Pismo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

RYNEK PRACY

numer
2 / 2016 (157)

IPiSS

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

Thomas Alva Edison

Spis Treści / Table of contents

5 Słowo wstępu od redaktor naczelnej prof. Elżbiety Kryńskiej

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

6 Instytuty badawcze powinny wspierać służby zatrudnienia – rozmowa z dr. Łukaszem Arendtem, dyrektorem Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych
Joanna Ćwiek-Świdecka

Research Institutes should support employment services – interview with dr Łukasz Arendt, General Director of the Institute of Labour and Social Studies

TEMAT NUMERU / MAIN STORY

11 Prekariat w Polsce
Elżbieta Kryńska

Precariat in Poland

ANALIZY I BADANIA / ANALYSIS AND RESEARCH

19 Zatrudnienie w sektorach gospodarki kreatywnej – echa światowego kryzysu. Analiza porównawcza
Kamil Zawadzki

Employment in the creative economy sectors – the echoes of the global crisis. Comparative analysis

26 Zatrudnienie nierejestrowane na polskim rynku pracy – główne determinanty zjawiska
Iwona Poliwczak

Unregistered employment in the Polish labour market – the main determinants of the phenomenon.

37 Otwieranie dostępu do zawodów w Polsce. Konfrontacja opinii na temat ustawy deregulacyjnej
Michał Dobrołowicz

Opening access to professions in Poland. Confronting the opinions on the deregulation ct.

48 Analiza form i instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w Polsce
Iwona Kukulak-Dolata

Labour Market Policy in Poland forms and instruments

60 Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – dwa lata funkcjonowania
Jerzy Kędziora

Amendment of the Act on Promotion of Employment and Labour Market Institutions – two years after implementation

STATYSTYKA / STATISTICS

68 Bezrobocie na wsi w okresie 2011–2016 (maj)
Agnieszka Ziomek

Unemployment at the countryside in 2011–2016 (May)

70 Na rynku trudno o dobrych pracowników – wyniki 30. edycji sondażu Instytutu Badawczego Randstad i TNS Polska
Randstad Polska

Right employees are not easy to find on the market – results of the 30th edition of Randstad Research Institute and TNS Poland Survey

DZIAŁALNOŚĆ URZĘDÓW PRACY / LABOUR OFFICE WORK

74 Szkolenie bezrobotnych w PUP w Zabrzu
Halina Matys

Traing for the unemployed persons at the District Labour Office in Zabrze

88 „Podkarpacie stawia na zawodowców" – dlaczego warto?
Małgorzata Kawalec

Podkarpacie relies on professionals – project of the Provincial Labour Office in Rzeszów

AKTUALNOŚCI/ NEWS

96 Obowiązujące stawki, kwoty, wskaźniki

Applicable rates, amounts and indicators

98 Co nowego w prawie? Zmiany w przepisach o delegowaniu pracowników
Dominika Figuła

What is new in the law department? Changes in Posting of Workers directive.

101 Co nowego na rynku pracy?
Redakcja

What is new in the labour market?

103 Co nowego w urzędach pracy?
Redakcja

What is new in the Public Employment Services?

104 Wytyczne dla autorów

Outlines for the authors

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.

Sytuacja na polskim rynku pracy poprawia się zdecydowanie – zmniejsza się bezrobocie, rośnie poczucie pewności i stabilizacji pracowników, zwiększają się ich wynagrodzenia. To zmiany pożądane i długo oczekiwane przez osoby świadczące pracę, a znacznie mniej cieszące pracodawców, którzy zaczynają mieć poważne kłopoty z zatrudnieniem odpowiednich fachowców i wzrostem kosztów pracy. Tego rodzaju falowanie sytuacji bywa obserwowane na rynkach pracy w krajach dojrzałej gospodarki rynkowej. Chodzi jedynie o to, by jego amplituda nie była zbyt dokuczliwa zarówno dla pracobiorców, jak i pracodawców.

Czy oznacza to, że można (choćby chwilowo) zapomnieć o kwestiach, które są i – w dającej się przewidzieć przyszłości – będą dotykać polski rynek pracy? Odpowiedź może być tylko jedna – nie. A zatem w kolejnym numerze naszego pisma oferujemy własny, subiektywnie dobrany zestaw zagadnień dotyczących polskiego (i nie tylko polskiego) rynku pracy, tworzący pewnego rodzaju patchwork połączony nicią troski o jego przyszłość. Zachęcamy Państwa do zapoznania się z poglądami naszych autorów na temat echa światowego kryzysu w sektorach gospodarki kreatywnej (skupia ona na sobie coraz większą uwagę w związku z rolą, jaką odgrywa w rozwoju gospodarek), determinant zatrudnienia nierejestrowanego (ograniczanego, ale – jak dotychczas – uporczywego ze wszystkimi tego skutkami społecznymi i gospodarczymi), otwierania dostępu do zawodów (efektów pożądanych i niepożądanych z punktu widzenia przedstawicieli zawodu przewodnika), form i instrumentów aktywnej polityki rynku pracy (efektywności zatrudnieniowej i kosztowej) oraz skutków nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy sprzed dwóch lat (walory i niedociągnięcia przyjętych rozwiązań). Ze swej strony proponuję też Państwu chwilę zamyślenia nad polaryzacją współczesnych rynków pracy, której jednym z biegunów jest prekariat. Jego istnienie jest obserwowane tak w Polsce, jak i w innych krajach, a mnogość towarzyszących mu konsekwencji negatywnych każe poszukiwać działań adekwatnych do ich rozmiarów.

Szczególnie polecam lekturę wywiadu z nowym (od lipca 2016 r.) dyrektorem Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, dr. Łukaszem Arendtem. W wywiadzie tym odnosi się on do spraw najnowszych, które mogą wywrzeć znaczy wpływ na polski rynek pracy, między innymi do wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej i jego konsekwencji dla procesów migracyjnych. Zarysowuje też własną wizję rozwoju Instytutu.

Poza tym – nasze stałe rubryki, czyli o działalności urzędów pracy, statystyka oraz aktualności na rynku pracy.

Życzę przyjemnej lektury!

Elżbieta Kryńska

Instytuty badawcze powinny wspierać służby zatrudnienia

rozmowa

dr Łukasz Arendt
dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

W czerwcu obywatele Wielkiej Brytanii zdecydowali o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Co to oznacza dla pracujących tam Polaków?

Na razie niewiele – dopóki nie zostaną podjęte formalne kroki, w zasadzie nie wiadomo nic na temat warunków wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, a co za tym idzie, skutków dla obywateli pozostałych krajów unijnych pracujących obecnie na Wyspach. Trzeba mieć świadomość, że wyniki referendum nie oznaczają, że Wielka Brytania opuści Unię Europejską w ciągu kilku dni. To będzie długotrwały proces, który wymaga przede wszystkim notyfikacji przez Wielką Brytanię, zgodnie z artykułem 50. Traktatu o Unii Europejskiej, zamiaru wystąpienia z Unii. Z doniesień medialnych wynika, że brytyjski rząd będzie starał się opóźnić ten moment. Równocześnie przewodniczący Komisji Europejskiej, Jean-Claude Juncker, dał jasno do zrozumienia, że jakiekolwiek negocjacje mogą rozpocząć się dopiero po notyfikacji. Sytuację dodatkowo komplikuje to, że Szkocja jednoznacznie opowiedziała się za pozostaniem w Unii Europejskiej – Wielka Brytania i Unia będą musiały jakoś rozwiązać ten problem. Tym niemniej politycy brytyjscy już zapowiedzieli, że nie wyobrażają sobie, aby obywatele pozostałych krajów Wspólnoty obecnie przebywający na Wyspach utracili swoje prawa nabyte – innymi słowy Polacy, którzy przyjechali do Wielkiej Brytanii i podjęli pracę przed referendum, nie powinni się martwić o swoją przyszłość, jeśli chcieliby pozostać na Wyspach. Duża doza niepewności dotyczy nowych migrantów, chociaż i tu można być optymistą, gdyż – jak zapewnił przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk – aby Wielka Brytania utrzymała dostęp do jednolitego rynku, będzie musiała zaakceptować cztery podstawowe swobody unijne, w szczególności swobodę przepływu osób. Podsumowując, zanim (jeśli w ogóle) Wielka Brytania wystąpi z Unii Europejskiej, miną co najmniej dwa lata od momentu notyfikacji, w trakcie których uwarunkowania instytucjonalne w zakresie swobody przepływu osób między Wielką Brytanią a pozostałymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej nie ulegną zmianie.

Czy Pana zdaniem polscy emigranci będą chcieli wrócić do kraju?

Jeśli odnosić się do wyników brytyjskiego referendum, to na razie nie ma przesłanek do tego, aby oczekiwać wzmożonej fali powrotów do kraju Polaków przebywających obecnie w Wielkiej Brytanii. Pamiętajmy, że jednym z głównych uwarunkowań decyzji migracyjnych są czynniki o charakterze ekonomicznym – przeciętny poziom dochodu w Wielkiej Brytanii jest znacznie wyższy niż w Polsce i to w główniej mierze sprawia, że ten kraj jest atrakcyjnym miejscem dla migrantów, również tych z Polski. Do tego dochodzi relatywnie hojny system pomocy społecznej. I nawet spadek kursu funta brytyjskiego do złotówki nie wpłynie znacząco na decyzje o powrocie do kraju, w szczególności wśród tych osób, które zdecydowały się na emigrację długookresową, a nie krótkie wyjazdy zarobkowe.

Czy ich powrót będzie miał wypływ na nasz rynek pracy? W jaki sposób go zmieni?

Ponieważ, jak wspomniałem, nie przewiduję masowego powrotu Polaków pracujących obecnie w Wielkiej Brytanii do Polski w najbliższym czasie, wpływ procesów reemigracji na polski rynek pracy będzie umiarkowany. Gdyby jednak powroty miały charakter ma-

sowy, z pewnością doprowadziłoby to do wystąpienia krótkookresowych problemów dostosowawczych na polskim rynku pracy. Co prawda, rynek ten w ostatnim czasie cechuje się względną stabilizacją i dobrymi perspektywami rozwoju, w szczególności w zakresie wzrostu popytu na pracę, tym niemniej absorpcja znacznej liczby „nowych" zasobów pracy z pewnością doprowadziłaby do krótkookresowych stanów nierównowagi na polskim rynku pracy w wymiarze ilościowym, jakościowym, jak i przestrzennym.

Czy wracający z Wielkiej Brytanii emigranci zapełnią lukę na rynku pracy? Czy przeciwnie – nie będą potrafili się odnaleźć na rynku pracy i zasilą szeregi bezrobotnych?

Tu jestem optymistą – większość migrantów to osoby przebojowe, które nie boją się wyzwań. Inaczej nie podjęłyby trudnej przecież decyzji o wyjeździe za granicę. W związku z tym należy oczekiwać, że osoby takie po powrocie do kraju również będą aktywne na rynku pracy w ramach zatrudnienia pracowniczego lub otwierania i prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Poza środkami finansowymi zgromadzonymi podczas pracy za granicą, które niewątpliwie ułatwiają wejście na rynek z własnym biznesem, migranci nabywają wielu umiejętności poszukiwanych na polskim rynku pracy. I nie chodzi tu tylko o konkretne umiejętności zawodowe, ale również, jeśli nie głównie, o tzw. umiejętności miękkie – umiejętność pracy w grupie, poruszania się w międzykulturowym otoczeniu czy znajomość języków obcych. Osoby posiadające takie umiejętności z pewnością odnajdą się na polskim rynku – popyt na tego typu kapitał ludzki jest znaczny i nadal niezaspokojony. Oczywiście będą i takie osoby, które po powrocie do Polski zasilą szeregi bezrobotnych. Z badań nad procesami migracji wynika, że szczególnie w przypadku zarobkowych migracji wahadłowych istnieje grupa osób, które podejmują za granicą prace proste, wymagające niskiego poziomu kwalifikacji, natomiast po powrocie do Polski takich prac, ze względu na niski prestiż społeczny, wykonywać nie chcą i zasilają grono bezrobotnych. Jest to swoista strategia, która znajduje zastosowanie w pewnym segmencie zasobów pracy.

Jak w ciągu najbliższych pięciu lat zmieni się polski rynek pracy? Dla kogo będzie zajęcie, a dla kogo zabraknie pracy? Kogo najbardziej potrzebują pracodawcy?

Z prowadzonych w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych analiz wynika, że zmiany na polskim rynku pracy w znacznej mierze podążają za globalnymi trendami, a te, przynajmniej w grupie gospodarek wysoko rozwiniętych, wskazują na zjawisko polaryzacji rynków pracy. Polaryzacja charakteryzuje się wzrostem relatywnego popytu na pracowników wykonujących prace wymagające zarówno wysokich, jak i niskich kwalifikacji, przy relatywnym spadku popytu na zawody charakterystyczne dla osób o średnim poziomie kwalifikacji. Zmiany te warunkowane są przede wszystkim postępem technicznym, w szczególności dynamicznym rozwojem technologii informacyjnych i komunikacyjnych, które wkraczają w niemal wszystkie obszary naszego życia – osobistego i zawodowego. Oczywiście polaryzacja determinowana jest również innymi czynnikami – np. podażowymi (zmiany w poziomie wykształcenia zasobów pracy), czy instytucjonalnymi (regulacje dotyczące elastyczności rynku pracy, płacy minimalnej itp.). Co do zasady, technologie informacyjne i komunikacyjne zastępują ludzi w wykonywaniu zadań, które łatwo jest opisać za pomocą reguł, a w rezultacie przedstawić w postaci algorytmu, na podstawie którego komputer lub maszyna wykona daną pracę. Są natomiast komplementarne w stosunku do zadań nierutynowych, wymagających umiejętności analitycznego myślenia i podejmowania decyzji. Prognozy zapotrzebowania na pracę w Polsce do roku 2022 pokazują tendencję zbliżoną do polaryzacji rynku pracy – największy wzrost popytu notowany będzie w tych zawodach, które wymagają wysokich kwalifikacji (według Klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy są to wielkie grupy zawodów „przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy" i „specjaliści"), przy utrzymującym się wysokim popycie na pracowników nisko wykwalifikowanych (wielka grupa „pracownicy wykonujący prace proste"). Specyficzną cechą polskiego rynku pracy jest natomiast to, że w przeciwieństwie do krajów Europy Zachodniej, a także Stanów Zjednoczonych

czy Kanady na stosunkowo wysokim poziomie utrzymuje się popyt na zawody znajdujące się w środkowej części rozkładu umiejętności, co wynika ze wzrostu zapotrzebowania na rutynowe zadania kognitywne. W efekcie polski rynek pracy nadal będzie charakteryzował się znacznym popytem na tzw. zawody biurowe.

Czy polskie wynagrodzenia dogonią te zachodnioeuropejskie? Kiedy do tego może dojść?

Oczywiście, zgodnie z hipotezą konwergencji, wynagrodzenia w ramach krajów Unii Europejskiej powinny zbliżać się do podobnego poziomu, co oznacza, że polskie płacy będą rosły i zbliżały się do tych w krajach Europy Zachodniej pod warunkiem utrzymania relatywnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego oraz produktywności, w szczególności wydajności pracy, a także przy zapewnieniu odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego. W sprzyjających warunkach zajmie nam to kilkadziesiąt lat – osiągnięcie średniego poziomu unijnego prognozowane jest, w zależności od scenariusza, na lata 2026–2044. Wydaje się, że kluczowa w tym procesie jest właśnie wydajność pracy – zgodnie z teorią ekonomii to ona warunkuje poziom płacy. Dopóki wydajność pracy w Polsce nie będzie porównywalna z jej poziomem w krajach zachodnioeuropejskich, nie ma co liczyć na podobny poziom płac. Dla przykładu, wydajność pracy (mierzona jako produkcja na przepracowaną godzinę) w 2015 r. była ponad dwukrotnie wyższa w Niemczech w porównaniu do Polski – nie ma się więc co dziwić, że niemiecki pracownik zarabia znacznie więcej niż pracownik polski na porównywalnym stanowisku. Na marginesie warto przypomnieć, że przy porównywaniu płac (a także innych wskaźników ekonomicznych) między krajami powinniśmy sięgać po wartości uwzględniające parytet siły nabywczej, który „koryguje" płace o koszty utrzymania znacznie różniące się między krajami. Jeśli chodzi o tempo wzrostu płac, to pozostaje jeszcze problem, na ile pracodawcy będą chcieli dzielić się ze swoimi pracownikami wzrostem produktywności – innymi słowy, na ile rosnąca produktywność przełoży się na wzrost płac, a na ile na wzrost zysków podmiotów gospodarczych.

Czy podwyżka płacy minimalnej pociągnie w górę inne wynagrodzenia?

Podniesienie płacy minimalnej w wysokości proponowanej przez rząd jest jasnym sygnałem dla rynku, co do oczekiwanego kierunku i tempa zmian płac w Polsce. Z jednej strony chodzi o zapewnienie takiej płacy za wykonywaną pracę, jaka gwarantowałaby zaspokojenie podstawowych potrzeb gospodarstw domowych, których członkowie otrzymują płacę minimalną. Z drugiej strony – o wzrost ogólnego poziomu płac. To, czy podwyżka płacy minimalnej pociągnie w górę wynagrodzenia, będzie uzależnione w znacznej mierze od sytuacji na rynku pracy, w tym od problemów pracodawców z obsadzeniem wakatów. W pewnych segmentach rynku problemy te były już tak dotkliwe, że skutkowały wzrostem płac. W innych segmentach na istotne wzrosty prawdopodobnie trzeba będzie zaczekać. Tym niemniej, biorąc pod uwagę procesy zachodzące na polskim rynku pracy, w szczególności postępujące starzenie zasobów pracy, wydaje się, że w niedalekiej przyszłości wzrost wynagrodzeń będzie nieunikniony. Warto podkreślić, że wyższe płace przekładają się na wzrost dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych, co z kolei skutkuje wzrostem popytu na towary i usługi. Ten klasyczny mechanizm działa w szczególności w grupach osób o niskich dochodach – stąd podniesienie płacy minimalnej powinno mieć charakter impulsu popytowego dla polskiej gospodarki.

Czy po podwyższeniu płacy minimalnej przedsiębiorcy chętniej będą inwestować w nowe technologie i nowe sposoby zarządzania personelem? Czy dalej będą starali się opierać na taniej sile roboczej?

Podniesienie płacy minimalnej oddziałuje przede wszystkim na ten segment rynku pracy, który obejmuje prace charakteryzujące się niskim wynagrodzeniem i relatywnie niskimi wymaganiami co do kwalifikacji. Nawiązując do poruszonej wcześniej problematyki polaryzacji rynku pracy, jest to segment, który w ograniczonym zakresie poddaje się automatyzacji i wypieraniu pracowników przez nowoczesne technologie. W związku z tym wzrost płacy minimalnej nie powinien doprowadzić do wzmożonych inwestycji w techno-

logie kosztem spadku zatrudnienia. Oczywiście potrzeba bycia konkurencyjnym niejako wymusza konieczność wdrażania nowych technologii, co krótkookresowo może doprowadzić do spadku zatrudnienia, ale w okresie średnim czy długim mamy do czynienia z tzw. efektem kompensacji i zatrudnienie powraca do wyjściowego poziomu. Ale ten mechanizm jest warunkowany innymi czynnikami, a nie zmianą płacy minimalnej. Ważnym wnioskiem płynącym z analiz wpływu nowoczesnych technologii na rynek pracy i zatrudnienie, jest to, że każde wdrożenie nowego rozwiązania w przedsiębiorstwie musi pociągnąć za sobą zmiany w procedurach, organizacji pracy, a także sposobach zarządzania personelem. Jest to warunek niezbędny, aby takie wdrożenie zakończyło się sukcesem mierzonym wzrostem wydajności pracy, płac i zysku przedsiębiorstwa. I ostatnia uwaga dotycząca tego obszaru – zmiany płacy minimalnej są bardziej odczuwalne dla mikro i małych przedsiębiorstw niż dla dużych firm. Równocześnie wiele rozwiązań technologicznych, w szczególności w obrębie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, ze względu na zakres funkcjonalny i cenę, jest dedykowanych dużym przedsiębiorstwom. W rezultacie to w dużych firmach można spodziewać się większej skłonności do inwestowania w technologie w odpowiedzi na wzrost wynagrodzeń, niż w małych przedsiębiorstwach rodzinnych.

Został Pan właśnie dyrektorem Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Jaką rolę pełnią obecnie instytuty naukowe w kształtowaniu polityki rynku pracy?

W moim przekonaniu instytuty badawcze mają do odegrania istotną rolę w obszarze kształtowania polityki rynku pracy. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, jak również inne instytuty zajmujące się tą problematyką dysponują szeroką wiedzą teoretyczną i praktyczną związaną z funkcjonowaniem rynku pracy. Prowadzimy badania i analizy rynku pracy obejmujące różne obszary problemowe, starając się wskazywać teraźniejsze i przyszłe wyzwania, jakim rynek i polityka rynku pracy muszą stawić czoła. Szczególnie pomocne w tym zakresie są badania o charakterze porównawczym, prowadzone często w ramach międzynarodowych grantów, we współpracy z zagranicznymi instytucjami i ekspertami. Analizujemy również konkretne rozwiązania w zakresie usług czy instrumentów rynku pracy w Polsce i innych krajach (głównie Unii Europejskiej). Formułowane w wyniku tych analiz rekomendacje mają służyć podniesieniu skuteczności działań podejmowanych w ramach polityki rynku pracy, prowadząc do zmniejszenia napięć i skali nierównowagi na tym na rynku. Podsumowując, instytuty badawcze dysponuj znacznym potencjałem, który może i powinien być wykorzystany w dyskusji o kształcie polityki rynku pracy, w szczególności w takich obszarach, jak działalność doradcza świadczona dla różnych aktorów rynku pracy, opracowania eksperckie, ocena i ewaluacja dotychczasowych rozwiązań, kreowanie pomysłów i propozycji dla nowych, jeszcze bardziej innowacyjnych rozwiązań dla polskiej polityki rynku pracy.

Jakie zmiany planuje Pan wprowadzić w Instytucie?

Pomysłów jest wiele, ale każdy z nich wymaga szczegółowego przemyślenia i przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści – na tym etapie zidentyfikowałem siedem obszarów, w ramach których zmiany będą wprowadzane. Nie chciałbym wchodzić teraz w rozważania dotyczące szczegółów propozycji, natomiast jako główny cel stawiam umocnienie pozycji Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w obszarze badań, jak i działalności doradczej dla różnych instytucji rynku pracy w Polsce, a także za granicą. Umiędzynarodowienie jest jednym z kluczowych priorytetów, jakie pragnę osiągnąć z zespołem IPiSS w okresie najbliższych czterech lat. Drogą do tego będzie rozwijanie kontaktów z partnerami zagranicznymi w ramach projektów badawczych, doradczych, a także szeroko rozumianej współpracy naukowej prowadzącej do wspólnych publikacji. Aby to osiągnąć niezbędne będzie utrzymanie, a nawet podniesienie wysokiej jakości prowadzonych analiz oraz wkraczanie w nowe obszary badawcze, na które zauważamy dynamiczny wzrost zapotrzebowania w ostatnim czasie. Kolejnym kluczowym priorytetem jest rozszerzenie i wzmocnienie współpracy Instytutu z jednostkami władzy i administracji publicznej oraz partnerami społecznymi, aby wykorzystać nasz potencjał w ramach wspomnianej wcześniej roli, jaką pełnią instytuty badawcze w kreowaniu polityki rynku pracy czy, szerzej, polityki społecznej. Istotna będzie

również współpraca z innymi krajowymi instytutami badawczymi i uczelniami wyższymi w celu uzyskania efektu synergii w ramach prowadzonych badań. Kończąc ten wątek, chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na sferę promocyjno-wizerunkową – planuję w szerszym zakresie wykorzystywać kanały elektroniczne do promowania działalności IPiSS.

Na czym będzie się teraz opierała działalność IPiSS? Jakie tematy badań będą dominować?

IPiSS od wielu lat zajmuje się badaniami w dwóch głównych obszarach – rynku pracy i polityki społecznej. Nie ma przesłanek, aby odchodzić od tych tradycyjnych dla Instytutu obszarów. Natomiast doświadczenia ostatnich lat wskazują, że w ich ramach pojawiały się nowe zjawiska, które wymagają dogłębnej analizy, w szczególności rozpoznania ich skutków dla polskiej gospodarki. Co więcej, zjawiska te mają często charakter interdyscyplinarny, który wybiega poza klasycznie określone granice problematyki polityki społecznej czy rynku pracy. Widzę więc potrzebę budowania zespołów interdyscyplinarnych (w ramach Instytutu, jak i we współpracy z instytucjami partnerskimi) i realizacji tego rodzaju projektów badawczych, które będą odpowiadały na kluczowe pytania dotyczące bieżących i nowych problemów, na jakie napotyka gospodarka polska czy europejska. Wśród nowych tematów, w których dostrzegam duży potencjał, mogę wymienić między innymi problematykę innowacyjności (w szczególności koncepcję Open Innovation 2.0 czy innowacji społecznych), zrównoważonego rozwoju (różne aspekty zielonej gospodarki i tworzenia zielonych miejsc pracy), zmiany technologicznej na rynku pracy i jej konsekwencji społecznych czy też procesów demograficznych, które jako temat badawczy nie są może nowe, ale na pewno wymagają pogłębionych analiz w kontekście starzenia się polskich i europejskich zasobów pracy.

Czy IPiSS będzie koncentrował się tylko na działalności naukowej, czy będzie także platformą porozumienia między światem nauki a biznesem czy urzędami pracy?

Jak już wspomniałem, w mojej wizji rozwojowej Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych działalność stricte naukowa jest silnie powiązana z szeroko rozumianą działalnością o charakterze doradczym, która ma stanowić, jak to Pani ujęła, platformę współpracy między światem nauki, biznesu i publicznymi służbami zatrudnienia. W tym momencie nie jestem w stanie ocenić, czy w trakcie najbliższej czteroletniej kadencji uda mi się wraz z całym zespołem Instytutu zrealizować ideę, w myśl której IPiSS może pełnić funkcję swoistego „hubu wiedzy", łączącego różnych aktorów rynku pracy i dostarczających im wiedzy eksperckiej dopasowanej do zgłaszanych potrzeb. Natomiast nie mam wątpliwości co do tego, że Instytut będzie otwarty na kooperację z publicznymi służbami zatrudnienia na wszystkich szczeblach, partnerami społecznymi – związkami zawodowymi i stowarzyszeniami pracodawców, pozostałymi instytucjami rynku pracy, instytutami badawczymi, uczelniami wyższymi i partnerami biznesowymi. Nie pozostaje mi nic innego, jak tylko zaprosić Państwa do współpracy!

Rozmawiała: Joanna Ćwiek-Świdecka

dr Łukasz Arendt

Dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

Doktor nauk ekonomicznych, absolwent Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego. Adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Łódzkiego. Członek Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej. Zajmuje się problematyką wpływu technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych na gospodarkę i rynek pracy, wykluczenia cyfrowego, kształcenia ustawicznego. Ekspert w wielu krajowych i międzynarodowych projektach badawczych realizowanych na zlecenie między innymi Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Socjalnej, Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, Europejskiego Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego (CEDEFOP). Członek sieci NESET II. W ostatnim czasie brał udział w realizacji Zadania „Opracowanie zintegrowanego systemu prognostyczno-informacyjnego umożliwiającego prognozowanie zatrudnienia" w projekcie „Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej".

Prekariat w Polsce

Elżbieta Kryńska

Miejsce pracy ma zapewnić satysfakcjonujące wynagrodzenie, możliwość rozwoju zawodowego, właściwe wykorzystanie kwalifikacji zawodowych oraz stabilność zatrudnienia. Jednak na rynku pracy obserwuje się wyraźne kurczenie obszarów, w których takie miejsca pracy powstają i trwają. Jak jest w Polsce?

Wprowadzenie

Rynek pracy, jak wszystkie inne rynki, podlega zmianom w czasie wywołanym przez przemiany zachodzące w jego otoczeniu gospodarczym, społecznym, politycznym, prawnym czy instytucjonalnym. W ostatnich latach badacze rynku pracy zwracają uwagę na jego postępującą polaryzację, która prowadzi do wykształcania się w zbiorowości zasobów pracy grupy społecznej określanej jako „prekariat". Polaryzacja taka nie omija oczywiście polskiego rynku pracy poddawanego zjawiskom globalnym, reagującego na nie podobnie, jak inne rynki pracy krajów wysoko rozwiniętych.

Celem opracowania jest identyfikacja wykorzystywanych dotychczas sposobów określania liczebności zbiorowości prekariatu w Polsce oraz wstępne oszacowanie jej rozmiarów. Podstawą do tego szacunku były dane statystyczne dotyczące trzech zbiorowości pracujących: osób świadczących pracę nierejestrowaną jako pracę główną, osób pracujących na umowy terminowe oraz osób pracujących na umowy cywilnoprawne.

1. Prekariat – trochę o samym pojęciu

Słowo „prekariat" powstało z połączenia wyrazów *precarious* (ang. niepewny, nietrwały, ryzykowny) i *proletariat*. Prekariuszami nazywa się osoby należące do najuboższej klasy, niepłacące podatków, dające państwu tylko potomstwo. Jakkolwiek historia prekariatu nie jest długa, to zwraca uwagę odmienność interpretacyjna w czasie i przestrzeni. Po raz pierwszy termin ten użyty został przez francuskich socjologów w latach 80. XX w. w celu opisania pracowników tymczasowych i sezonowych. We Włoszech kategoria *precario* odnosiła się do osób z niskim dochodem bądź wykonujących prace dorywcze, przy czym prekarna egzystencja oznaczała w istocie odmianę specyficznego trybu życia. W Niemczech pojęcie prekariatu odnoszono do pracowników tymczasowych i bezrobotnych niemających nadziei na społeczną integrację. W ten sposób, w pewnym zakresie, pojęcie to stało się bliskie marksowskiej idei *lumpenproletariatu*. W Japonii oznaczało „biednych pracujących" lub kategorię *freeters*, z połączenia angielskiego terminu *free* – wolny z niemieckim *Arbeiter* – pracownik, którzy zostali zepchnięci w schemat pracy tymczasowej.

Niezależnie od tych ujęć, w praktyce (a często i teorii) powstanie i użycie pojęcia prekariatu przypisuje się brytyjskiemu ekonomiście i socjologowi Guy Standingowi, który w pierwszej dekadzie XXI wieku wyodrębnił siedem grup społecznych, a jedną z nich nazwał właśnie „prekariat".[1] Standing podzielił społeczeństwo na następujące warstwy:

- **elity**, składające się z małej liczby absurdalnie bogatych obywateli globalnych;
- **salariat**, warstwa społeczna, w skład której wchodzą osoby mające stabilne zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy, skoncentrowane w dużych korporacjach, agencjach rządo-

[1] *Standing G., Work After Globalization: Building Occupational Citizenship, Edward Elgar Publishing, 2010 s. 102–115; Standing G., The Precariat. The New Dangerous Class, London, New York: Bloomsbury Academic, 2011, s. 78.*

wych i administracji publicznej, w tym służby cywilnej;

- **proficians**, warstwa składająca się z osób dysponujących umiejętnościami pozwalającymi im na uzyskiwanie wysokich dochodów z pracy kontraktowej (np. w charakterze konsultantów czy ekspertów) lub prowadzonej na rachunek własny;
- **pracownicy fizyczni**, będący trzonem dawnej klasy robotniczej;
- **bezrobotni**;
- **osoby niedostosowane społecznie**, żyjące na marginesie społeczeństwa;
- **prekariat**, warstwa, w skład której wchodzą osoby pozbawione różnych form gwarancji bezpieczeństwa związanego z zatrudnieniem, między innymi takich jak: minimalne wynagrodzenie, indeksacja wynagrodzeń, kompleksowe zabezpieczanie społeczne, opodatkowanie pracy zapewniające zmniejszanie nierówności dochodowych i uzupełnienie niskich dochodów, możliwość zakładania i przystępowania do związków zawodowych lub innych reprezentacji pracowników, możliwość rozwoju zawodowego poprzez szkolenia i staże, ochrona przed arbitralnym zwolnieniem czy ochrona przed wypadkami i chorobami związanymi ze świadczeniem pracy.

Zdaniem Standinga, prekariat to nie to samo co „biedni pracujący" albo „niepewne zatrudnienie", choć aspekty te są z nim powiązane. Prekarność oznacza również brak trwałej tożsamości opartej na pracy, ponieważ świadczona przez prekariuszy praca generalnie nie daje możliwości budowania ścieżki rozwoju zawodowego i tożsamości zawodowej. Rodzi to brak poczucia solidarności ze społecznością pracy, wrażenie alienacji, instrumentalne podejście do obowiązków, oportunizm oraz postawy i działania wynikające z niepewności i dużego ryzyka „wyautowania" z miejsca pracy. Prekariusz porusza się po krętej ścieżce zawodowej, cały czas oscylując między niestabilnymi miejscami pracy. Może być zaangażowany jako czasowy pracownik najemny, następnie (niekoniecznie przez innego pracodawcę) pracować na podstawie umowy cywilnoprawnej dotyczącej wykonania konkretnego zadania, by w końcu podjąć działalność gospodarczą na własny rachunek. Okresy aktywności zawodowej przeplatane są z okresami bezrobocia lub bierności, co wiąże się najczęściej z brakiem dochodów. Ta niestabilność doprowadza do pewnego rodzaju segmentacji czy fragmentaryzacji życia zawodowego prekariusza, czyli jego podziału na części względnie jednorodne z punktu widzenia pozycji na rynku pracy.

Według niektórych badaczy prekariat jest pojęciem odpowiadającym marksowskiej „rezerwowej armii pracy". Odwołanie do koncepcji Karola Marksa ma miejsce również w porównaniu pracowników prekaryjnych z XIX-wieczną przemysłową klasą robotniczą, zwłaszcza w kontekście jej potencjału rewolucyjnego. Podobnie jak wówczas, również obecnie grupa niezadowolonych pracowników może podjąć walkę na rzecz poprawy warunków pracy i życia.[2]

Obecnie koncepcja Standinga poddana zostaje twórczemu rozwinięciu tak w warstwie teoretycznej, jak i empirycznej. Rozwinięcie w warstwie teoretycznej polega na pogłębionych analizach kształtu i kontekstu istnienia prekariatu, ocenie wewnętrznej spójności tej zbiorowości, a także poznaniu istoty oraz różnych odcieni braku poczucia tożsamości i podmiotowości prekariuszy w miejscu pracy.[3] Na rozwinięcie koncepcji prekariatu pozwalają także wyniki badań empirycznych. Przykładem są tu badania prowadzone w Chinach wśród pracowników budowlanych w wielkich metropoliach (Beijing, Guangzhou i Shanghai). Badania te pozwoliły na zidentyfikowanie w tej zbiorowości grupy mającej cechy pracowników prekaryjnych. Są to głównie nielegalni imigranci, pochodzący z chińskich prowincji, pracujący bez regulacji prawnych (w szczególności w zakresie ochrony zatrudnienia) i instytucjonalnych przysługujących pozostałym pracowniom.[4] Ważną konstatacją tych badań jest to, że ci pracownicy stają się elementem prekariatu globalnego dysponującego potencjałem mogącym być istotną siłą dla niezależnego ruchu robotniczego, który w przyszłości może podjąć różne działania na rzecz

[2] Jakonen M., Peltokoski J., Toivlanen T., Occupy Life! Precarity and Basic Income, Paper to be Presented in Basic Income Earth Network's (BIEN) Congress in München 16.9.2012, http://www.basicincome.org/bien/pdf/munich2012/Jakonen_Peltokoski_Toivanen.pdf, *dostęp 20.6.2016 s. 8–9.*

[3] Johnson M., Precariat: Labour, Work and Politics, Routledge Oxford 2014.

[4] Swider S., Building China: Informal Work and the New Precariat, NY: Cornell University Press Ithaca 2015.

obrony interesów pracowników i ochrony ich praw.

2. Społeczno-ekonomiczne skutki prekariatu

Prekariat tworzą ludzie niepewni swojej sytuacji zawodowej, wyłączeni z rozwoju zawodowego i sfrustrowani. Istnienie tej grupy społecznej prowadzi do wielu konsekwencji, które mogą być rozpatrywane z punktu widzenia różnych aspektów życia społeczno-gospodarczego. Spójrzmy na nie z dwóch perspektyw – ogólnej (w skali całych gospodarek i społeczeństw) oraz jednostkowej.

Najważniejszą konsekwencją z perspektywy ogólnej jest realne zagrożenie dla ładu społecznego, które stanowią prekariusze niemogący uczestniczyć w liczących się strukturach i sieciach społeczno-gospodarczych. Zostali oni nazwani przez Standinga *The Dangerous Class*, ponieważ są podatni na polityczną retorykę (np. neofaszystowską), namawiającą do zmian naruszających istniejący porządek w kierunku niepożądanym, bo szkodliwym dla rozwoju społeczeństw. Warunki pracy i życia powodują, że stają się politycznymi oportunistami chętnie przystępującymi do ruchów ekstremalnych, wykorzystujących nastroje ksenofobiczne, nacjonalistyczne czy rasistowskie. Dokonywane przez nich wybory polityczne mogą przesunąć wahadło polityk gospodarczych opartych generalnie na nurtach neoliberalnych do skrajnego etatyzmu lub (co gorsza) do socjalizmu.

