadnej kary finansowej.

Profil na PUE ZUS zakładany jest dla osoby fizycznej. Zgodnie z nowymi przepisami płatnik składek będący osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej musi udzielić pełnomocnictwa osobie fizycznej, np. pracownikowi zakładu lub biura rachunkowego, która założy profil na PUE. Natomiast pełnomocnictwo należy złożyć w terenowej jednostce ZUS osobiście lub za pośrednictwem poczty. Jeśli pełnomocnictwo zostało udzielone w formie elektronicznej (na formularzu ZUS-PEL), może zostać przesłane do ZUS z PUE (przez płatnika – mocodawcę, posiadającego swój profil na PUE).

Pracodawcy będzie także łatwiej zweryfikować pracownika przebywającego na zwolnieniu lekarskim i wystąpić do ZUS z wnioskiem o skontrolowanie go.

Wniosek będzie można złożyć również na profilu PUE, gdzie zostanie udostępniona funkcja „Złóż wniosek o kontrolę zaświadczenia".

Ułatwienie dla pacjenta

Nowe rozwiązanie zakłada, że system automatycznie będzie przekazywał zaświadczenie o niezdolności do pracy (e-zwolnienie). W związku z tym zwolnienie nie trafi za późno do pracodawcy lub ZUS. Obecnie, jeżeli zwolnienie papierowe dotrze do pracodawcy lub ZUS po 7 dniach od dnia wystawienia, pracownik otrzymywał zasiłek o 25 proc. niższy. Jeżeli jednak lekarz wystawi pracownikowi zwolnienie w formie wydruku, a nie w formie elektronicznej, pacjent będzie musiał dostarczyć je pracodawcy niezwłocznie.

Co ważne, po wprowadzeniu elektronicznych zwolnień, nie będzie możliwości zagubienia dokumentu.

To także dobre rozwiązanie dla tych, którzy są zatrudnieni w kilku miejscach. W takiej sytuacji każdy pracodawca, który ma konto na PUE, zostanie poinformowany elektronicznie o wystawieniu zaświadczenia lekarskiego.

W niektórych sytuacjach jednak trzeba będzie składać pisma w wersji papierowej. Tak będzie w przypadku wystąpienia o zasiłek po ustaniu ubezpieczenia lub w razie gdy to ZUS, a nie pracodawca wypłacać będzie zasiłek. Wówczas należy złożyć w ZUS odpowiedni wniosek.

Również gdy pracodawca nie będzie miał profilu informacyjnego na PUE ZUS, pracownik zobowiązany będzie do niezwłocznego dostarczenia wydruku zaświadczenia lekarskiego.

E-zwolnienia to także łatwiejsze uzyskanie skierowania na rehabilitacje. Jeśli wpisany przez lekarza numer choroby będzie należał do grupy schorzeń, dla których ZUS prowadzi rehabilitację, system sam podpowie lekarzowi, że można pacjenta na nią skierować.

W przypadku pozytywnej decyzji lekarza o skierowaniu pacjenta na rehabilitację, system otworzy formularz wniosku ZUS PR-4 i automatycznie wprowadzi dane pacjenta. Lekarz będzie mógł od razu wystawić wniosek o rehabilitację i przesłać go w formie elektronicznej do ZUS w celu wydania orzeczenia przez lekarza orzecznika ZUS.

Oskładkowanie umów zlecenia

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Od stycznia 2016 r. zmieniają się zasady płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w sytuacji zbiegu kilku różnych umów zlecenia lub z inną aktywnością zarobkową.

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym w zasadzie każda praca, w tym także świadczenie usług w ramach umowy zlecenia rodzi obowiązek ubezpieczenia (stanowi tytuł do ubezpieczeń społecznych).

Zasada płacenia składek

W myśl przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu podlegają m.in. osoby, które są pracownikami, osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, chyba że zachodzą okoliczności wyłączające ten obowiązek.

Obowiązek ubezpieczeń społecznych z tytułu wykonywania takich umów istnieje od wielu lat.

Inaczej jest jednak w przypadku równoległego wykonywania więcej niż jednego zajęcia (pracy), tj. w razie zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych.

Obecnie osoby mające kilka tytułów do ubezpieczeń, podlegają ubezpieczeniom co do zasady z jednego tytułu – pierwszego lub wybranego przez siebie.

W pozostałych przypadkach jeden tytuł do ubezpieczeń wypiera inne tytuły oraz inne stosunki prawne występujące w ramach jednego tytułu do ubezpieczeń. Oznacza to, że wystarczy zatrudnienie w ramach stosunku pracy z minimalnym wynagrodzeniem, aby wykonywana równolegle praca w ramach umowy zlecenia u innego płatnika bądź działalność gospodarcza nie rodziła obowiązku ubezpieczenia. Ponadto w przypadku kilku umów-zlecenia zawartych przez zleceniobiorcę podlega on ubezpieczeniom z jednej umowy – pierwszej lub wybranej przez niego, bez względu na wysokość wynagrodzenia ustalonego przez strony za wykonanie takiej umowy.

Zmiana zasad oskładkowania umów zlecenia

Tak rozwiązana sprawa oskładkowania wielu umów prowadziła do wielu nadużyć, takich jak płacenie minimalnych składek tylko od najniższej umowy. Dlatego właśnie została uchwalona przez Sejm RP ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, której celem była m.in. zmiana zasad podlegania ubezpieczeniom osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia

Przedmiotowa regulacja zmierza do rozszerzenia obowiązku ubezpieczeń społecznych w przypadku zbiegu wykonywania umowy zlecenia z inną aktywnością zarobkową oraz kilku umów zlecenia. Zgodnie z tą zmianą do umów zlecenia zastosowanie będzie miał mechanizm dotyczący kumulowania tytułów do ubezpieczeń w przypadku uzyskiwania z nich w danym miesiącu podstawy wymiaru składek niższej niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę. Kumulowanie podstawy wymiaru będzie służyło uzyskaniu w danym miesiącu podstawy wymiaru składek w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia. Długoletnie opłacanie składek od podstawy co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę zabezpieczy tym osobom prawo do najniższej emerytury.

Przepisy dotyczące kumulowania podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne zleceniobiorców wchodzą w życie 1 stycznia 2016 r.

– oprac. Joanna Ćwiek-Świdecka

Wpływ klauzuli prospołecznej na ograniczenie bezrobocia w Polsce

dr Magdalena Gawron-Łapuszek
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Modyfikacja przepisów dotyczących zamówień publicznych uwzględniająca formy zatrudniania pracowników mogłaby być istotnym elementem walki z bezrobociem młodych.

Przeobrażenia zachodzące we współczesnym świecie, w tym internacjonalizacja gospodarek, zmiany technologiczne i wzrost konkurencji między podmiotami gospodarczymi implikuje potrzebę dostosowania rynków pracy do zmieniającej się sytuacji. Atmosfera na polskim rynku pracy jest bardzo niepokojąca. Z jednej strony permanentnie wzrasta stopa bezrobocia, szczególnie wśród ludzi młodych (tj. w wieku 15–24 lat), a z drugiej Polska ma jeden z najniższych wskaźników zatrudnienia w krajach UE. Dodatkowo ww. sytuację dezorganizują takie zjawiska, jak emigracja zarobkowa, zwiększanie się liczby osób z pokolenia tzw. NEET-sów, wzrost kosztów funkcjonowania podmiotów gospodarczych, napływ uchodźców oraz procesy segmentacji rynku pracy. Te negatywne zjawiska zmuszają do poszukiwania nowych rozwiązań mogących przyczynić się do wzrostu wskaźnika zatrudnienia.

W świetle tych zjawisk warto zastanowić się nad wdrożeniem nowy rozwiązań lub modyfikacją istniejących metod przeciwdziałania bezrobociu. Ze szczegółowych informacji o wydatkach Funduszu Pracy w latach 2011––2014 wynika, że na pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu przeznacza się więcej środków finansowych niż na aktywne. Warto podkreślić, że z roku na rok wzrastają wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.

Obecna sytuacja gospodarcza w Europie odzwierciedlona m.in. w postaci wysokiego bezrobocia, napływu uchodźców oraz polaryzacji społeczeństw zdeterminowała konieczność opracowania programu, który ograniczyłby negatywne konsekwencje kryzysu.

Tabela 1. Szczegółowe informacje o wydatkach Funduszu Pracy w latach 2011–2014

Rok	Pasywne formy	Aktywne formy
2011	4 796 245,3	3 327 606,0
2012	5 316 747,3	3 889 667,3
2013	5 957 974,4	4 632 954,8
2014	5 531 406,3	5 052 122,2

Źródło: opracowanie własne: www.mpips.gov.pl z dnia 21.10.2015.