Konsekwencje istnienia prekariatu analizowane w skali jednostkowej najczęściej odnoszone są do osób wchodzących w skład tej grupy społecznej. Skutki te wynikają bezpośrednio z braku gwarancji zatrudnienia, miejsca pracy, dochodu, warunków pracy i innych. W krótkim okresie prowadzą m. in. do pauperyzacji i zachwiania poczucia bezpieczeństwa socjalnego prekariuszy i ich rodzin. Prekariusze nie mają bowiem ochrony gwarantowanej przez system prawa pracy i stosunków przemysłowych. W wielu przypadkach nie przysługują im płatne urlopy, nie są szkoleni na koszt firmy, nie należy im się wynagrodzenie za nadgodziny, nie przysługuje odzież ochronna, nie korzystają z funduszu socjalnego i innych przywilejów pracowniczych, nie partycypują w procesie podejmowania decyzji w podmiotach gospodarczych. W długim okresie, jeżeli nie zapewnią sobie dodatkowego ubezpieczenia, mogą być pozbawieni prawa do emerytury lub ich emerytura wyliczona na podstawie składek od minimalnego dopuszczalnego dochodu może się okazać niewystarczająca do zaspokojenia podstawowych potrzeb.

Patrząc z punktu widzenia jednostki, bycie prekariuszem pociąga za sobą skutki zdecydowanie negatywne. Należy jednak zwrócić uwagę, że niestabilność ścieżki kariery zawodowej prekariusza nie zawsze i nie w każdym przypadku jest dla niego obciążeniem czy stanem niepożądanym. Może nawet wręcz opowiadać osobom, dla których taki tryb świadczenia pracy jest właśnie świadectwem ich podmiotowości na rynku pracy i którym niemiła jest perspektywa trwającej całe życie „kary pozbawienia wolności".

Ponieważ prekariusze podejmują miejsca pracy oferowane przez pracodawców, spójrzmy również na konsekwencje prekariatu z punktu widzenia tych drugich. Tu przeważają oczywiście skutki pozytywne opłacane miejsca pracy niewątpliwie są sposobem obniżenie kosztów pracy (tak płacowych, jak i pozapłacowych). W złej sytuacji finansowej firm, w przypadku okresowej bądź trwałej dekoniunktury w obsługiwanych przez nie segmentach rynków produktów, zatrudnienie prekaryjne może być istotnym czynnikiem obniżki kosztów działalności i zwiększenia tą drogą konkurencyjności na rynkach produktów. Więcej, trzeba wyraźnie powiedzieć, że w warunkach stabilności i wysokiej dochodowości dla pracowników tych miejsc pracy mogłoby w ogóle nie być, ich istnienie wykluczyłby rachunek kosztów w firmie. Idąc dalej – zatrudnienie prekaryjne daje możliwość elastycznego dostosowywania wielkości załogi do potrzeb wyznaczanych na rynkach produktów przy ograniczeniu tzw. kosztów transakcyjnych i pominięciu skomplikowanych na ogół procedur związanych z naborem oraz zwalnianiem pracowników. Może też stanowić rodzaj wstępnej selekcji kandydatów do pracy, których okres takiej aktywności w firmie staje się czasem wyko-

rzystywanym na ocenę przydatności do pracy na stałe.

Oferowanie niestabilnych i nisko opłacanych miejsc pracy dla pracodawców niesie jednak za sobą również skutki niekorzystne. Takim skutkiem negatywnym jest brak identyfikacji prekariuszy z celami przedsiębiorstwa oraz brak poczucia więzi z pozostałymi pracownikami. Wpływa to istotnie na ograniczenie możliwości rozwoju firmy w długim okresie.

W nowszej książce Guy Standing proponuje szereg działań na rzecz eliminacji negatywnych skutków istnienia prekariatu. Podejmowane powinny być one w ramach tworzenia „dobrego społeczeństwa", w którym zarówno nierówność, jak i niestabilność pracy i życia ulegają ograniczeniu. Działania te prowadzić zatem powinny do stopniowej eliminacji prekariatu. Zawiera je licząca 29 artykułów Karta Prekariatu. Podjęcie działań zawartych w tych artkułach powinno przywrócić prekariuszom prawa polityczne, obywatelskie, społeczne i ekonomiczne. Wymaga to jednak przygotowania nowych umów społecznych.[5]

Koncentrując się tylko na rynku pracy, działania podejmowane na rzecz ograniczenia prekariatu powinny być podobne do tych, które mają prowadzić do zrównania w prawach osób pracujących w sektorze formalnym i w sektorze nieformalnym gospodarki. Osoby pracujące w sektorze nieformalnym powinny być objęte przede wszystkim następującymi działaniami[6]:

- wzmocnieniem osłon socjalnych,
- ustalaniem stawek wynagrodzenia za pracę na poziomie zapewniającym przychód adekwatny do ilości i jakości pracy,
- objęciem powszechnym ubezpieczeniem społecznym,
- poddaniem powszechnie obowiązującym przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy,
- przyznaniem prawa do zrzeszania się.

3. Prekariat w Polsce – wyniki badań

Precyzyjna identyfikacja zbiorowości tworzącej prekariat oraz skali zatrudnienia prekaryjnego nie jest zadaniem prostym. Próby podejmowane przez poszczególnych badaczy zawsze uwzględniają dwa podstawowe czynniki: przyjętą perspektywę badawczą oraz dostęp do danych. Wykorzystywane są dane dotyczące, najogólniej mówiąc, warunków pracy i zatrudnienia, dobierane pod kątem sformułowanych przez Standinga kryteriów spełniania poszczególnych form gwarancji jego bezpieczeństwa.

3.1. Sposoby pomiaru i wyniki badań dotychczasowych

Próby określenia skali zatrudnienia prekaryjnego w Polsce do tej pory podejmowane były sporadycznie. Najczęściej opierały się głównie na informacjach dotyczących rodzajów umów o pracę, a podstawowym rodzajem wyróżniającym to zatrudnienie stały się umowy na czas określony.[7]

Identyfikacji zbiorowości prekariuszy służyły również informacje o pracy świadczonej na podstawie umów cywilnoprawnych, czyli regulowanej w Polsce przez przepisy *Kodeksu cywilnego*[8]. Zalicza się do nich umowy-zlecenia, umowy o dzieło, kontrakty menedżerskie i pozostałe umowy cywilnoprawne. Tego typu formy zatrudnienia charakteryzuje wiele cech niekorzystnych. Zaliczyć do nich trzeba przede wszystkim terminowość i niestabilność, niskie na ogół gratyfikacje finansowe, brak lub ograniczony zakres ubezpieczeń społecznych z tytułu świadczenia pracy oraz ryzyko ekonomiczne. Jeżeli stanowią one dla pracownika jedyną lub choćby główną formę zatrudnienia, zatrudnienie to można traktować jako prekaryjne. Warto przy tym dodać, że prekaryjność umów cywilnoprawnych traktowana jest przez niektórych bada-

[5] Standing G., A Precariat Charter: From Denizens to Citizens, Bloomsbury, London, New Delhi, New York, Sydney 2014, s. 127 i dalsze.

[6] ILO Decent Work and the Informal Economy, Sixth Item on the Agenda, International Labour Conference 90th Session 2002, Report VI International Labour Office, Geneva: International Labour Organization 2002.

[7] Bednarski, M., Frieske, K.W., Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, 2012; Kiersztyn A., Analiza ekonomicznych konsekwencji zatrudnienia na czas określony dla jednostek i gospodarstw domowych, w: Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska, red. M. Bednarski, K. Frieske, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012, s. 93–121.

[8] Krasiejko I., Asystenci rodziny zatrudnieni na umowę zlecenia jako prekariusze – zagrożenie dla profesjonalizacji zawodu, „Polityka Społeczna" nr 1 2016, s. 19–27.

czy jako kolejny etap rozwoju stosunków zatrudnienia.[9]

Do tej pory natomiast identyfikujący zbiorowość prekariuszy badacze polscy generalnie nie sięgają po dane dotyczące pracy nierejestrowanej, czyli świadczonej w „szarej strefie gospodarki". A tam właśnie występuje w czystej postaci rzeczywisty brak wszystkich gwarancji opisanych przez Standinga.

Pewnych informacji o skali zatrudnienia prekaryjnego dostarczyły wyniki badania nietypowych form zatrudnienia[10] przeprowadzonego w 2014 r. przez Główny Urząd Statystyczny. Za nietypowe przyjęto w nim formy zatrudnienia inne niż umowa o pracę oparta na przepisach kodeksu pracy[11]. Nietypowe formy objęły zatem umowy cywilnoprawne oraz tzw. samozatrudnienie, czyli osobiste świadczenie usług przez osobę prowadzącą własną działalność gospodarczą.

Jak wykazały badania, wykonywanie jakiejkolwiek pracy w ramach nietypowych form zatrudnienia zadeklarowało w 2014 r. 1087 tys. osób, co stanowiło 6,8 proc. wszystkich pracujących. Z całej zbiorowości pracujących wykonujących jakąkolwiek pracę w ramach nietypowych form zatrudnienia 700 tys. osób (4,4 proc. ogółu pracujących) wykonywało taką pracę jako swoją pracę główną. Wśród osób pracujących w nietypowych formach zatrudnienia w głównym miejscu pracy:

- 65,7 proc. wykonywało pracę na podstawie umowy zlecenia (2,9 proc. ogółu wszystkich pracujących);
- 16,1 proc. pracowało w ramach umowy o świadczenie usług jako samozatrudnieni (0,7 proc. ogółu wszystkich pracujących);
- 18,2 proc. pracowało na podstawie pozostałych umów cywilnoprawnych (kontrakty menedżerskie, formy mieszane i pozostałe umowy cywilnoprawne) (0,8 proc.).

Większość z osób pracujących w pracy głównej na umowach cywilnoprawnych (80,2 proc.) pracowała w takiej formie nie z własnego wyboru. Odsetek ten był najwyższy wśród osób pracujących na umowę-zlecenie (84,3 proc.). Wśród osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych odsetek ten był niższy (65,4 proc.). W przypadku 51,3 proc. samozatrudnionych pracodawca uzależnił powierzenie pracy od założenia przez nich działalności gospodarczej, natomiast pozostałe 48,7 proc. osób podjęło decyzję o takiej formie wykonywania pracy samodzielnie (pracodawca nie żądał od nich założenia działalności gospodarczej lub było to dla nich korzystniejsze niż inna forma zatrudnienia). W sumie osoby pracujące w pracy głównej na umowach cywilnoprawnych bez możliwości wyboru innej formy zatrudnienia oraz osoby samozatrudnione, zmuszone przez pracodawcę do podjęcia takiej formy zatrudnienia, stanowiły 3,3 proc. ogółu osób pracujących.

Badania wykazały też, że pracę główną w nietypowych formach zatrudnienia częściej wykonują:

- kobiety niż mężczyźni (odpowiednio: 4,6 proc. i 4,3 proc. zbiorowości pracujących kobiet i mężczyzn);
- osoby młode w wieku 15–24 lat oraz starsze w wieku 60 lat i więcej (odpowiednio: 4,4 proc. i 7 proc. pracujących w tych grupach wieku) niż w pozostałych grupach wieku (np. w formach nietypowych pracowało 2,8 proc. osób w wieku 45–59 lat);
- osoby z wykształceniem średnim ogólnokształcącym (6,7 proc.) niż legitymujący się pozostałymi poziomami wykształcenia (np. pracowało tak 3,7 proc. osób z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym).

3.2. Szacunki własne

Spróbujmy dalej dokonać kolejnej próby oszacowania skali zatrudnienia prekaryjnego w Polsce na podstawie analiz trzech zbiorowości: (1) osób świadczących pracę nierejestrowaną jako pracę główną, (2) osób pracujących na umowy terminowe oraz (3) osób pracujących na umowy cywilnoprawne (zlecenia i o dzieło) (tab. 1). Są to zbiorowości osób pracujących w warunkach niestabilnych, generalnie niegwarantujących bezpieczeństwa zatrudnienia, miejsca pracy, dochodu i reprezentacji. W związku z tym zajmowane przez nie miejsca pracy często

[9] Godlewska-Bujok B., Prekariat a umowy prekaryjne. Głos w dyskusji, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 9/2014, s. 2–6.

[10] Badanie dotyczące nietypowych form zatrudnienia przeprowadzone zostało w IV kwartale w ramach badania modułowego poświęconego pracy nierejestrowanej przy Labour Force Survey. Wszystkie dane i informacje zamieszczone w tym fragmencie opracowania pochodzą z: GUS 2016.

Tabela 1. Pracujący w warunkach niestabilnych w Polsce w latach 2009–2014

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	w tys.					
Pracujący ogółem	15885	16075	16201	15636	15713	16018
Zatrudnieni na czas określony	3278	3329	3279	3245	3361	3652
Osoby pracujące na umowę o dzieło i umowę-zlecenie niezatrudnione na umowę o pracę	.	.	.	1010	1248	1169
Świadczący pracę nierejestrowaną jako pracę główną	436	395	.	.	.	396
	w proc.					
Pracujący ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zatrudnieni na czas określony	20,6	20,7	20,2	20,8	21,4	22,8
Osoby pracujące na umowę o dzieło i umowę-zlecenie niezatrudnione na umowę o pracę	.	.	.	6,5	7,9	7,3
Świadczący pracę nierejestrowaną jako pracę główną	2,7	2,5	.	.	.	2,5

Źródło: GUS 2013, GUS 2014, GUS 2015, GUS 2015a, GUS 2015b oraz http://stat.gov.pl/, obliczenia własne.

określane są jako *junk jobs* (pracy śmieciowej).

W 2014 r. w Polsce w tak zdefiniowanych warunkach niestabilnych pracowało w sumie 5217 tys. osób. Stanowili oni łącznie prawie 1/3 (dokładnie 32,6 proc.) pracujących ogółem. Największą zbiorowość tworzyli zatrudnieni czasowo (22,8 proc. ogólnej liczby pracujących), zaś najmniej liczną – świadczący pracę nierejestrowaną jako pracę główną (2,5 proc.). Te trzy zbiorowości oczywiście nie dają pełnego obrazu prekariatu w Polsce. Osób pracujących w warunkach niestabilności zatrudnienia i niskich dochodów jest znacznie więcej. Zaliczyć do nich trzeba np. osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy z powodu niemożności znalezienia pracy w pełnym wymiarze czasu, których w 2014 r. było 352 tys. (2,2 proc. ogółu pracujących)[12] (GUS2015b). Nie można jednak tej zbiorowości zsumować z poprzednimi, ponieważ osoby te mogą być zatrudnione w różnych formach, czego statystyki nie podają. W ramach statystyki publicznej słabo rozpoznawalna jest też zbiorowość biednych pracujących, ponieważ dane gromadzone na temat wynagrodzeń pracowników najemnych dotyczą podmiotów gospodarczych zatrudniających powyżej 9 osób. Nie obejmują zatem zatrudnienia w tzw. mikropodmiotach, gdzie wynagrodzenia bywają bardzo niskie.

Jakkolwiek dane zawarte w tabeli 1 są niepełne, ponieważ nie uwzględniają innych zbiorowości, które świadczą pracę niestabilną i nisko wynagradzaną, a przy tym niegwarantującą możliwości rozwoju, zrzeszania i wszelkich innych pozytywnych atrybutów, daje się na ich podstawie sformułować dwa wnioski:

- zarówno liczba, jak i udział prekariuszy w ogóle pracujących w Polsce jest wysoki oraz
- obserwuje się tendencję wzrostową świadczenia pracy w warunkach niestabilnych, zwłaszcza w odniesieniu do osób zatrudnionych czasowo.

Zauważyć jednak trzeba, że w ostatnich latach zjawisko zwiększania zatrudnienia nietypowego, a szczególnie w niepełnym wymiarze oraz na czas określony dostrzegane jest w całej Unii Europejskiej. Można zatem mówić o pogłębieniu polaryzacji europejskiego rynku pracy. Proces ten charakteryzuje się zmniejszaniem liczby miejsc pracy

[11] Nie zaliczono do nietypowych form zatrudnienia np. umów na czas określony.

[12] GUS 2015b, Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

stabilnych, w pełnym wymiarze czasu (i dobrze zwykle opłacanych) przy wzroście zatrudnienia prekaryjnego.[13]

Konkluzje i uwaga końcowa

Z analiz przeprowadzonych w opracowaniu wynikają trzy główne wnioski.

Po pierwsze, dostępne dane statystyczne w ograniczonym zakresie pozwalają na względnie precyzyjne wyodrębnienie zbiorowości tworzącej prekariat spośród ogółu pracujących w Polsce[14]. Wymaga to adekwatnego do celu rozpoznania naukowego poszerzenia zakresu statystyki publicznej z jednej strony, a z drugiej – przeprowadzania badań pierwotnych w zbiorowości pracujących pod kątem celowo dobranych perspektyw badawczych.

Po drugie, w świetle wyników badań dotychczasowych i szacunków własnych (opartych na dostępnych danych), na polskim rynku pracy mamy do czynienia z dużym udziałem zatrudnienia prekaryjnego. Ostrożnie szacując, udział ten wynosi co najmniej 1/3 ogółu pracujących. Mamy również do czynienia z pogłębianiem się zjawiska niepewności warunków zatrudnienia, a przede wszystkim wzrostem udziału pracujących bez gwarancji stałości stosunku pracy lub tegoż stosunku pozbawionych w ogóle.

Po trzecie, zjawisko zwiększania się zbiorowości prekariuszy na polskim rynku pracy nie jest jego wewnętrzną specyfiką, wpisuje się niejako w scenariusze rozwoju współczesnych rynków pracy.

Nie ulega wątpliwości, że polaryzacja współczesnych rynków pracy, której jednym z biegunów jest prekariat, obserwowana tak w Polsce, jak i w innych krajach, dokonuje się pod wpływem czynników politycznych, gospodarczych i instytucjonalnych o charakterze (przede wszystkim, choć oczywiście nie tylko) globalnym. Jest zjawiskiem niosącym ze sobą wiele negatywnych konsekwencji społecznych i gospodarczych. Jest jednocześnie na tyle powszechna, że konsekwencje te powinny wywołać działania adekwatne do rozmiarów potencjalnych zagrożeń dla całych społeczeństw i tworzących je jednostek. I tu wracamy do punktu wyjścia – działania należy adresować precyzyjnie, co wymaga właściwej identyfikacji ich odbiorców.

Bibliografia

Bednarski M., Frieske, K.W., *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.

GUS 2010, *Praca nierejestrowana w Polsce w 2009 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.

GUS 2013, *Pracujący w gospodarce narodowej w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

GUS 2014, *Pracujący w gospodarce narodowej w 2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 2014.

GUS 2015, *Pracujący w gospodarce narodowej w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

GUS 2015a, *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

GUS 2015b, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

GUS 2016, *Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016.

Eurofound *Upgrading or Polarisation? Long-Term and Global Shifts in the Employment Structure: European Jobs Monitor 2015*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015.

Godlewska-Bujok B., *Prekariat a umowy prekaryjne. Głos w dyskusji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 9/2014.

ILO *Decent Work and the Informal Economy, Sixth Item on the Agenda*, International Labour Conference 90th Session 2002, Report VI International Labour Office, Geneva: International Labour Organization 2002.

Jakonen M., Peltokoski J., Toivlanen T., *Occupy Life! Precarity and Basic Income*, Paper to be Presented in Basic Income Earth Network's (BIEN) Congress in München 16.9.2012 http://www.basicincome.org/bien/pdf/munich2012/Jakonen_Peltokoski_Toivanen.pdf, dostęp 20.6.2016.

Johnson M., Precariat: Labour, Work and Politics, Routledge Oxford 2014.

Kiersztyn A., *Analiza ekonomicznych konsekwencji zatrudnienia na czas określony dla jednostek i gospodarstw domowych*, w: *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, red. M. Bednarski, K. Frieske, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.

Krasiejko I., *Asystenci rodziny zatrudnieni na umowę zlecenia jako prekariusze – zagrożenie dla profesjonalizacji zawodu*, „Polityka Społeczna" nr 1\2016.

Standing G., *Work After Globalization: Building Occupational Citizenship*, Edward Elgar Publishing, 2010.

Standing G., *The Precariat. The New Dangerous Class*, London, New York: Bloomsbury Academic, 2011.

[13] Eurofound Upgrading or Polarisation? Long-Term and Global Shifts in the Employment Structure: European Jobs Monitor 2015, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015, s. 30 i inne.

[14] Oszacowanie skali zatrudnienia prekaryjnego nie jest jedynie problemem dla polskiego rynku pracy. Standing w jednym z wywiadów określił, iż prekariusze stanowią około 40% dorosłej populacji. Ale zaznaczył jednocześnie, iż liczba ta powstała w oparciu o wyrywkowe badania i dane statystyczne. Należy więc ją traktować jako szacunek, a w dużej mierze strzał (Źródło: Wywiad dla portalu Wirtualna Polska, 22.10.2015, http://wiadomosci.wp.pl/kat,141202,title,Bezwarunkowy-dochod-podstawowy-Prof-Guy-Standing-kazdemu-sie-nalezy,wid,17923766,wiadomosc.html?ticaid=116cbc, dostęp: 6.7.2016).

Standing G., *A Precariat Charter: From Denizens to Citizens*, Bloomsbury, London, New Delhi, New York, Sydney 2014.
Swider S., *Building China: Informal Work and the New Precariat*, NY: Cornell University Press, Ithaca 2015.
Wirtualna Polska, 22.10.2015, http://wiadomosci.wp.pl/kat,141202,title,Bezwarunkowy-dochod-podstawowy-Prof-Guy-Standing-kazdemu-sie-nalezy,wid,17923766,wiadomosc.html?ticaid=116cbc, dostęp: 6.7.2016.

Summary

The article considers selected aspects of the precariat as a social group existing in the Polish labour market. It discusses its characteristics and the most important consequences of its existence. It also presents a review of approaches that have been used to determine the size of the Polish precariat and attempts to estimate it. The estimation is based on statistical data characterising three populations: workers for whom an unregistered job is the main job, workers with fixed-term contracts and workers with civil-law contracts. It has been found that not only is the group of precarious workers in Poland alarmingly large, but that it also expands over time. These facts call for measures corresponding with the weight of the problem and its negative consequences to be taken.

Key words

precariat, labour market, employed persons, employees, unregistered employment, temporary employees.

Więcej o autorze

prof. **Elżbieta Kryńska**
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Absolwentka Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego. W 1984 r. uzyskała stopień naukowy doktora nauk ekonomicznych, a w 1996 r. doktora habilitowanego nauk ekonomicznych (rozprawa habilitacyjna *Segmentacja rynku pracy. Podstawy teoretyczne i analiza statystyczna*). W 2002 r. otrzymała tytuł naukowy profesora nauk ekonomicznych.
Na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym UŁ pracuje od 1976 r. do chwili obecnej, początkowo na stanowisku starszego asystenta, następnie adiunkta i profesora. Od 2003 r. pełni tam funkcję Kierownika Katedry Polityki Ekonomicznej. Od 1996 r. jest również zatrudniona w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie na stanowisku profesora, pełniąc jednocześnie funkcje Kierownika Zakładu Zatrudnienia i Rynku Pracy.
Prof. E. Kryńska prowadzi zajęcia dydaktyczne dla studentów studiów I i II stopnia, studiów podyplomowych i doktoranckich. Jest krajowym i międzynarodowym ekspertem w dziedzinie funkcjonowania rynku pracy.

Zatrudnienie w sektorach gospodarki kreatywnej – echa światowego kryzysu. Analiza porównawcza

Kamil Zawadzki
Uniwersytet im. M. Kopernika w Toruniu

W latach następujących po globalnym kryzysie gospodarczym wyraźnie zmalało zatrudnienie w sektorze wydawniczym w Unii Europejskiej i w Polsce; w pozostałych przemysłach kreatywnych zatrudnienie rosło, mimo spadku liczby zatrudnionych w całej gospodarce Wspólnoty.

Wprowadzenie

Jednym z podstawowych wskaźników rozwoju przemysłów kreatywnych i ich znaczenia dla całej gospodarki danego kraju jest liczba zatrudnionych w sektorach wytwarzających produkty lub świadczących usługi kreatywne. Analiza poziomu, dynamiki i struktury zatrudnienia pracowników kreatywnych ma zarówno wymiar poznawczy, jak i normatywny, decydując o sile argumentów i rekomendacji dla polityki zatrudnienia i rynku pracy w tym obszarze. W literaturze podkreśla się, jak trudnym zadaniem badawczym jest dokonanie takiej komparatystyki[1]). Ograniczona dostępność danych porównywalnych w perspektywie międzynarodowej wymusza posługiwanie się nimi na wysokich poziomach agregacji. Trzeba zdawać sobie sprawę, że prowadzi to do ograniczenia zasobu pracujących w gospodarce kreatywnej do osób zatrudnionych w jednolitych grupach działalności należących w całości do sektorów twórczych. Warto jednak pokusić się o jej przeprowadzenie, szczególnie dla tak zmiennego okresu na europejskich rynkach pracy, jakim były lata 2008–2014.

Zakres sektorowy gospodarki kreatywnej

Dynamiczną analizę sektorową zatrudnienia w branżach kreatywnych po ogólnoświatowym kryzysie wśród krajów Unii Europejskiej można przeprowadzić, wykorzystując dane dotyczące następujących działów Statystycznej Klasyfikacji Działalności Gospodarczej[2]:

- J 58 – działalność wydawnicza;
- J 59 – działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych i muzycznych;
- J 60 – nadawanie programów ogólnodostępnych i abonamentowych;
- R 90 – działalność twórcza związana z kulturą i rozrywką;
- R 91 – działalność bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostała działalność związana z kulturą.

Wymienione działy należą do dwóch większych sekcji tej klasyfikacji: J – Informacja i komunikacja oraz R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją. Trzeba podkreślić, że zestawienie to, mimo że dość pojemne, jest jedynie reprezentacją sektora kreatywnego. Obejmuje zatrudnienie w firmach prowadzących te rodzaje działalności, które na poziomie dwóch cyfr kodowania w całości wchodzą w skład branży kreatywnej. Oczywiście dołączenie kolejnych form działalności byłoby uzasadnione dla lepszego odwzorowania całego potencjału sektora kreatywnego, ale wymagałoby dysponowania porównywalnymi w skali europejskiej danymi na niższym poziomie agregacji (minimum czterech cyfr). Wybór zaprezentowanych pięciu branż jest analogiczny ze statystykami dotyczącymi przemysłów kreatywnych wyko-

[1] Zawadzki K. (2016), Praca i wynagrodzenia w gospodarce kreatywnej. Uwarunkowania, specyfika, ewolucja, Wydawnictwo UMK, Toruń 2016.
[2] Jest to NACE rev. 2 odpowiadająca Polskiej Klasyfikacji Działalności 2007.

Tabela 1. Dynamika pracujących w wieku 15–64 lat w gospodarce ogółem i według wybranych działów kreatywnych w UE-28 w latach 2008–2014

Wyszczególnienie	Pracujący w roku poprzednim = 1,000						Pracujący w 2008 r. = 1,000
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Ogółem w UE-28	0,982	0,990	0,997	0,997	0,997	1,012	0,975
Działy kreatywne łącznie	1,005	0,992	0,980	1,018	0,978	1,011	0,985
Działalność wydawnicza	0,990	0,975	0,942	1,019	0,930	1,007	0,867
Działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych i muzycznych	0,939	1,049	1,069	0,989	1,009	1,001	1,051
Nadawanie programów ogólnodostępnych i abonamentowych	1,155	0,992	0,968	1,005	1,028	0,983	1,126
Działalność twórcza związana z kulturą i rozrywką	1,013	0,993	0,970	1,050	0,986	1,038	1,049
Działalność bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostała działalność związana z kulturą	0,997	0,989	1,018	0,996	1,008	0,998	1,007

Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych Eurostat.

rzystywanymi przez Eurostat.[3] (Eurostat 2007; 2011).

Dynamika zatrudnienia w przemysłach kreatywnych UE

Bazując na pięciu działach NACE, można prześledzić dynamikę zatrudnienia w sektorach kreatywnych Unii Europejskiej w okresie pierwszych lat po światowym kryzysie gospodarczym (tab. 1). Między 2008 a 2014 r. w całej gospodarce Unii Europejskiej ubyło 2,5 proc. zatrudnionych. Trend spadkowy trwał nieprzerwanie do 2013 r. i dopiero w 2014 r. zatrudnienie wzrosło. W tym samym okresie działy kreatywne straciły jedynie 1,5 proc. zatrudnionych. Następowały w tym czasie naprzemiennie okresy spadku i wzrostu zatrudnienia. Wśród sektorów kreatywnych najgorzej pod względem dynamiki zatrudnienia kształtowała się sytuacja w branży wydawniczej: od 2008 do 2014 r. w UE-28 ubyło w niej aż 13,3 proc. zatrudnionych. Nie jest to zaskakujące, gdyż wynika z ogólnoświatowego postępu w digitalizacji tradycyjnych mediów. Wszystkie pozostałe analizowane branże kreatywne zanotowały w badanym okresie wzrost zatrudnienia, najmniejszy – 0,7 proc. – zanotowano w sektorze muzeów, bibliotek i galerii. Niemal pięcioprocentowy przyrost zatrudnienia wystąpił w działalności twórczej związanej z kulturą i rozrywką, a ponad pięcioprocentowy w działalności związanej z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych oraz nagrań dźwiękowych i muzycznych. Spektakularny wzrost zatrudnienia nastąpił w branży nadawania programów ogólnodostępnych i abonamentowych (o 12,6 proc.).

Wobec wyraźnej segmentacji wielu rynków pracy w gospodarce kreatywnej w UE poza jej dynamiką zatrudnienia ogółem warto również przeanalizować zmienność zatrudnienia kobiet i młodzieży w przemysłach kreatywnych.

[3] Eurostat (2007), Cultural statistics,Luxembourg: European Communities; Eurostat (2011), Cultural statistics, Luxembourg: European Communities.

Zatrudnienie w przemysłach kreatywnych według płci

Liczba kobiet pracujących w gospodarce kreatywnej w UE-28 w latach 2008–2014 spadła w znacznie większym stopniu niż mężczyzn. Ubyło ich bowiem 2,9 proc., osiągając w 2014 r. poziom 1 mln 635 tys. Udział kobiet wśród pracujących w pięciu głównych przemysłach kreatywnych w UE-28 zmalało 0,9 pkt. proc. do 46,7 proc. w 2014 r. Maleje zatem dysproporcja między wskaźnikami feminizacji zatrudnienia w całej gospodarce Unii Europejskiej a w przemysłach kreatywnych. We wszystkich sektorach gospodarki UE-28 w 2008 r. kobiety stanowiły 44,9 proc., a w 2014 r. 46,1 proc. pracujących. Wspólnota Europejska zbliżyła się więc do sytuacji, w której struktura zatrudnienia w sektorach kreatywnych według płci jest analogiczna do struktury całej gospodarki. Najbardziej sfeminizowanym sektorem kreatywnym w Unii jest branża obejmująca biblioteki, archiwa, muzea i inne działalności kulturalne. W tej części gospodarki kreatywnej w 2014 r. kobiety stanowiły aż 64,8 proc. zatrudnionych. Sektorami twórczymi podobnymi do całej gospodarki pod względem struktury pracujących według płci są: Działalność twórcza związana z kulturą i rozrywką, Nadawanie programów ogólnodostępnych i abonamentowych oraz Działalność wydawnicza. Zmaskulinizowanym sektorem w UE, w którym prawie 2/3 pracowników stanowią mężczyźnijest Działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych i muzycznych.

Przy okazji warto podkreślić, że dominacja mężczyzn w branży filmowej jest charakterystyczna nie tylko dla Europy, ale także dla Stanów Zjednoczonych. Amerykańscy naukowcy przeanalizowali siedemset najbardziej dochodowych filmów wyprodukowanych w Hollywood w latach 2007–2014 pod kątem cech demograficznych obsadzonych tam aktorów. Spośród niemal 31 tys. postaci mających kwestie mówione w tych produkcjach role kobiece stanowiły mniej niż 1/3. Co więcej, w filmach wyprodukowanych w 2014 r. nie było ani jednej głównej roli granej przez aktorkę mającą więcej niż 45 lat. Maskulinizacja jest jeszcze wyraźniejsza w pozostałych pozaaktorskich zawodach związanych z produkcją filmową. W stu przynoszących największe przychody filmach Hollywood z 2014 r. kobiety stanowiły 1/50 reżyserów, 1/9 scenarzystów i 1/5 producentów. Spośród wszystkich analizowanych siedmiuset filmów z lat 2007–2014 kobiety reżyserowały jedynie 28.[4]

Zatrudnienie młodzieży w przemysłach kreatywnych w UE

Młodzież na rynkach pracy w Unii Europejskiej bardzo negatywnie odczuła skutki globalnego kryzysu. W latach 2008–2014 zatrudnienie osób od 18 do 24 roku życia zmalało w całej Unii o 19,9 proc.[5]. Przemysły kreatywne okazały się w tej grupie wiekowej mniej odporne na kryzys niż pozostałe sektory. W analizowanym okresie liczba zatrudnionych młodych osób w pięciu głównych obszarach kreatywnych łącznie w UE-28 zmniejszyła się o niemal 1/4, a w strefie euro w sektorach kreatywnych ubył co trzeci młody pracujący w ciągu sześciu lat. Tak jak w innych grupach wiekowych również zatrudnienie młodzieży spadło najbardziej w branży wydawniczej. Od 2008 do 2014 r. ten rynek pracy skurczył się dla młodzieży o prawie 45 proc. Znaczące redukcje zatrudnienia młodzieży zanotowano też w przedsiębiorstwach działających w dziale Nadawanie programów ogólnodostępnych i abonamentowych, gdzie po początkowym wzroście nastąpił wyraźny spadek zatrudnienia. W rezultacie zlikwidowano ponad 1/5 miejsc pracy w tym dziale w 2014 r. w relacji do stanu z 2008 r. Działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych i muzycznych odnotowała wzrost zatrudnienia młodzieży w tym okresie, choć był on symboliczny (1,4 proc.[6]). Na kryzys relatywnie dobrze zareagowali pracodawcy w UE-28 zatrudniający młodzież, którzy prowadzą działalność związaną z kulturą, rozrywką i re-

[4] Smith S.L., Choueiti M., Pieper K., Gillig T., Lee C., DeLuca D. (2015), Inequality in 700 Popular Films: Examining Portrayals of Character Gender, Race, & LGBT Status from 2007 to 2014, USC Annenberg, Los Angeles, s. 1–2.

[5] Obliczenia własne na podstawie baz danych Eurostatu.

[6] W przywoływanych wcześniej badaniach dotyczących ról w stu najbardziej dochodowych filmach Hollywood w 2014 r. osoby do 39 roku życia stanowiły niemal 60 proc. zatrudnionych aktorów i aż trzy czwarte występujących aktorek (Smith i in. 2015, s. 9).

Tabela 2. Udział pracujących w głównych przemysłach kreatywnych wśród pracujących ogółem we Francji, Wielkiej Brytanii, Włoszech i Hiszpanii (proc.)

Branża	Francja 1999 r.	Wielka Brytania 2007 r.	Włochy 2001 r.	Hiszpania 2001 r.
Przemysł wydawniczy i drukarski (22.1, 22.2)	2,98	3,29	3,70	2,80
Działalność architektoniczna i inżynierska (74.2)	1,0	1,39	1,9	0,9
Film, wideo i sztuki performatywne (22.3, 92.1, 92.2, 92.3)	0,95	0,81	0,7	0,7
Oprogramowanie i usługi komputerowe (72.2, 72.6)	0,40	0,32	0,30	0,40
Reklama (74.4)	0,44	1,66	1,40	0,9
Badania i rozwój (73.1, 73.2)	0,64	0,40	0,20	0,10

W nawiasach podano numery grup wg klasyfikacji PKD 2004.
Źródło: opracowanie własne na podstawie Boix i in. (2013), The geography... op. cit. s. 29–30.

kreacją. W latach 2008–2014 obniżyli oni zatrudnienie w grupie 18–24 lat o 8,6 proc. w bibliotekach, archiwach, muzeach, a w instytucjach pozostałej działalności związanej z kulturą o 2,1 proc. Co ciekawe, wyraźnie widać, że w UE starzeją się nie tylko zasoby osób w wieku produkcyjnym, ale także osób zatrudnionych w sektorach kreatywnych. O ile udział młodzieży w ogóle zatrudnienia w kreatywnych przemysłach w 2008 r. wynosił 10,1 proc., to w 2010 spadł do 9,1 proc., a w 2014 r. stanowił już tylko 7,9 proc.

Praca w gospodarce kreatywnej w Europie Zachodniej na podstawie danych ze spisów powszechnych

Do analizy zatrudnienia w gospodarce kreatywnej można wykorzystać również informacje ze spisów powszechnych. Ciekawe studium porównawcze zatrudnienia ogółem w sektorach kreatywnych w czterech dużych gospodarkach Unii Europejskiej zaprezentowali Boix, Lazzeretti, Capone, De Propris i Sanchez[7]. Stosowali oni kategorie przemysłów kreatywnych oparte na poprzedniej klasyfikacji NACE 1.1, która odpowiadała Polskiej Klasyfikacji Działalności 2004. Starą klasyfikację wykorzystano, aby dokonać porównań międzynarodowych opierających się na danych z różnych spisów powszechnych przeprowadzanych we Włoszech i Hiszpanii w 2001 r., we Francji w 1999 oraz w Wielkiej Brytanii w 2007 r. Autorzy podzielili przemysły kreatywne na części tradycyjne i nietradycyjne. Do działalności tradycyjnych zakwalifikowano przemysł wydawniczy i drukarski (grupy 22.1 i 22.2), działalność architektoniczną i inżynierską (grupa 74.2) oraz film, wideo i sztuki performatywne (grupy 22.3, 92.1, 92.2, 92.3). Do branż nietradycyjnych zaliczono natomiast oprogramowanie i usługi komputerowe (grupy 72.2 i 72.6), reklamę (grupa 74.4), a także badania i rozwój (grupy 73.1, 73.2). Tak zdefiniowane przemysły kreatywne stanowiły we Francji 4,46 proc., w Wielkiej Brytanii 5,66 proc., we Włoszech 5,60 proc., a w Hiszpanii 4,10 proc. zatrudnienia ogółem.[8] Udziały pracujących w poszczególnych sektorach kreatywnych w zatrudnianych ogółem przedstawiono w tabeli 2.

Magnesem przyciągającym osoby do pracy w sektorach kreatywnych są przede wszystkim stolice oraz duże miasta. Wśród pracujących ogółem w branżach twórczych zatrudnionych było aż 10,9 proc. w Paryżu, po 9 proc. w Londynie i Rzymie, a 8,5 proc. w Madrycie. Także w innych metropoliach udział kreatywnych pracowników był znaczny. We Włoszech jest to przede wszystkim Mediolan, gdzie wynosił on aż 9,5 proc. oraz Turyn (8,4 proc.). W Hiszpanii ośrodkiem dorównującym stolicy jest Barcelona, w której 7,4 proc. pracujących działało w sektorach kreatywnych. W Wielkiej Brytanii kreatyw-

[7] Boix R., Lazzeretti L., Capone, F., De Propris L., Sanchez D. (2013), The geography of creative industries in Europe, in: L. Lazzeretti, red., Creative industries and innovation in Europe. Concepts, measures and comparative case studies, New York: Routledge s. 29–30.
[8] Tamże s. 37.

nych pracowników przyciągają Manchester 5,8 proc. i Glasgow 5,1 proc., a we Francji Lyon 5,2 proc. i Marsylia 4,4 proc.

Zatrudnienie w przemysłach kreatywnych w Polsce

Liczba zatrudnionych ogółem w Polsce w 2014 r. i 2008 r. była bardzo zbliżona (tab. 3). Poza 2,5 proc. spadkiem liczby pracujących w 2010 r. w pozostałych latach zatrudnienie było stabilne, a w 2014 r. nastąpił nawet niemal 2 proc. wzrost. Tymczasem w analogicznym okresie główne sektory kreatywne w Polsce radziły sobie różnie. Tak jak w całej Unii Europejskiej najsłabiej wypadł sektor wydawniczy, w którym od 2008 r. do 2014 r. liczba pracujących spadła o niemal 15 proc. Wyraźnie ubyło w tym czasie także zatrudnionych w muzeach, archiwach, bibliotekach i innych tego typu instytucjach dziedzictwa narodowego (spadek od 2008 r. ponad 8 proc.). Rozwijał się natomiast sektor działalności twórczej związanej z kulturą i rozrywką (wzrost o ponad 11 proc.), jak również branże filmowa, radiowa i telewizyjna, w których w 2014 r. pracowało o ponad 1/4 więcej osób niż w 2008 r.

O tym, że działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych i muzycznych rozwija się w Polsce bardzo dobrze świadczy m.in. wyraźny wzrost zatrudnionych w tej sekcji w relacji do zatrudnienia ogółem w UE-28 (tab. 4). Branża wydawnicza w Polsce notuje natomiast spadek liczby zatrudnionych proporcjonalny do zmniejszenia liczby zatrudnionych w tej branży w całej Wspólnocie. W efekcie łączny udział zatrudnienia w sektorach kreatywnych w Polsce w relacji do zatrudnienia ogółem w UE po 2007 r. pozostawał na stałym poziomie. Udział zatrudnionych w sektorach kreatywnych wśród zatrudnionych ogółem w Polsce w 2008 r. wyniósł 1,4 proc. i do 2014 r. nie zmienił się. Jest to nieznacznie mniej niż analogiczny wskaźnik w UE-28, który wyniósł w tym czasie 1,6 proc.

W omawianych przemysłach kreatywnych w Polsce w 2014 r. pracowało łącznie niemal 7 mln kobiet. Liczba ta nie zmieniała się znacząco w ostatnich latach. Udział kobiet w zatrudnieniu w pięciu głównych przemysłach kreatywnych w Polsce nieznacznie zmalał z 55,4 proc. w 2008 do 54,9 proc.

Tabela 3. Dynamika zatrudnionych w gospodarce ogółem i w głównych sektorach kreatywnych w wieku 15–64 lat w Polsce w latach 2008–2014

Wyszczególnienie	Rok poprzedni = 1,000						2008 = 1,000
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Ogółem w Polsce	1,005	0,975	1,005	1,002	0,998	1,018	1,002
Działalność wydawnicza	1,017	0,988	0,958	0,829	0,989	1,080	0,852
Działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych i muzycznych	0,859	1,086	1,191	0,906	1,049	1,198	1,264
Nadawanie programów ogólnodostępnych i abonamentowych	1,157	0,860	0,842	1,081	1,014	1,060	0,974
Działalność twórcza związana z kulturą i rozrywką	1,103	0,959	0,950	0,958	0,982	1,175	1,111
Działalność bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostała działalność związana z kulturą	0,890	0,983	0,961	1,033	1,077	0,982	0,918
Kreatywne łącznie	1,008	0,967	0,960	0,956	1,020	1,087	0,993

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/data/database.

Tabela 4. Relacja liczby zatrudnionych w Polsce do liczby zatrudnionych w UE-28 ogółem i w głównych przemysłach kreatywnych w latach 2008–2014

Wyszczególnienie	Udział zatrudnionych w Polsce do zatrudnionych w UE-28						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zatrudnienie w Polsce ogółem	0,071	0,073	0,072	0,072	0,073	0,073	0,073
Działalność wydawnicza	0,038	0,039	0,040	0,040	0,033	0,035	0,038
Działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych i muzycznych	0,038	0,035	0,036	0,040	0,037	0,038	0,046
Nadawanie programów ogólnodostępnych i abonamentowych	0,077	0,078	0,067	0,058	0,063	0,062	0,067
Działalność twórcza związana z kulturą i rozrywką	0,064	0,070	0,068	0,066	0,060	0,060	0,068
Działalność bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostała działalność związana z kulturą	0,111	0,099	0,098	0,093	0,096	0,103	0,101
Kreatywne łącznie	0,061	0,061	0,059	0,058	0,055	0,057	0,061

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/data/database.

w 2014 r. Jest to jednak wciąż wysoki udział w porównaniu do udziału zatrudnienia kobiet w przemysłach kreatywnych Wspólnoty (UE-15 w 2014 r. kobiety stanowiły tylko 45,5 proc. zatrudnionych w sektorach kreatywnych). Zestawiając udział kobiet w zatrudnieniu kreatywnym z zatrudnieniem ogółem, można zauważyć, że w Polsce są to sektory, w których pracuje relatywnie więcej kobiet niż wynosi średnia w całej gospodarce.

Wyjątkowo szybko maskulinizuje się w naszym kraju sektor wydawniczy. Jeszcze w 2012 r. przeważały w nim kobiety, ale w 2013 stanowiły one już 47,3 proc., a w 2014 r. zaledwie 40,3 proc. Można zatem powiedzieć, że obserwowane w ostatnich latach problemy sektora wydawniczego i redukcja zatrudnienia w branży w większym stopniu odbija się niekorzystnie na zatrudnieniu kobiet. W ostatnich latach rośnie natomiast zatrudnienie kobiet w Polsce w instytucjach prowadzących działalność związaną z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych i muzycznych. W 2012 r. pracowało w tej branży 6,6 tys. kobiet, a w 2014 r. 7,3 tys. Przybywa w Polsce miejsc pracy dla kobiet także w przedsiębiorstwach zajmujących się nadawaniem programów ogólnodostępnych i abonamentowych. W 2008 r. pracowało ich 8 tys., a w 2014 r. już o ponad 1/3 więcej. Ponadto w ostatnich latach sfeminizowała się działalność twórcza związana z kulturą i rozrywką. W tych instytucjach w latach 2008–2014 zatrudnienie kobiet wzrosło o ponad 1/3, a ich udział w zatrudnieniu zwiększył się z 48,3 proc. do 58,4 proc.

Podsumowanie

Rynki pracy sektorów gospodarki kreatywnej nie są jednolite. Przeprowadzona analiza porównawcza pokazała, jak odmienne mogą być w tym samym okresie tendencje w dużej grupie krajów stanowiących Unię Europejską ogółem w porównaniu do sytuacji w Polsce. W latach 2008–2014 zatrudnienie w branżach kreatywnych w Polsce zmalało w mniejszym stopniu niż w całej Wspólnocie. Niejednolitość rozwoju zatrudnienia można zaobserwować także w ramach jednego rynku pracy, analizując osobno poszczególne branże kreatywne. Wspólną tendencją w UE-28 i Polsce jest systematycznie pogarszająca się sytuacja rynku pracy w branży wydawniczej, przy jednoczesnym dynamicznym rozwoju zatrudnienia w przedsiębiorstwach prowadzących działalność związaną z produkcją

filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych oraz nagrań dźwiękowych i muzycznych.

Ponadto wykazano, że perspektywy zatrudnienia w gospodarce kreatywnej w ramach danej branży są niejednolite dla przedstawicieli obu płci i osób w różnym wieku. Kobiety chcące pracować w tym obszarze gospodarki większe szanse mają w Polsce niż w UE ogółem. Są jednak w gospodarce kreatywnej branże bardzo zmaskulinizowane, takie jak sektor wydawniczy oraz niektóre zawody związane z produkcją filmową, gdzie perspektywy rozwoju zawodowego dla kobiet są zdecydowanie gorsze. Warto również podkreślić, że w Unii spada udział młodzieży zatrudnionej w przemysłach kreatywnych w stosunku do ogółu zatrudnienia.

Bibliografia

Boix R., Lazzeretti L., Capone F., De Propris L., Sanchez D., *The geography of creative industries in Europe*, in: L. Lazzeretti, red., *Creative industries and innovation in Europe. Concepts, measures and comparative case studies*, New York: Routledge, 2013.

Eurostat, *Cultural statistics*, Luxembourg: European Communities, 2007.

Eurostat, *Cultural statistics*, Luxembourg: European Communities, 2011.

Smith S.L., Choueiti M., Pieper K., Gillig T., Lee C., DeLuca D., *Inequality in 700 Popular Films: Examining Portrayals of Character Gender, Race, & LGBT Status from 2007 to 2014*, USC Annenberg, Los Angeles, 2015.

Zawadzki K., *Potencjał zatrudnieniowy przemysłów kreatywnych w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach „Studia Ekonomiczne" pt. „Mikro i makroekonomiczne aspekty rynku pracy w Polsce", nr 111, 2012.

Zawadzki K., *Zatrudnienie w wybranych sektorach i zawodach kreatywnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego. Specyfika i perspektywy wzrostu*, „Optimum. Studia Ekonomiczne", nr 6, 2013.

Zawadzki K., *Praca i wynagrodzenia w gospodarce kreatywnej. Uwarunkowania, specyfika, ewolucja*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2016.

Summary

The purpose of the paper is to analyse differences in dynamics of employment in the main branches of the creative economy in the European Union and Poland since 2008 to 2014. It has been compared to changes in total employment in the whole economy. Special attention is paid to situation of creative women and youth. Data used in the article comes from Eurostat's database and embracestwo sections of NACE rev 2. classification.The first one – Information and communication – refers to publishing activities, motion picture, video and television programme production, sound recording and music publishing activities, programming and broadcasting activities. The second one – Arts, entertainment and recreation – refers to Creative, arts and entertainment activities as well as libraries, archives, museums and other cultural activities.

Key words

Employment in the European Union, creative industries, creative economy

Więcej o autorze

dr **Kamil Zawadzki**
Uniwersytet im. M. Kopernika w Toruniu

Adiunkt w Katedrze Gospodarowania Zasobami Pracy Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół problematyki polityki zatrudnienia i rynku pracy, gospodarki kreatywnej oraz zarządzania zasobami ludzkimi. Autor kilkudziesięciu publikacji na temat pracy i wynagrodzeń w gospodarce kreatywnej, efektywności instrumentów polityki rynku pracy, przejściowych rynków pracy, rozwoju kapitału ludzkiego, systemów motywowania, zarządzania wiekiem w organizacjach, programów *work-life balance* i innych. Odbył staże badawcze w Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Macquarie University w Sydney i University of Glasgow.

Zatrudnienie nierejestrowane na polskim rynku pracy – główne determinanty zjawiska

Iwona Poliwczak
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Zatrudnianie pracowników nierejestrowanych pozwala obniżyć koszty prowadzonej działalności, ominąć te związane z zatrudnieniem nowego pracownika i jego późniejszym zwolnieniem, a także uniknąć związanych z tym procedur. Niestety, nie daje pracownikowi żadnej ochrony socjalnej.

Wstęp

Praca nierejestrowana występuje we wszystkich społeczeństwach. Taka forma świadczenia pracy przynosi nie tylko negatywne konsekwencje, ale również wymierne korzyści zarówno pracodawcy, jak i pracobiorcy, między innymi pozwala na łączenie pobierania świadczeń z wykonywaniem pracy oraz uzyskanie dodatkowego dochodu. W przypadku osób bezrobotnych umożliwia wykazanie się posiadanymi kwalifikacjami i umiejętnościami i może przekształcić się w zatrudnienie formalne, gdy pracodawca uzna pracownika za wartościowego dla firmy. Zatrudnianie pracowników nierejestrowanych pozwala obniżyć koszty prowadzonej działalności lub gospodarstwa domowego, ominąć koszty związane z zatrudnieniem nowego pracownika i jego późniejszym zwolnieniem, a także uniknąć związanych z tym procedur. Ta forma zatrudnienia daje również pracodawcy czas na ocenę przydatności kandydata do pracy na stałe i umożliwia zwiększenie konkurencyjności firmy na rynku produktów. Wadą tej formy zatrudnienia jest brak zabezpieczenia socjalnego pracownika, co w przypadku dłuższego okresu świadczenia pracy w tej formie może prowadzić do pozbawienia prawa do emerytury lub renty, bądź znacznie obniżyć wysokość tych świadczeń w przyszłości. Pracownikom wykonującym pracę nierejestrowaną nie przysługują prawa pracownicze, nie mają oni również wpływu na decyzje podejmowane w zatrudniających ich podmiotach gospodarczych. Ponadto wykonywanie pracy nierejestrowanej jest niestabilne. Pracodawca może z dnia na dzień zwolnić takiego pracownika, a pracownik może bez wcześniejszego powiadomienia pracodawcy zrezygnować z wykonywanej pracy.[1]

Wykonywanie pracy nierejestrowanej i zatrudnianie w tej formie pracowników niesie również ryzyko. W razie wykrycia nieprzestrzegania określonych w dokumentach prawnych zasad zatrudniania pracowników i odprowadzania od podstawy wynagrodzenia lub przychodu należnych świadczeń i podatków nakładane są kary. Obawa przed ponoszeniem konsekwencji powoduje, że w społeczeństwie praca nierejestrowana stanowi pewnego rodzaju „tabu", a osoby ją świadczące i ich pracodawcy nie są skłonni do ujawniania stosowanych praktyk. Obawy przed poniesieniem konsekwencji z powodu ich stosowania ograniczają możliwości identyfikacji czynników mających wpływy na podejmowanie decyzji w tym zakresie. Powoduje to, że prowadzone na ten temat badania przynoszą rozbieżne wyniki.

[1] Szerzej na temat wad i zalet pracy nierejestrowanej pisali m.in.: E. Kryńska, Etyczne aspekty funkcjonowania rynku pracy, w: A.F. Bocian (red.) Ekonomia-polityka-etyka, t. III, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Białystok 2010, M. Bednarski, Szara strefa – rynek pracy – integracja społeczna w: Optimum. Studia Ekonomiczne nr 6 (66)/2013; E. Kryńska (red.) Praca nierejestrowana – charakterystyka zjawiska w województwie łódzkim, WUP, Łódź, 2015. itp.

Dodatkową trudność stanowi brak jednej, uniwersalnej definicji tego zjawiska oraz metody badawczej spełniającej oczekiwania wszystkich osób zajmujących się tą problematyką. Zawartość opracowanych do tej pory definicji różni się ze względu na cele, do jakich miały być wykorzystane i poziom formalizacji oraz stan wiedzy, jakim dysponował autor definicji. Różnią się one poziomem ogólności, stopniem skomplikowania i zakresem, jednakże ich autorzy zgodni są co do jednego: to rozbieżności z zapisami w obowiązujących dokumentach prawnych regulujących zasady zatrudniania pracowników decydują o tym, czy badana forma zatrudnienia jest pracą nierejestrowaną.

Pomimo tych trudności, badania pracy nierejestrowanej w Polsce są prowadzone. Celem artykułu jest identyfikacja podstawowych czynników detereminujących występowanie pracy nierejestrowanej na podażowej i popytowej stronie rynku pracy w Polsce.

Na potrzeby tego artykułu posługiwać się będziemy definicją Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)[2]. Zgodnie z nią „pracą nierejestrowaną" jest praca najemna wykonywana bez nawiązania stosunku pracy, umowy zlecenia, o dzieło lub jakiejkolwiek innej pisemnej umowy pomiędzy pracodawcą i pracownikiem bez względu na sektor własności (również u osób fizycznych i w indywidualnych gospodarstwach rolnych). Nie jest wykonywana na podstawie powołania, mianowania lub wyboru. Osoba świadcząca pracę nierejestrowaną nie uzyskuje ubezpieczenia społecznego, a okres jej wykonywania nie jest wliczany jako składkowy z punktu widzenia ZUS. Pracodawca nie odprowadza na konto ZUS i Funduszu Pracy odpowiednich sum z tytułu wypłacanego wynagrodzenia. Od dochodów z pracy nierejestrowanej nie są płacone podatki dochodowe. Pracą nierejestrowaną, według definicji GUS, jest także wykonywanie pracy na rachunek własny, jeśli w prowadzonej działalności gospodarczej nie są realizowane obowiązki wobec państwa.[3]

Klasyfikacja głównych determinant pracy nierejestrowanej

Prowadzone dotychczas badania zjawiska pracy nierejestrowanej wskazują, że na skłonność do podejmowanie i oferowanie pracy w tej formie wpływa wiele czynników. Determinanty te, bez względu na analizowaną grupę aktorów rynku pracy, G. Gołębiowski dzieli na trzy kategorie: ekonomiczne, instytucjonalne i psychologiczne (tab. 1).

Tabela 1. Klasyfikacja powodów podejmowania pracy nierejestrowanej według G. Gołębiowskiego

Grupy czynników	Powody podejmowania/ oferowania pracy nierejestrowanej
Ekonomiczne	Brak lub niewystarczające dochody
	Brak ofert legalnej pracy
	Obawa utraty pobieranych świadczeń
Psychologiczne	Społeczne przyzwolenie
	Skłonność do podejmowania ryzyka
Instytucjonalne	Wysokie podatki
	Wysokie zasiłki dla bezrobotnych
	Łatwość nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Gołębiowski, Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej, „Współczesna Ekonomia", nr 1, 2007 r., s. 19.

Podobną klasyfikację przesłanek podejmowania pracy nierejestrowania i oferowania zatrudnienia w tej formie opracował M. Grabowski. W zaproponowanym przez tego badacza katalogu powodów podejmowania takich decyzji w poszczególnych kategoriach jest więcej. Grupę powodów o charakterze ekonomicznym poszerzył on o możliwość uzyskania wyższych wynagrodzeń w przypadku podjęcia pracy nierejestrowanej, a do kategorii powodów instytucjonalnych dodał łatwe uzyskiwanie świadczeń społecznych i zasiłków dla bezrobotnych oraz rozmiary i efektywność działań podejmowanych przez instytucje kontrolujące legalność prowadzo-

[2] GUS prowadzi cyklicznie badania modułowe w ramach Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności. Na podstawie uzyskanych wyników badacze określają poziom zaangażowania ludności w wykonywanie pracy nierejestrowanej, liczbę podmiotów zgłaszających zapotrzebowanie na ten rodzaj pracy oraz zakres korzystania z usług osób ją wykonujących. Szacowana jest także skala i zakres stosowania tej formy pracy.

[3] Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r, GUS, Warszawa 2011, s. 10.

Schemat 1. Klasyfikacja przesłanek podejmowania pracy nierejestrowanej według M. Grabowskiego

Ekonomiczne	Psychologiczne	Instytucjonalne
• brak lub niewystarczające dochody • brak legalnej pracy • obawa utraty pobieranych świadczeń • możliwość uzyskania wyższego wynagrodzenia	• społeczne przyzwolenie • skłonność do podejmowania ryzyka • niechęć do wiązania się na stałe z pracodawcą	• wysokie podatki • wysokie zasiłki dla bezrobotnych • łatwość uzyskania zasiłków dla bezrobotnych • wielkość i sprawność aparatu kontroli • łatwość nawiązania i rozwiązania stosunku pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Grabowski, Nielegalne zatrudnienie w MSP w Polsce, w: Pracodawcy – pracobiorcy w sektorze prywatnym, IBGR, Warszawa 1997 r., s. 99.

nych działań w zakresie zatrudnienia. Katalog powodów o charakterze psychologicznym objął niechęć do podejmowania stałego zatrudnienia (schemat 1).

Inny sposób podziału przesłanek stanowiących podstawę do podejmowania decyzji o zatrudnieniu nierejestrowanym lub oferowaniu takiej formy zatrudnienia przez pracodawców zaproponowali P. Renoy, S. Ivarsson, O. van der Wuste-Gritsai i E. Meijer. Przedstawiona przez nich klasyfikacja dotyczyła determinant pracy nierejestrowanej występujących w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które podzielili na: socjalno-ekonomiczne lub rynkowe, instytucjonalne oraz społeczne (do których zaliczyli również tradycję kulturową, relacje między jednostkami, społeczeństwem i państwem)[4]. Badacze S. Mateman i P.H. Renomy wyróżnili inne trzy grupy czynników wpływających na skłonność do podejmowania pracy nierejestrowanej:

- rynkowe – na które składają się koszty pracy, nieelastyczność dotycząca przede wszystkim prac sezonowych i dostęp do informacji,
- instytucjonalne – które są efektem relacji zachodzących między społeczeństwem a państwem i
- osobiste – których podstawę stanowią cechy osobowe jednostek oraz wpływ otoczenia[5].

Popytowa strona rynku pracy

Popyt na pracę nierejestrowaną zgłaszają nie tylko podmioty gospodarcze, ale również gospodarstwa domowe. Czynniki determinujące ich skłonność do oferowania miejsc pracy w tej formie w obu przypadkach są podobne. W przypadku obu tych grup dominują następujące powody: niskie koszty zatrudnienia pracownika nierejestrowanego, brak zobowiązań administracyjnych związanych z czasochłonnymi formalnościami, które pracodawca podczas zatrudniania pracownika powinien wypełnić oraz łatwość rozwiązywania umowy. Istotne, choć mniejsze znaczenie ma również jakość dostępnych na rynku zasobów pracy.

Jak istotne dla pracodawców są czynniki natury ekonomicznej, wskazują m.in. wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu *Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne*.[6] Z przeprowadzo-

[4] P. Renoy, S. Ivarsson, O. van der Wusten-Gritsai, E. Meijer, Undeclared Work In An Enlarged Union An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study Of SpecificItems, EuropeanCommission, Directorate-General for Employment and SocialAffairs Unit EMPL/A/1 2004, s. 157–158.

[5] S. Mateman. P.H. Renomy Undeclared Labour in Europe: Toward san Integrated Approach of Combating Undeclared Labour, Regioplan, Amsterdam 2001, za: M. Pasternak Malicak, Zatrudnienie nierejestrowane w kontekście problematyki bezrobocia w Polsce, w Studia BAS nr 4(36) 2013 r., s. 43–44.

[6] W 2077 r. ramach tego projektu badania przeprowadzały równolegle i niezależnie od siebie dwa konsorcja CASE i Millward-Brown AMG/KRC oraz IPiSS i CBOS. Podczas badań prowadzonych przez konsorcjum IPiSS i CBOS z reprezentantami lub właścicielami małych i średnich podmiotów gospodarczych przeprowadzono 905 wywiadów kwestionariuszowych oraz FGI. Przeprowadzono także 9038 wywiadów kwestionariuszowych w gospodarstwach domowych z osobami powyżej 15 r. ż. Konsorcjum CASE i Mil-lward-Brown AMG/KRC przeprowadziło dwa badania: 1008 wywiadów telefonicznych z reprezentantami firm (badanie główne) i 503 wywiady telefoniczne z pracodawcami reprezentującymi pięć wybranych branż: rolnictwo, budownictwo, handel detaliczny, hotele i restauracje i informatyka. Połączenie danych z obu badań pozwoliło uzyskać informacje od 1511 firm z terenu całej Polski. M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski, red., Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce, MPiPS, Warszawa 2008.

nych przez konsorcjum IPiSS i CBOS wywiadów kwestionariuszowych z reprezentantami podmiotów gospodarczych wynika, że najczęściej powodem zatrudniania pracowników nierejestrowanych była chęć uniknięcia płacenia składek na ubezpieczenie społeczne (97,3 proc. wskazań). Do znaczących przesłanek decydujących o niechęci do formalizacji zatrudnienia zaliczone zostały również koszty pozapłacowe, takie jak: możliwość łatwego i szybkiego zwolnienia pracownika (50,5 proc. wskazań) oraz oszczędność czasu na prowadzeniu comiesięcznych rozliczeń z ZUS i urzędem skarbowym (40,4 proc. wskazań), a także brak konieczności przestrzegania praw pracowniczych i ponoszenia związanych z tym kosztów: urlopu wypoczynkowego (40,9 proc. wskazań) i chorobą pracownika (50,2 proc. wskazań)[7]. Te same motywy zatrudnienia pracowników nierejestrowanych były wymieniane przez reprezentantów pracodawców uczestniczących w zogniskowanych wywiadach grupowych (FGI). Jednakże badanie to wykazało, że na decyzje kadrowe w podmiotach gospodarczych wpływ ma również charakter prowadzonej działalności i jej uwarunkowania oraz sytuacja na rynku pracy związana z dostępnością zasobów pracy dysponujących odpowiednimi kompetencjami zawodowymi. Częściej pracowników nierejestrowanych zatrudniały firmy, dotknięte okresową zmianą popytu rynkowego na oferowane przez nie produkty lub usługi oraz te, które miały problemy ze znalezieniem odpowiedniego pracownika na wolne stanowisko pracy[8]. Chęć uniknięcia płacenia składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne również było głównym powodem zatrudniania pracowników nierejestrowanych przez gospodarstwa domowe (43,1 proc.). Istotne znaczenie miała także pokusa uniknięcia zobowiązań administracyjnych związanych z formalnościami, które pracodawca podczas zatrudniania pracownika powinien wypełnić (rejestracja w ZUS (31,8 proc.), comiesięczne rozliczenia z ZUS i urzędem skarbowym (25,9 proc.) oraz brak konieczności przestrzegania praw pracowniczych dotyczących: urlopu wypoczynkowego (16,4 proc.), wypłacania części wynagrodzenia obciążającego pracodawcę za dni zwolnienia lekarskiego (15,6 proc.), wyższe wynagrodzenie za nadgodziny i pracę w dni ustawowo wolne od pracy (12 proc.). W przypadku gospodarstw domowych czynnikiem motywującym do oferowania miejsc pracy nierejestrowanej była także możność natychmiastowego rozwiązania stosunku pracy bez konieczności wypłacania odprawy (16,1 proc.)[9].

Badania przeprowadzone przez konsorcjum CASE i Millward-Brown AMG/KRC wykazały, że na skłonność do zatrudniania pracowników nierejestrowanych wpływa sytuacja na rynku pracy i jakość dostępnych zasobów pracy. Zatrudnienie nowego pracownika w sposób nierejestrowany jest swoistym okresem próbnym, pomocnym w znalezieniu osoby spełniającej oczekiwania pracodawcy. Do czynników determinujących zapotrzebowanie na ten rodzaj pracy zaliczyć należy również wysokie składki na ubezpieczenie społeczne (spontanicznie wymieniło je ponad 90 proc. respondentów, po dopytaniu odsetek respondentów zmniejszył się o 10 pkt. proc., czyli do blisko 80 proc.[10]), niską elastyczność prawa pracy (blisko co drugi badany wskazał ten powód po dopytaniu) oraz wysokie koszty oficjalnego zatrudnienia i związane z nim czasochłonne procedury i formalności[11].

W przypadku popytowej strony rynku pracy zapotrzebowanie na pracowników nierejestrowanych determinują również takie czynniki, jak branża, wielkość podmiotu oraz charakter prowadzonej działalności. Badania wykazały, że znacznie częściej niż podmioty gospodarcze zatrudniają w tej formie pracowników gospodarstwa domowe.

Wskazują na to m.in. wyniki cyklicznych badań prowadzonych przez GUS. Wynika z nich,

[7] M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski, red., Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne. Raport końcowy z badań, IPiSS, CBOS, MPiPS, Warszawa 2008, s. 369.

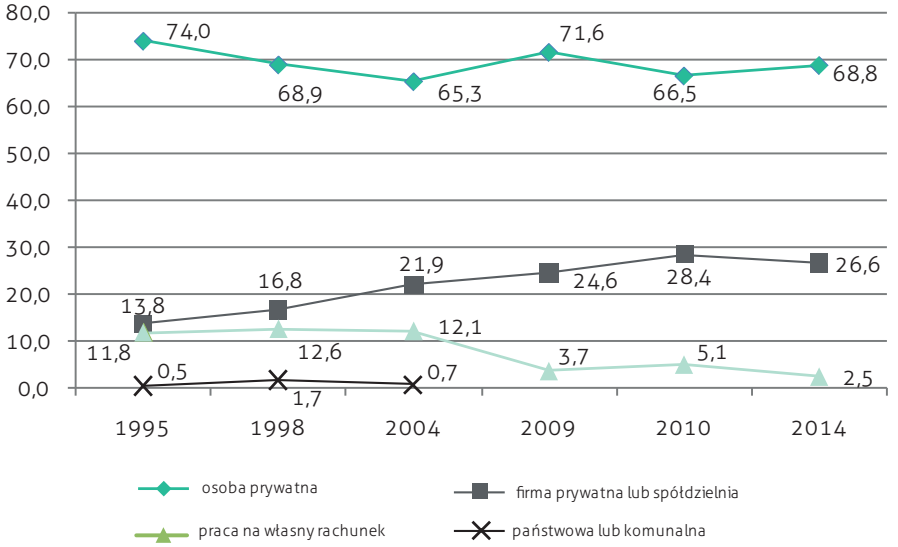
[8] M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski (red.) Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce, dz. cyt., s. 170.

[9] M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski, red., Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce, dz. cyt. s. 166 i M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski red., Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej, ... dz. cyt., s. 335.

[10] Podczas przeprowadzanych wywiadów, ankieterzy zadawali respondentom pytania otwarte, na które uzyskane odpowiedzi traktowano jak odpowiedzi spontaniczne. Stosowano również dopytywanie – przedstawiano respondentom listy możliwych odpowiedzi.

[11] M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski (red.) Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce, ... dz. cyt. , s. 184.

Wykres 1. Pracujący w szarej strefie według typu pracodawców w latach 1998–2014 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z: Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 r., GUS, Warszawa 1996, Praca nierejestrowana w Polsce w 1998 r., GUS, Warszawa 1999, Praca nierejestrowana w Polsce 2004 r., dz. cyt., Praca nierejestrowana w Polsce w 2009 r., dz. cyt., Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r., dz. cyt., Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r., dz. cyt.

że miejsca pracy nierejestrowanej trzy razy częściej niż pozostałe podmioty oferują gospodarstwa domowe (wykres 1). W latach 1995–2014 udział ich wahał się od 65,3 proc. w 2004 r. do 68,9 proc. w 1998 r. Zwykle zatrudniają w ten sposób pracowników do wykonywania remontów i napraw budowlano-instalacyjnych, prac ogrodniczo-rolnych, prac domowych czy do opieki nad dzieckiem lub osobą starszą, w ramach tzw. usług sąsiedzkich[12]. Najczęściej pracowników nierejestrowanych zatrudniają gospodarstwa domowe z udziałem pracowników oraz emerytów i rencistów. Na terenach wiejskich na zatrudnienie pracownika nierejestrowanego decydują się przede wszystkim gospodarstwa rolników[13]. Wśród pracodawców zlecających pracę nierejestrowaną drugą najliczniejszą grupę stanowią firmy prywatne i spółdzielnie. W przypadku tej grupy niepokojącym zjawiskiem jest obserwowany systematyczny wzrost ich udziału w całym analizowanym okresie – odsetek ich wzrósł z 16,8 proc. w 1998 r. do 26,6 proc. w 2014 r.

Również badania przeprowadzone przez konsorcjum IPiSS i CBOS w ramach projektu *Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne* wykazały, że pracę nierejestrowaną najczęściej oferują gospodarstwa domowe – zatrudniały około 40 proc. badanej zbiorowości pracowników nierejestrowanych. Co piątą osobę świadczącą pracę w ten sposób zatrudniała firma prywatna lub spółdzielnia działająca w innym systemie niż chałupniczy (19,3 proc.),a co dziesiątą gospodarstwo rolne lub ogrodnicze (ok. 10 proc.).[14] Najczęściej wykonywali prace ogrodniczo-rolne (69,3 proc.), usługi budowlano-instalacyjne (46,9 proc.) i prace domowe (np. sprzątanie) (22,7 proc).[15] Badania przeprowadzone przez to konsorcjum wśród małych podmio-

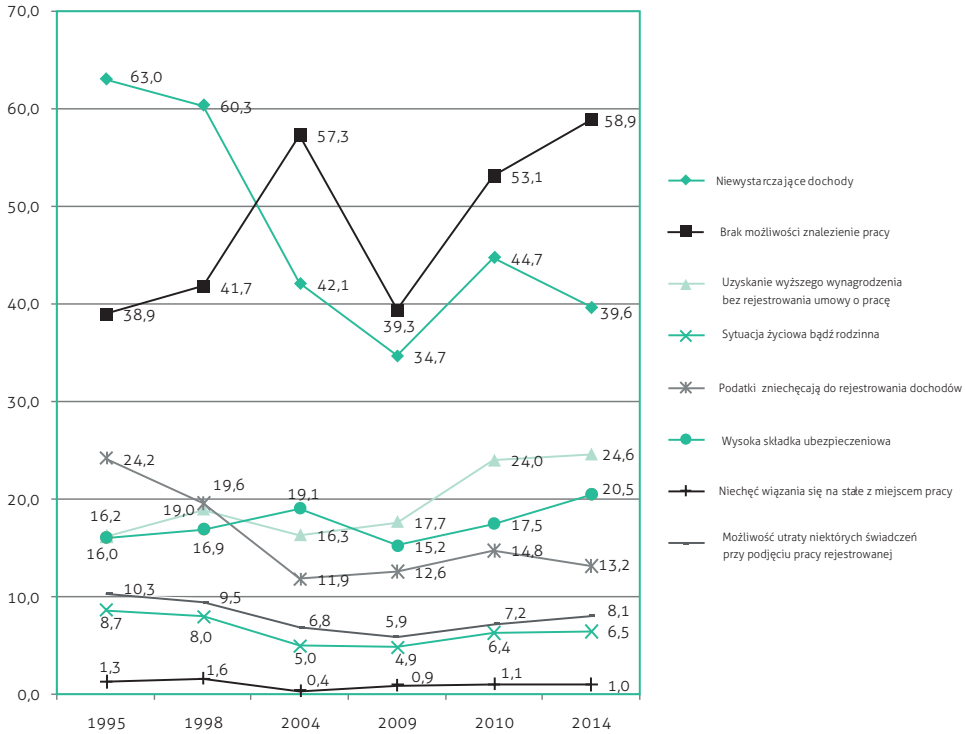
[12] Por. Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r., GUS, Warszawa 2006, s. 54; Praca nierejestrowana w Polsce w 2009 r., GUS, Warszawa 2010, s. 83; Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r., GUS, Warszawa 2011, s. 86, Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r., GUS, Warszawa 2015, s. 26–27.

[13] Por. Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r. ,dz. cyt., s. 54 , Praca nierejestrowana w Polsce w 2009 r., dz. cyt., s. 83, Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r., dz. cyt., s. 86.

[14] M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski red. Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce, ... dz. cyt., s. 120, M. Bednarski, W. Rutkowski Pracownicy nierejestrowani w Bednarski M., Kryńska E., Pater K., Walewski M. (red.) Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej, ... dz. cyt., s. 294.

[15] M. Bednarski, W. Rutkowski, Gospodarstwa domowe jako pracodawcy, w: Bednarski M., Kryńska E., Pater K., Walewski M., red., Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej, ... dz. cyt., s. 332.

Wykres 2. Opinie na temat przyczyn podejmowania pracy nierejestrowanej w latach 1995–2014 (w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z: Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 r., GUS, Warszawa 1996, Praca nierejestrowana w Polsce w 1998 r., GUS, Warszawa 1999, Praca nierejestrowana w Polsce 2004 r., dz. cyt., Praca nierejestrowana w Polsce w 2009 r., dz. cyt., Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r., dz. cyt., Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r., dz. cyt.

tów gospodarczych wykazały, że pracowników nierejestrowanych zatrudniają firmy świadczące usługi budowlane i instalacyjne oraz handlowe. Pracę całkowicie lub częściowo nierejestrowaną najczęściej oferowały mikro i małe podmioty. Wpływ na taką sytuację może mieć uzależnienie funkcjonowania tego rodzaju firm od jakości i liczby pracowników oraz problemy ze znalezieniem pracowników posiadających potrzebne kwalifikacje zawodowe.[16]

Podażowa strona rynku pracy

Po podażowej stronie rynku pracy podobnie jak w przypadku pomiotów gospodarczych i gospodarstw domowych, największą wagę mają czynniki o charakterze ekonomicznym, jednak motywy podejmowania decyzji o zatrudnieniu nierejestrowanym są zupełnie inne. Dominujące znaczenie ma sytuacja na rynku pracy, status osoby podejmującej decyzję oraz rozbieżności między wysokością dochodów gospodarstwa domowego a potrzebami jego członków. Istotne są również przesłanki o charakterze społecznym i psychologicznym.