Definicja sformułowana przez Komisję Europejską mówi o „społecznie odpowiedzialnych zamówieniach publicznych", zatem takich, w ramach których bierze się pod uwagę co najmniej jedną z następujących kwestii społecznych: możliwość zatrudnienia, godną pracę, zgodność z prawami społecznymi i z prawem do pracy, integrację społeczną (w tym także osób niepełnosprawnych), równość szans, dostępność, projektowanie dla wszystkich, uwzględnianie kryteriów zrównoważonego rozwoju, w tym kwestii etycznego handlu oraz szerszego dobrowolnego przestrzegania zasad społecznej odpowiedzialności biznesu, z jednoczesnym uwzględnieniem zasad ujętych w Traktacie Unii Europejskiej oraz w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych.[1] Jednym z głównych celów towarzyszących wdrożeniu nowych kodyfikacji dotyczących zamówień publicznych było umożliwienie instytucjom zamawiającym lepszego ich zastosowania do wsparcia celów społecznych. Propozycja ta została wyrażona w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/EU z dnia

[1] Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych, Unia Europejska 2011, s. 7.

26.02.2014 w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE:

- „Zatrudnienie i praca stanowią kluczowe elementy gwarantujące wszystkim równe szanse i przyczyniające się do integracji społeczeństwa. W związku z tym zakłady pracy chronionej mogą odgrywać istotną rolę. To samo dotyczy innych form społecznej działalności gospodarczej mających głównie na celu wspieranie społecznej i zawodowej integracji lub reintegracji osób niepełnosprawnych i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak bezrobotni, członkowie znajdujących się w niekorzystnej sytuacji mniejszości lub grup w inny sposób społecznie marginalizowanych. Takie zakłady lub podmioty gospodarcze mogą nie być jednak w stanie uzyskać zamówień w zwykłych warunkach konkurencji. W związku z tym właściwe jest, by państwa członkowskie mogły zastrzegać, że prawo do udziału w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych lub pewnych ich częściach mają jedynie takie zakłady lub podmioty gospodarcze, bądź też zastrzegać realizację zamówień dla programów zatrudnienia chronionego.
- Z myślą o odpowiednim uwzględnieniu wymogów środowiskowych, społecznych i wymogów dotyczących pracy w procedurach udzielania zamówień publicznych, jest rzeczą szczególnie istotną, by państwa członkowskie i instytucje zamawiające podjęły stosowne środki w celu zapewnienia przestrzegania obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy, które mają zastosowanie w miejscu wykonywania robót budowlanych lub świadczenia usług i które wynikają z przepisów ustawowych i wykonawczych, dekretów i decyzji zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, a także z układów zbiorowych, pod warunkiem że takie przepisy i ich stosowanie są zgodne z prawem unijnym. Podobnie, w trakcie realizacji zamówienia należy stosować się do zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych ratyfikowanych przez wszystkie państwa członkowskie i wymienionych w załączniku XI. W żaden sposób nie powinno to jednak uniemożliwiać stosowania warunków zatrudnienia korzystniejszych dla pracowników"[2].

Na tle dotychczasowych rozważań należy podkreślić, że instytucje administracji publicznej stanowią znaczącą grupę nabywców dóbr, usług oraz robót budowlanych. Wartość rynku zamówień publicznych udzielanych na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych według danych zawartych w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach przekazanych przez zamawiających na podstawie art. 98 ustawy.

Na kanwie przepisów polskiej ustawy – Prawo zamówień publicznych (zwanej dalej Pzp)[3], kwestie społeczne mogą być uwzględniane m.in.[4]: w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) w opisie przedmiotu zamówienia jako warunki wykonania zamówienia dotyczące realizacji potrzeb w zakresie aktywizacji społeczno-zawodowej osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz wymagania formy zatrudnienia na podstawie umowy o pracę (gdy jest to uzasadnione przedmiotem lub charakterem czynności wykonywanych w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi) – art. 29 ust. 4 Pzp.

Należy podkreślić, że instytucja zamawiającego przygotowująca postępowanie o udzielenie zamówienia dowolnie może uwzględnić wskazane aspekty społeczne, mając na uwadze m.in. właściwości przedmiotu zamówienia, okres realizacji oraz warunki wykonania przedmiotu zamówienia. Na podstawie dotychczasowych rozważań można podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób poprawić efektywność i wykorzystać klauzulę prospołeczną do zmniejszenia bezrobocia? Wydaje się, że najbardziej skutecznym instrumentem byłoby przygotowanie i wdrożenie dokumentu w randze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, które zawierałoby na przykład następujące zapisy:

- W przypadku gdy szacunkowa wartość netto przedmiotu zamówienia wynosi od 500 000 do 1 000 000 zł wykonawca, który będzie realizował przedmiotowe zamówienie, musi zatrudnić na umowę o pracę co najmniej jedną osobę bezrobotną, o których mowa w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
- W przypadku gdy szacunkowa wartość netto przedmiotu zamówienia wynosi od 1000 000 do 1 500 000 zł wykonawca, który będzie realizował przedmiotowe zamówienie, musi zatrudnić na umowę o pracę co najmniej 2 osoby bezrobotne, o których mowa w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
- W przypadku gdy szacunkowa wartość netto przedmiotu zamówienia będzie się kształtować na poziomie od 1 500 000 do 2 000 000 zł wykonawca, który będzie realizował przedmiotowe zamówienie, musi zatrudnić na umowę o pra-

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/EU z dnia 26 luty 2014 r. w sprawie zamówień publicznych uchylających dyrektywę 2004/18/WE s.22.
[3] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.) stan prawny na kwiecień 2015 r.
[4] Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2015, s. 40.

cę co najmniej 3 osoby bezrobotne, o których mowa w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

- W przypadku gdy szacunkowa wartość netto przedmiotu zamówienia będzie się kształtować na poziomie od 2 000 000 do 2 500 000 zł wykonawca, który będzie realizował przedmiotowe zamówienie, musi zatrudnić na umowę o pracę co najmniej 4 osoby bezrobotne, o których mowa w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
- Instytucja zamawiającego jest zobowiązana w trakcie realizacji zamówienia do przeprowadzenia kontroli, czy wykonawca zastosował się do ww. postanowień rozporządzenia.
- W przypadku gdy instytucja zamawiającego stwierdzi, że wykonawca nie respektuje niniejszego rozporządzenia wykonawca jest zobowiązany do uiszczenia 30 proc. wartości brutto umowy na rzecz zamawiającego.

Być może zaproponowane zapisy, stworzone na potrzeby tego artykułu, mogłyby stać się jednym z najskuteczniejszych narzędzi walki z bezrobociem. Jest oczywiste, że należałoby doprecyzować wiele elementów, które stanowiłyby części składowe takiego rozporządzenia, m.in. kwestie dotyczące okresu zatrudnienia, rodzaju przedmiotu zamówienia itd. Można by zastanowić się również nad stworzeniem instrumentów współpracy pomiędzy instytucjami zamawiającego a urzędami pracy. Ich wdrożenie zapewne przyniosłoby pozytywne efekty, np.:

- Instytucje zamawiającego, które wydają środki publiczne, stanowią znaczącą grupę nabywców, czyli wpływają na zwiększenie popytu. Równocześnie mogłyby przyczynić się do ograniczenia bezrobocia poprzez zatrudnianie osób bezrobotnych do realizacji określonych zamówień.
- Osoba bezrobotna po zatrudnieniu przez wykonawcę podpisywałaby umowę o pracę. Mając dochody, przyczyniałaby się do zwiększenia popytu i odprowadzałaby podatki do budżetu państwa. Ponadto nie byłaby narażona na negatywne skutki bezrobocia.
- Osoby zatrudnione przy realizacji określonych zamówień podnosiłyby swoje kwalifikacje i zdobywały doświadczenie zawodowe.

Najlepszym recenzentem tego rozwiązania będzie upływający czas, który obnaży niedoskonałości tego projektu.

Podsumowując, należy podkreślić, że w polskim prawie funkcjonuje mnóstwo tzw. martwych zapisów. Jednym z nich jest art. 29 ust. 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Zaprezentowana w tym artykule modyfikacja tego artykułu miała na celu pokazanie wymiernych pożytków zarówno dla budżetu państwa, jak i społeczeństwa, w tym dla indywidualnych jednostek. Działania polityków gospodarczych mające na celu tworzenie nowych miejsc pracy powinny koncentrować się na wdrożeniu rozwiązań obligatoryjnych, a nie fakultatywnych. Zaproponowane rozporządzenie umożliwia tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze usługowym, a nie w sektorze administracji publicznej i samorządowej. Analizując różnego rodzaju rozwiązania w zakresie ograniczenia bezrobocia, np. dotacje z urzędu pracy na podjęcie działalności gospodarczej, szkolenia, staże, można przypuszczać, że środki finansowe przeznaczone na ten cel są wydawane nieefektywnie. Bardzo często zdarza się, że po ukończeniu stażu młodzi ludzie nie są zatrudniani. Po upływie określonego czasu kończy się z nimi współpracę i przyjmuje kolejne osoby na staż. Trudno oprzeć się wrażeniu, że stażystę traktuje się jako „darmową siłę roboczą". Podobnie można ocenić dotacje na podjęcie działalności gospodarczej. Przypuszczalnie znaczna część osób, które korzystają z tego typu rozwiązań po 24 miesiącach, kiedy kończy się okres ochronny w postaci niższych składek na ubezpieczenie społeczne, zamyka działalność gospodarczą. Na tle dotychczasowych rozważań nasuwa się wniosek, że należy wdrażać takie rozwiązania, które z jednej strony są skuteczne w walce z bezrobociem (przede wszystkim rokują tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze produkcji), a z drugiej pozwalają na efektywne wydatkowanie publicznych środków finansowych.