Na zależność między sytuacją na rynku pracy a skłonnością do podejmowania pracy nierejestrowanej wskazują wyniki badań cyklicznie prowadzonych przez GUS. Struktura wskazywanych przez respondentów powodów podejmowania pracy w tej formie wyraźnie pokazuje dominujący wpływ sytuacji na rynku pracy. W latach 1998–2014 obserwowano bardzo dynamiczny wzrost udziału osób, które jako powód podjęcia pracy nierejestrowanej podały brak wolnych miejsc pracy – w 2014 r. aż 58,9 proc. uczestników badania (wykres 2). Pokazuje to, że praca w tej formie

[16] *M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski, red., Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce, dz. cyt., s. 169.*

jest często pracą główną i stanowi remedium na negatywne skutki bezrobocia. Drugim najczęściej wskazywanym powodem podejmowania pracy nierejestrowanej były zbyt niskie dochody uzyskiwane przez gospodarstwa domowe. Obserwowany w latach 2004–2014 bardzo dynamiczny wzrost odsetka respondentów wskazujących ten powód jako motyw podejmowania pracy w takiej formie może świadczyć o tym, że często wykonują ją osoby, których gospodarstwa domowe mają niskie dochody i jest to sposób na spowolnienie lub powstrzymanie pauperyzacji i wykluczenia społecznego. Zresztą powód ten jest powiązany z najczęściej wskazywanym motywem, czyli brakiem miejsc pracy. Gospodarstwa domowe osób bezrobotnych charakteryzują się niskim poziomem dochodów, a w skrajnych przypadkach mogą być ich całkowicie pozbawione. Wydłużania się okresu trwania ograniczania środków potrzebnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb członków gospodarstwa domowego prowadzi do jego ubożenia, więc bardzo często reakcją jest szybie podjęcie jakiejkolwiek pracy, która pozwoli przetrwać najtrudniejszy okres i zachować prowadzony dotychczas styl życia domowników. Istotne znaczenie ma również możliwość uzyskania wyższego wynagrodzenia w przypadku podjęcia pracy nierejestrowanej. Motyw ten nie ma jednak aż tak dużego znaczenia. W 2014 r. wskazał go blisko co czwarty badany. Pozostałe powody podawane podczas prowadzonych przez GUS badań miały dużo mniejsze znaczenie.

Wpływ sytuacji na rynku pracy na podejmowanie pracy nierejestrowanej potwierdzają również wyniki wywiadów przeprowadzonych w 2011 r. z bezrobotnymi mieszkańcami województwa podlaskiego w ramach projektu *Podlaskie Obserwatorium Polityki Społecznej*. Wynika z nich, że powodem podejmowania decyzji o pracy w tej formie jest brak ofert na lokalnymi rynku pracy (65 proc. wskazań). Drugorzędne znaczenie miało uzyskanie wyższego wynagrodzenia niż w przypadku pracy legalnej (35 proc. wskazań)[17]. Silne oddziaływanie posiadania statusu bezrobotnego na skłonność do podejmowania pracy nierejestrowanej potwierdziły również wyniki przeprowadzonych w ramach tego projektu pogłębionych wywiadów indywidualnych z długotrwale bezrobotnymi mieszkańcami województwa podlaskiego. Uzyskane dane z obu tych badań wskazują wyraźnie, że praca nierejestrowana stanowi dla osób bezrobotnych sposób na przeciwdziałanie pauperyzacji i wykluczeniu społecznemu oraz dewaluacji kwalifikacji zawodowych. Niejednokrotnie jest jedynym źródłem dochodów. Wykonywanie pracy w tej formie umożliwia im również realizację własnych zainteresowań oraz obniża poziom odczuwanego dyskomfortu wywoływanego przez świadomość bycia bezrobotnym.[18]

Również wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu *Praca nierejestrowana, jej skala, charakter i skutki społeczne* wskazują na silną zależność między poziomem bezrobocia a skłonnością do podejmowania pracy nierejestrowanej. Z analiz przeprowadzonych w ramach tego projektu przez konsorcjum CASE i Millward-Brown AMG/KRC wynika, że prawdopodobieństwo podjęcia pracy w tej formie zwiększa fakt bycia bezrobotnym w przeszłości. Prawdopodobieństwo, że osoba, która nigdy nie była bezrobotna, podejmie pracę nierejestrowaną zamiast legalnej było niższe o 6,2 pkt. proc. od wyniku osoby w przeszłości dotkniętej bezrobociem[19]. Badania przeprowadzone przez konsorcjum IPiSS i CBOS z reprezentantami powiatowych urzędów pracy, oddziałów kontroli legalności zatrudnienia przy urzędach wojewódzkich i okręgowych inspektoratów Państwowej Inspekcji Pracy wykazały, że pracę nierejestrowaną są skłonne podejmować osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku dwa razy częściej niż te, które otrzymują to świadczenie.[20]

Dotychczasowe badania wskazują również, że czynnikami determinującymi podejmowanie pracy nierejestrowanej są cechy społeczno-demograficzne, takie jak płeć, wiek i poziom wykształcenia. Istnienie tego rodzaju zależności potwierdzają między innymi

[17] Przeprowadzono w ich ramach 1000 wywiadów kwestionariuszowych z bezrobotnymi mieszkańcami województwa podlaskiego oraz wywiady pogłębione z długotrwale bezrobotnymi mieszkańcami tego regionu. G. Kacprowicz, red., Zjawisko długotrwałego bezrobocia w województwie podlaskim, WUP w Białymstoku, Białystok 2011, s. 177.

[18] Tamże, s. 151–152.

[19] M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski, red., Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce, dz. cyt., s. 143.

[20] Tamże.

Tabela 2. Struktura osób wykonujących pracę nierejestrowaną w podziale na płeć, miejsce zamieszkania, wiek i wykształcenie

Wyszczególnienie	1995	1998	2004	2009	2010	2014
Ogółem (w tys.)	2199	1431	1317	785	732	711
Płeć (w proc.)						
Mężczyźni	64,2	70,0	63,2	66,9	64,9	71,7
Kobiety	35,8	30,0	36,8	33,1	35,2	28,3
Wykształcenie (w proc.)						
Gimnazjalne i poniżej	33,8	31,9	24,1	20,0	21,3	23,5
Zasadnicze zawodowe	38,4	41,6	44,8	41,5	34,8	34,5
Średnie zawodowe i ogólnokształcące	20,8	20,8	25,1	26,1	30,6	26,0
Policealne i wyższe	7,0	5,7	6,0	12,4	13,3	16,2
Wiek (w proc.)						
15–24	22,4	23,1	20,5	18,6	19,0	20,5
25–34	22,5	22,2	24,4	21,4	28,8	23,1
35–44	26,9	26,8	22,0	23,3	23,1	22,1
45–59	17,6	21,4	29,2	32,0	23,6	27,1
60 lat i więcej	7,6	6,4	3,9	4,7	5,5	7,5

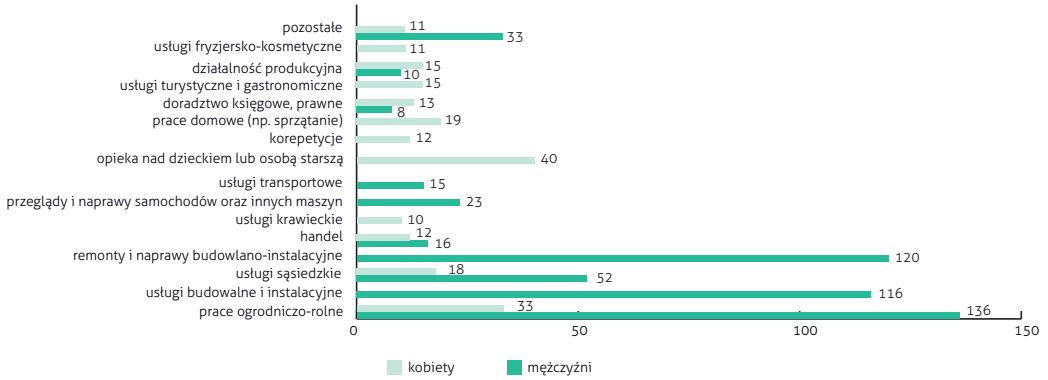
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z: Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 r., GUS, Warszawa 1996, Praca nierejestrowana w Polsce w 1998 r., GUS, Warszawa 1999, Praca nierejestrowana w Polsce 2004 r., dz. cyt., Praca nierejestrowana w Polsce w 2009 r., dz. cyt., Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r., dz. cyt., Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r., dz. cyt.

wyniki badań prowadzonych cyklicznie przez GUS. Wynika z nich, że pracę nierejestrowaną dwa razy częściej wykonują mężczyźni niż kobiety (tab. 2). Sytuacja ta wynika z wciąż jeszcze obecnego w polskim społeczeństwie tradycyjnego podziału ról społecznych, zgodnie z którym obowiązkiem mężczyzny jest utrzymanie rodziny. Głównym zadaniem kobiety jest natomiast dbanie o dom i opieka nad zależnymi członkami rodziny. Badania te wykazały również, że praca nierejestrowana najczęściej podejmowana jest przez osoby legitymujące się wykształceniem zasadniczym zawodowym, najrzadziej natomiast przez osoby z wykształceniem wyższym. W 2014 r. co trzecia osoba pracująca w ten sposób posiadała wykształcenie zasadnicze zawodowe. Udział osób z wykształceniem policealnym i wyższym wyniósł 16,2 proc. W analizowanym okresie daje się jednak zauważyć niepokojący trend w przypadku tej grupy osób – systematyczny wzrost ich udziału (w latach 1995–2014 wzrost o 9,2 pkt. proc.). Sytuacja ta może być wynikiem obserwowanego na polskim rynku pracy nieodpasowania kierunków kształcenia oferowanego przez szkoły policealne i uczelnie wyższe do potrzeb i oczekiwań pracodawców. Absolwenci tych szkół zmuszeni są więc do podejmowania pracy niezgodnej z posiadanymi kwalifikacjami zawodowymi, często poniżej swoich umiejętności i w formie pracy nierejestrowanej[21].

Pracę nierejestrowaną najczęściej podejmują osoby między 25. a 49. rokiem życia – w tych kategoriach wieku odnotowano najwyższe odsetki osób angażujących się w ten typ pracy w latach 1995–2014 (tab. 2). Najrzadziej wykonują ją osoby mające ukończone 60 lat. Osoby w tym wieku często posiadają uprawnienia emerytalne lub rentowe, więc mogą niechętnie przyznawać się do wykonywania pracy nierejestrowanej w obawie przed utratą świadczenia lub też koniecznością obniżenia go z powodu łączenia

[21] Por. K. Szafraniec, M. Boni (red.), Młodzi 2011, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 135.

Wykres 3. Osoby wykonujące prace nierejestrowaną według płci i rodzaju prac w 2014 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z: Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 r., GUS, Warszawa 1996, Praca nierejestrowana w Polsce w 1998 r., GUS, Warszawa 1999, Praca nierejestrowana w Polsce 2004 r., dz. cyt., Praca nierejestrowana w Polsce w 2009 r., dz. cyt., Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r. dz. cyt., Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r. dz. cyt.

dwóch źródeł dochodu. Innym powodem może być stan zdrowia wpływający na decyzję o dezaktywizacji zawodowej po uzyskaniu uprawnień do pobierania świadczeń rentowych lub emerytalnych. W przypadku kobiet dodatkowym motywem do całkowitego wycofywania się z aktywności zawodowej jest chęć lub konieczność sprawowania opieki nad wnukami. Istniejący podział ról społecznych kobiet i mężczyzn oddziałuje również na rodzaj podejmowanej pracy nierejestrowanej. Z badań modułowych GUS wynika, że nieformalny rynek pracy jest wyraźnie podzielony na prace wykonywane przez kobiety i wyłącznie przez mężczyzn. Jedynie mężczyźni świadczą usługi budowlano-instalacyjne, transportowe, przeprowadzają remonty i naprawy budowlano-instalacyjne, przeglądają i naprawiają samochody oraz inne maszyny. Tylko kobiety natomiast świadczą usługi krawieckie, turystyczne i gastronomiczne, fryzjersko-kosmetyczne, udzielają korepetycji, wykonują prace domowe oraz opiekują się dziećmi i osobami starszymi (wykres 3).

Prowadzone badania wykazały, że w strukturze czynników determinujących prowadzenie nierejestrowanej działalności gospodarczej są inne zmienne niż w przypadku pracobiorców. Jednak główne motywatory oferowania miejsc pracy nierejestrowanej oraz świadczenia pracy są natury ekonomicznej. Potwierdzają to między innymi wyniki badań przeprowadzonych w 2009 r. na terenie województwa podkarpackiego przez Urząd Statystyczny w Rzeszowie i Polskie Towarzystwo Statystyczne[22]. Wynika z nich, że główną przesłanką do prowadzenia działalności nierejestrowanej są wysokie podatki i składki na ubezpieczenie (26,3 proc.), mała liczba ofert pracy (25,8 proc.) oraz zbyt niskie dochody (23,3 proc.). Co dziesiąty badany jako główny powód podejmowania takiej decyzji wskazywał zbyt niskie wynagrodzenie za podjęcie legalnej pracy (11 proc.).[23]

4. Podsumowanie

Prowadzone badania wskazują, że największy wpływ na tworzenie miejsc pracy nierejestrowanej i świadczenie pracy w tej formie mają determinanty o charakterze ekonomicznym, które mogą być poprzedzane przez czynniki instytucjonalne. Ponadto wszystkie bodźce mające wpływ na podejmowanie decyzji o stosowaniu tej formy zatrudnienia różni siła wpływu. Motywy podejmowania lub oferowania pracy nierejestrowanej dla podażowej i popytowej strony rynku pracy są różne chociaż w obu przypadkach dotyczą

[22] Badanie przeprowadzono jako jednorazowy moduł w ramach projektu „Diagnoza Społeczna 2009 niezależne badania warunków i jakości życia w Polsce". W jego ramach przeprowadzono 2300 wywiadów kwestionariuszowych z członkami gospodarstw domowych, którzy przed 01.03.2009 r. mieli ukończone 16 lat. M. Kozyra-Cybulska, A. Molenda, E. Wojnar, M. Zieliński, Badanie warunków i jakości życia oraz zachowań ekonomicznych w gospodarstwach domowych. Działalność nierejestrowana, US w Rzeszowie, PTS, Rzeszów 2010.

[23] Tamże, s. 9.

sfery ekonomicznej. Dla pracodawców ta forma pracy jest przede wszystkim możliwością obniżenia kosztów prowadzenia działalności i zwiększenia zysków, ale nie tylko. Stanowi ona także istotny element prowadzonej polityki personalnej. Daje możliwość sprawdzenia, czy posiadane przez nowego pracownika kwalifikacje i umiejętności zawodowe są zgodne z potrzebami firmy i szybkiego zwolnienia pracownika w przypadku ich niespełniania. Jest również wygodnym sposobem ominięcia przysługujących zatrudnionym osobom praw pracowniczych. W przypadku podmiotów gospodarczych zapotrzebowanie na pracowników nierejestrowanych determinują również takie czynniki, jak branża, wielkość podmiotu oraz charakter prowadzonej działalności. Prowadzone badania wykazały, że gospodarstwa domowe zatrudniają pracowników w tej formie znacznie częściej niż podmioty gospodarcze. Praca nierejestrowana jest więc z jednej strony formą usług świadczonych w sposób niesformalizowany na rzecz gospodarstw domowych, a z drugiej formą typowej pracy najemnej wykonywanej na rzecz firm oferujących miejsca pracy nierejestrowanej. W przypadku osób prowadzących nierejestrowaną działalność gospodarczą także dominują czynniki o charakterze ekonomicznym. Brak legalizacji pozwala uniknąć obowiązków odprowadzania należnych składek z tytułu ubezpieczenia społecznego i płacenia podatków, co znacznie obniża koszty prowadzonej działalności.

Inaczej wygląda sytuacja z perspektywy pracobiorców. Członkowie tej grupy aktorów rynku pracy najczęściej decydują się na podjęcie pracy nierejestrowanej głównie po to, aby zdobyć środki potrzebne na utrzymanie gospodarstwa domowego lub poprawę jego kondycji ekonomicznej. W ich przypadku istotne znaczenie ma sytuacja na rynku pracy i wysokość uzyskiwanych dochodów przez wszystkich domowników. Wysoki poziom bezrobocia, głównie długookresowego, oraz niskie świadczenia emerytalne i rentowe generują wzrost zainteresowania podejmowaniem pracy w tej formie. W przypadku pracobiorców skłonność do podejmowania pracy nierejestrowanej determinują również czynniki o charakterze społeczno-demograficznym. Znacznie częściej jest ona wykonywana przez mężczyzn i osoby legitymujące się niskim poziomem wykształcenia. Należy jednak podkreślić, że w przypadku takiej formy zatrudnienia czynnikiem różnicującym rodzaj wykonywanej pracy jest płeć. Niektóre prace wykonują wyłącznie kobiety, a inne jedynie mężczyźni. Charakter tych prac wyraźnie wskazuje na zgodność z tradycyjnym podziałem ról społecznych. Kobiety wykonują głównie prace związane z prowadzeniem domu i opieką nad osobami zależnymi. Dla mężczyzn zarezerwowane są prace remontowe i wykonywanie różnego rodzaju napraw.

Należy podkreślić, że przytoczone czynniki mają charakter uniwersalny. Odgrywają istotną rolę nie tylko w przypadku polskiego rynku pracy, ale również w pozostałych krajach członkowskich UE[24]. Tym, co różni kraje, jest poziom przyzwolenia społecznego na stosowanie tego rodzaju praktyk.[25]

Bibliografia

Bednarski M., Kryńska E., Pater K., Walewski M., red., *Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce*, MPiPS, Warszawa 2008.

Bednarski M., Kryńska E., Pater K., Walewski M., red., *Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne. Raport końcowy z badań*, IPiSS, CBOS, MPiPS, Warszawa 2008.

Bednarski M., *Szara strefa – rynek pracy – integracja społeczna*, Optimum. Studia Ekonomiczne, nr 6 (66)/2013.

Gołębiowski G., *Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej*, „Współczesna Ekonomia", nr 1, 2007.

Grabowski M., *Nielegalne zatrudnienie w MSP w Polsce*, w: *Pracodawcy – pracobiorcy w sektorze prywatnym*, IBGR, Warszawa 1997.

Kacprowicz G., red., *Zjawisko długotrwałego bezrobocia w województwie podlaskim*, WUP w Białymstoku, Białystok 2011.

Kozyra-Cybulska M., Molenda A., Wojnar E., Zieliński M., *Badanie warunków i jakości życia oraz zachowań ekonomicznych w gospodarstwach domowych. Działalność nierejestrowana*, US w Rzeszowie, PTS, Rzeszów 2010.

Kryńska E., red., *Praca nierejestrowana – charakterystyka zjawiska w województwie łódzkim*, WUP, Łódź 2015.

Kryńska E., *Etyczne aspekty funkcjonowania rynku pracy*, w: A.F. Bocian, red., *Ekonomia – polityka – etyka t. III*, Uniwersy-

[24] Badania przeprowadzone w 2013 r. w 27 krajach członkowskich UE i w Chorwacji wykazały m.in., że 21% mieszkańców UE wykonuje pracę nierejestrowaną ponieważ nie może należć pracy legalnej, a 16% chce ominąć płacenie podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Badania te wykazały również podział prac wykonywanych w sposób nielegalny na prace podejmowane przez kobiety i mężczyzn. Undeclaredwork in the European Union, Special Eurobarometer 402, European Commission, 2014 r. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf [dostęp: 27.06.2016 r.].

[25] Schneider F. red., Handbook on the ShadowEconomy, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2011.

tet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Białystok 2010.
Mateman. S P.H. Renomy, *Undeclared Labour in Europe: Toward san Integrated Approach of Combating Undeclared Labour*, Regioplan, Amsterdam 2001, za: M. Pasternak-Malicak, *Zatrudnienie nierejestrowane w kontekście problematyki bezrobocia w Polsce*, w Studia BAS nr 4(36) 2013.
Pasternak-Malicak M., *Zatrudnienie nierejestrowane w kontekście problematyki bezrobocia w Polsce*, w Studia BAS nr 4(36) 2013.
Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 r., GUS, Warszawa 1996.
Praca nierejestrowana w Polsce w 1998 r., GUS, Warszawa 1999.
Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r., GUS, Warszawa 2006.
Praca nierejestrowana w Polsce w 2009 r., GUS, Warszawa 2010.
Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r., GUS, Warszawa 2011.
Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r., GUS, Warszawa 2015.
Renoy P., Ivarsson S., van der Wusten-Gritsai O., Meijer E., *Undeclared Work In An Enlarged Union An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study Of SpecificItems*, European-Commission, Directorate-General for Employment and SocialAffairs Unit EMPL/A/1, 2004.
Schneider F., red., *Handbook on the Shadow Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2011.
Szafraniec K., Boni M., red., *Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
Undeclaredwork in the European Union, Special Eurobarometer 402, European Commission, 2014 r. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf, [dostęp: 27.06.2016 r.]

Summary

The aim of this article is to discuss the main determining factors of unregistered work and job offering in this form of employment in Poland. The article presents the classifications of determinants of this form of work developed by the researchers. It also discusses the factors that have the greatest influence on the creation of undeclared work and its performance. The studies on the phenomenon of undeclared work the Polish labour market show that the most important are the determinants of economic nature, which may be preceded by the factors of an institutional nature. For the employers, this form of employment allows to reduce labor costs and increase profits. It also reduces the cost of business by avoiding discharge of contributions payable in respect of social security and taxes. As for the workers, it allows them to obtain funds needed for maintenance of their households or for improvement of their economic condition. In their case, the high level of unemployment, especially in long time period and low retirement benefits and pensions, can lead to an increase in interest in work without registration.

Key words

Labour market, unregistered work, labor supply, labor demand

Więcej o autorze

dr **Iwona Poliwczak**
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oraz Uniwersytet Łódzki

Doktor nauk ekonomicznych, absolwentka Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego. Pracownik w Zakładzie Zatrudnienia i Rynku Pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Zajmuje się szeroko rozumianą problematyką rynku pracy, w tym kształceniem ustawicznym oraz zjawiskami dyskryminacji i wykluczenia społecznego grup mniejszościowych na rynku pracy. Brała udział w wielu krajowych oraz międzynarodowych projektach badawczych dotyczących problematyki rynku pracy. Prowadziła szkolenia dla pracowników powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w zakresie systemu diagnozowania zapotrzebowania na pracę. Autorka lub współautorka wielu publikacji i opracowań naukowych z zakresu polityki rynku pracy, problematyki bezrobocia, kształcenia ustawicznego oraz dyskryminacji i wykluczenia społecznego grup mniejszościowych na rynku pracy.

Otwieranie dostępu do zawodów w Polsce. Konfrontacja opinii na temat ustawy deregulacyjnej

Michał Dobrołowicz
Uniwersytet Warszawski

Deregulacja dostępu do zawodu z pewnością jest kwestią, która wciąż wzbudza emocje, wywołuje komentarze i, pomimo że o otwarciu dostępu do zawodów słyszymy już od ponad czterech lat, wciąż polaryzuje opinię publiczną.

Głównym celem prezentowanego artykułu jest przedstawienie opinii na temat ustaw z lat 2013–2015 otwierających dostęp do zawodów w Polsce. Opinie te pochodzą od przewodników miejskich – przedstawicieli jednego z zawodów, do którego dostęp został znacząco ułatwiony za sprawą tzw. ustawy Gowina w 2013 r. Przywoływane oceny działań deregulacyjnych zebrane zostały zarówno przed, jak i po wejściu ustawy w życie. Dodatkowym celem artykułu jest zaprezentowanie refleksji na temat deregulacji dostępu do zawodów w Polsce z perspektywy socjologii pracy. Towarzyszą jej pytania o to, czy ułatwianie rozpoczęcia działalności zawodowej w wielu branżach sprawia, że zmniejsza się zakres występowania rynków pracy określanych jako tradycyjny i administrowany oraz czy rezygnacja z państwowych regulacji automatycznie otwiera drogę do powstawania nowych, alternatywnych reguł gry działających w różnych branżach.

Deregulacja rynku pracy

Deregulacja rynku pracy oznacza „zwiększenie swobody podmiotów gospodarczych oraz zmniejszenie państwowej regulacji w dziedzinie zbiorowych stosunków pracy"[1]. Jak wskazuje Zenon Wiśniewski, postulaty deregulacyjne można streścić popularnym hasłem „więcej rynku na rynku pracy"[2], które realizować można, rozluźniając istniejące ograniczenia. Wiśniewski wskazuje kilka przykładowych elementów infrastruktury rynku pracy, które mogą stać się przedmiotem deregulacji, są to między innymi: system zabezpieczenia społecznego, przepisy dotyczące płacy minimalnej, ustawodawstwo dotyczące ochrony stosunku pracy i uprawnienia związków zawodowych (dotyczące negocjacji płacowych)[3]. Działaniom deregulacyjnym towarzyszy założenie, że łatwiejsze formalnie przyjmowanie i zwalnianie pracowników zwiększa efektywność alokacji siły roboczej na rynku pracy.

Dużą popularność idei deregulacyjnych datuje się na lata osiemdziesiąte. Kamil Zawadzki zwraca uwagę, że deregulacja prowadzi do zmniejszenia znaczenia sektora publicznego, do prorynkowych zmian w zakresie pozostałych obszarów podlegających regulacji i stosowanych instrumentów polityki rynku pracy[4]. Można zauważyć, że tak rozumianej deregulacji blisko jest do elastyczności rynku pracy, która zakłada, że zarówno przedsiębiorstwa, jak i ich pracownicy będą łatwo przystosowywać się do zmiennych warunków i dynamicznych wyzwań rynkowych. Próbę takiego dopasowania się obrazuje wzór *Just in time*, zgodnie z którym pracuje wiele firm: działania skoncentrowane są na potrzebach konkretnego „programu, projektu, dla indywidualnego klienta, co oznacza wciąż inne zapotrzebowanie na pracowników, co do ich ilości i struktury kwalifikacyjnej. (...) Ze

[1] Z. Wiśniewski, Deregulacja rynku pracy w krajach Unii Europejskiej, w: Deregulacja polskiego rynku pracy, red. K.W. Frieske, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003, s. 53.
[2] F. Buttler, Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, w: H. Winterstein, Sozialpolitik in der Beschaeftigungskrise II, Berlin 1986.
[3] Wiśniewski Z., Deregulacja rynku pracy ... op. cit., s. 54.

strony struktur państwowych odpowiedzią na ten problem jest polityka deregulacji kontraktu zbiorowego o pracę, a więc wprowadzanie w prawie pracy zmian umożliwiających korzystanie z niestandardowego zatrudnienia"[5]. Jak zauważa Wiesława Kozek, praktyczną konsekwencją deregulacji jest uzgadnianie warunków dotyczących zatrudnienia (przetarg o warunki pracy) częściej już na poziomie przedsiębiorstwa, a rzadziej na poziomie ponadzakładowym (branżowym, regionalnym, ogólnokrajowym)[6]. Brytyjski socjolog, John Atkinson, sformułował cztery zasady elastyczności, do których odwołują się działania deregulacyjne: ilościową (związaną z liczbą zatrudnianych pracowników), funkcjonalną (polegającą na dążeniu do wszechstronności pracowników), płacową (dającą się zauważyć, gdy pracownik otrzymuje pieniądze tylko za wykonaną pracę) i czasową (gdzie odchodzi się od płacenia pracownikowi tylko za przebywanie w miejscu pracy i oczekiwanie w gotowości na wykonanie zadania)[7]. Można powiedzieć, że deregulacja rynku pracy oznacza zwiększenie swobody przy zmniejszeniu stabilizacji, obniżenie przewidywalności, „rozluźnienie sztywnego gorsetu przepisów chroniących interesy pracownicze"[8]. Kazimierz Frieske zwracał uwagę, że istnieją założenia (będące niekiedy stereotypami) dotyczące skłonności niektórych państw do podejmowania działań deregulacyjnych (z jednej strony konserwatywna, „sklerotyczna" Europa skoncentrowana na gwarancjach socjalnych i podtrzymywaniu stabilnej gospodarki, z drugiej strony kojarzona z Ameryką mobilność aprobująca tzw. *risksociety* dotyczące zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych stosunków pracy[9]).

Piotr Ostrowski opisuje, jak regulacja gospodarki krajów kapitalistycznych przeżywała swój rozkwit od 1945 do mniej więcej 1970 r. W tym okresie „działania na polu gospodarczym oznaczały (...) zwiększenie udziału wydatków państwowych w PKB, poszerzanie norm prawnych dotyczących działań zorientowanych na dobrobyt społeczny. (...) Aktywną rolę w tak pojmowanej koncepcji gospodarki negocjowanej odgrywały agendy rządowe będące po pierwsze strategicznym aktorem makroekonomicznej polityki sterowania popytem, po drugie – jako największy pracodawca – uznaną stroną neokorporatystycznych stosunków pracy, a po trzecie aktywnym ustawodawcą i regulatorem stosunków pracy"[10]. Pierwsze symptomy zmian w tym podejściu można było dostrzec w połowie lat siedemdziesiątych między innymi za sprawą dającej się zauważyć bezsilności polityki keynesowskiej w sytuacji kryzysu światowego 1973 r. oraz postępującego umiędzynarodowienia gospodarki. Rosnącą popularność idei deregulacyjnych, i szerzej: opcji liberalnej, wiąże się też z objęciem stanowiska premiera Wielkiej Brytanii przez Margaret Thatcher w 1979 r. i fotela prezydenta Stanów Zjednoczonych przez Ronalda Reagana dwa lata później. Zwolennikami wolnego rynku i deregulacji byli między innymi Milton i Rose D. Friedman, amerykańscy ekonomiści, twórcy monetaryzmu[11]. Warto zaznaczyć, że już w roku 1994 deregulację rynku pracy zalecała OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) krajom europejskim. Deregulacja była postrzegana jako najlepszy sposób przeciwdziałania bezrobociu.

Zenon Wiśniewski, analizując, na czym polega strategia neoliberalna, w którą wpisuje się deregulacja, pisze, że jej cechą jest jasne rozdzielenie sektora publicznego od rynku. Jednym z kierunków, w jakim zmierzać może realizacja tej strategii, jest likwidacja barier, które hamują działalność gospodarczą, szczególnie w dziedzinie prawa pracy[12].

[4] K. Zawadzki, Deregulacja a koncepcja przejściowych rynków pracy, w: Deregulacja polskiego rynku pracy, red. K.W. Frieske, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003, s. 84.

[5] W. Kozek, Rynek pracy. Perspektywa instytucjonalna, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 137–138.

[6] Zob. tamże.

[7] Zob. J. Atkinson, Manpower Strategies for Flexible Organizations, w: "Personnel Management", vol. 16(8) 1984.

[8] K.W. Frieske, Zasada wzajemności: istotne przesłanki deregulacji rynku pracy, w: Deregulacja polskiego rynku pracy, red. K.W. Frieske, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003, s. 226.

[9] Zob. K.W. Frieske, „Zasada wzajemności: istotne przesłanki deregulacji rynku pracy", w: „Deregulacja polskiego rynku pracy", red. K.W. Frieske, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003, s. 226.

[10] Ostrowski P., Deregulacja rynkowa w procesie reformy ochrony zdrowia a protesty pielęgniarek i położnych, w: Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce, Kozek W., red. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 42–43.

[11] M.R. Friedman, Free to Choose: A Personal Statement, New York 1979.

[12] Zob. Z. Wiśniewski, Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999.

Deregulacja a segmentacja rynku pracy. Zawodowe rynki pracy

Podejście nazywane segmentacją rynku pracy stanowi ważną część socjologii ekonomicznej nazywanej też socjologią pracy. Elżbieta Kryńska zwracała uwagę na związek łączący to podejście z deregulacją, pisząc, że „z segmentacją na rynku pracy mamy do czynienia w przypadku wystąpienia procesu podziału, w wyniku którego powstają wyodrębnione organizacyjnie jego części składowe (subrynki – segmenty), charakteryzujące się względną homogenicznością podaży siły roboczej i popytu na nią. (...) najważniejszą konsekwencją deregulacji rynku pracy może być wywołanie bądź nasilenie procesu jego segmentacji, będącej – jak wynika z dociekań teoretycznych – rezultatem kombinacji nierównych warunków zatrudnienia i nierównych szans dostępu do heterogenicznych miejsc pracy"[13]. Zabiegi deregulacyjne zgodnie z tym ujęciem prowadzą do zwiększenia zróżnicowania miejsc pracy, a niekiedy także ich polaryzację (ze względu na ich jakość, wysokość wynagrodzeń, bezpieczeństwo, ochronę). Tej tezie odpowiada tak zwany dualny model rynku pracy, w ramach którego funkcjonuje peryferyjny i centralny (nazywany też jądrem i rdzeniem) rynek pracy. Pierwszy z nich oferuje relatywnie wysokie zarobki, stabilność zatrudnienia, występuje tam wysokie uzwiązkowienie, a firmy w nim funkcjonujące osiągają wysoką wydajność. Sektor peryferyjny „umiejscawia się na obszarze działania firm mniejszych, tam, gdzie jest duża konkurencja, niższa wydajność pracy, niższe zyski, mniejszy postęp organizacyjny i techniczny"[14]. Podział na rdzeń i peryferie stosowany bywa też w odniesieniu do pracowników. Do wykorzystania dualnego modelu rynku pracy wrócę w czasie omawiania wyników badań na temat deregulacji.

Poza „polaryzacyjnym" (różnicującym) wymiarem, chcę zasygnalizować jeszcze jeden kierunek łączący problematykę segmentacji i deregulacji. Wiesława Kozek, zwraca uwagę, że główna idea segmentacji rynku pracy opiera się na założeniu, że rynek pracy nie jest jednolitą instytucją. Pracownicy mają skłonność do organizowania się i zbierania interesujących ich informacji w ramach poszczególnych segmentów (konkretnej branży, lokalnego rynku pracy, wewnętrznego rynku pracy określonej firmy etc.). Jednym z przykładów segmentacji, o których pisze Kozek są zawodowe rynki pracy[15]. Ich idei towarzyszy założenie, że „każdy zawód ma swój specyficzny rynek pracy, wraz z regułami i zwyczajami na nim panującymi, a znanymi najlepiej przedstawicielom danej profesji"[16].

Deregulację dostępu do zawodu, której dotyczy ten artykuł, chcę opisać jako odejście od zasad obowiązujących na rynkach tradycyjnym i administrowanym i przesunięcie się w kierunku reguł panujących na rynku wolnym. Rynek tradycyjny charakteryzuje się tym, że grupa osób „monopolizuje konkretne, praktyczne umiejętności oraz określa zbiór zasad etycznych związanych z wykonywaniem profesji"[17]. Przykładem są lekarze, prawnicy, architekci (niezależni specjaliści, eksperci), a także przedstawiciele zawodów rzemieślniczych, którzy mają swoje strzeżone tajemnice zawodowe (jak coś przygotować, jak coś wykonać) przekazywane raczej nieformalnie, często z pokolenia na pokolenie (gdy prawnikiem zostaje dziecko i wnuk prawników mówi się o reprodukcji elit). Właśnie na rynku tradycyjnym działają silne stowarzyszenia zawodowe pilnujące także dostępu do zawodu. Z innej strony mówi się o rynku administrowanym, który tworzą urzędnicy w organizacjach biurokratycznych, na przykład nauczyciele. Funkcjonowanie na tym rynku cechuje wyjątkowo wysoka przewidywalność i jasność określonych przez przepisy prawne reguł gry (nauczyciel wie dokładnie, co ma zrobić, żeby awansować i zostać na przykład nauczycielem dyplomowanym; jego formalne kwalifikacje przekładają się na poziom wynagrodzenia[18]). Można powiedzieć, że na rynku administrowanym dużą rolę odgrywają regulacje prawne, które dają stabilność i pewność przy relatywnie niższych (niż na innych rynkach) nagrodach. Deregulacja dostępu do zawodu wydaje się

[13] E. Kryńska, Deregulacja a segmentacja rynku pracy, w: Deregulacja polskiego rynku pracy, red. K.W. Frieske, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003, s. 93–99.
[14] W. Kozek, Rynek pracy... op. cit., s. 117.
[15] W. Kozek, Rynek pracy. Perspektywa instytucjonalna, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 107.
[16] Tamże.
[17] Tamże, s. 108.
[18] Tamże.

odejściem od cechującego się silnymi stowarzyszeniami związkowymi i monopolizacją pewnych umiejętności rynku tradycyjnego i obwarowanego regulacjami państwowymi dającymi wysoką przewidywalność rynku administrowanego w kierunku wolnego rynku nazywanego czasem nieustrukturyzowanym. Jego cechą charakterystyczną jest kształtowanie płac przez zależność między popytem a podażą na daną pracę.