Bibliografia

Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2015.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/EU z dnia 26 luty 2014 w sprawie zamówień publicznych uchylająca dyrektywę 2004/18/WE.
Komisja Europejska, Komunikat Komisji Europejskiej. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 3.3.2010 KOM (2010) 2020.
Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczy uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych, Unia Europejska 2011.
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/ [dostęp: 21.10.2015].
Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2014, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2015.
Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 – Prawo zamówień publicznych (DzU z 2013 r. poz. 907 z póź. zm.) (stan prawny na kwiecień 2015).

Co nowego na rynku pracy?

Joanna Ćwiek-Świdecka
„Rynek Pracy"

Choć sytuacja na rynku pracy poprawia się, a bezrobocie spada, wciąż nie brakuje osób pracujących w szarej strefie, a kobiety ciągle zarabiają mniej niż mężczyźni.

Przybywa pracowników tymczasowych

O 6 proc., licząc rok do roku, wzrosła w III kwartale liczba pracowników tymczasowych. Z analiz Polskiego Forum HR wynika, że osób zatrudnionych na podstawie takiej umowy jest w Polsce już 364 tys.

Jeszcze szybciej przybywało tymczasowych etatów. W III kw. tego roku było ich 69 tys., aż o 11 proc. więcej niż rok wcześniej.

Jak pokazują badania, pracownicy tymczasowi to przeważnie ludzie młodzi. Osoby do 26. roku życia stanowią 43 proc. wszystkich zatrudnionych w ten sposób. Jednak w ostatnich miesiącach znacznie przybywało pracowników tymczasowych po 50. roku życia.

W porównaniu do danych z III kw. 2014 r. ich liczba wzrosła teraz o 30 proc., czyli najszybciej wśród wszystkich grup wiekowych. Ma to związek z rosnącym deficytem kandydatów do pracy – zwłaszcza robotników do produkcji, gdzie trafia większość, aż 86 proc. pracowników tymczasowych.

Nierówności płacowe kobiet i mężczyzn wciąż duże

Chociaż coraz więcej kobiet ma wyższe wykształcenie, wciąż zarabiają one dużo mniej niż mężczyźni. Z opublikowanego właśnie przez Światowe Forum Ekonomiczne dziesiątego raportu o nierównościach płacowych między płciami na świecie (The Global Gender Gap Report) wynika, że problem wciąż jest poważny.

Raport pokazuje, że w zaledwie czterech krajach udało się niemal całkowicie wyeliminować nierówności płacowe. Są to Islandia, Finlandia, Norwegia i Szwecja. Zdaniem autorów raportu spora w tym zasługa wprowadzonych praw socjalnych, a zwłaszcza wysokich dodatków macierzyńskich i rodzicielskich.

Największym zaskoczeniem było pogłębienie się nierówności w zarobkach w Stanach Zjednoczonych, które spadły w rankingu z 65 miejsca w 2014 r. na 74 w bieżącym roku. Oznacza to, że w tym kraju kobiety są na gorszej pozycji zawodowej niż np. w Tunezji czy RPA.

Jeszcze gorzej w tym rankingu wypadła Polska, która zajęła 124 miejsce. Rok wcześniej nasz kraj był na 120 pozycji. Stosunek wielkości wynagrodzeń kobiet do uposażenia mężczyzn wyniósł u nas zaledwie 0,52 proc.

Stworzony przez szwajcarską fundację wskaźnik The Global Gender Gap Index mierzy nierówności pomiędzy płacami kobiet i mężczyzn w czterech kluczowych obszarach, które obejmują zdrowie, poziom edukacji, wysokość wynagrodzenia oraz udział w polityce.

2 mln Polaków pracuje w szarej strefie

Aż 9 proc. pracujących Polaków przyznaje się, że w całości lub częściowo pracuje „na szaro" – wynika z badania przeprowadzonego przez Forum Obywatelskiego Rozwoju, które uczestniczyło w badaniu zainicjowanym i koordynowanym przez Lithuanian Free Market Institute na temat szarej strefy m.in. w krajach bałtyckich. Wyniki publikacji oparte są na badanych ankietowych przeprowadzonych w sześciu państwach: Polsce, Litwie, Łotwie, Estonii, Szwecji, i na Białorusi.

Praca „na szaro" w Polsce, podobnie jak w innych krajach regionu, częściej oznaczała legalną pracę z częścią wynagrodzenia wypłacaną „pod stołem", niż pracę bez żadnej umowy.

Ponieważ ankietowane osoby mogą mieć opory przed przyznaniem się do nielegalnej pracy, badanie zawierało także pytanie dotyczące osób z grona znajomych pracujących „na szaro". Co trzeci Polak (33 proc.) odpowiedział twierdząco na tak postawione pytanie. Wyższy odsetek pozytywnych odpowiedzi odnotowano tylko na Łotwie (36 proc.).

Firmy w Polsce chcą zatrudniać. Według Barometru Manpower prognoza netto zatrudnienia po korekcie sezonowej wynosiła +9 proc. To najwyższy wynik od IV kwartału 2011 r.

Również tygodniowy czas poświęcony na pracę w szarej strefie w Polsce należał do najdłuższych (średnio 18 godzin w przypadku osób ankietowanych i 26 godzin w przypadku pytania o znajomych pracujących w szarej strefie).

Dlaczego ludzie decydują się na pracę w taki sposób? Ankietowani podawali dwa powody: zbyt wysokie opodatkowanie pracy oraz źle zaprojektowane świadczenia socjalne.

Firmy wciąż chcą zatrudniać

Jak wynika z najnowszego, kwartalnego raportu Barometr Manpower Perspektyw Zatrudnienia opracowanego przez firmę doradztwa personalnego ManpowerGroup, pracodawcy w Polsce są zauważalnie optymistyczni co do planów zwiększania zatrudnienia w najbliższych trzech miesiącach. Prognoza netto zatrudnienia po korekcie sezonowej wynosi +9 proc. To najwyższy wynik dla naszego kraju od IV kwartału 2011 r.

Zarówno w ujęciu kwartalnym, jak i rocznym prognoza uległa poprawie, odpowiednio o 2 i o 4 pkt. proc. W Polsce spośród 750 przebadanych pracodawców 11 proc. przewiduje zwiększenie całkowitego zatrudnienia, 6 proc. zamierza redukować etaty, a 79 proc. nie planuje zmian personalnych w najbliższym kwartale.

W I kwartale 2016 r. we wszystkich 10 badanych sektorach[1] prognoza netto zatrudnienia jest dodatnia. Najwyższy wynik odnotowano dla sektorów: produkcja przemysłowa, budownictwo oraz handel detaliczny i hurtowy – prognoza wynosi odpowiednio +18 proc., +17 proc. i +15 proc. Zauważalnie pozytywny klimat do szukania pracy odnotowano również w branżach: instytucje sektora publicznego oraz rolnictwo/ leśnictwo/ rybołówstwo, dla których wyniki wynoszą odpowiednio +10 proc. oraz +8 proc. Umiarkowany optymizm uzyskano dla sektorów: transport/ logistyka/ komunikacja, restauracje/ hotele, a także finanse/ ubezpieczenia/ nieruchomości/ Usługi, dla których wyniki wynoszą odpowiednio +6 proc., +5 proc. i +4 proc. Niewielki optymizm odnotowano na podstawie deklaracji pracodawców z sektora energetyka/ gazownictwo/ wodociągi, gdzie prognoza wynosi +3 proc. Najniższy wynik uzyskano dla branży Kopalnie/ Przemysł wydobywczy, dla której odnotowano prognozę na poziomie +1 proc.

We wszystkich sześciu badanych regionach Polski[2] prognoza netto zatrudnienia dla I kwartału 2016 r. jest dodatnia. Oznacza to, że w większości kraju przeważa optymizm pracodawców co do planów zwiększania liczby etatów w nadchodzącym kwartale. Najwyższy wynik uzyskano dla regionów Wschodniego i Południowo-Zachodniego, gdzie prognoza wynosi odpowiednio +15 proc. i +13 proc. Zauważalny optymizm odnotowano też dla Północnego-Zachodu – +10 proc. W regionach Południowym i Północnym wynik wynosi +7 proc. dla obu. Najniższą prognozę uzyskano dla regionu Centralnego – +6 proc.

W porównaniu z wynikami dla IV kwartału 2015 r. prognoza zatrudnienia wzrosła w pięciu z sześciu badanych regionach, a w jednym spadła. Największą poprawę, o 8 pkt. proc., odnotowano w regionie Wschodnim. W regionie Południowo-Zachodnim i Północnym wynik wzrósł umiarkowanie, o 4 pkt. proc. dla obu. Pogorszeniu natomiast uległa prognoza dla Centrum o 4 pkt. proc.

[1] Sektory uwzględnione w badaniu: budownictwo, energetyka/ gazownictwo/ wodociągi, finanse/ ubezpieczenia/ nieruchomości/ usługi, handel detaliczny i hurtowy, instytucje sektora publicznego, kopalnie/ przemysł wydobywczy, produkcja przemysłowa, restauracje/ hotele, rolnictwo/ leśnictwo/ rybołówstwo, transport/ logistyka/ komunikacja.