Historia deregulacji dostępu do zawodów w latach Polsce 2012–2015

Przygotowany w 2012 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt deregulacji dostępu do zawodów miał sprawić, że w znacznym stopniu zmienią się zasady rozpoczęcia pracy przez adeptów kilkudziesięciu profesji. W praktyce miało polegać to na tym, że wymagania, którym sprostanie przez wiele lat umożliwiało „wejście do zawodu" i jakimi obwarowanych było wiele profesji, wskutek propozycji rządu miały stać się mniejsze i łatwiejsze do spełnienia, a w niektórych przypadkach zniknąć zupełnie. Jak zaznaczał resort sprawiedliwości w uzasadnieniu planowanych zmian, „pojęcie 'zawodu regulowanego' definiowane jest w prawie unijnym jako działalność zawodowa lub zespół takich działalności, których podjęcie, wykonywanie lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga bezpośrednio lub pośrednio posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych ujętych w przepisach prawa. Z perspektywy ekonomii jako nauki, o regulacji dostępu do określonego zawodu możemy mówić w sytuacji, kiedy państwo (na dowolnym szczeblu administracji) kreuje ograniczenia (a co za tym idzie koszty) dla osób chcących wykonywać określony zawód"[19]. Ustawę otwierającą dostęp do zawodów w mediach nazywano często „ustawą Gowina", ponieważ w momencie startu prac nad ustawą ministrem sprawiedliwości w rządzie PO-PSL był Jarosław Gowin.

Argumenty za deregulacją podawane na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczyły między innymi potrzeby zmniejszenia ponoszonych przez podatnika kosztów, jakie generuje rozbudowany system regulacji (weryfikowania posiadania przez kandydata do zawodu odpowiedniego wykształcenia, egzaminowania i wydawania licencji, organizowania programów obowiązkowych praktyk i staży etc.). Deregulacja rozumiana była wówczas jako redukcja ograniczeń stawianych przez prawodawcę przed osobami chcącymi wykonywać dany zawód. Wskazywano tu na ograniczenia różnego typu: od finansowych (np. wykupienie szkolenia, które umożliwi zdobycie wymaganych uprawnień) po czasowe (skrócenie czasu uzyskiwania uprawnień niezbędnych do wykonywania danej pracy). Ministerstwo wskazywało też, że na tle Europy w Polsce rekordowo dużo profesji było regulowanych (w 2012 roku – 380; w Czechach – 333, w Niemczech – 152, w Szwecji tylko 91).

Pojęcie „zawodu regulowanego" definiowane jest w prawie unijnym jako działalność zawodowa lub zespół takich działalności, których podjęcie, wykonywanie lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga bezpośrednio lub pośrednio posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych, których uzyskanie ujęte jest w przepisach prawa. W ministerialnym uzasadnieniu ustawy deregulacyjnej pojawiło się też odniesienie do artykułu 65. Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, w którym „ustrojodawca zadeklarował, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy". W dyskusjach dotyczących wprowadzenia ustawy deregulacyjnej nawiązywano też do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z kwietnia 1999 r., w którym napisano, że „pełna wolność pracy to nie tylko brak przymusu, ale również brak ograniczeń polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia, nie przymuszając jednocześnie do robienia czegoś innego" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98).

Pierwszą transzą ustawy deregulacyjnej objęto 51 zawodów. W dniu 19 kwietnia 2013 r. większością głosów Sejm tę ustawę uchwalił (przeciwko byli przede wszystkim posłowie SLD). Na początku czerwca 2013 r. Sejm przyjął ponad 140 poprawek zaproponowanych przez senat. Na początku lipca 2013 r. Prezydent Bronisław Komorowski podpisał ustawę deregulacyjną, która weszła w życie

[19] http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/pytania-i-odpowiedzi [dostęp: 20.04.2016].

23 sierpnia 2013 r. Część przepisów zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2014 r. obejmując między innymi zawody prawnicze (adwokata, radcy prawnego, notariusza, komornika, syndyka, urzędnika sądowego i prokuratury), ale również między innymi geodety, detektywa, taksówkarza czy zawód, na którym skoncentruję się w dalszej części artykułu – przewodnika miejskiego. Druga transza deregulacji – obejmująca 91 profesji związanych głównie z rynkiem finansowym oraz zawodami technicznymi i transportowymi – weszła w życie w sierpniu 2014 r. Trzecia transza deregulacji – obejmująca 104 zawody – weszła w życie w listopadzie 2015 r. Wśród zawodów, które znalazły się w tym spisie były profesje pożarnicze, geologiczne i górnicze (między innymi kierownik ruchu w zakładach górniczych, mierniczy górniczy i wydawca środków strzałowych w zakładach górniczych), a także zawody, takie jak muzealnik, rzecznik patentowy, doradca inwestycyjny, tłumacz przysięgły czy konserwator zabytków. W sumie trzy pierwsze transze deregulacji objęły 246 zawodów. W sprawie ostatniej transzy numer 4 do wiosny 2016 r. trwały sondażowe konsultacje on-line.

Zbiorowe działania obronne. Kampanie lobbingowe

Lobbing, jaki można było zaobserwować już w 2012 r., na starcie działań deregulacyjnych obejmował różne formy komunikacji (ustne, pisemne, elektroniczne) mające na celu wpłynięcie na decydentów władzy wykonawczej i ustawodawczej[20]. Komunikacja ta obejmowała zarówno kontakty organizacji pracowników (związków zawodowych, stowarzyszeń) z rządem (*government relations*), jak i z władzami i społecznością lokalną (*community relations*) oraz często relacje z mediami (*public relations; media relations*).

Stosowany wówczas lobbing można określić jako ofensywny, ponieważ miał na celu ograniczenie niekorzystnych – zdaniem wielu interesariuszy (np. stowarzyszeń i organizacji pracodawców) – rozwiązań i wstrzymanie przeprowadzenia zmian. Ponadto był to lobbing legislacyjny, ponieważ prowadzone w jego ramach działania dotyczyły ustawy, nad którą pracowali ministrowie oraz parlamentarzyści. Był to też lobbing pośredni, ponieważ odbywał się za pośrednictwem organizacji (głównie związków zawodowych, stowarzyszeń i organizacji przedstawicieli konkretnych branż, które miały zostać objęte otwarciem dostępu do wykonywania ich zawodów). W jego ramach można mówić o zjawiskach takich, jak *grassroots lobbying* (odbywały się manifestacje, w tym między innymi protesty taksówkarzy, którzy ostrzegali wiosną 2012 r., że zablokują ulice polskich miast w czasie organizowanych w Polsce i na Ukrainie Mistrzostw Europy w piłce nożnej; pisano również szereg petycji i listów, których sygnatariuszami byli zazwyczaj szefowie organizacji zrzeszających pracowników etc.).

Wśród argumentów przywoływanych przeciwko deregulacji w 2012 r. była przestroga, że otwarcie dostępu do zawodu może poszerzyć szarą strefę w polskiej branży turystycznej, gdy nowe „nielicencjonowane" osoby wchodzące do zawodu będą pracować bez własnej firmy lub umowy w turystycznym przedsiębiorstwie. Wśród organizacji, które prowadziły widoczne i odnotowywane w mediach działania przeciwko ustawie deregulacyjnej, znalazło się wiele stowarzyszeń zrzeszających reprezentantów zawodów finansowych. Organizacje, takie jak między innymi Stowarzyszenie Polskich Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych, Związek Maklerów i Doradców oraz Polska Izba Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych w 2012 r. były sygnatariuszami wspólnego, krytycznego stanowiska w sprawie projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów budowlanych, finansowych i transportowych. W liście można było przeczytać, że „załamanie na rynkach finansowych w ostatnich latach ukazało zagrożenia dla systemu finansowego nawet w najbardziej dojrzałych gospodarkach. (...) System regulacji zawodów finansowych, który zapewnia równowagę między swobodnym dostępem do zawodu a zapewnieniem ochrony obywatelom i przedsiębiorcom, pozwoli ograniczyć skalę takich zjawisk w przyszłości"[21].

[20] Szerzej na temat lobbingu prowadzonego wokół ustaw deregulacyjnych piszę w artykule „Analiza kampanii lobbingowej w sprawie tzw. ustawy deregulacyjnej otwierającej dostęp do zawodów" w książce pod redakcją prof. U. Kurczewskiej, (w opracowaniu).

[21] http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/deregulacja-czy-plichtyzacja-finansisci-przeciw-otwarciu-ich-zawodow,287524.html [dostęp: 15.05.2016].

Dokument ten zatytułowany został „Deregulacja czy plichtyzacja?". Słowo „plichtyzacja" nawiązywało do nazwisk głównych bohaterów głośnej w tamtym momencie afery związanej z inwestującą w złoto i inne kruszce firmą Amber Gold.

Metoda badania

Celem przeprowadzonego badania było poznanie opinii przewodników miejskich na temat deregulacji dostępu do ich zawodu oraz ustalenie, jakie korzyści i zagrożenia dostrzegają oni w propozycji ministerstwa[22]. Zależało mi na poznaniu punktu widzenia przewodników zarówno sprzed, jak i po deregulacji[23].

Zawód przewodnika znalazł się w pierwszej transzy, a wraz z ustawą otwierającą dostęp do zawodu zniesiona została większość wymagań kwalifikacyjnych stawianych w tym zawodzie. Przed deregulacją oprowadzeniem wycieczek mogła zajmować się osoba, która miała dwa zaświadczenia: o stanie zdrowia i niekaralności za przestępstwa umyślne lub inne popełnione w trakcie wykonywania zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek. Obowiązkowe było także zdanie egzaminu (zarówno z częścią teoretyczną, jak i praktyczną) przed komisją powołaną przez marszałka województwa, a wcześniej udział w trwającym ponad 200 godzin szkoleniu. Po wejściu w życie ustawy deregulacyjnej zniesiono obowiązek odbycia obowiązkowego szkolenia teoretycznego i praktycznego oraz zdania egzaminu państwowego. Przewodnikiem może zostać osoba, która ukończyła 18 lat i ma co najmniej średnie wykształcenie. Konieczne jest tylko zaświadczenie o niekaralności. Znaczenie dla wyboru tej grupy zawodowej miała też opinia Jarosława Gowina określająca przewodników jako jedną z trzech najaktywniejszych grup działających przeciwko deregulacji, która twierdzi, że „poszerzenie dostępu do ich zawodów sprowadzi na Polskę dziesięć plag egipskich."[24]

Badanie polegało na przeprowadzeniu trzydziestu wywiadów pogłębionych (piętnaście przed deregulacją, na przełomie lat 2012 i 2013 i piętnaście po deregulacji, na przełomie lat 2015 i 2016) z osobami wykonującymi zawód przewodnika miejskiego. Wszyscy rozmówcy posiadali uprawnienia do wykonywania zawodu przewodnika (licencję zdobyli w czasach, gdy była ona obowiązkowa, czyli przed wejściem w życie ustawy deregulacyjnej). W czasie drugiej części badania udało się wrócić do wszystkich informatorów z części pierwszej; większość rozmów odbyła się w czasie spotkania twarzą w twarz, jedna z wykorzystaniem nagrania telefonicznego, jedna z wykorzystaniem programu komputerowego on-line. Podstawą wywiadu był scenariusz z elementami diagnostycznymi (bardziej rozbudowany w czasie pierwszej części badania; zmodyfikowany na potrzeby części drugiej). Znalazły się w nim pytania typu otwartego mające zachęcić rozmówcę do dłuższych odpowiedzi. Jak pisze Earl Babbie, wywiad jakościowy (pogłębiony) „jest interakcją między prowadzącym wywiad a respondentem (...) Prowadzący ma w nim ogólny plan badania, lecz nie jest to konkretny zestaw pytań, które należy zadać z użyciem konkretnych słów i w ustalonym porządku. (...) Wywiad jest rozmową, której prowadzący nadaje ogólny kierunek i kładzie szczególny nacisk na pewne tematy, poruszane przez respondenta"[25]. W grupie badanych znaleźli się zarówno mężczyźni, jak i kobiety, osoby w różnym wieku (najmłodsza uczestniczka miała 23 lata, najstarszy badany – 62 lata), traktujące pracę przewodnika jako główne zajęcie lub jako pracę dorywczą, zatrudnieni w firmach świadczących usługi turystyczne i pracujący jako freelancerzy, bardziej i mniej zaangażowani w konsultacje społeczne wokół ustawy deregulacyjnej[26]. Badanie prze-

[22] Badanie przeprowadził autor artykułu: ich pierwsza część służyła zebraniu materiału do pracy magisterskiej obronionej w lipcu 2013 r. w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego (promotor: dr Piotr Ostrowski; tytuł „Otwieranie dostępu do zawodu. Ustawa deregulacyjna a opinie na jej temat przedstawicieli otwieranego zawodu przewodników miejskich"); druga część badania została zrealizowana częściowo z grantu w IS UW – DSM-110400/48 przy okazji projektu dotyczącego cech przedstawicieli Pokolenia Y na rynku pracy); w sumie w ramach badania przeprowadzonych zostało 30 wywiadów z przewodnikami miejskimi.

[23] Opinie przewodników zebrane przed deregulacją dostępu do ich zawodu opisałem w artykule: Gdy wycieczka do czeskiej Pragi kończy się na prawym brzegu warszawskiej Wisły... czyli o deregulacji dostępu do zawodu z perspektywy przewodników miejskich, „Państwo i Społeczeństwo", red. D. Fatuła, Kraków 2014, s. 109–120.

[24] http://adekoya.natemat.pl/57133,rozmowa-z-jaroslawem-gowinem [dostęp: 4.06.2016].

[25] E. Babbie, Badania społeczne w praktyce, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 327.

[26] W czasie prac badawczych analizowana była także treść bloga jednego z przewodników miejskich: http://www.dygala.pl/.

wodników miejskich okazało się z perspektywy prowadzącego rozmowy łatwe, ponieważ osoby pracujące jako przewodnicy – pewnie w dużej mierze ze względu na specyfikę swojej pracy, regularność kontaktów z ludźmi – są kontaktowe i mają zdolność konkretnego i atrakcyjnego przedstawiania swoich opinii.

Opinie przed deregulacją

Opinie przewodników miejskich zebrane przed wejściem w życie ustawy deregulacyjnej można podzielić na cztery grupy: odwołujące się do poczucia niesprawiedliwości, do obaw związanych z zaniżeniem poziomu świadczonych usług i z niższą liczbą klientów (opinie przeciwników deregulacji) oraz do przewidywań, że deregulacja nie spowoduje rewolucji na rynku usług turystycznych, a ci, którzy czują się mocni w swoim zawodzie, powinni być spokojni o swoją zawodową przyszłość (opinie zwolenników deregulacji).

Po pierwsze, przewodnicy zwracali uwagę na czas i wysiłek, jaki musieli poświęcić, aby zdobyć uprawnienia do wykonywania zawodu. Jedna z badanych mówiła:

Egzamin przewodnicki był w moim uznaniu jednym z najtrudniejszych, jakie przyszło mi zdawać, najbardziej stresujących zarazem. Był dla mnie trudniejszy niż egzamin na prawo jazdy i równie stresujący, ponieważ w zasadzie nie był ograniczony niczym. Nie było żadnych znanych pytań, nie było listy lektur. To był naprawdę trudny egzamin trwający dwa dni[27].

W subiektywnym odczuciu przewodników miejskich zawód ten ma wysoką wartość współczynnika nazywanego SVT (*Special Vocational Training*), który obrazuje, ile czasu należy przeznaczyć, „aby dany zawód wykonywać sprawnie"[28].

Druga część argumentów przewodników odwoływała się do generalnego obniżenia poziomu świadczonych przez nich usług, jaki będzie efektem deregulacji.

Zygmunt III Waza przeniósł stolicę z Krakowa do Warszawy, bo zakochał się w Barbarze Radziwiłłównie, taki komentarz usłyszałem kiedyś przed kolumną Zygmunta wypowiedziany przez jakiegoś przewodnika. (...) Niech sobie nawet oprowadza, kto tam chce, ale niech nie nazywa się przewodnikiem. Niech klient wie, że to woźny, kierowca, ale nie przewodnik. (...) Oby z naszej pracy nie zrobił się łatwy zarobek na piwo![29]

Jak pokazały rozmowy z badanymi, obawy przed działalnością nieprzygotowanych merytorycznie przewodników wiązały się z niepokojem przed osłabieniem wizerunku całej polskiej turystyki, zwłaszcza w regionach i miastach popularnych wśród gości z zagranicy. Niektórzy ogólne obawy opisywali też w ścisły sposób, sięgając po konkretne wyliczenia. Na jednym z dorocznych zebrań przewodników – Forum Pilotażu i Przewodnictwa w grudniu 2012 r. przewodniczki miejskie z Krakowa (Barbara Bieniek i Monika Prylińska) wskazały straty ekonomiczne, jakie może odczuć polska gospodarka tylko po otwarciu dostępu do zawodu przewodnika miejskiego. Przewodniczki posłużyły się danymi pochodzącymi z raportu „Badanie ruchu turystycznego w Krakowie w roku 2012". Argumentacja była następująca: wśród prawie 9 milionów turystów, którzy odwiedzili Kraków, niemal jedną trzecią (2,23 miliona) stanowili turyści zagraniczni. Prawie 30 procent, czyli ok. 675 tys. osób przyjechało w ramach imprez wykupionych w biurach podróży. Przyjmując, że średnio grupa zorganizowana liczy ok. 30 osób, daje to 22,5 tys. grup, które płaciły (przed deregulacją) za oprowadzanie przewodnikom polskim. Średnia stawka za tę usługę to 250 zł. Oznacza to, że na oprowadzanie turyści wydają ponad 5,6 mln zł. Przy stawce podatkowej 18 proc. oznacza to, że ponad milion złotych wpływa do budżetu. Na taką kwotę przewodniczki szacowały początkowe straty ekonomiczne Polski spowodowane deregulacją tylko tego jednego zawodu.

Obok obaw „globalnych" (dotyczących całej branży turystycznej w Polsce) równie często

[27] Dobrołowicz M., Gdy wycieczka do czeskiej... op. cit., s. 113.
[28] K.M. Słomczyński, Skale zawodów według wymogów kwalifikacyjnych, złożoności pracy, wynagrodzenia materialnego i prestiżu, w: red. H. Domański, Z. Sawiński, K.M. Słomczyński, Nowa klasyfikacja i skale zawodów. Socjologiczne wskaźniki pozycji społecznej w Polsce, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2007, s. 150.
[29] M. Dobrołowicz, Gdy wycieczka do czeskiej Pragi... op. cit., s. 114.

badani wskazywali swoje prywatne niepokoje związane z deregulacją, które odnosiły się przede wszystkim do ich własnej sytuacji ekonomicznej. Jedna z nich dotyczyła mniejszej liczby klientów, którzy – w sytuacji wyższej podaży pracy, czyli większej liczby przewodników pracujących w zawodzie, dostępnych na rynku, reklamujących swoje usługi, generalnie dostępnych dla klientów – będą do nich trafiać. Przewodnicy alarmowali, że deregulację najbardziej odczują osoby świadczące usługi jednorazowe, do których zaliczali swoją pracę.

Jednorazowi klienci to zdecydowana większość. Ciągle trzeba polować na nowych. Stali klienci, wracający do mnie to tylko instytucje państwowe, które organizują wycieczki do Warszawy dla swoich nowych pracowników czy współpracowników nie częściej niż raz w roku. Trudno jest utrzymać się dzięki takim klientom.[30] *System rekomendacji też w naszym zawodzie nie działa zbyt dobrze. Ludzie wracają do swoich części kraju, nie opowiadają znajomym, kto ich oprowadzał. A jak ktoś szuka przewodnika, to szuka w internecie, a tam po deregulacji na pewno zrobi się ich więcej.*

Deregulacja dostępu do zawodu to odejście od zasad obowiązujących na rynkach tradycyjnym i administracyjnym i przesunięcie się w kierunku wolnego rynku

Z innej strony, przed wejściem w życie ustawy deregulacyjnej u niektórych przewodników dało się zauważyć spokój. Część przekazywała, że czuje się pewnie w swoim zawodzie i w deregulacji widzi raczej nowe możliwości i szanse niż potencjalne zagrożenia.

Z mojego punktu widzenia otwarcie zawodu rozszerza moje możliwości jeśli chodzi o oprowadzanie po innych częściach kraju bez konieczności zdawania nowych egzaminów państwowych. To duże ułatwienie, a praktykę w uczeniu się informacji przydatnych w czasie pracy już mam. Wiem, jak to się robi.[31]

Tego typu opinie formułowali przewodnicy miejscy z większym stażem zawodowym i doświadczeniem, oprowadzający swoich klientów w kilku językach, raczej traktujący swój zawód jako główne źródło utrzymania. Można powiedzieć – w myśl koncepcji dualnego rynku pracy – że byli to raczej pracownicy rdzenia rynku pracy[32], czyli skutecznie kontrolujący zasoby na rynku pracy, efektywni, czujący się pewnie w swoim zawodzie. Prowadzący własne firmy turystyczne podkreślali, że nawet po wejściu w życie ustawy deregulacyjnej, zatrudniając pracowników będą preferować tych, którzy będą mieć licencję na wykonywanie tego zawodu. Echa tych zapowiedzi dało się zauważyć w czasie wywiadów przeprowadzonych po otwarciu dostępu do zawodu przewodnika miejskiego.

Opinie po deregulacji

Opinie zebrane wśród przewodników miejskich kilkanaście miesięcy po wejściu w życie ustawy deregulacyjnej można podzielić na dwie grupy: dotyczące sytuacji konkretnych osób i diagnozy sytuacji całej branży. Z wypowiedzi badanych wynika, że zmiany są zauważalne, ale nie aż tak odczuwalne, jak wydawało się to przed deregulacją.

Muszę bardziej niż wcześniej starać się o promocję swoich usług, bo osób oprowadzających w Warszawie na pewno zrobiło się trochę więcej. (...) Czasem źle z tym czuję się, bo zamiast lepiej wykonywać swoją pracę dbam raczej o marketing. Czasem ktoś z bliskich lub rodziny mi w tym pomaga. (...) Nie zmieniłam swojego zdania o deregulacji. Stałam się po niej lepszym marketingowcem, ale nie lepszym przewodnikiem.

Według innego przewodnika, po deregulacji nie zmniejszyła się liczba jego klientów.

Pozostało poczucie niesprawiedliwości. Otwarto drzwi, do których ja musiałem długo pukać, ucząc się do egzaminu, poświęcając na to mnóstwo czasu i pieniędzy. (...) Mam wrażenie, że klienci nie sprawdzają takich rzeczy jak licencje, wielu z nich nie wie nawet, że otwarto

[30] Dobrołowicz M., Gdy wycieczka do czeskiej Pragi... op. cit., s. 116.
[31] Tamże, s. 114.
[32] Kozek W., Rynek pracy... op. cit., s. 114.

dostęp do naszego zawodu, nie wiedzą, jak to działa po prostu przychodzą lub dzwonią i chcą dobrze wykonanej usługi.

Część opinii przewodników miejskich odsłaniała też kulisy swojej pracy, pokazując, że po wejściu w życie ustawy deregulacyjnej więcej aspektów ich pracy pozostało takich jak wcześniej, niż uległo zmianie.

Deregulacja nie zmieniła dwóch najważniejszych rzeczy: w pracy przewodnika była, jest i pewnie zawsze będzie sezonowość. Wiosną i latem zleceń jest dużo więcej niż zimą. Jak są żniwa, korzystamy z tego, raczej latem aktywizują się nowi przewodnicy. Cały czas tylko z tego zawodu trudno jest wyżyć, jesteśmy atrakcyjni dla turystów z zagranicy, którzy przyzwyczajeni są do stawek w euro, a płacą nam w złotówkach. Wciąż większość przewodników traktuje ten zawód dorywczo, może teraz jest ich po prostu trochę więcej.

Dla badacza społecznego interesujące są opinie dotyczące nowych sposobów weryfikowania kandydatów do wykonywania zawodu przewodnika, które działają w wielu polskich instytucjach w różnych częściach kraju.

Od 1 maja 2015 roku po Zamku Królewskim w Warszawie oprowadzać mogą tylko licencjonowani przez Zamek przewodnicy. Jest egzamin pisemny, na którym są trudne pytania o to, kto wykonał dekoracje konkretnej elewacji czy stolika lub jak nazywały się konkretne sale zamkowe. Ustawa deregulacyjna w tym, moim zdaniem, najczęściej odwiedzanym przez turystów zabytku w stolicy w ogóle nie obowiązuje. Przeciwnicy deregulacji poradzili sobie! Może każdy może być przewodnikiem, ale nie każdy może być profesjonalistą.

Resort sprawiedliwości tłumaczył, że dzięki deregulacji zmniejszą się koszty ponoszone przez podatnika, jakie generuje rozbudowany system regulacji

Inny przykład próby uregulowania „na nowo" tego, co zostało zderegulowane, o którym udało się dowiedzieć w czasie prowadzonych wywiadów, dotyczy Krakowa. W lutym 2014 r. więc w czasie obowiązywania ustawy deregulacyjnej, właśnie w Krakowie została założona Federacja Stowarzyszeń Przewodnickich. Jej celem jest „reprezentowanie stanowiska i interesów przewodników w stosunku do innych podmiotów na poziomie krajowym i międzynarodowym oraz strukturalne i merytoryczne wsparcie działalności i funkcjonowania stowarzyszeń przewodnickich i przewodników turystycznych na poziomie krajowym i międzynarodowym. Profesjonalizm, wysoka jakość świadczonych usług, rzetelność w wykonywaniu zawodu, wiedza, kultura osobista, szacunek dla klientów i kolegów przewodników – to my zawodowi przewodnicy turystyczni po Krakowie"[33] – piszą o sobie członkowie Federacji na stronie internetowej. Jej działalność w artykułach prasowych i internetowych komentowana była zdaniami typu „Przewodnicy znaleźli sposób na deregulację?"[34]. Jednym z celów organizacji jest podnoszenie kwalifikacji przewodników, którzy zdobyli uprawnienia przed deregulacją i mają licencje, pozwalającą im wykonywać swój zawód. Jak można było przeczytać w jednej z medialnych relacji dotyczących powstania Federacji Stowarzyszeń Przewodnickich w Krakowie „mieliśmy nadzieję, że uda się zatrzymać nowelizację Gowina. Po to się spotykamy, aby wyrazić wdzięczność, że jesteście pierwszymi ambasadorami Krakowa. Gdy budowaliśmy argumentację przeciw deregulacji, mówiliśmy, że ten zawód nie powinien być w zupełności wolny, ponieważ trzeba dużo wiedzieć o mieście, znać kontekst, ciekawostki. Przewodnik musi być skarbnicą wiedzy. Wzrost ruchu turystycznego nie będzie możliwy bez zachowania wysokich standardów w turystyce. Dzięki państwa wiedzy mamy szansę rozwijać ruch turystyczny – powiedziała na spotkaniu z okazji Międzynarodowego Dnia Przewodnika wiceprezydent ds. kultury, Magdalena Sroka"[35]. W ramach federacji powołane zostały zespoły, które monitorują jakość usług przewodników. Powstała też kapituła złożona z przedstawicieli miasta, muzeów miejskich i przewodni-

[33] http://fsp.krakow.pl/certyfikacja/ [dostęp: 15 maja 2016].
[34] http://lovekrakow.pl/aktualnosci/przewodnicy-znalezli-sposob-na-deregulacje_5201.html [dostęp: 11 czerwca 2016].
[35] http://lovekrakow.pl/aktualnosci/przewodnicy-znalezli-sposob-na-deregulacje_5201.html [dostęp: 11 czerwca 2016].

ków, która układa egzaminy na licencjonowanego przewodnika. Po zdanym egzaminie z wiedzy o Krakowie, komisja certyfikacyjna będzie wydawała identyfikatory (ich znaczenie i funkcję rozumieć można jako „nowe certyfikaty", „nowe licencje").

Próby uregulowania „na nowo" tego, co zostało zderegulowane wydają się interesującym tematem badań poświęconych skutkom deregulacji dostępu do zawodów. Warto z pewnością przyjrzeć się temu, kto jest inicjatorem takich działań, jaki widzi w tym interes, w jakich branżach najczęściej powstają tego typu „alternatywne systemy regulacji" i jak oceniana jest ich skuteczność. Z pewnością należy pamiętać, że istnieje wiele oddolnych form deregulacji, popularne są tzw. *in-houseregulations*, czyli wewnętrzne zasady przyjmowane przez firmy, „wewnętrzne uregulowania korporacyjne obliczone na większą adaptacyjność do zmian we wzorach konkurencji"[36]. Wiesława Kozek zwraca uwagę, że *in-house regulations* są wynikiem polityki deregulacji i – jak dodaje – nawet w społeczeństwie o relatywnie liberalnym podejściu do regulacji, w tym do kontraktów o pracę, takim jak Stany Zjednoczone istnieje szereg reguł narzucanych aktami prawnymi. Pytania o inne efekty deregulacji poza nowymi, wewnętrznymi zasadami przyjmowanymi przez firmy, stowarzyszenia i federacje – wydają się wciąż ważne i aktualne.

Podsumowanie

Deregulacja dostępu do zawodu z pewnością jest kwestią, która wciąż wzbudza emocje, wywołuje komentarze i, pomimo że o otwarciu dostępu do zawodów słyszymy już od ponad czterech lat, wciąż polaryzuje opinię publiczną. Warto zadać sobie pytanie, co deregulacja oznacza w praktyce: czy odejście od kontroli i regulacji państwowych wymaga stworzenia nowych, alternatywnych reguł? Czy można postawić znak między deregulacją a deetatyzacją? Być może obserwowanie działań i ruchów widocznych po otwarciu dostępu do zawodów może nam powiedzieć więcej o całym rynku pracy niż o deregulowanych branżach. Dzięki temu możemy dowiedzieć się, przedstawiciele których branż są zdolni do najbardziej konsekwentnych i wytrwałych zbiorowych działań obronnych i w których branżach są najsilniejsze i najsprawniej zorganizowane zawodowe stowarzyszenia i federacje. Te kwestie mogą stanowić temat dalszych badań, tym bardziej że w najbliższym czasie będziemy mogli śledzić działania – nie tylko legislacyjne – związane z przygotowywaną czwartą transzą deregulacji[37].

Bibliografia

Atkinson J., *Manpower Strategies for Flexible Organizations*, „Personnel Management", vol. 16 (8) 1984.

Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Boguszewski R., *Komunikat CBOS. Opinie o deregulacji zawodów w Polsce*, Warszawa 2012.

Dobrołowicz M., *Gdy wycieczka do czeskiej Pragi kończy się na prawym brzegu warszawskiej Wisły, czyli o deregulacji dostępu do zawodu z perspektywy przewodników miejskich*, „Państwo i Społeczeństwo", nr 3, Kraków 2014.

Esping-Andersen G., *Why deregulate labour markets?*, Oxford University Press, New York 2000.

Friedman M. I R., *Free to Choose: A Personal Statement*, New York 1979.

Frieske K.W., red., *Deregulacja polskiego rynku pracy*, Instytut Pracy i Praw Socjalnych, Warszawa 2003.

Frieske K.W., *Zasada wzajemności: istotne przesłanki deregulacji rynku pracy*, w: *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieske, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003.

Kozek W., *Regulacja rynku pracy i modele stosunków pracy – problem in-houseregulations*, w: Deregulacja polskiego rynku pracy, red. K. W. Frieske, Warszawa 2003.

Kozek W., red., *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

Kozek W., *Rynek pracy. Perspektywa instytucjonalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.

Kryńska E., *Deregulacja a segmentacja rynku pracy*, w: Deregulacja polskiego rynku pracy, red. K.W. Frieske, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003.

Kurczewska U., *Lobbing i grupy interesu w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

Ostrowski P., *Deregulacja rynkowa w procesie reformy ochrony zdrowia a protesty pielęgniarek i położnych, w: Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, W. Kozek, red. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

Słomczyński K.M., *Skale zawodów według wymogów kwalifikacyjnych, złożoności pracy, wynagrodzenia materialnego i prestiżu*, w: *Nowa klasyfikacja i skale zawodów. Socjologiczne wskaźniki pozycji społecznej w Polsce*, red. H. Domański, Z. Sawiński, K.M. Słomczyński, Wydanwnctwo IFiS PAN, Warszawa 2007.

Winterstein H., *Sozialpolitik in der Beschaeftigungskrise II*, Berlin 1986.

Wiśniewski Z., *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999.

[36] W. Kozek, Regulacja rynku pracy... op.cit., s. 212.

[37] W. Kozek, Regulacja rynku pracy i modele stosunków pracy – problem in-houseregulations, w: Deregulacja polskiego rynku pracy, red. K.W. Frieske, Warszawa 2003, s. 224.

Summary

The main purpose of this article is to present opinions about laws from 2013–2015 which opened the access to jobs in Poland. The opinions come from tourist guides, because this job was opened in 2013 (thanks to the new law the access to this job in 2013 became easier than earlier). Presented opinions were collected both before and after The Law of Deregulation came into force. The reader of this article will find the reflection about the deregulation from the perspective of sociology of work.

Key words

deregulation, job market, job, segmentation of job market, supply of work

Więcej o autorze

Michał Dobrołowicz
Instytut Socjologi, Uniwersytet Warszawski

Absolwent i doktorant w Zakładzie Socjologii Pracy i Organizacji Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, dziennikarz radiowy i internetowy. Jego zainteresowania naukowe dotyczą przede wszystkim problematyki pokoleń funkcjonujących na rynku pracy, socjologii organizacji, segmentacji rynku pracy i zarządzania zasobami ludzkimi. Prowadzi w Instytucie Socjologii UW zajęcia na temat problemów rynku pracy, badań rynkowych, warsztaty dotyczące prowadzenia wywiadów grupowych oraz losów zawodowych absolwentów socjologii. Jako koder pracował w koordynowanym przez Harvard University projekcie „Logika społeczeństwa obywatelskiego". Ostatnie publikacje: „Czy sytuacja polskiego Pokolenia Y na ryku pracy jest anomijna?" (w: „Czy stracone pokolenie? Młodzież i jej dylematy na początku XXI wieku" red. P. Długosz, H. Kotarski, W. Jedynak, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2014; „Jakimi pracownikami są pracownicy Pokolenia Y?" (w: „Zarządzanie zasobami ludzkimi. Refleksje teoretyczne, kwestie praktyczne" red. T. Oleksyn, B.A. Sypniewska, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa 2016).

Analiza form i instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w Polsce

Iwona Kukulak-Dolata
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Wydatki w ramach aktywnej polityki rynku pracy w układzie rodzajowym są bardzo zróżnicowane. Może to mieć wpływ na zakres i skuteczność aktywizacji lokalnych i regionalnych rynków pracy.

Wprowadzenie

Aktywizacja rynku pracy łączy się z prowadzeniem przez państwo odpowiedniej polityki, która ukierunkowana jest na jej przedmiot, czyli rynek pracy. Opinie ekonomistów na ten temat są zróżnicowane, ale w większości przypadków uważa się takie działania za niezbędne[1]. Przegląd teorii rynku pracy wskazuje na kilka argumentów uzasadniających potrzebę prowadzenia polityki, takich jak niedostateczna przejrzystość rynku pracy, niedostosowania alokacyjne, niedostateczna skłonność do ryzyka, dyskryminację grup problemowych i zjawisko histerezy[2]. Efektywne prowadzenie polityki wymaga odpowiedniego zdiagnozowania problemów występujących na rynku pracy, które powinny być eliminowane poprzez interwencję państwa. Obecnie mają one charakter strukturalny i dotyczą niskiej aktywności zawodowej niewielkich przepływów z bierności do aktywności zawodowej, niskiej mobilności zawodowej, czy długotrwałego bezrobocia. Ich petryfikacja nakazuje wprowadzenie zmian w polityce rynku pracy. Stosowane w jej ramach instrumenty cechuje zróżnicowana skuteczność. Wynika to często z tradycyjnego podejścia do form przeciwdziałania bezrobociu i automatycznego uruchamiania wielu instrumentów, które nie są dostosowane do potrzeb lokalnych rynków pracy. Działania takie nie sprzyjają aktywizacji czynnika pracy, co oznacza straty dla gospodarki. Na poszczególnych regionalnych, lokalnych rynkach pracy są niewykorzystane zasoby ludzkie, a ich potencjał kwalifikacyjny ulega deprecjacji ze względu na brak możliwości produktywnego zaangażowania. Celem tego opracowania jest przedstawienie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy stosowanych w Polsce oraz wskazanie ich skuteczności. Uwagę zwrócono na te, które są najczęściej stosowane oraz możliwe do badania ze względu na dostęp do danych statystycznych ilustrujących ich wykorzystanie w praktyce.

Formy aktywizacji rynku pracy

Obecnie aktywizacja lokalnego rynku pracy odbywa się poprzez interwencję władzy publicznej w mechanizm jego funkcjonowania. Pojawia się ona w sytuacji naruszenia równowagi na rynku pracy oznaczającej niepełne wykorzystanie czynnika pracy. Wyróżnia się dwie podstawowe formy polityki rynku pracy: aktywną i pasywną. Aktywna podejmuje wiele powiązanych ze sobą funkcji, np. aktywizacji zawodowej bezrobotnych, zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy, podnoszenia produktywności zasobów siły roboczej, oddziaływania na wielkość zatrudnienia[3]. Pasywna polityka rynku pracy polega na łagodzeniu skutków dezaktywizacji zawodowej osób i opiera się przede wszystkim na instrumentach finansowych w postaci zasiłków z tytułu bezrobocia i innych transferów socjalnych przyznawanych osobom pozbawionym możliwości wykonywania pracy.

Jeśli aktywną politykę rynku pracy będziemy interpretować jako proces oddziaływania państwa na rynek pracy, to możemy wskazać

[1] T. Boeri, J. Ours, The Economics of Imperfect Labour Markets, Princeton University Press, New Jersey, 2008.
[2] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, red., Efektywność polityki rynku pracy w Polsce, WUP w Toruniu, Uniwersytet M. Kopernika, Toruń 2011, s. 15.
[3] E. Kwiatkowski, Bezrobocie podstawy teoretyczne, PWN, Warszawa 2002, s. 301.

instrumenty, jakie w jej ramach będą adresowane do osób tworzących zasoby pracy. W warunkach polskich zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[4] do tej grupy możemy zaliczyć: szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe dorosłych, dodatek aktywizacyjny oraz usługi pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego. Do instrumentów zorientowanych popytowo natomiast należą wszystkie formy zatrudnienia subsydiowanego, czyli te, które oddziałują na wielkość zapotrzebowania gospodarki na czynnik ludzki, tj. pożyczki i dotacje na podjęcie działalności gospodarczej, prace interwencyjne, roboty publiczne, dofinansowanie do wyposażenia stanowisk pracy, prace społecznie użyteczne.

W Polsce problemami rynku pracy w skali krajowej zajmuje się Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, na poziomie regionalnym urząd marszałkowski, a na poziomie lokalnym, czyli powiatów – starostwo. Zasadniczą część zadań związanych z pobudzaniem aktywności zawodowej wykonują samorządy powiatowe za pośrednictwem powiatowych urzędów pracy (PUP). Na szczeblu wojewódzkim problemami tymi zajmują się wojewódzkie urzędy pracy (WUP). Działania wymienionych urzędów w określonych obszarach tematycznych są wzmacniane aktywnością innych publicznych i niepublicznych instytucji rynku pracy, np. OHP, agencji zatrudnienia, instytucji szkoleniowych.[5]

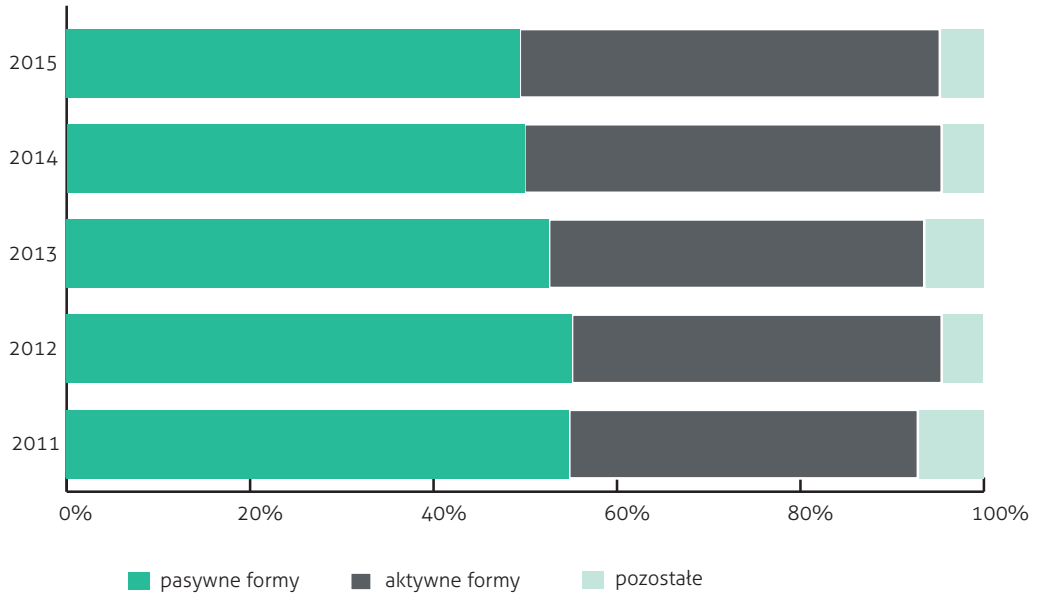
Z prezentacji instytucji wynika, że decyzje o wyborze instrumentów w ramach aktywnej polityki na regionalnym rynku pracy podejmować będzie marszałek województwa, a na lokalnym starosta. Powinny one znaleźć odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych opracowywanych na szczeblu wojewódzkim oraz powiatowym. W pierwszym przypadku chodzi o regionalne programy działań na rzecz zatrudnienia, które mają określać priorytetowe grupy osób wymagających wsparcia publicznego. W drugim podejmowane przez samorząd powiatu działania i uruchamiane instrumenty będą wynikać z opracowanego i realizowanego programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Zakres ich będzie pochodną pozyskiwanych środków finansowych na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy. Należy w tym miejscu zasygnalizować zewnętrzne procedury administracyjne dzielenia środków finansowych. Problem dotyczy procedur redystrybucji Funduszu Pracy (FP), który jest podstawowym źródłem finansowania działań aktywizacyjnych lokalnych rynków pracy. Obok tego źródła PUP i WUP mogą korzystać z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Niestety środki z budżetu tych jednostek stanowią niewielki udział w realizacji polityki rynku pracy, co wynika z niezbyt dobrej sytuacji finansowej oraz dość subiektywnej oceny władz samorządowych co do ważności problematyki zatrudnienia i bezrobocia.[6] Dlatego w tej analizie uwzględnimy działania podejmowane przez publiczne służby zatrudnienia (psz) w ramach realizowanej polityki rynku pracy, które są finansowane z FP. Podział środków ilustrują dane zawarte na wykresie 1.

Uwzględniając kierunki redystrybucji środków z FP, zauważamy, iż w latach 2011–2015 więcej środków przeznaczano na pasywną politykę rynku pracy niż aktywną (wykres 1). Należy jednak podkreślić, że od początku analizowanego okresu do roku 2015 sukcesywnie zwiększał się odsetek środków kierowanych na aktywne formy. W roku 2011 wydatki na działania aktywizacyjne pochłaniały 38 proc. środków FP, a w 2015 r. – 45,8 proc. Należy też dodać, że tempo wzrostu wydatków na aktywne programy rynku pracy (166,5 proc.) wyprzedzało tempo wzrostu wydatków FP ogółem (138,1 proc.).

Obserwujemy znaczne zróżnicowanie wydatków w ramach aktywnej polityki rynku pracy w układzie rodzajowym, co może mieć wpływ na zakres i skuteczność aktywizacji lokalnych i regionalnych rynków pracy. Wydatki na poszczególne formy na ogół zmniejszały się, ale dynamika zmian była dość zróżnicowana. Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że we wszystkich latach objętych analizą najwięcej środków przeznaczano na organizację staży; trzeba jednak podkreślić, że ich udział w wydatkach z FP zmniejszył się z 41,2 proc. do 35,5 proc.

[4] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU z 2015 r., poz. 149, z późn. zm.).
[5] Tamże.
[6] M. Misiąg, M. Tomalak, Finansowanie zadań publicznych służb zatrudnienia w: Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej, MPiPS, Warszawa 2008, s. 91.

Wykres 1. Wydatki z Funduszu Pracy na politykę rynku pracy według jej form (w proc.)



Źródło: Szczegółowe informacje o wydatkach Funduszu Pracy w latach 2006–2014 i plan na 2015 r. http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/szczegolowe-informacje-o-wydatkach-funduszu-pracy-w-latach-2006---2014-i-plan-na-2015-r/:(dostęp: 30.06.2015).

Tabela 1. Wydatki z Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (w proc.)

Formy aktywizacji	Lata				
	2011	2012	2013	2014	2015
Szkolenia	6,8	7,3	6,4	5,2	6,6
Staże	41,2	33,1	37,7	37,2	35,5
Podejmowanie działalności gospodarczej	20,4	26,4	26,5	27,1	16,2
Doposażenie stanowiska pracy	8,4	15,0	13,7	16,4	13,7
Prace interwencyjne	8,7	5,4	5,1	5,1	5,9
Roboty publiczne	7,2	6,5	6,7	5,8	5,8
Prace społecznie użyteczne	1,4	1,3	1,2	1,1	1,6
Inne	5,8	5,0	2,6	2,3	14,6
Wydatki ogółem na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Szczegółowe informacje o wydatkach Funduszu Pracy w latach 2006–2014 i plan na 2015 r. http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/szczegolowe-informacje-o-wydatkach-funduszu-pracy-w-latach-2006-2014-i-plan-na-2015-r/:(dostęp: 30.06.2015).

Uwzględniając wartości zrealizowanych wydatków, zauważamy, że w ujęciu względnym uległy one w większości przypadków zmniejszeniu w porównaniu do danych z 2011 r. Udziały procentowe poszczególnych kategorii wydatków wzrosły natomiast w wydatkach związanych z tworzeniem i doposażeniem stanowisk pracy oraz przeznaczanych na podejmowanie działalności gospodarczej. Uwagę zwraca stosunkowo niski udział wydatków na cele edukacyjne. Szkolenia powinny odgrywać szczególną rolę w tych gospodarkach,

w których występuje bezrobocie strukturalne, a wymieniane są jako jedna z cech polskiego rynku pracy.

Instrumenty aktywizacji rynku pracy

Obecnie psz mają możliwość aktywizowania rynków pracy poprzez uruchomienie wielu instrumentów. Dobór ich powinien być dostosowany do potrzeb osób będących klientami urzędów pracy zarówno tych indywidualnych, jak i instytucjonalnych. Optymalizacja decyzji na temat stosowanych instrumentów (od maja 2014 r.) – ma być wynikiem działań inicjowanych przez doradców klientów. W urzędach pracy została wyodrębniona grupa pracowników zatrudnionych jako doradcy, których zadaniem jest ustalenie profilu pomocy dla klientów. W przypadku klientów indywidualnych (bezrobotnych) wyróżnia się trzy profile pomocy. W ramach pierwszego przewidziane są usługi z zakresu pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego. Drugi obejmuje wszystkie usługi i instrumenty rynku pracy przewidziane ustawą o promocji zatrudnienia. Trzeci profil pomocy opiera się na włączeniu klientów w realizację Programu Aktywizacja i Integracja, który jest przede wszystkim adresowany do osób długotrwale bezrobotnych. Osoby zakwalifikowane do tego profilu mogą być również skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne.[7] Doradca, ustalając profil pomocy dla klienta, dokonuje analizy jego sytuacji poprzez zdiagnozowanie oddalenia od rynku pracy i gotowości do podjęcia zatrudnienia. Wynik profilowania jest następnie uwzględniany przy formułowaniu Indywidualnego Planu Działania, który zawiera propozycje czynności i instrumentów mających umożliwić bezrobotnemu wejście na rynek pracy.

Wprowadzone w 2014 r. zmiany w obsłudze podmiotów dostrzegane są również w pakiecie usług ukierunkowanych na popytową stronę rynku pracy, czyli przeznaczonych dla przedsiębiorstw. W tym przypadku również za dostarczenie usług odpowiadają doradcy. Obsługa ich ma charakter ciągły, co oznacza, że wyznaczony doradca będzie zajmował się świadczeniem usług na rzecz klienta instytucjonalnego (przedsiębiorstwa) od pierwszego kontaktu do zakończenia współpracy.

Zdaniem zwolenników aktywnej polityki rynku pracy, jej instrumenty powinny być przede wszystkim adresowane do tzw. grup problemowych rynku pracy.[8] W końcu 2014 r. status osoby zaliczanej do tej grupy miało 1594,3 tys. osób. Stanowili oni ok. 90 proc. bezrobotnych zarejestrowanych w PUP. Należy dodać, że liczba bezrobotnych zarejestrowanych w PUP na koniec 2014 r. wyniosła 1825,2 tys.

Jednak nie wszystkie osoby należące do tzw. grup ryzyka były objęte wsparciem publicznym. Z danych zawartych na wykresie 2 wynika, że w roku 2014 liczba bezrobotnych objętych działaniami mieszczącymi się w ramach aktywnej polityki rynku pracy wynosiła 504,9 tys.

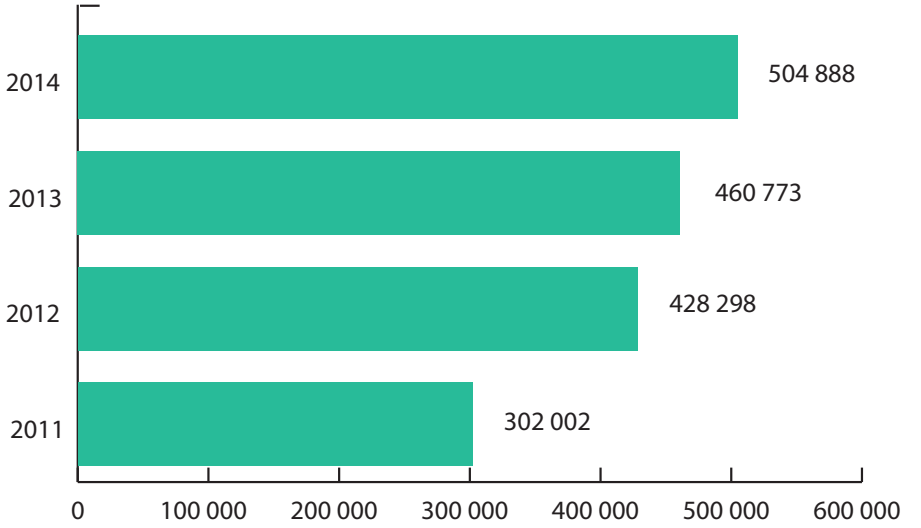
Przyjrzyjmy się instrumentom, które najczęściej stosowano w procesie aktywizacji osób bezrobotnych. Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że najczęściej oferowano im uczestnictwo w stażach pracy. Prawidłowość ta jest dostrzegana we wszystkich latach objętych obserwacją. W 2014 r. odnotowano wzrost odsetka osób objętych stażami prawie o 7 pkt. proc. w porównaniu do danych 2011 r. Celem stażu jest wyposażenie bezrobotnego w umiejętności niezbędne do wykonywania pracy. Ma on również umożliwić zdobycie doświadczenia zawodowego, które najczęściej determinuje decyzje pracodawców o zaangażowaniu kandydatów do pracy. Staż może trwać od 3 do 12 miesięcy w przypadku bezrobotnych, którzy nie ukończyli 30. roku życia, lub do 6 miesięcy dla pozostałych bezrobotnych.

Od 2014 r. skierowanie na staż może otrzymać każdy bezrobotny zarejestrowany w urzędzie pracy. Szczególną formą tego instrumentu są bony stażowe adresowane do osób młodych (do 30. roku życia), które umożliwiają bezrobotnemu odbycie stażu u wybranego pracodawcy pod warunkiem, że zechce on zatrudnić posiadacza bonu po odbytym stażu. Wprowadzenie tego kryterium gwarantuje bezrobotnemu zatrudnienie przez okres 18 miesięcy. Jest to istotne dla osób młodych ze

[7] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU z 2015 r., poz. 149, z późn. zm.).

[8] Z. Wiśniewski, M. Wojdyło-Preisner red., Diagnozowanie stopnia zagrożenia długotrwałym bezrobociem. Teoria i praktyka, Uniwersytet M. Kopernika, Toruń 2014, s. 28.

Wykres 2. Liczba bezrobotnych objętych podstawowymi formami aktywizacji zawodowej



Źródło: Rynek pracy w Polsce rok 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 MPiPS, Warszawa 2012, 2013, 2014, 2015.

Tabela 2. Osoby uczestniczące w programach rynku pracy według form aktywizacji (w proc.)

Formy aktywizacji	Lata			
	2011	2012	2013	2014
Szkolenia	17,8	18,8	18,4	16,5
Prace interwencyjne	9,4	7,4	7,4	6,6
Roboty publiczne	7,5	7,1	7,1	6,5
Prace społecznie użyteczne	16,4	10,9	10,1	8,5
Staże	36,6	41,3	42,2	43,5
Środki na założenie firmy	8,6	9,2	9,8	10,1
Środki na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy	3,5	5,2	5,1	8,3

Źródło: Rynek pracy w Polsce rok 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 MPiPS, Warszawa 2012, 2013, 2014, 2015.

względu cel stażu, którym jest zdobycie doświadczenia zawodowego, a ono, jak już wspomniano, implikuje decyzje pracodawców o zatrudnieniu potencjalnych kandydatów do pracy. Należy jednak podkreślić pewne wady tej formy aktywizacji bezrobotnych tzw. efektu zamknięcia polegającego na mniejszym zaangażowaniu w poszukiwanie pracy osób nią objętych. Osoby odbywające staż nie szukają pracy, bowiem jest to utrudnione ze względu na samą organizację stażu, a ponadto mają nadzieją, że po skończonym stażu pracodawca zaproponuje im dalsze zatrudnienie.

Kolejnym instrumentem najczęściej uruchamianym w ramach aktywnych programów rynku pracy są szkolenia. W 2014 r. osoby objęte tą forma wsparcia stanowiły 16,5 proc. ogółu aktywizowanych. Szkolenia są proponowane przez PUP osobom posiadającym status bezrobotnego poszukującego pracy oraz pracującym, którzy skończyli 45 lat. Mają one na celu wyposażenie osób w nich uczestniczących w wiedzę i umiejętności potrzebne do wykonywania pracy. Okres szkolenia może trwać do 6 miesięcy, a w sytuacjach uzasadnionych programem kształcenia może być wydłużony do 12 miesięcy. Dla osób bez kwalifikacji zawodowych czas szkolenia przewidziano nawet do 24 miesięcy.

Inwestycje w kapitał ludzki w ramach aktywnej polityki rynku pracy są wzmacniane innymi instrumentami, tj. pożyczkami na sfinansowanie kosztów szkolenia, dofinansowaniem do kosztów egzaminów lub kosztów uzyskania licencji, niezbędnych do wykonywania danego zawodu, finansowaniem studiów podyplomowych, organizowaniem przygotowania zawodowego dorosłych, udzielaniem bonów szkoleniowych. Od maja 2014 r. dla osób młodych do 30. roku życia są dostępne tzw. bony szkoleniowe. Posiadanie bonu gwarantuje bezrobotnemu skierowanie na wybrane szkolenie wraz z opłaceniem kosztów ponoszonych w związku z jego podjęciem. Wartość bonu szkoleniowego wynosi do 100 proc. przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu jego przyznania.

Od 2014 r. proces kształcenia ustawicznego jest wspierany nowym instrumentem finansowanym, jakim jest Krajowy Fundusz Szkoleniowy. W tym przypadku PUP udziela pomocy finansowej pracodawcom, którzy zdecydują się na kształcenie pracowników i siebie samych. W latach 2014–2015 środki na kształcenie przewidziano tylko dla osób pracujących, które mają 45 lat i więcej. W kolejnych latach wiek nie będzie już kryterium uwzględnianym przy redystrybucji środków na rozwój zawodowy pracowników.

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż kształcenie zajmuje ważne miejsce w założeniach dotyczących polityki rynku pracy. Może być ono stymulowane za pośrednictwem różnych instrumentów, które są adresowane do wielu grup społecznych.

W celu aktywizacji rynku pracy nie wystarczy zadbać o to, aby ludzie pozostawali doraźnie czynni i nabywali umiejętności umożliwiające zdobycie pracy. Istotne jest ożywienie rynku poprzez wzrost gospodarczy połączony z kreacją miejsc pracy. Dlatego w polityce rynku pracy powinny pojawić się instrumenty zapewniające warunki do tworzenia miejsc pracy. Rolę taką mogą odgrywać prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, refundacja kosztów tworzenia stanowisk pracy, dofinansowanie do samozatrudnienia.

Prace interwencyjne oznaczają zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę. PUP refunduje pracodawcy część kosztów zatrudnienia osoby skierowanej do pracy. Czas zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych wynosi do 6 miesięcy, a w przypadku osób w wieku 50 lat i więcej może być wydłużony do 24 miesięcy. W latach 2011–2014 odsetek bezrobotnych korzystających z prac interwencyjnych uległ zmniejszeniu prawie o 3 pkt. proc. Jako jeden z powodów takiego zmniejszenia wymienia się nałożenie na pracodawcę obowiązku zatrudnienia bezrobotnego przez kolejne 6 miesięcy, ale bez wsparcia finansowego z FP.

Roboty publiczne, podobnie jak prace interwencyjne, były adresowane do niewielkiej grupy bezrobotnych (6,5 proc. w 2014 r.). Uruchomienie ich oznacza zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy do wykonywania prac organizowanych przez powiaty, gminy, niektóre organizacje pozarządowe, a także spółki wodne i ich związki. Pracodawca angażujący bezrobotnego do robót publicznych otrzymuje przez okres 6 miesięcy refundację części kosztów poniesionych na wynagrodzenia w uprzednio uzgodnionej wysokości.[9]

Prace społecznie użyteczne to kolejny instrument, który umożliwia subsydiowanie zatrudnienia szczególnej grupy bezrobotnych. Jest on adresowany do osób niepobierających zasiłku z tytułu bezrobocia, ale tych, którzy są beneficjentami ośrodków pomocy społecznej. Organizowanie tego typu prac jest formą aktywizacji nie tylko zawodowej, ale i społecznej osób będących w trudnej sytuacji na rynku pracy, zaliczanych również do kategorii zagrożonej wykluczeniem społecznym. Opisywany instrument dotyczy aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych, u których często zanikł nawyk wykonywania pracy. Wykonując prace społecznie użyteczne, uczą się one na nowo funkcjonować w środowisku zawodowym, dlatego tygodniowy czas pracy dla nich nie może przekraczać 10 godzin. W 2011 r. tym instrumentem było objętych 16,4 proc. uczestników aktywnych programów rynku pracy, a w 2014 r. odsetek ten obniżył się prawie o połowę (8,5 proc.). Problem, jaki tu się pojawia, dotyczy osób, które są kierowane

[9] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU z 2015 r., poz. 149, z późn. zm.).

do uczestniczenia w tego typu programach. Nie zawsze są to osoby odpowiednio wyselekcjonowane ze względu na poziom motywacji. Innym negatywnym zjawiskiem jest brak odpowiedniej współpracy miedzy ośrodkami pomocy społecznej a urzędami pracy, która dotyczyłaby wspólnych działań w ramach tego typu programów.[10]

Instrumentami wspierającymi i stymulującymi przedsiębiorczość wśród pracodawców i bezrobotnych są środki finansowe przeznaczone na refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy pracodawcom zatrudniającym bezrobotnych i dotacje do zakładania własnej firmy. Refundacja przysługuje pracodawcy, który zatrudni bezrobotnego przez okres co najmniej 24 miesięcy, a wysokość jej nie powinna przekraczać 6-krotnego przeciętnego wynagrodzenia.[11] W latach 2011–2014 odnotowano wzrost odsetka bezrobotnych korzystających z tej formy wsparcia. Stanowili oni od 3,5 proc. do 8,3 proc. ogółu uczestników aktywnych programów rynku pracy. Przyznane środki niejednokrotnie umożliwiały pracodawcom rozwój ich firm, a dla bezrobotnych były szansą do względnie trwałego zatrudnienia.

Innym instrumentem wspierającym przedsiębiorczość, w tym samozatrudnienie, są jednorazowe dotacje na podjęcie działalności gospodarczej. Warunki dotacji były zmieniane i ostatecznie jej wysokość nie przekraczała 6-krotnego średniego wynagrodzenia. W przypadku gdy działalność była podejmowana na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych, wysokość przyznanych bezrobotnemu środków nie mogła przekraczać 4-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka założyciela spółdzielni oraz 3-krotnego dla jednego członka przystępującego do spółdzielni socjalnej.[12] Osoba, która otrzymała jednorazowo wymienione środki, była obowiązana dokonać ich zwrotu, jeżeli prowadziła działalność gospodarczą lub była członkiem spółdzielni socjalnej przez okres krótszy niż 12 miesięcy. W 2014 r. z tego instrumentu skorzystało ponad 10 proc. uczestników aktywnych programów rynku pracy i odsetek ich był o 1,5 pkt. proc. wyższy w porównaniu do danych z 2011 r. Obserwowano zatem wzrost zainteresowania przedsiębiorczością wśród osób bezrobotnych.

Efektywność instrumentów rynków pracy

Przedstawione instrumenty mają charakter powszechny. Uruchomienie ich wiąże się z wykorzystaniem środków publicznych, które należy objąć systematyczną oceną. Wynik powinien dostarczyć informacji o jakości i wartości interwencji publicznej w funkcjonowanie rynku pracy. Ocenę tę jest jednak bardzo trudno przeprowadzić, bowiem interwencje takie są na ogół wieloaspektowe, realizują cele różnych grup interesariuszy. To powoduje, że ich skutki są w niejednorodny sposób odbierane przez podmioty tworzące rzeczywistość społeczno-gospodarczą.

W Polsce pomiar efektów realizowanych programów rynku pracy opiera się na dwóch wskaźnikach ilustrujących tzw. efektywność kosztową i zatrudnieniową.[13] Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej obliczany jest jako relacja liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły działalność na własny rachunek, do liczby osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji.

Wskaźnik efektywności kosztowej obliczany jest jako stosunek kwoty poniesionych wydatków na daną formę aktywizacji do liczby osób, które po zakończeniu udziału w danej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły działalność na własny rachunek. Wymienione miary nie są doskonałe; cechują je pewne wady, które powodują zawyżenie lub zaniżenie uzyskiwanych w rzeczywistości rezultatów. W ciągu ostatnich trzech lat wskaźnik efektywności zatrudnieniowej dla wszystkich instrumentów aktywnej polityki rynku pracy sukcesywnie zwiększał się i w 2014 r. wyniósł 76,2 proc. Oznacza to, że ponad 76 proc. bezrobotnych uczestniczących w programach rynku pracy, po ich

[10] *R. Muster red., Raport: Analiza programu prac społecznie użytecznych w województwie podlaskim, WUP w Białymstoku, Białystok 2012.*
[11] *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU z 2015 r., poz. 149, z późn. zm.).*
[12] *Tamże.*
[13] *L. Calmfors, Active, labor market policy and unemployment – A framework for the analysis of crusial design features, „OECD Economics Studies", 1994, s. 563.*

Tabela 3. Efektywność zatrudnieniowa i kosztowa instrumentów rynku pracy w przekroju województw (w proc. i w zł)

Województwa	Lata							
	2011		2012		2013		2014	
	Efekt zatrudnieniowa	Efekt. kosztowa	Efekt. zatrudnieniowa	Efekt. kosztowa	Efekt. zatrudnieniowa	Efekt. kosztowa	Efekt. zatrudnieniowa	Efekt. kosztowa
Dolnośląskie	57,0	9 504,0	64,6	10 798,7	66,4	11 484,7	78,7	11 668,4
Kujawsko-pomorskie	55,4	9 410,3	58,4	10 469,6	59,3	10 168,4	71,8	10 191,7
Lubelskie	56,2	9 125,7	64,0	10 995,0	73,0	10 716,3	82,2	10 543,4
Lubuskie	68,0	4 048,1	60,0	7 684,0	56,6	10 884,0	76,5	11 214,2
Łódzkie	60,3	9 265,9	62,8	11 605,5	65,8	12 041,6	79,7	11 627,1
Małopolskie	54,7	9 713,5	60,1	10 765,2	62,2	11 754,3	74,4	11 652,4
Mazowieckie	44,7	12 593,8	55,7	13 719,0	63,3	12 978,8	76,8	12 223,4
Opolskie	50,5	8 482,4	52,7	10 254,4	61,6	9 116,5	82,8	9 286,8
Podkarpackie	54,9	9 972,2	63,1	11 274,3	66,7	10 422,1	76,5	11 068,1
Podlaskie	55,9	9 584,6	65,9	10 412,4	66,6	11 001,2	81,2	10 727,8
Pomorskie	62,1	7 460,5	64,0	8 987,6	61,9	10 699,7	77,3	10 952,1
Śląskie	54,6	9 168,9	58,9	10 571,8	60,8	11 342,3	71,5	11 335,5
Świętokrzyskie	53,7	10 043,4	61,5	10 696,1	60,3	10 716,1	73,9	11 076,7
Warmińsko-mazurskie	48,1	9 195,43	52,8	11 126,4	55,0	11 533,6	70,1	11 969,2
Wielkopolskie	66,3	7 602,6	69,7	9 075,6	72,9	9 869,9	81,8	10 289,3
Zachodnio-pomorskie	55,4	8 791,3	61,5	10 067,5	61,7	11 032,2	73,1	11 536,1
Ogółem kraj	55,7	9 020,3	60,9	10 673,7	63,4	11 110,5	76,2	11 174,5

Źródło: Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011, 2012, 2013, 2014 roku, MPIPS, Warszawa 2012, 2013, 2014, 2015.

zakończeniu zostało zatrudnionych. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej jest zróżnicowany w przekroju województw (tab. 3). Można wskazać regiony, w których we wszystkich latach objętych obserwacją jego wartości były wyższe od przeciętnego wskaźnika obliczanego dla kraju, jak np. dolnośląski, lubelski, łódzki, podlaski, wielkopolski. Są również obszary, w których jego poziom był znacznie niższy od średniego, np. województwo warmińsko-mazurskie czy mazowieckie. Różnica pomiędzy województwami osiągającymi najwyższą i najniższą efektywność zatrudnieniową w 2014 r. zmniejszyła się w porównaniu do 2011 r. i dla każdego z tych okresów wynosiła odpowiednio: 12,7 pkt. proc. i 23,3 pkt. proc.

Wysokie wartości wskaźnika efektywności zatrudnieniowej obserwowano na obszarach dobrze rozwiniętych i w regionach o niższym poziomie PKB na jednego mieszkańca. Poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych województw nie jest zatem czynnikiem istotnie determinującym wielkość analizowanego

Tabela 4. Efektywność zatrudnieniowa i kosztowa instrumentów rynku pracy (w proc. i w zł)

Formy aktywizacji	Lata							
	2011		2012		2013		2014	
	Efekt. zatrudnieniowa	Efekt. kosztowa	Efekt. zatrudnieniowa	Efekt. kosztowa	Efekt. zatrudnieniowa	Efekt. kosztowa	Efekt. zatrudnieniowa	Efekt. kosztowa
Szkolenia	43,1	5 777,5	42,5	5 495,0	47,6	5 219,3	55,6	4 418,4
Prace interwencyjne	71,4	6 778,6	74,4	6 626,6	77,5	7 189,7	83,2	6 831,5
Roboty publiczne	53,2	9 454,2	57,3	10 260,3	60,0	11 331,2	72,3	9 333,4
Prace społecznie użyteczne	36,1	1 587,4	33,0	3 319,4	19,0	4 601,5	Bd.	Bd.
Staże	52,6	9 367,6	60,9	10 365,5	65,8	9 622,62	74,1	9530,3
Środki na założenie firmy	100,0	16 881,8	100,0	17 407,7	100,0	19 491,8	100,0	19 667,7
Środki na wyposażenie, doposażenie stanowiska pracy	100,0	16 159,7	100,0	17 355,6	100,0	19 305,6	100,0	19 696,2

Źródło: Źródło: Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011, 2012, 2013, 2014 roku, MPIPS, Warszawa 2012, 2013, 2014, 2015.

wskaźnika. W dużym stopniu na efekty zatrudnieniowe uruchamianych instrumentów mają wpływ psz, ich doświadczenie w wykorzystywaniu poszczególnych form aktywizacji. Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że urzędy pracy coraz lepiej zagospodarowują środki przeznaczone na aktywizację lokalnych i regionalnych rynków pracy, co znajduje odzwierciedlenie we wzroście wskaźników efektywności zatrudnieniowej.

Jaka jest efektywność poszczególnych form aktywizacji rynków pracy w Polsce? Odpowiedzi na tak postawione pytanie dostarczają dane zawarte w tabeli 4. Wskazują one, że efektywność zatrudnieniowa poszczególnych form aktywizacji bezrobotnych jest zróżnicowana. Najwyższą efektywnością zatrudnieniową cechują się działania związane z tworzeniem stanowisk pracy i stymulujące zakładanie własnej firmy. W tych przypadkach wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wynosi 100 proc. Zdaniem badaczy efektywności polityki rynku pracy wskaźnik ten jest zawyżony, co wynika ze sposobu badania, a szczególnie czasu (3 miesiące), jaki się uwzględnia przy wyborze osób poddawanych obserwacji pod kątem efektywności aktywizacji.[14]

Mimo tych uwag, należy podkreślić, że osoby starające się o dotację były na ogół przygotowywane do prowadzenia własnego biznesu poprzez szkolenia. Od tej grupy bezrobotnych wymagano opracowania odpowiedniego planu działalności w celu udowodnienia, że będzie ona rentowna, co mogło mieć wpływ na poziom analizowanego wskaźnika. Również wysoki poziom wskaźnika obserwowany jest w ramach prac interwencyjnych (od 71,4 proc. w 2011 r. – do 83,2 proc. w 2014 r.). Trzeba jednak dokonać pewnego wyjaśnienia dotyczącego dwóch okresów zatrudnienia osoby bezrobotnej zaangażowanej do prac interwencyjnych. Pierwszy dotyczy tzw. okre-

[14] *Z. Wiśniewski, K. Zawadzki red., Efektywność polityki rynku pracy w Polsce, WUP w Toruniu, Uniwersytet M. Kopernika, Toruń 2011.*

su bazowego, w ramach którego pracodawca otrzymuje dofinansowanie do zatrudnienia osoby skierowanej przez urząd pracy i drugi to tzw. okres dodatkowy, który jest wymuszony zapisami ustawowymi dotyczącymi wcześniej udzielanego wsparcia finansowego. W tym przypadku efektywność powinna być mierzona po okresie dodatkowego zatrudnienia. Zrozumiałe jest, że pracodawcy dołożą starań, by zatrudniać pracowników przez narzucony przez ustawodawcę okres, bowiem w przeciwnym razie będą zmuszeni oddać wcześniej uzyskane wsparcie finansowe. Taką samą uwagę można odnieść do instrumentów dotyczących dofinansowania prowadzenia działalności gospodarczej czy doposażenia stanowiska pracy przeznaczonego dla osoby bezrobotnej. Wysoka efektywność zatrudnieniowa wymienionych instrumentów jest pochodną zapisów dotyczących wsparcia udzielanego różnym firmom.

Najmniejszą efektywnością zatrudnieniową cechują się prace społecznie użyteczne. W 2013 r. tylko 19 proc. osób objętych tą formą aktywizacji podjęło zatrudnienie, a w 2011 r. odsetek ten był znacznie wyższy (36,1 proc.). Na niski poziom efektywności tego instrumentu wpływają przepisy definiujące osoby, które mogą z nich korzystać i podmioty organizujące ten rodzaj prac. W programach tych na ogół uczestniczą osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Dla pracodawców są mało atrakcyjnymi kandydatami do pracy ze względu na niski poziom kapitału ludzkiego. Ponadto należy zauważyć, że prace społecznie użyteczne, w przeciwieństwie do prac interwencyjnych, są z założenia likwidowane po zakończeniu programu ze względu na nierynkowy charakter wykonywanej pracy. W tym przypadku automatycznie znika potencjalne miejsce trwałego zatrudnienia, co znajduje odzwierciedlenie w niskich wartościach wskaźnika ponownego zatrudnienia.

Równie niską efektywnością zatrudnieniową cechują się szkolenia. W 2014 r. tylko 55,6 proc. uczestników szkoleń podjęło zatrudnienie (odsetek w latach poprzednich był jeszcze niższy – tab. 4). Zdaniem wielu badaczy wskaźnik ten jest zaniżony podobnie jak i staży. Niski ich poziom występuje w krótkim okresie, co jest spowodowane efektem zamknięcia. W czasie szkolenia (stażu) uczestnik nie szuka pracy, bo bierze udział w programie aktywizacyjnym. Organizacja szkoleń/staży wypełnia jego czas i nie ma on możliwości poszukiwania zatrudnienia. Wyniki różnych badań dają podstawy do innej oceny efektywności tych instrumentów. Wynika z nich, że w perspektywie długookresowej znacznie zwiększają poziom kapitału ludzkiego i szanse na podjęcie pracy.[15]

Koszt ponownego zatrudnienia osób objętych formami aktywizacji zawodowej jest tak samo zróżnicowany, jak poprzednio analizowany wskaźnik. Różnica w kosztach wynika z zasad wsparcia finansowego określonych dla poszczególnych instrumentów rynku pracy. Najwyższe koszty odnotowano dla tych instrumentów, które cechuje najwyższy wskaźnik ponownego zatrudnienia, a najniższy występuje w przypadku szkoleń. Należy dodać, że na rynku usług edukacyjnych jest duża konkurencja instytucji realizujących szkolenia, co może implikować niższe koszty ich organizacji, jakie są podawane w ofercie przetargowej. Usługi szkoleniowe są objęte kontraktacją, urzędy pracy same nie prowadzą szkoleń, zlecają ich realizację instytucjom zewnętrznym w formie konkursowej. Dodatkowo obniżenie kosztu szkoleń mogło być następstwem zwiększenia się wskaźnika efektywności zatrudnieniowej szkoleń.

Najniższe koszty ponownego zatrudnienia odnotowano w województwie wielkopolskim, co mogło być wynikiem wysokich na tym obszarze wskaźników efektywności zatrudnieniowej. Natomiast najwyższe koszty reaktywacji bezrobotnych wystąpiły w województwie mazowieckim, w którym wskaźniki ponownego zatrudnienia były znacznie niższe od wartości obliczonej dla całego kraju.

Podsumowanie

W polskiej polityce rynku pracy coraz większego znaczenia nabiera jej aktywna forma, co znajduje odzwierciedlenie we wzroście środków finansowych przeznaczanych na jej realizację. Źródłem ich jest Fundusz Pracy, z którego środki mogą być rozdysponowane jedynie na cele określone w ustawie o pro-

[15] M. Bukowski red., Zatrudnienie w Polsce w 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy, MPiPS, Warszawa 2008, s. 152.

mocji zatrudnienia, co oznacza, że kierunki i lista możliwych do poniesienia wydatków jest zamknięta. Zasada ta może implikować mniejszą innowacyjność w usługach i w działaniach podejmowanych przez psz na rzecz podmiotów rynku pracy.