[2] Regiony Polski według podziału Eurostatu: Centralny (łódzkie, mazowieckie), Południowo-Zachodni (dolnośląskie, opolskie), Południowy (małopolskie, śląskie), Północno-Zachodni (wielkopolskie, zachodniopomorskie, lubuskie), Północny (kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie, pomorskie), Wschodni (lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie, podlaskie).

Co nowego w urzędach pracy?

Joanna Ćwiek-Świdecka
„Rynek Pracy"

Powiatowe urzędy pracy coraz częściej sięgają po nietypowe, innowacyjne rozwiązania. Będziemy się starali pokazać te najciekawsze.

Gorzowska koalicja wesprze lokalny biznes

Powiatowy Urząd Pracy w Gorzowie razem z Urzędem Miasta, lokalnym Zakładem Ubezpieczeń Społecznych oraz Urzędem Skarbowym podpisał porozumienie dotyczące pomocy początkującym przedsiębiorcom.

Na początku 2016 r. powstanie specjalny harmonogram obsługi przedsiębiorców.

Instytucje, które podpisały porozumienie będą podejmowały wszelkiego rodzaju działania, aby pomóc przedsiębiorcom. Na przykład uruchomiona zostanie pomoc ekspercka dla przedsiębiorców. W specjalnie uruchomionych okienkach zasiądą przedstawiciele fiskusa i ZUS, którzy będą służyli radą.

Powiatowy Urząd Pracy wspiera przede wszystkim przedsiębiorczość wśród osób bezrobotnych, które mogą otrzymać dotację na utworzenie działalności gospodarczej. Urząd wiele robi, by promować dostępne formy pomocy dla przyszłych i już funkcjonujących przedsiębiorców. Firma zatrudniająca osobę bezrobotną przez dwa lata może uzyskać 20 tys. zł na doposażenie lub wyposażenie stanowiska pracy ze środków Funduszu Pracy. Tyle samo może otrzymać osoba bezrobotna, która zechce rozpocząć działalność gospodarczą i przynajmniej rok ją utrzyma.

Urzędy pracy zapłacą za zatrudnienie młodego

Od nowego roku przedsiębiorcy będą mogli przez 12 miesięcy otrzymywać z urzędu pracy refundację części kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne bezrobotnych do 30. roku życia skierowanych do nich przez urząd pracy.

Wysokość wsparcia może być różna w poszczególnych powiatach. Kwota miesięcznej refundacji na jednego bezrobotnego nie będzie mogła przekroczyć wysokości:

- minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz
- składek na ubezpieczenia społeczne, liczonych od tego wynagrodzenia, w części obciążającej pracodawcę (płatnika).

To rozwiązanie, choć niewątpliwie korzystne dla pracodawców i dla tych młodych, którzy z uwagi na małe doświadczenie zawodowe nie mogą znaleźć pracy, ma jednak pewne wady. Jedną z nich jest tymczasowy charakter nowego rozwiązania, bo umowy o refundację na podstawie nowych przepisów będą mogły być zawierane tylko przez dwa lata – 2016 i 2017.

Będą współpracować dla pracy

„Współpraca dla pracy" to nazwa nowego projektu, który właśnie rusza w Powiatowym Urzędzie Pracy w Nysie. Na jego realizację przeznaczono 300 tys. zł z Funduszu Pracy. Weźmie w nim udział 60 osób, które obecnie korzystają z innych instytucji pomocowych, takich jak np. ośrodek pomocy społecznej.

Bezrobotni biorący udział w projekcie zostaną podzieleni na dwie grupy. W pierwszej kolejności pracownicy Urzędu Pracy zdiagnozują ich potrzeby. Jedna grupa otrzyma wsparcie zarówno z PUP, jak i OPS. Druga – wyłącznie z Urzędu Pracy.

Ma to na celu wypracowanie jak najbardziej efektywnego modelu współpracy z osobami długotrwale bezrobotnymi. Nyscy urzędnicy chcieliby, aby z wypracowanych przez nich rozwiązań korzystały urzędy pracy w całym kraju.

Śląsk stworzył „Barometr zawodów"

Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach przygotował listę zawodów deficytowych i nadwyżkowych w 2016 r. Ma ona pomóc m.in.

w wydawaniu opinii dotyczących tworzenia nowych kierunków w szkołach czy organizacji szkoleń dla bezrobotnych.

Z prognozy wynika, że wśród zawodów deficytowych znajdą się m.in. administratorzy systemów komputerowych, graficy komputerowi, kierowcy samochodów ciężarowych, programiści, koordynatorzy projektów unijnych, a także murarze, tynkarze, spawacze, piekarze i pielęgniarki.