Do procesu aktywizacji rynku pracy urzędy pracy najczęściej wybierają instrumenty dające doraźne, krótkookresowe efekty, natomiast rzadziej dokonują inwestycji w rozwiązania skutkujące bardziej trwałymi rezultatami, które ujawniają się z pewnym opóźnieniem. Praktyka ta może zostać utrzymana, bowiem stosowane do oceny programów rynku pracy wskaźniki efektywności będą wpływały na wielkość środków, jakie urzędy pracy będą otrzymywać na aktywizację obsługiwanego rynku pracy. Wskaźniki te będą też decydować o uruchomieniu dodatkowych środków finansowych na nagrody dla pracowników zajmujących się obsługą klientów. Przyjęty sposób rozdziału środków z FP i zasady premiowania pracowników urzędów pracy uniemożliwiają rozliczanie ich z efektów długookresowych, które mają kluczowe znaczenie dla gospodarki i każdego lokalnego rynku pracy. Z tego powodu system oceny efektywności działań mieszczących się w ramach aktywnej polityki rynku pracy powinien ulec zmianie. Należy dążyć do monitorowania trwałości zatrudnienia w dłuższej perspektywie (a nie w okresie 3 miesięcy). Wymaga to jednak wypracowania odpowiedniego sytemu monitorowania i ewaluacji działań podejmowanych przez psz.

Efektywność poszczególnych instrumentów aktywizacji jest zróżnicowana w przekroju przestrzennym. Wysoka jest obserwowana na dynamicznie rozwijających się rynkach pracy i na tych słabszych. Istotny wydaje się sposób implementacji instrumentów znajdujących się w ramach aktywnej polityki rynku pracy. Przykłady z niektórych polskich regionów wskazują, że „niedrogie programy" mogą być efektywne, jeśli zostaną odpowiednio skonstruowane i wdrożone. Ważne jest doświadczenie osób zajmujących się ich opracowaniem i otoczenie psz. Odniesienie sukcesu, jakim jest zwiększenie sprawności działania, wymaga wypracowania sieci kontaktów i partnerstwa w zakresie rozwiązywania problemów rynku pracy. Współpraca psz z podmiotami gospodarczymi, jak i z innymi instytucjami umożliwi efektywną obsługę rynku pracy, przejście z reakcyjnego na proaktywny sposób działania nie tylko wobec bezrobotnych, ale wobec wszystkich pozostałych klientów indywidualnych i pracodawców. Pozwoli to osiągnąć względnie trwałe efekty aktywizacji, korzystne dla podstawowych podmiotów rynku pracy i rynku jako całości.

Bibliografia

T. Boeri, J. Ours, *The Economics of Imperfect Labour Markets*, Princeton University Press, New Jersey, 2008.

J. Boone, J.C. Ours, *Effective active labour market policies*, „Discussion Paper", no 87, Center University of Tilburg, 2004.

M. Bukowski red., *Zatrudnienie w Polsce w 2007, Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, MPiPS, Warszawa 2008.

L. Calmfors, *Active labor market policy and unemployment – A framework for the analysis of crusial design features*, „OECD Economics Studies", no. 563, 1994.

Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku, MPiPS, Warszawa 2012.

Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku, MPiPS, Warszawa 2013.

Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku, MPiPS, Warszawa 2014.

Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku, MPiPS, Warszawa 2015.

E. Kwiatkowski, *Bezrobocie podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002.

M. Misiąg, M. Tomalak, *Finansowanie zadań publicznych służb zatrudnienia*, w: *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, MPiPS, Warszawa 2008.

R. Muster red., *Raport: Analiza programu prac społecznie użytecznych w województwie podlaskim*, WUP w Białymstoku, Białystok 2012.

Rynek pracy w Polsce rok 2011, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012.

Rynek pracy w Polsce rok 2012, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013.

Rynek pracy w Polsce w 2013, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.

Rynek pracy w Polsce w 2014, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2015.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU z 2015 r., poz. 149, z późn. zm.).

Szczegółowe informacje o wydatkach Funduszu Pracy w latach 2006–2014 i plan na 2015 r. http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/szczegolowe-informacje-o-wydatkach-funduszu-pracy-w-latach-2006---2014-i-plan-na-2015-r/:(dostęp: 30.06.2015).

Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, red., *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, WUP w Toruniu, Uniwersytet M. Kopernika, Toruń 2011.

Z. Wiśniewski, M. Wojdyło-Preisner red., *Diagnozowanie stopnia zagrożenia długotrwałym bezrobociem. Teoria i praktyka*, Uniwersytet M. Kopernika, Toruń 2014.

Summary

Local labour market persisting structural problems, i.e. low professional activity, slight movements from passivity to professional activity, long-term unemployment or low professional and spatial mobility dictates changes in labour market policy. Used instruments are characterized by variable efficiency. Activation of the modern labour market requires the introduction of changes in labour market policy. The purpose of this article is to present the instruments of the labour market. Due to the variety of labour market instruments, this article, attempts to order them from the perspective of the needs of the labour market. It also presents frameworks for their analysis and measurement of effectiveness and defines their weaknesses.

Key words

Labour market, instruments of the labour market, active employment policy.

Więcej o autorze

dr **Iwona Kukulak-Dolata**
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Doktor nauk ekonomicznych, wieloletni współpracownik w roli eksperta ds. rynku pracy w Zakładzie Zatrudnienia i Rynku Pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej na Uniwersytecie Łódzkim. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się na zagadnieniach funkcjonowania rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki instytucjonalnej obsługi podmiotów rynku pracy (temat pracy doktorskiej „System pośrednictwa pracy"). Prowadzi badania dotyczące oceny potencjału kwalifikacyjnego podstawowych grup pracowników powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy, monitorowania podejmowanych działań przez urzędy pracy, analizy obszarów współpracy urzędów pracy z pracodawcami. Efektem tych i innych badań jest obszerny dorobek naukowy w postaci publikacji umieszczanych w recenzowanych opracowaniach ekonomicznych o wysokiej randze naukowej.

Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – dwa lata funkcjonowania

Jerzy Kędziora
Konwent Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy

Gdyby urzędy pracy nie były aż tak zbiurokratyzowane, bezrobotni szybciej otrzymywaliby pomoc. Byłaby też ona lepszej jakości.

W ciągu 12 lat funkcjonowania *ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku (DzU z 2016 r., poz. 645 z późn. zm.)* doczekała się już kilkudziesięciu nowelizacji. Do tego obowiązuje w naszym prawodawstwie ponad 30 rozporządzeń i ponad 80 innych ustaw obowiązujących, które muszą znać pracownicy powiatowych urzędów pracy, aby właściwie wykonywć swoje obowiązki. Są to m.in. kodeks postępowania administracyjnego, kodeks cywilny, kodeks pracy, prawo zamówień publicznych, ustawa o finansach publicznych, ustawa o rachunkowości, ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawa o spółdzielniach socjalnych itd.

Chociażby ta wyliczanka pokazuje, jak potężnie zbiurokratyzowane jest działanie publicznych służb zatrudnienia (psz). Rodzi się podstawowe pytanie: gdzie w tym wszystkim jest osoba bezrobotna, która oczekuje konkretnej pomocy w postaci rozmowy, wsparcia przed podjęciem być może nowych wyzwań zawodowych związanych ze zmianą zawodu w powiązaniu z uzyskaniem i ukończeniem nowych kwalifikacji, w przełamaniu niejednokrotnie bariery psychologicznej związanej z nowymi wyzwaniami?

W tej zbiurokratyzowanej machinie, rozdętej do granic absurdu kazuistyce „ginie człowiek" – bezrobotny.

Nałożone na publiczne służby zatrudnienia zadania ustawowe w formie przepisów prawa, które bezwzględnie muszą być stosowane, zajmują 75 proc. czasu, gdyż każde działanie pracowników publicznych służb zatrudnienia musi być udokumentowane. Każda czynność wykonywana wobec osoby bezrobotnej musi mieć odzwierciedlenie w stosownej dokumentacji. Tworzenie tej dokumentacji zajmuje pracownikom 75 proc. ich czasu pracy, czyli – innymi słowy – 25 proc. czasu przeznacza się na działania szeroko rozumianej aktywizacji. Czy te relacje nie powinny być odwrócone? Powinniśmy wszystko robić szybko i sprawnie, by osoba bezrobotna jak najkrócej przebywała w rejestrach urzędów pracy i jak najszybciej wróciła na rynek pracy. Przebywanie przez osoby bezrobotne przez dłuższy okres bez pracy powoduje nieopisane skutki w ich psychice, co przekłada się na utrudniony powrót na rynek pracy.

Zmiany wprowadzone do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z maja 2014 r. wprawdzie wprowadziły szereg nowych rozwiązań, dodano szereg dodatkowych zadań, ale wraz z nimi wydano kilka rozporządzeń i blisko 1000 stron zaleceń i wyjaśnień.

Zapoznanie się z tak ogromną liczbą wyjaśnień i zaleceń przepisów wpisuje się w trend wspomnianej wcześniej nadmiernej biurokratyzacji. A przecież jedną z najważniejszych ustaw, obok ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jest ustawa o finansach publicznych, której stosowanie zapewnia właściwą gospodarkę środkami publicznymi, a do takich zaliczają się środki funduszu celowego, jakim jest Fundusz Pracy

oraz środki Europejskiego Funduszu Społecznego.

Mając to na względzie, może nie trzeba aż tak obarczać urzędów pracy obowiązkami określonymi w ustawach, rozporządzeniach i innych przepisach. Może warto zastanowić się nad odbiurokratyzowaniem i wrócić do wzorca ustawy – dekretu Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami z 1919 r. i na jego podstawie stworzyć ustawę jasną, przejrzystą, trwałą.

Nowelizacja ustawy z 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw weszła w życie 27 maja 2014 r. i wprowadziła bardzo wiele zmian, m.in. profilowanie pomocy kierowanej do bezrobotnych, Indywidualny Plan Działania, Program Aktywizacja i Integracja, zlecanie usług aktywizacyjnych, Krajowy Fundusz Szkoleniowy oraz szereg nowych instrumentów rynku pracy. Istotną kwestią jest mierzenie efektywności działań prowadzonych przez urzędy pracy.

W odniesieniu do **profilowania usług** zgodnie z postanowieniem ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, każda zarejestrowana osoba bezrobotna musi mieć niezwłocznie ustalony profil pomocy, oznaczający właściwy ze względu na potrzeby bezrobotnego zakres form pomocy. Warto tu dodać, że mamy 3 profile pomocy: I profil przewidziany dla osób aktywnych, II profil pomocy przewidziany dla osób wymagających wsparcia oraz III profil pomocy przewidziany dla osób oddalonych od rynku pracy. Niewątpliwie profilowanie pozwala m.in. na uniknięcie wydatków na osoby, które są w stanie same sobie poradzić w powrocie na rynek pracy, a zarazem pozwala na wyodrębnienie osób bezrobotnych faktycznie zainteresowanych i gotowych do podjęcia pracy, co umożliwia skupienie na nich działań doradców klienta i ułatwia ich aktywizację (dotyczy II profilu pomocy).

Największy problem sprawia III profil pomocy, skierowany do osób oddalonych od rynku pracy, przeznaczony dla ludzi, którzy wymagają szczególnej pomocy, ale w praktyce mają na nią małe szanse. Dla tej grupy ustawa przewiduje wąski zakres pomocy, tj. Program Aktywizacja i Integracja, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, programy specjalne, skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne oraz w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe. Są to bardzo trudne w realizacji zadania. Kolejnym utrudnieniem jest brak możliwości realizacji pośrednictwa pracy dla tej grupy osób. Osoby z III profilem pomocy mogą jawnie deklarować, że aktualnie nie są zainteresowane szukaniem pracy np. z powodu leczenia, nałogów, sytuacji rodzinnej. Nie jest to zgodne z ustawową treścią art. 2 ust. 1 pkt 2, że osoba bezrobotna jest zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy.

W praktyce spadek stopy bezrobocia oznacza, że w rejestrach urzędu pozostaje coraz większy odsetek osób bezrobotnych z III profilem pomocy (osoby z I i II profilem szybciej znajdują pracę samodzielnie lub przy wsparciu urzędu). W trakcie prac nad nowelizacją ustawy wraz z grupą osób zgłaszałem wyłączenie III profilu z urzędu i przekazanie tej grupy do działań ośrodków pomocy społecznej. Części klientów III profil umożliwia unikanie legalnego zatrudnienia. W obecnym stanie prawnym staje się też przeszkodą w aktywizacji osób bezrobotnych. Z jednej strony umożliwia unikanie zatrudnienia osobom, które mogą podjąć pracę, z drugiej uniemożliwia otrzymanie skierowania do pracy lub na staż osobom, które są w trudnej sytuacji, ale mimo to chcą podjąć pracę. Można zaryzykować stwierdzenie, że profilowanie raczej utrwala podziały społeczne niż je wyrównuje, prowadzi do stygmatyzacji. Należy dodać, że ta znaczna grupa (III profil) bezrobotnych, pozostająca w rejestrach urzędów pracy ma duży wpływ na osiąganą przez nie efektywność, która została nałożona nowymi przepisami z maja 2014 r. na wszystkie powiatowe urzędy pracy. Tak więc, zasadne byłoby przekazanie tej grupy osób na czas trwania reintegracji społecznej do instytucji pomocy społecznej, gdyż praktycznie urzędy pracy są wobec nich bezradne. Po tym okresie osoby funkcjonujące na marginesie życia społecznego mogłyby wrócić do urzędów pracy i być przez nie aktywizowane. Obecnie urzędy

mają ograniczone możliwości działania wobec osób z ustalonym III profilem pomocy.

Kolejną, nazbyt zbiurokratyzowaną formą jest **Indywidualny Plan Działania (IPD)**. Każdy urząd pracy, w zależności od wielkości, podpisuje rocznie od kilku do kilkunastu tysięcy takich planów, więc można zaryzykować stwierdzenie, że jest to działanie pozorne. Faktycznie plany te nie mają żadnego wpływu na aktywizację osób bezrobotnych, stają się jedynie biurokratycznym obciążeniem. Przygotowanie IPD zabiera urzędnikom wiele czasu, który powinien być wykorzystany na efektywną pracę z osobą bezrobotną. IPD powinien być zawierany wyłącznie wówczas, gdy doradca klienta potrafiący diagnozować sytuację uzna, że jest on niezbędny we współpracy z klientem. Nie powinien być obligatoryjny, ponieważ przy takiej liczbie osób jest to działanie nieefektywne. Należałoby pozostawić większą samodzielność doradcom klienta w ocenie potrzeb poszczególnych osób bezrobotnych i tworzenia IPD, a nie angażować ich czas w biurokratyczne działanie wobec wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych.

Nową formą jest również **Program Aktywizacja i Integracja (PAI)**, realizowany w celu poprawy na rynku pracy sytuacji osób bezrobotnych z ustalonym III profilem pomocy korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Obejmuje działania mające na celu aktywizację zawodową oraz integrację społeczną osób bezrobotnych. Praktyka pokazała, że PAI ma słabe strony, tj.:

- procedura dotycząca uruchomienia programów jest skomplikowana;
- realizacja PAI z ośrodkami pomocy społecznej (OPS) zależy od środków gminy na finansowanie części realizowanej przez OPS, tj. częściowe pokrycie kosztów integracji społecznej (w skali kraju bardzo mała liczba ośrodków pomocy społecznej przystępuje do tej formy działania);
- realizacja PAI z organizacjami pozarządowymi wymaga przeprowadzenia przez PUP procedury wyboru realizatora poprzez otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego z zakresu Programu Aktywizacja i Integracja (PAI) według postanowienia ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku (DzU z 2016 r., poz. 645 z późn. zm.);
- organizacja PAI wymaga zaopiniowania przez powiatową radę rynku pracy, co dodatkowo biurokratyzuje działania;
- realizacja PAI trwa 2 miesiące. Dużą uciążliwością jest wszczynanie procedur na kolejne 2 miesiące i następne dwa do realizacji programu PAI. Ułatwieniem byłoby kierowanie na okres do 6 miesięcy osób, które w większości są długotrwale bezrobotne i społecznie wykluczone, bez konieczności wszczynania ponownych procedur administracyjnych. Ponowne kierowanie do PAI łączy się z biurokratyzacją działań;
- w PAI mogą brać udział jedynie osoby korzystające z pomocy OPS. W profilu III znajdują się również osoby, które nie korzystają z pomocy OPS a mają problemy kwalifikujące je do PAI (np. długotrwałe bezrobocie, nałogi, niski poziom umiejętności komunikacji interpersonalnej).

Należy jednakże mieć na uwadze pozytywy PAI, do których należy:

- połączenie integracji zawodowej i społecznej,
- możliwość dopasowania programu do potrzeb osób skierowanych, np. rozwinięcie umiejętności wyznaczania celów życiowych i zawodowych oraz sposobów ich realizacji, zwiększenie motywacji do aktywnego poszukiwania pracy, rozwinięcie umiejętności komunikacji interpersonalnej, wzrost poczucia własnej wartości i pewności siebie, określenie preferencji zawodowych, zwiększenie odpowiedzialności za podejmowane decyzje wypracowanie umiejętności pracy w grupie, poprawa umiejętności planowania, wzrost samodzielności w działaniu.

Według resortu pracy stosowanie PAI miało pobudzić ośrodki pomocy społecznej, PCPR, NGO do wspólnego działania z urzędami pracy, jednak nie zdaje egzaminu w takim stopniu, jak zakładano przy wprowadzaniu tego zadania.

Znowelizowana ustawa przyniosła również szereg nowych rozwiązań i zmian w zakresie funkcjonowania systemu usług i instrumentów aktywizacji osób bezrobotnych, w tym zawierających nowatorskie rozwiązanie organizujące współpracę publicznych i niepublicznych instytucji rynku pracy, tj.:

- **kontraktowanie zatrudnienia** na poziomie samorządu powiatowego opisane w znowelizowanym art. 61b ustawy;
- **kontraktowanie zatrudnienia** na poziomie samorządu wojewódzkiego, opisane w nowym rozdziale 13c ustawy.

W okresie 2 lat można zauważyć, że zlecanie przez marszałka usług aktywizacyjnych agencjom zatrudnienia odbywa się na bardziej preferencyjnych zasadach niż te, które są zlecane przez samorząd powiatowy. Współpraca z organizacjami pozarządowymi na rzecz rynku pracy w różnych formach jest jak najbardziej wskazana, lecz powinna się odbywać na równych zasadach.

Do niedoskonałości zlecania działań aktywizacyjnych można zaliczyć:

- niską efektywność prowadzonych działań;
- brak dokładnych uregulowań w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dotyczących m.in. wyboru wykonawcy (tylko ogólne zasady);
- niepełne dokumentowanie sposobu postępowania agencji w przypadku przerwań i odmów przez uczestników działań aktywizacyjnych i przejęcie tych postępowań przez urzędy pracy;
- nierówne wymagania wobec PUP i agencji (PUP w aktywizacji musi stosować przepisy i procedury, agencja nastawiona jest jedynie na efekt, np. bez konieczności prowadzenia postępowań wyjaśniających w przypadku odmów propozycji pracy);
- wysoki koszt usługi w przypadku zlecania przez marszałka województwa, np. wypłaty wynagrodzenia (20 proc.) za samo sporządzenie diagnozy skierowanego bezrobotnego, jak i kolejnych 20 proc. za skuteczność zatrudnieniową osiąganą przez zatrudnienie bezrobotnego lub prowadzenie działalności gospodarczej już przez 14 dni.

Do pozytywnych stron zlecania działań aktywizacyjnych można zaliczyć:

- wsparcie urzędu pracy w aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych posiadających ustalony II i III profil pomocy;
- możliwość aktywizowania poprzez pośrednictwo pracy osób z III profilem pomocy;
- inne nastawienie klientów do ich aktywizacji proponowanych przez agencje zatrudnienia, niepostrzeganie ich jako instytucji.

Kolejną nową formą wprowadzoną nowelizacją przedmiotowej ustawy z 2014 r. jest **Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS)**. W założeniu utworzenia KFS było zapobieganie utracie zatrudnienia przez osoby pracujące z powodu kompetencji nieadekwatnych do wymagań dynamicznie zmieniającej się gospodarki. Tymczasem żaden przepis prawa nie uzależnia przyznania środków z KFS od posiadanych przez pracowników kwalifikacji czy ich adekwatności do potrzeb rynku pracy ani charakteru wnioskowanego do sfinansowania szkolenia i jego przydatności w dalszym zatrudnieniu. Kwestia ta pozostaje do wyłącznego uznania starosty, w imieniu którego działa dyrektor powiatowego urzędu pracy.

Należy zauważyć, że ani przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ani przepisy rozporządzenia wykonawczego nie regulują wielu zagadnień związanych z KFS, pozostawiając spory obszar do uregulowania w umowach zawieranych przez dyrektora powiatowego urzędu pracy z pracodawcami. Mając na względzie zasady racjonalności i gospodarności przy wydatkowaniu środków publicznych, do przestrzegania których zobowiązują przepisy ustawy o finansach publicznych, urzędy pracy muszą pamiętać, aby wydatki były dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad określonych w tej ustawie. Nadmierna uznaniowość w finansowaniu tych kosztów wydaje się niepożądana, a co istotniejsze – może prowadzić do naruszenia zasad określonych w ustawie o finansach publicznych.

Przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i rozporządzeń wykonawczych do niej nie regulują charakteru szkolenia, które może być sfinansowane ze środków KFS. Czy mogą to być wyłącznie szkolenia, które kończą się nabyciem umiejętności i kwalifikacji potwierdzonych zdanym egzaminem lub uzyskanym zaświadczeniem? Wątpliwości budzi w szczególności finansowanie ze środków KFS szkoleń o charakterze motywacyjnym, z zakresu kształtowania osobowości, coachingu itp.

Przepisy prawa nie regulują także prawnej możliwości finansowania z KFS szkoleń w przypadku, gdy obowiązek ich przeprowadzenia i pokrycia kosztów obciąża pracodawcę (np. szkolenia z zakresu bhp).

Wątpliwości prawne budzi także maksymalna kwota, która zgodnie z art. 69b ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy może zostać przyznana na sfinansowanie kosztów szkolenia jednego pracownika. W sytuacji ograniczonej ilości środ-

ków budżetowych na finansowanie szkoleń z KFS i bardzo dużego społecznego zainteresowania kwota 300 proc. przeciętnego wynagrodzenia w danym roku na jednego uczestnika wydaje się zbyt wysoka. Jednocześnie właściwe byłoby wprowadzenie maksymalnej kwoty godzinowej możliwej do dofinansowania z KFS, gdyż analiza składanych wniosków wskazuje, że występuje zawyżanie kosztów szkoleń ogółem, a także kosztów godzinowych szkoleń.

Przepisy prawa nie zawierają wymogu, aby środki KFS na kształcenie pracownika mogły być przyznane tylko w przypadku zatrudnienia go w pełnym wymiarze czasu pracy. Przyjęcie takiego rozwiązania wydaje się jednak słuszne z uwagi na realizację zasady racjonalności i gospodarności w dysponowaniu środkami publicznymi. Ze względu na ograniczoną ilość środków na finansowanie szkoleń z KFS bardziej uzasadnione wydaje się sfinansowanie kosztów szkolenia pracownika zatrudnionego na pełny etat.

W celu zagwarantowania odpowiedniej jakości usług świadczonych przez firmy szkoleniowe oraz uniknięcia zlecania przez pracodawców usług firmom szkoleniowym według kryteriów nieobiektywnych (firmom powiązanym osobowo, kapitałowo, utworzonym na potrzeby organizacji konkretnego szkolenia itp.) pożądane wydaje się wskazanie, aby firma organizująca szkolenie z KFS posiadała aktualny wpis do Rejestru Instytucji Szkoleniowych prowadzonego przez wojewódzki urząd pracy.

Postulowane również byłoby jednoznaczne uregulowanie kwestii dotyczącej szkoleń pracowników i pracodawców w jednostkach sektora finansów publicznych. Ani postanowienia przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ani przepisy rozporządzenia wykonawczego nie zawierają literalnego zakazu finansowania pracodawcy należącemu do sektora finansów publicznych kosztów szkoleń z KFS. Niemniej jednak minister rodziny, pracy i polityki społecznej w swoich wyjaśnieniach zaleca powiatowym urzędom pracy daleko idącą ostrożność i rozwagę, a nadto zaleca kierowanie tego typu wniosków na posiedzenia powiatowych rad rynku pracy w celu ich zaopiniowania. Nadto zwraca uwagę fakt, że w razie ewentualnego dochodzenia zwrotu środków z KFS w niektórych przypadkach byłoby to niemożliwe z uwagi na tożsamość podmiotową po obu stronach sporu.

Rozstrzygnięcie przedstawionych wątpliwości jest szczególnie ważne z uwagi na publiczny charakter środków z KFS i podleganie przez powiatowe urzędy pracy przepisom ustawy o finansach publicznych. Ponadto uregulowanie w przepisach bezwzględnie obowiązujących aktów prawnych zasad dotyczących finansowania szkoleń pracowników i pracodawców z KFS powinno usprawnić współpracę powiatowych urzędów pracy z pracodawcami.

Wprowadzono też wiele nowych form aktywizacji – **nowe instrumenty rynku pracy**, co jest korzystne, lecz zachodzi pytanie: czy znów nie narzuca się odgórnie w pewnych programach (mam na uwadze rezerwy ministra rodziny, pracy i polityki społecznej) stosowania określonych instrumentów i form aktywizacji zawodowej?

W całym kraju wszyscy muszą robić to samo. Obserwujemy natomiast, że pewne formy aktywizacji (instrumenty) w jednych powiatach mają duże wzięcie, ale również widzimy, że te same formy nie cieszą się zainteresowaniem w innych powiatach. Różna jest sytuacja gospodarcza i demograficzna w poszczególnych powiatach (np. ujemny przyrost naturalny, mały odsetek osób młodych lub znaczna liczba osób w wieku powyżej 50/55+).

Dobrą propozycją byłoby pozostawić stosowanie instrumentów rynku pracy urzędom pracy, które wiedzą najlepiej, jakie formy są najbardziej potrzebne i ile ich potrzeba w danym powiecie. Nie wszystkie formy dobre w jednej części kraju muszą się cieszyć takim samym powodzeniem w innych częściach kraju.

Przykładem nowego zadania jest świadczenie aktywizacyjne, które ze względu na prawne uwarunkowania i uzyskanie tego programu przez pracodawcę jest bardzo trudne. Można w prosty sposób zmienić ten zapis, aby łatwiej było realizować to zadanie. Zgodnie z art. 60b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy świadczenie akty-

wizacyjne może być przyznane pracodawcy za zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka lub osoby bezrobotnej, która sprawuje opiekę nad osobą zależną. Wymienione osoby muszą spełniać jeszcze jeden warunek: w okresie 3 lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotne zrezygnowały z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną. Ten warunek jest szczególnie trudny do spełnienia, gdyż osoby mogły rezygnować z pracy ze względu na wychowywanie dziecka lub sprawowanie opieki nad osobą zależną, ale nie będzie to uwzględnione w świadectwie pracy, gdyż nie jest to powód rozwiązania stosunku pracy zgodnie z kodeksem pracy. Większość tych osób rezygnowała z kolejnej umowy o pracę lub też wypowiadała stosunek pracy lub rozwiązywała umowę w ramach porozumienia stron. Są też przypadki zwolnienia przez pracodawcę takiej osoby. Badanie tego warunku przysparza wiele trudności urzędom pracy. Artykuł 60 ust. 1 mógłby zatem otrzymać brzmienie, które nie będzie wymuszało sprawdzania powodu rezygnacji z zatrudnienia, tj. wystarczy tylko wskazanie w ustawie, że osoba była zatrudniona lub wykonywała inną pracę zarobkową. Należy mocno zaakcentować, że wychowywanie dziecka przez kilka lat lub sprawowanie opieki nad osobą zależną już samo w sobie niesie oddalenie od rynku pracy i trudny powrót do aktywności zawodowej.

Kolejną nowością wprowadzoną nowelizacją przedmiotowej ustawy jest **mierzenie efektywności działań** powiatowych urzędów pracy.

Zadaniem publicznych służb zatrudnienia wprowadzonym nowelą ustawy jest przede wszystkim wsparcie pracodawców w utrzymaniu miejsc pracy oraz zapobieganie procesowi oddalania się osób bezrobotnych od rynku pracy.

Tak więc miarą skuteczności naszych działań nie jest jedynie osiąganie efektywności zatrudnieniowej. Równie istotne jest budowanie ścisłej i długofalowej współpracy z pracodawcami, umożliwiającej szereg działań aktywizujących wobec osób bezrobotnych, której efekty nie zawsze są możliwe do odzwierciedlenia w ilościowych statystykach podjęć pracy.

Wydaje się, że mierzenie efektywności działań powiatowych urzędów pracy powinno być realizowane, wymaga to jednak doprecyzowania, wypracowania wręcz konkretnych rozwiązań technicznych, indywidualizacji oraz uwzględnienia zróżnicowania sytuacji na regionalnych i lokalnych rynkach pracy oraz śledzenia dynamiki zjawisk na tych rynkach. Wspomniane czynniki mogą powodować, że niesłychanie trudno będzie wypracować obiektywne, sprawiedliwe, jednolite i stałe poziomy wymaganej efektywności zatrudnieniowej w skali całego kraju. Niemniej jednak, moim zdaniem, należy podjąć trud wypracowania odpowiednich zasad. Nie można natomiast efektywności sfery społecznej traktować na równi z mierzeniem efektów pracy w korporacjach.

Powiatowe urzędy pracy działają w niezwykle zróżnicowanym otoczeniu ekonomiczno-społecznym, co przekłada się na ich możliwości i osiągane efekty z przyczyn od nich niezależnych. Należy podkreślić, że efektywność urzędu nie jest zależna jedynie od pracowników publicznych służb zatrudnienia. Duży wpływ na nią mają kwalifikacje, poziom wykształcenia, umiejętności, doświadczenie zawodowe i wiek osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie.

Jednocześnie należy jeszcze raz podkreślić, że na osiągnięcie efektów zatrudnieniowych duży wpływ ma również struktura bezrobotnych zarejestrowanych w poszczególnych urzędach pracy. Im więcej osób o niskich kwalifikacjach i w wieku 50+, tym trudniej osiągnąć dobry wskaźnik efektywności zatrudnieniowej. Jest to kolejny element, który należy uwzględnić przy określaniu wskaźników zatrudnieniowo-kosztowych.

Niewątpliwie pierwszą zmianą, którą należy wprowadzić, jest termin podawania do wiadomości urzędów pracy wartości średniej wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej na dany rok na początku roku kalendarzowego. Najbardziej prawidłowe było-

by określenie nie jednego wskaźnika na cały kraj, lecz podzielenie ich według zróżnicowanej sytuacji na poszczególnych lokalnych rynkach pracy, np. zróżnicowanie urzędów pracy według stopy bezrobocia. Zmiana ta spowoduje, że urzędy pracy będą wiedziały do czego dążyć w danym roku i jakie mają podejmować działania, aby określony wskaźnik osiągnąć lub go podwyższyć.

Wiadomo, że działamy w sferze społecznej, gdzie są rożne sytuacje, nie zawsze dające wprost efekt zatrudnieniowy. Trudno mierzyć kwestie społeczno-ekonomiczne w sposób prosty dla zasad ekonomii gospodarki rynkowej. Nie jesteśmy zakładami pracy, gdzie wkład równa się zyskowi (wynikowi).

Ponadto nasuwa się pytanie: czy sferę społeczną, nad którą czuwa państwo, należy rankingować? Mamy świadomość, że powierza się nam środki publiczne, które musimy rozsądnie zagospodarowywać, ale wystarczające wydaje się stosowanie ustawy o finansach publicznych, która perfekcyjnie dyscyplinuje nasze działania.

Należy też zwrócić uwagę na zapis czasowy określony w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dotyczący przekazywania środków z Funduszu Pracy z przeznaczeniem na **finansowanie kosztów wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenie społeczne pracowników urzędu pracy pełniących funkcje doradców klienta.**

Obecnie finansowanie pracowników publicznych służb zatrudnienia trwa do 31.12.2017 r. Już dziś należy podjąć działania, aby ten okres przedłużyć, gdyż opóźnienia w tej kwestii odbiją się na jakości usług świadczonych przez psz, a także zmniejszą efektywność działań, która jest bardzo ważna, bo poprawia trudną sytuację w kraju i hamuje wzrost bezrobocia.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że samorządy powiatów nie będą dysponować środkami finansowymi, aby zatrudnić wykwalifikowanych doradców klienta po zakończeniu finansowania ich zatrudnienia z Funduszu Pracy.

Na koniec moich rozważań chcę poruszyć jeszcze dwie kwestie. Pierwsza dotyczy działań związanych z wprowadzeniem zmian w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które muszą przebiegać równolegle ze zmianami w ustawie o pomocy społecznej. Zmiana ustawy o pomocy społecznej jest niezbędna, gdyż obecnie bezrobotni nie są zainteresowani podjęciem legalnej pracy za płacę w wysokości minimalnego wynagrodzenia – 1850,00 zł brutto oferowanego przez urząd pracy, gdyż mogą otrzymać świadczenia z pomocy społecznej niejednokrotnie przewyższającej tę kwotę. W takiej sytuacji nie dziwi, że osobom bezrobotnym nie opłaca się pracować, nawet biorąc pod uwagę sankcje za odmowę przyjęcia propozycji pracy.

Wprowadzenie zmian w systemie pomocy społecznej należy przeprowadzić w taki sposób, aby zakres pomocy społecznej był uzależniony od faktycznie podejmowanych działań na rzecz zmiany sytuacji przez podopiecznego, a nie od wykazania się zaświadczeniem o pozostawaniu w ewidencji osób bezrobotnych i brakiem dla nich ofert pracy. Innymi słowy: trzeba wspomagać tych, którzy podejmują pracę i nie potrafią związać końca z końcem, a nie płacić często wysokie świadczenia za bezczynność, bo tak stanowią przepisy ustawy o pomocy społecznej.

Niewątpliwie trzeba zdecydowanie zmienić tę sytuację i jednocześnie znowelizować ustawę o pomocy społecznej, gdyż w obecnej wersji jest ona demotywująca dla osób bezrobotnych i daje możliwości funkcjonowania bez konieczności podjęcia pracy i życia zawodowego.

Należy wskazać, że transfery socjalne są przyczyną biedy i ludzie zamiast pracować przyzwyczajają się do darmowej pomocy, niczym do „manny z nieba". Dopiero kategoryczne ograniczenie finansowego wsparcia w połączeniu z bezwzględną egzekucją starań o pracę za otrzymaną pomoc spowoduje zanikanie tzw. dziedziczenia bezrobocia i ubóstwa – biednych ubędzie i wyjdą z pułapki bezczynności.

Druga kwestia dotyczy zmian w systemie oświaty. Niezbędne są zmiany w szkolnictwie zawodowym dotyczące podniesienia jego rangi, dualnego systemu kształcenia oraz obowiązkowego prowadzenia zajęć przez doradcę zawodowego w gimnazjum. Oprócz zmian

w szkolnictwie zawodowym potrzebne są zmiany w szkolnictwie wyższym polegające głównie na ograniczeniu przyjmowania studentów na kierunki, które nie dają większych szans na podjęcie pracy. Większą aktywnością powinny wykazywać się akademickie biura karier. Zmiany te mogą w znacznym stopniu wpłynąć pozytywnie na rynek pracy.

Podsumowując, należy pozytywnie ocenić rozwiązania przyjęte w nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z maja 2014 r. Jednocześnie trzeba wziąć pod uwagę wskazane niedoskonałości i dążyć do wprowadzenia takich zmian, które doprowadzą do zmniejszenia zbiurokratyzowanych czynności podejmowanych przez pracowników publicznych służb zatrudnienia oraz zwiększą efektywność ich działań wobec osób bezrobotnych służących zwiększeniu aktywizacji zawodowej i szybkiemu powrotowi na rynek pracy.

Summary

The aim of this article is to summarize the situation on the labour market twelve years after the implementation of the Amendment of the Act on Promotion of Employment and Labour Market Institutions. Over the last 12 years, the Act on Promotion of Employment and Labour Market Institutions has been amended tens of times. To perform their duties correctly, the staff of labour offices needs to be acquainted not only withe the latest version of the act, but also with over 30 ordinances and 80 other acts. As a result, their work is highly bureaucratic and less effective when it comes to actually helping the unemployed in finding jobs. The amendment of 2014 itself has added over 1000 pages of recommendations and explainations that make the work of clerks even more complicated. Although it has also implemented many useful solutions, it should be considered to lessen the bureaucratic load of the amendment to make the work of labour offices workers more effective in helping the unemployed.

Key words

labour market, Act on Promotion of Employment and Labour Market Institutions, amendments, bureaucracy

Więcej o autorze

Jerzy Kędziora

Konwent Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy

Jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji (prawo) Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Wiedzę prawniczą uzupełniał i poszerzał na studiach podyplomowych, kolejno w zakresie: organizacji i zarządzania przedsiębiorczością, integracji europejskiej i doradztwa zawodowego, zarządzania zasobami ludzkimi. Od 25 lat zajmuje się problematyką rynku pracy i szeroko pojętą polityką społeczną, współuczestniczył w tworzeniu struktur publicznych służb zatrudnienia i do chwili obecnej bierze aktywny udział w usprawnianiu ich pracy. Uczestniczy także w pracach związanych m.in. ze zmianami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Od 2000 roku Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Chorzowie (woj. śląskie). Od 2011 roku Przewodniczący Konwentu Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy Województwa Śląskiego i od 3 kadencji pełni również funkcję Przewodniczącego Ogólnopolskiego Forum Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy.

Bezrobocie na wsi w okresie 2011–2016 (maj)

Agnieszka Ziomek
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Na polskiej wsi zmiany na rynku pracy przebiegają wolniej. Bezrobocie jest tu w większym stopniu trwałe i mniej elastyczne, a rynek pracy dotkliwie odczuwa zmiany gospodarcze.