Równowaga, jak wskazał WUP, będzie występować m.in. w takich profesjach: lekarz, nauczyciel, animator kultury, prawnik, przedstawiciel służb mundurowych, górnik oraz ślusarz i tapicer. Natomiast zawody, w których nastąpi nadwyżka to filolodzy i tłumacze, ekonomiści, politolodzy, historycy, filozofowie, technicy informatycy oraz specjaliści administracji publicznej.

„Barometr zawodów" katowicki WUP zastosował wzorem Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie. Do badania rynku pracy wykorzystywane są dane statystyczne oraz opinie pracodawców.

Jeśli w Waszym Urzędzie stawiacie na innowacyjne rozwiązania, organizujecie ciekawe konferencje, poinformujcie nas o tym.

Nasz adres: rynek.pracy@ipiss.com.pl

Rada Programowa:

dr Łukasz Arendt, UŁ, IPiSS

prof. dr hab. Juliusz Gardawski, SGH

prof. dr hab. Bogusław Grużewski, IPiBS w Wilnie

Jerzy Kędziora, PUP w Chorzowie

dr hab. Leszek Kucharski, UŁ

prof. dr hab. Anna Organiściak-Krzykowska, UWM

dr hab. Piotr Szukalski, UŁ

Stanisław Szwed, MRPiPS

prof. dr hab. Bogusława Urbaniak, UŁ

dr Kamil Zawadzki, UMK

dr hab. Agnieszka Ziomek, UE w Poznaniu

Recenzenci:

prof. dr hab. Elżbieta Kryńska (IPiSS, UŁ)

prof. dr hab. UW Jacek Męcina (UW)

prof. dr hab. Eugeniusz Kwiatkowski (UŁ)

prof. dr hab. Zenon Wiśniewski (UMK)

prof. dr hab. Małgorzata Szylko-Skoczny (UW)

dr Hanna Świątkiewicz-Zych (MPiPS)

dr Iwona Kukulak-Dolata (IPiSS, UŁ)

dr Łukasz Arent (IPiSS, UŁ)

dr Monika Maksim (UMK)

Wytyczne dla autorów:

Zasady publikowania tekstów w kwartalniku „Rynek Pracy":

Redakcja kwartalnika „Rynek Pracy" uprzejmie informuje, że do publikacji dopuszczone są artykuły spełniające następujące kryteria:

Każdy artykuł dostarczony do redakcji powinien zawierać:

- prośbę do redakcji, w której autor zwraca się o wydrukowanie w kwartalniku „Rynek Pracy" przesłanego artykułu,
- oświadczenie autora o tym, że posiada pełnię praw autorskich do dzieła (wzór dostępny na stronie internetowej www.czasopismorynekpracy.pl),
- dane osobowe autora zawierające m.in. imię, nazwisko, datę i miejsce urodzenia, PESEL, NIP, adres zamieszkania, zameldowania, właściwy urząd skarbowy(formularz dostępny na stronie internetowej),
- wszystkie wymienione wyżej oświadczenia i prośby powinny być zawarte w jednym pliku.

Wymagania techniczne do artykułu:

- artykuły powinny zapisane jako *.doc lub *.docx,
- publikujemy teksty o objętości ok. 30 tys. znaków,
- artykuł powinien zawierać tytuł oraz lead (teza tekstu – do 300 znaków),
- wszystkie tabele występujące w tekście powinny być zapisane w wersji word. Jeśli artykuł zawiera wykresy, prosimy o przesyłanie wykresów oraz danych, które posłużyły do ich sporządzenia w formie *.xls. Nie przyjmujemy wykresów zapisanych jako obraz i wklejonych do tekstu,
- pod tekstem powinna znajdować się bibliografia w następującej formie:
  M. Boni, K. Szafraniec, *Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
  Finansowy portret młodych, Millward Brown, Wrocław 2014.
- prosimy także, aby pod tekstem znalazła się nota biograficzna (do 1 tys. znaków),
- ponadto artykuł powinien zawierać podsumowanie w języku angielskim (do 3 tys. znaków) oraz w języku polskim, słowa kluczowe po polsku i po angielsku.

Dodatkowe informacje:

- honoraria będą wypłacane po odesłaniu prawidłowo wypełnionego i podpisanego druku umowy i rachunku.
- redakcja nie zwraca przesłanych tekstów oraz materiałów niezamówionych. Zastrzega sobie prawo dokonywania koniecznych zmian i poprawek wynikających z opracowania redakcyjnego. IPiSS jest uprawniony do przekazywania osobom trzecim praw do dzieła w zakresie wyżej wymienionych pól eksploatacji bez konieczności wypłaty honorarium autorskiego oraz bez konieczności informowania autorów.