Obszary wiejskie zajmują tereny 93,1 proc. powierzchni kraju. Ludność zamieszkała na wsi stanowi ok. 39 proc. ludności w Polsce. To 1/3 mieszkańców kraju. Społeczeństwo jest zatem zdominowane przez ludność zamieszkałą w miastach, przy czy miasta stanowią mniej niż 10 proc. powierzchni. Istotne jest także, by zauważyć, że według prognozy demograficznej Głównego Urzędu Statystycznego na wsi będziemy obserwować wzrost liczebności populacji, przy stałym ubytku ludności w miastach. Tendencja ta utrzyma się do 2035 r. Wzrastaniu liczby mieszkańców wsi towarzyszy odwrócenie tendencji migracyjnej, tj. w ostatnich 5 latach obserwujemy dodatnie saldo napływu ludności na wieś. Nie zmniejsza się jednakże odpływ z obszarów wiejskich ludności za granicę. Wciąż bardziej atrakcyjne wynagrodzenie jest magnesem motywującym do wyjazdów. Więcej jest natomiast wyjazdów na pobyt czasowy niż stały. Dla wsi korzystnie przedstawia się bilans populacji. W grupach osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym utrzymuje się wyższy odsetek mieszkańców na wsi niż w miastach, są to różnice 3,2 pkt. proc. dla grupy w wieku przedprodukcyjnym i 1,2 pkt. proc. dla grupy w wieku produkcyjnym. Niższy jest natomiast odsetek osób starszych i wynosi on na wsi 17 proc., a w miastach 21,3 proc.

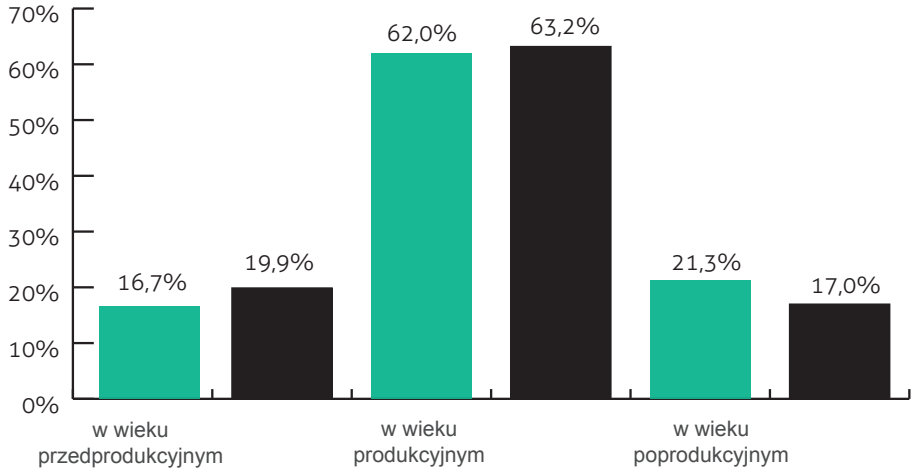
Na polskiej wsi zmiany na rynku pracy przebiegają wolniej. Osłabieniu koniunktury towarzyszy przyrost bezrobocia, ale tendencja ta występuje z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Poprawa dynamiki gospodarczej widoczna jest na rynku pracy na wsi także nieco później niż w miastach. Podobne zjawisko występuje w kraju w szerszym zakresie i obejmuje obszary pozaaglomeracyjne wraz z miastami małej i średniej wielkości. Bezrobocie na wsi jest zatem w większym stopniu trwałe i mniej elastyczne, a rynek pracy dotkliwie odczuwa zmiany gospodarcze.

W maju 2016 r. było 641,7 tys. osób bezrobotnych zamieszkałych na wsi. W porównaniu do danych z roku 2015 w tym samym okresie było ich więcej o 86,6 tys. W latach od 2012 r. do maja 2016 r. liczba osób bezrobotnych ogółem oraz bezrobotnych na wsi zmniejszała się. Słabnie niestety dynamika tego spadku. Widać, że najwyższa dynamika spadku bezrobocia na wsi przypadła na rok 2014 i wyniosła 15 proc. (w miastach – 15,8 proc.). W roku 2015 spadek bezrobocia na wsi był niższy i wówczas wyniósł 13,9 proc. (w miastach – 14,9 proc.). Na koniec maja 2016 r. dynamika ta wyniosła 8 proc. na wsi (w miastach – 5 proc.). W latach 2014 i 2015 w porównaniu do zmian bezrobocia na wsi jego spadek w miastach był silniejszy, jednak stale utrzymuje się tendencja spadkowa bezrobocia na wsi.

Bezrobotni zamieszkali na wsi stanowią 43––45 proc. ogółu zarejestrowanych bezrobotnych. Zmiany w udziałach liczby bezrobotnych są pochodną zjawisk gospodarczych. W roku 2012 udział bezrobotnych w miastach podniósł się z 55 proc. w 2011 r. do 56 proc. w 2012 r., tymczasem udział bezrobotnych na wsi zmalał z 44 proc. w roku 2011 do 43 proc. w roku 2012. W pozostałym okresie poziom bezrobotnych na wsi powrócił do poziomu 44 proc.

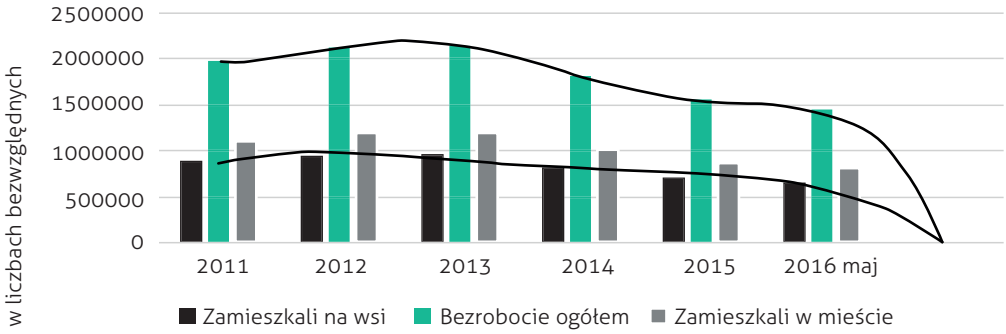
Najwyższy poziom bezrobocia występuje w regionach wschodnim i północnym kraju, przy tym regiony podkarpacki, lubelski oraz małopolski cechuje najwyższy poziom liczby

Wykres 1. Struktura wiekowa mieszkańców wsi



Źródło: GUS.

Wykres 2. Zarejestrowani bezrobotni według miejsca zamieszkania w latach 2011–2016



Źródło: GUS.

zarejestrowanych bezrobotnych. W I kwartale roku 2016 poziom bezrobocia na wsi wyniósł: w podkarpackim – 78,5 tys. osób, lubelskim – 60,9 tys. osób oraz małopolskim – 64,7 tys. osób. Regiony te należą do najbardziej zaludnionych obszarów wiejskich kraju. W regionie podkarpackim 60 proc. ludności to mieszkańcy wsi, a w regionach lubelskim i małopolskim mieszkańcem wsi jest co druga osoba.

Charakterystyczna dla ludności mieszkającej na wsi jest struktura źródeł utrzymania. Dochodem z działalności rolniczej wykazuje się 48 proc. mieszkańców wsi. Zatem większość mieszkańców wsi to tzw. ludność bezrolna, która znajduje się w najgorszym położeniu na rynku pracy, szczególnie na obszarach wiejskich oddalonych od centrum aglomeracyjnego. Dla ludności zamieszkującej wieś i położonej z dala od centrum aglomeracyjnego nadal za mało jest miejsc pracy w miejscu zamieszkania, jednak można spodziewać się, że rozwój obszarów wiejskich w kolejnych latach spowoduje poprawę tej sytuacji. Pochodną stanu na rynku pracy na wsi są dojazdy do pracy. Najwyższe wartości tego wskaźnika występują w gminach wiejskich. Z gmin wiejskich położonych blisko miast liczba mieszkańców dojeżdżających do pracy osiąga 40 proc. Wśród regionów o najwyższych wskazaniach parametru najemnej ludności dojeżdżającej do pracy są województwa śląskie, lubelskie, podkarpackie i małopolskie, gdzie też odnotowano najwyższe wskaźniki osadnictwa na obszarach wiejskich.

Bezrobocie na wsi zmienia się między innymi wskutek dostępnych ofert pracy. Ich liczba rośnie, ale głównie w miastach. Poprawie sytuacji osób zamieszkałych na wsi najbardziej służyć będzie rozwój rynku pracy, a w następstwie zwiększanie się liczby ofert pracy na obszarach wiejskich.

Na rynku trudno o dobrych pracowników – wyniki 30. edycji sondażu Instytutu Badawczego Randstad i TNS Polska

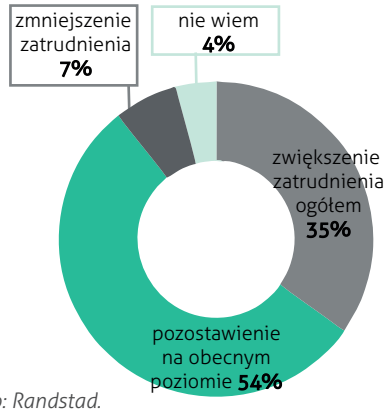
Randstad Polska

Przeszło co siódma działająca w Polsce firma ma w swoich zasobach kadrowych przybyszy zza południowo-wschodniej granicy – pokazuje najnowsza edycja badania Randstad „Plany pracodawców". Tylko 6 proc. badanych przedstawicieli przedsiębiorstw wskazuje, że atutem Ukraińców są niższe wymagania, za to aż 38 proc. widzi w nich szansę na zapełnienie swoich wakatów.

Poprzednia edycja badania „Plany Pracodawców" – realizowanego przez firmę doradztwa personalnego Randstad – była rekordowa pod względem liczby deklarowanych rekrutacji w ciągu najbliższych 6 miesięcy. Nabór sygnalizowało 36 proc. badanych, a tylko 6 proc. zapowiadało zmniejszenie swoich zespołów. Najnowsze wyniki z maja 2016 r., będące plonem pracy ankieterów, pokazały, że zamiar zatrudniania nowych ludzi planuje 35 proc. ankietowanych. Wynik ten jest zatem tylko o 1 pkt. proc. niższy od danych z poprzedniego kwartału, ciągle pozostaje nie tylko jako rekordowy w historii badania, ale w ogóle wskazuje drugi najwyższy poziom tego wskaźnika od pierwszej edycji „Planów Pracodawców".

– *Na rynku pracy utrzymuje się optymizm pracowników, a pracodawcy choć chcą coraz więcej zatrudniać, zaczynają już odczuwać problemy ze znalezieniem odpowiednich kandydatów do pracy, a nawet w ogóle chętnych do podjęcia pracy. Według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności GUS w I kw. 2016 r., mieliśmy niemal 360 tys. wolnych miejsc pracy w gospodarce. To o 26,5 proc. więcej niż przed rokiem i niemal 30 proc. więcej niż w poprzednim kwartale* – komentuje Grzegorz Baczewski, dyrektor Departamentu Dialogu Społecznego i Stosunków Pracy Konfederacji Lewiatan. – *Sądząc po wynikach ankiet „Planów Pracodawców", wolnych miejsc pracy jeszcze dużo przybędzie. Ponad 82 proc. wakatów pochodziło z sektora prywatnego, co wskazuje na rynkowy i koniunkturalny charakter wzrostu popytu na pracę.*

Wykres 1. Plany zmiany poziomu zatrudnienia w firmach w okresie najbliższych 6 miesięcy



Źródło: Randstad.

O zwiększaniu zatrudnienia najczęściej myśleli przedsiębiorcy działający we wschodniej i centralnej części kraju (38 proc. i 37 proc. deklarowało plany rekrutacji). Dla porównania: w regionie północnym i południowym takich wskazań było 33 proc., a w zachodnim – 34 proc.

W obszarze branż i sektorów największe plany zwiększania zatrudnienia – na poziomie 37–38 proc. – zakładali przedstawiciele firm przemysłowych, budownictwa, handlu i napraw oraz transportu, gospodarki magazynowej i łączności.

– *Rynek pracy w ostatnim czasie należy przede wszystkim do sektora usług dla biznesu – Business Service Sector. To dziś, jak wynika z nowego raportu PAIiIZ, najszybciej rozwijający się i gene-*

Wykres 2. Planowane zmiany poziomu zatrudnienia w firmach w okresie najbliższych 6 miesięcy – porównanie między branżami (w proc.)

Źródło: Randstad.

rujący najwięcej miejsc pracy obszar polskiej gospodarki – podkreślił prezes Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Bartłomiej Pawlak. – *W 852 ośrodkach tego typu pracuje już 193 tysiące osób. Możemy więc śmiało mówić, że Polska stała się ważnym w skali globalnej graczem sektora BSS, co potwierdzają także m.in. wyniki badania Randstad* – zauważył. – *Według Instytutu w najbliższym półroczu aż 1/3 firm planuje zwiększyć zatrudnienie, a największy wzrost liczby pracowników planuje aż 50 proc. firm należących właśnie do sektora SSC/BPO* – zaznaczył szef PAIiIZ.

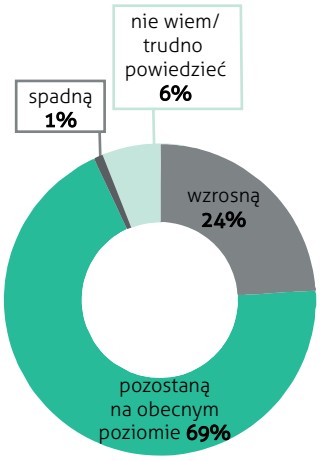
Wynagrodzenia w górę

Wyniki najnowszego badania pokazują, że 24 proc. firm zakłada, iż w ciągu najbliższego półrocza zaproponuje podwyżki wynagrodzeń. Jest to o 6 pkt. proc. mniej niż w poprzedniej edycji, ale warto podkreślić, że pomimo tego, był to rekordowy maj w historii badania. Jednocześnie tylko 1 proc. badanych podmiotów gospodarczych zapowiadało, że rozważa cięcia pensji – tylko raz w historii Planów Pracodawców (w listopadzie 2015 r.) tak niewielki odsetek ankietowanych przewidywał obniżki wynagrodzeń.

– *Rekordowy od pół roku apetyt pracodawców na zwiększanie zatrudnienia zderza się coraz częściej z trudnościami firm w pozyskaniu odpowiednich osób. Pula kandydatów nie rośnie tak szybko, co prowadzi do sytuacji, w której pracodawcy są zmuszeni rozważać zwiększanie wynagrodzeń nawet poza głównym sezonem podwyżek na przełomie roku, aby przekonać najbardziej poszukiwanych kandydatów, ale też nie dopuścić do odpływu najlepszej kadry* – podkreśla Agnieszka Bulik, dyrektor ds. prawnych i public affairs Randstad. – *Jeszcze co najmniej do końca roku możemy się spodziewać wzrostu rotacji pracowników, wabionych atrakcyjniejszymi zarobkami oferowanymi przez nowych pracodawców.*

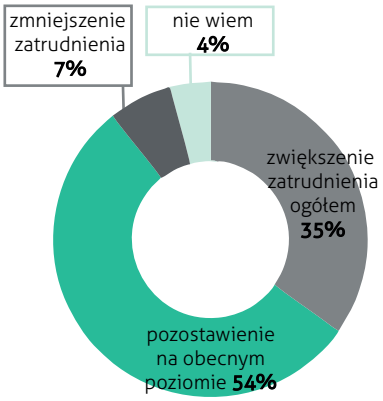
Podwyżki planowało najwięcej firm spośród tych działających w regionie północnym i centralnym (po 27 proc.), w środku stawki były regiony południowy (23 proc.) i wschodni (22 proc.), a na końcu Polska Zachodnia (20 proc.). Najczęściej o zwiększaniu wynagrodzeń wspominali przedstawiciele sektora przemysłowego (31 proc.), obsługi nieruchomości i firm oraz pozostałej działalności usługowej (po 26 proc.).

Wykres 3. Planowane zmiany poziomu wynagrodzeń w okresie najbliższych 6 miesięcy



Źródło: Randstad.

Wykres 4. Planowane zmiany wynagrodzenia w branżach w ciągu najbliższych 6 miesięcy



Źródło: Randstad.

Przedsiębiorcy: ani do śmiechu, ani do płaczu

Badanie „Plany Pracodawców" tradycyjnie rzuca nieco światła na nastroje pracodawców dotyczące koniunktury gospodarczej. A te nie są najlepsze – pomijając wyniki z lutego 2016 r., bardziej pochmurne prognozy dla naszej gospodarki w nadchodzącym półroczu stawiali oni ostatnio w okresie od sierpnia 2012 r. do maja 2013 r., czyli przeszło trzy lata temu. Na spodziewany wzrost gospodarczy wskazywało 21 proc. odpowiedzi – o 4 pkt. proc. więcej niż w poprzedniej edycji oraz o 11 pkt. proc. mniej niż w maju 2015 r. Jednocześnie 19 proc. badanych przewidywało recesję – o 4 pkt. proc. mniej niż w badaniu z lutego 2016 r. i tym razem o 11 pkt. proc. więcej niż w badaniu realizowanym rok wcześniej.

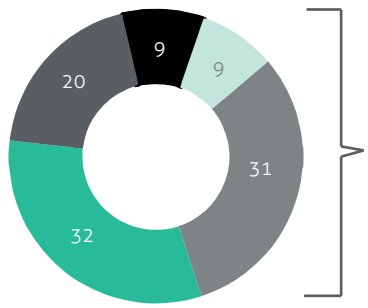
– *Ostudzenie optymizmu przedsiębiorców odnośnie do gospodarki jest wyraźne, jednak nadal nie znajduje odzwierciedlenia w ocenie kondycji samych firm. Tu deklaracje są bardzo stabilne i dwie trzecie badanych wskazuje, że sytuacja finansowa ich firmy jest bardzo dobra lub dobra. Tylko 5 proc. z nich wskazuje, że jest zła lub bardzo zła* – podkreśla Agnieszka Bulik, ekspertka Randstad. – *Sugeruje to, że obawy przedsiębiorców wynikają raczej z wątpliwości odnośnie do stabilności i przewidywalności otoczenia biznesowego niż faktycznych wstrząsów koniunktury.*

Napływ Ukraińców szansą na uzupełnienia braków kadrowych

Odczuwane problemy w obsadzeniu wakatów sprawiają, że 40 proc. ankietowanych deklarowało, iż rozważa zatrudnianie Ukraińców (52 proc. odrzuca taki pomysł). Pośród zainteresowanych kadrami zza południowo-wschodniej granicy 67 proc. znalazłoby potencjalnie miejsce pracy dla robotników niewykwalifikowanych, 39 proc. – dla robotników wykwalifikowanych, 23 proc. – dla specjalistów, 13 proc. – dla pracowników biurowych i administracyjnych, 5 proc. – dla kadry kierowniczej średniego szczebla, a 2 proc. – dla kadry zarządzającej.

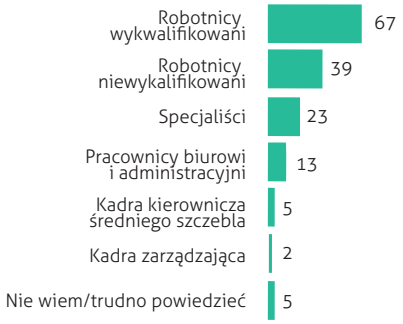
Już teraz obecność obywateli Ukrainy w swoich załogach deklarowało 15 proc. badanych

Wykres 5. Rozważanie zatrudnienia Ukraińców (w proc.)



Rozważanie zatrudnienia Ukraińców

- Zdecydowanie tak
- Raczej tak
- Raczej nie
- Zdecydowanie nie
- Nie wiem/ trudno powiedzieć



Stanowiska, na których mogliby być zatrudnieni Ukraińcy

Źródło: Randstad.

STATYSTYKA

„Plany Pracodawców" to sondaż Instytutu Badawczego Randstad, w którym respondentami są pracodawcy wyrażający opinie w najważniejszych obszarach ich działalności, m.in. planowanych zmian w poziomie zatrudnienia i wynagrodzeń czy przewidywanych zmian kondycji firm i gospodarki. Pytania kierowane są bezpośrednio do osób odpowiedzialnych za politykę kadrową (w małych przedsiębiorstwach jest to zarząd lub właściciel firmy).

Publikacja wyników badania „Plany Pracodawców" odbywa się w kooperacji z Departamentem Informacji Gospodarczej Państwowej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych.

Wywiady bieżącej, 30. edycji badania zostały zrealizowane w okresie od 5 kwietnia do 6 maja2016 r.

Badanie realizowane przez ekspertów TNS metodą CATI (indywidualne wywiady kwestionariuszowe wspomagane komputerowo) zostało zainicjowane w listopadzie 2008 r. i odbywa się w cyklu kwartalnym. Od 20. edycji badanie jest przeprowadzane na reprezentatywnej ze względu na region i wielkość firmy próbie 1000 firm (margines błędu statystycznego dla próby N = 1000 wynosi 3,1%). Z próby wykluczono firmy zatrudniające poniżej 10 osób, firmy doradztwa personalnego oraz firmy, dla których agencje pracy tymczasowej nie świadczą usług.

podmiotów gospodarczych, z czego – wbrew obowiązującym stereotypom – tylko 45 proc. zatrudnionych obywateli Ukrainy pracowało na stanowiskach robotników niewykwalifikowanych, natomiast 34 proc. zasiliło szeregi robotników wykwalifikowanych, 26 proc. – specjalistów, 11 proc. – pracowników biurowych i administracyjnych, a 4 proc. – menedżerów średniego szczebla.

W deklaracjach przedsiębiorców to wcale nie mniejsze parcie na wysokie wynagrodzenia jest najlepszym argumentem za zatrudnianiem obywateli Ukrainy (niższe wymagania – finansowe i nie tylko – wskazywało 6 proc. badanych). Aż 38 proc. polskich menedżerów podkreślało przede wszystkim możliwość rozwiązania swoich palących problemów kadrowych, a 27 proc. – możliwość pozyskania ludzi z odpowiednimi kompetencjami.

– Z badania wyraźnie wynika, że pracodawcy chcą zatrudniać pracowników z zagranicy, w tym głównie Ukraińców legalnie i na podobnych standardach jak pracowników polskich. Konieczność zatrudniania cudzoziemców wynika natomiast wyłącznie z niemożności znalezienia Polaków chętnych do pracy na tych stanowiskach. W związku z tym dla pracodawców bardzo niepokojące są zmiany zapowiedziane przez minister rodziny, pracy i polityki społecznej, które mają zastąpić uproszczoną procedurę zatrudniania cudzoziemców, tzw. oświadczeniową, dwoma dodatkowymi typami zezwoleń na pracę sezonową i krótkoterminową. Ta nowa procedura będzie bardziej zbiurokratyzowana, kosztowniejsza i dłuższa. Bez umożliwienia polskim przedsiębiorcom elastycznego reagowanie na braki kadrowe w sektorach, w których trudno znaleźć pracowników, firmy mogą napotkać istotne trudności ze zwiększaniem produkcji, a to może negatywnie odbić się na wzroście gospodarczym – komentuje Grzegorz Baczewski z Konfederacji Lewiatan.

(informacja prasowa)

Więcej o autorze

ManpowerGroup w Polsce

Randstad Polska Sp. z o.o. (część holenderskiego Randstad Holding nv.) jest jedną z największych na polskim rynku agencji doradztwa personalnego i pracy tymczasowej. Oferującą rozwiązania w zakresie:

- *doboru i zatrudnienia personelu tymczasowego, w tym także rekrutacji i zarządzania dużymi grupami pracowników tymczasowych w siedzibie klienta (inhouse service),*
- *rekrutacji pracowników stałych, w tym specjalistów z dziedziny finansów, informatyki, produkcji i łańcucha dostaw,*
- *długoterminowego zatrudnienia zewnętrznego pracowników poprzez oddelegowanie ich do pracy w siedzibie klienta zachowującego kontrolę nad personelem,*
- *outsourcingu procesów rekrutacyjnych (RPO),*
- *Assessment i Development Center oraz projektów outplacementowych.,*
- *administracji wynagrodzeniami oraz dokumentacją kadrową.*

Randstad działa poprzez sieć ponad 100 biur regionalnych, zlokalizowanych w głównych miastach Polski. Ponad 800 pracowników firmy obsługuje ponad 1600 klientów, do których oddelegowuje codziennie średnio 26 000 pracowników tymczasowych. W zakresie rekrutacji stałych rocznie realizowanych jest ponad 1700 projektów. Wysoką jakość usług firmy potwierdza pierwszy uzyskany w branży certyfikat ISO 9001:2008.

Szkolenie bezrobotnych w PUP w Zabrzu

Halina Matys
Powiatowy Urząd Pracy w Zabrzu

Szkolenia obok pośrednictwa pracy, poradnictwa i informacji zawodowej oraz pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, zaliczane są do podstawowych usług rynku pracy wykonywanych przez publiczne służby zatrudnienia.

Jak pokazują liczne badania, osoby o niskich kwalifikacjach w największym stopniu zagrożone są bezrobociem, stanowią również najliczniejszą grupę wśród długotrwale bezrobotnych.

Z danych zawartych w *Roczniku Statystycznym Pracy 2015* wynika, że w dniu 31.12.2014 r. w Polsce osoby z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym stanowiły 27,5 proc. ogólnej liczby zarejestrowanych bezrobotnych.

Reguła ta dotyczy również bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Zabrzu, gdzie w dniu 31.12.2015 r. w ewidencji bezrobotnych zarejestrowanych figurowało 5910 osób, w tym 3357 kobiet.

Stopa bezrobocia w grudniu 2015 r. wynosiła w Zabrzu 10,2 proc. i była wyższa od notowanej w województwie śląskim o 2 pkt. proc. i o 0,4 pkt. proc. wyższa od krajowej.

Jedną z charakterystycznych cech zabrzańskich bezrobotnych jest niskie wykształcenie. Najwięcej osób pozostających poza rynkiem pracy zakończyło edukację na poziomie gimnazjum lub poniżej (42 proc. zarejestrowanych). Nieco mniejszą grupę stanowią osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (22 proc.).

Dwie wymienione grupy o najniższym poziomie wykształcenia stanowią powyżej 60 proc. ogółu bezrobotnych. Podobna struktura zabrzańskich bezrobotnych pod względem poziomu wykształcenia utrzymuje się od wielu lat.

Poziom wykształcenia jest jedną z istotnych cech charakterystyki podaży pracy. Warunkuje szanse na podjęcie pracy i stabilność zatrudnienia.

Wiodące znaczenie dla pozycji na rynku pracy ma także zawód osoby poszukującej zatrudnienia. Podstawowym źródłem informacji w tym zakresie są dane statystyczne zawarte w sprawozdaniu MPiPS-01 – załącznik 2 „Bezrobotni według rodzaju działalności ostatniego miejsca pracy oraz oferty pracy" oraz załącznik 3 „Bezrobotni oraz oferty pracy według zawodów i specjalności".

Z danych zawartych w obu załącznikach wynika, że 20 zawodów występujących w klasyfikacji zawodów i specjalności 46 proc. osób znajdujących się na liście poszukujących pracy.

Analiza struktury kwalifikacyjnej osób bezrobotnych, które w roku 2015 podjęły pracę niesubsydiowaną także potwierdza, że częściej pracę podejmują osoby lepiej wykształcone, posiadające kwalifikacje zawodowe.

Wiedza, umiejętności i kompetencje odgrywają kluczową rolę podczas poszukiwania pracy. Gruntowne bazowe przygotowanie szkolne należy poszerzać i zdobywać nowe kwalifikacje w systemie pozaszkolnym.

Przeciwdziałanie bezrobociu realizowane jest poprzez przekwalifikowanie lub uzupełnianie wykształcenia drogą szkoleń osób bezrobotnych. Szkolenia zaliczane są do podstawowych usług rynku pracy wykonywanych przez publiczne służby zatrudnienia obok pośrednictwa pracy, poradnictwa i informacji zawodowej oraz pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy.

Tabela 1. Grupy zawodów, w których 31.12.2015 r. liczba bezrobotnych była największa

Kod	Elementarne grupy zawodów	Liczba bezrobotnych (stan na koniec okresu)
5223	Sprzedawcy sklepowi (ekspedienci)	660
9112	Pomoce i sprzątaczki biurowe, hotelowe i pokrewne	273
9313	Robotnicy wykonujący prace proste w budownictwie ogólnym	214
9329	Robotnicy wykonujący prace proste w przemyśle gdzie indziej niesklasyfikowani	176
4110	Pracownicy obsługi biurowej	160
5153	Gospodarze budynków	158
7222	Ślusarze i pokrewni	128
8111	Górnicy podziemnej i odkrywkowej eksploatacji złóż i pokrewni	101
4321	Magazynierzy i pokrewni	92
9629	Pracownicy wykonujący prace proste gdzie indziej niesklasyfikowani	84
7112	Murarze i pokrewni	82
9312	Robotnicy wykonujący prace proste w budownictwie drogowym, wodnym i pokrewni	80
5230	Kasjerzy i sprzedawcy biletów	76
5413	Pracownicy ochrony osób i mienia	76
7131	Malarze budowlani i pokrewni	66
5120	Kucharze	63
5141	Fryzjerzy	58
7412	Elektromechanicy i elektromonterzy	57
9333	Robotnicy pracujący przy przeładunku towarów	57
7512	Piekarze, cukiernicy i pokrewni	55

Źródło: PUP Zabrze.

Tabela 2. Poziom wykształcenia osób podejmujących pracę niesubsydiowaną

Poziom wykształcenia	Liczba osób wyrejestrowanych z ewidencji bezrobotnych w roku 2015 w związku z podjęciem pracy niesubsydiowanej	Udział w ogólnej liczbie podejmujących zatrudnienie w proc.
Brak lub niepełne podstawowe	117	2,26
Gimnazjalne	362	6,98
Podstawowe	939	18,11
Zasadnicze zawodowe	1114	21,49
Średnie zawodowe	1234	23,80
Średnie ogólnokształcące	669	12,90
Wyższe (w tym licencjat)	750	14,46
Suma	**5185**	**100,00**

Źródło: PUP Zabrze.

Szczegółowe zasady inicjowania, organizowania i finansowania szkoleń przez powiatowe urzędy pracy regulują:

- ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r. (tekst jednolity: DzU z 2015 r., poz. 149, z późn. zm.),
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (DzU z 2014 r., poz. 667),

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przez szkolenie określa pozaszkolne zajęcia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania zatrudnienia.

Do szczególnych przesłanek uzasadniających szkolenie osoby bezrobotnej zalicza się brak kwalifikacji, konieczność zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji w związku z brakiem propozycji odpowiedniej pracy, utratę zdolności do wykonywania pracy w dotychczasowym zawodzie, brak umiejętności aktywnego poszukiwania pracy.

Źródłem informacji o zawodach, na które występuje zapotrzebowanie na rynku pracy są oferty pracy zgłaszane przez pracodawców. Analiza porównawcza ofert pracy z danymi o kwalifikacjach zawodowych zarejestrowanych bezrobotnych pozwala określić pożądane kierunki szkoleń dla tych osób. Ustalanie kierunków szkoleń poprzedzone jest również analizą zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Wykorzystywana jest także wiedza i doświadczenia doradców zawodowych, doradców klienta oraz pracowników ds. szkoleń i rozwoju zawodowego uzyskiwana w wyniku ich bezpośrednich kontaktów z pracodawcami i bezrobotnymi.

Podstawowymi kryteriami stosowanymi przy doborze kandydatów na szkolenia są: czas pozostawania bez pracy, kierunek i poziom wykształcenia, dotychczasowe doświadczenie zawodowe, szansa zatrudnienia po ukończeniu szkolenia.

Osoba zarejestrowana w Powiatowym Urzędzie Pracy w Zabrzu, posiadająca ustalony I lub II profil pomocy, zdecydowana zmienić, uzupełnić lub zdobyć kwalifikacje zawodowe mogła ubiegać się o skierowanie na szkolenie, wybierając spośród dwóch trybów organizowanych szkoleń:

1. Tryb indywidualny, który można podzielić na:

- szkolenie indywidualne organizowane w związku z przedstawieniem przez osobę bezrobotną oświadczenia pracodawcy o zamiarze zatrudniania, które jednocześnie pozwala na dopasowanie zakresu szkolenia do potrzeba pracodawcy, np. jeśli pracodawca wymaga, aby kandydat do pracy miał zarówno uprawnienia do obsługi wózka widłowego i uprawnienia spawacza w met. MAG, to na podstawie wspomnianego oświadczenia organizowano takie szkolenia dla jednej osoby. Ten tryb pozwala na potraktowanie szkolenia całkowicie indywidualnie. Prowadząc konkurs ofert, wybieraliśmy najkorzystniejszą ofertę i organizowaliśmy szkolenie na zasadzie uczestnik – wykładowca. Ten tryb szkoleń pozwala również na sprawdzenie, jakich umiejętności i uprawnień pracodawcy poszukują na rynku pracy;
- szkolenia indywidualne organizowane w związku z oświadczeniem osoby bezrobotnej, że zamierza rozpocząć działalność gospodarczą – ten tryb ubiegania się o szkolenie pozwalał osobom zainteresowanym własną działalnością gospodarczą na uzupełnienie brakujących kwalifikacji;
- szkolenie indywidualne weryfikujące uprawnienia, które utraciły ważność, np. uprawnienia spawacza, szkolenia okresowe kierowców, uprawnienia SEP G1, G2, G3 i inne.

2. Szkolenia w trybie grupowym, które charakteryzują się tym, że kierunki szkoleń określane są przez powiatowy urząd pracy. Na podstawie analizy ofert pracy, szkoleń oraz zgłoszeń pracowników powiatowego urzędu pracy czy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej opracowywany jest plan szkoleń grupowych. Osoby uprawnione do szkolenia w wyznaczonych terminach składają wnioski o skierowanie na szkolenie, następnie biorą udział w rozmowie z członkami powołanej w tym celu komisji. W ten sposób wybierana jest grupa docelowa, która kierowana jest na szkolenie. Metoda wyboru kandydatów na szkolenia grupowe pozwala na sprawdzenie motywacji danej osoby oraz określenie zasadności skierowania na szkolenie. Takie działania zmierzają do zwiększenia efektywności szkoleń grupowych.

Ponadto osoby poniżej 30. roku życia mogły skorzystać z bonów szkoleniowy. Bon stano-

wi gwarancję skierowania bezrobotnego na wskazane przez niego szkolenie oraz opłacenie kosztów, poniesionych w związku z podjęciem nauki.

Powiatowy Urząd Pracy w Zabrzu w 2015 r. na sfinansowanie kosztów szkoleń wydał 2021,4 tys. zł. Wydatki obejmowały kwoty należne instytucjom szkoleniowym, stypendia i składki na ubezpieczenie społeczne, koszty egzaminów i uzyskania licencji oraz koszty związane z realizacją bonów szkoleniowych.

Środki finansowe pochodziły z następujących źródeł:

- Fundusz Pracy,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój,
- Regionalny Program Operacyjny,
- Rezerwa Ministra: Program na rzecz zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w wieku 30–50 lat,
- Rezerwa Ministra: Programa na rzecz zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób do 25. roku życia.

W tabeli 3 przedstawiono kategorie oraz liczbę uczestników szkoleń organizowanych w 2015 r.

Tabela 3. Kategorie uczestników szkoleń

Wyszczególnienie				Osoby, które w roku 2015			
				rozpoczęły szkolenie		ukończyły szkolenie	podjęły pracę w trakcie szkolenia lub do 3 miesięcy po jego ukończeniu
				razem	kobiety		
0				1	2	3	4
Ogółem (w. 02+04)			01	599	179	595	362
z wiersza 01	bezrobotni		02	587	176	585	360
	w tym niepełnosprawni		03	20	11	20	11
	poszukujący pracy		04	12	3	10	2
	w tym	niepełnosprawni	05	7	2	7	1
		w tym pobierający rentę szkoleniową	06	0	0	0	0
		uczestniczący w zajęciach w centrum integracji społecznej	07	0	0	0	0
	uczestniczący w szkoleniach wskazanych przez zainteresowanego		08	288	76	289	169
	uczestniczący w szkoleniach na podstawie bonu szkoleniowego		09	90	29	89	57
	uczestniczący w szkoleniach na podstawie trójstronnych umów szkoleniowych		10	0	0	0	0
	uczestniczący w szkoleniach częściowo sfinansowanych z Funduszu Pracy		11	0	0	0	0
	pracownicy oraz osoby wykonujące inną pracę zarobkową w wieku 45 lat i powyżej		12	3	1	1	X

Źródło: PUP Zabrze.

Tabela 4. Struktura uczestników szkoleń wg wieku

Wiek w latach	Płeć			
	kobiety	proc. ogółu uczestniczek	mężczyźni	proc. ogółu uczestników
1–24	49	27,47	116	27,62
25–34	62	34,64	154	37,01
35–44	37	20,67	92	21,90
45+	31	17,32	54	12,98
Ogółem	179	100,00	416	100,00

Źródło: PUP Zabrze.

Z danych zebranych w tabeli 4 wynika, że zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn największą grupę uczestników szkoleń stanowiły osoby w wieku 25–34 lat.

Wykształcenie i odpowiednie kwalifikacje zawodowe osób poszukujących zatrudnienia zwiększają szanse na rynku pracy, osoby o niskich kwalifikacjach nie są jednak najczęstszymi uczestnikami szkoleń, pomimo że udział w odpowiednio dobranym szkoleniu byłby dla nich szansą zmiany sytuacji zawodowej. Najczęściej dokształcają się osoby lepiej wykształcone, zainteresowane aktualizowaniem wiedzy szkolnej. Są one świadome, że wiedzę, umiejętności należy uzupełniać, ponieważ ulegają one zmianie wraz ze zmianami zachodzącymi w gospodarce.

Tabela 5. Struktura wykształcenia uczestników szkoleń

Poziom wykształcenia	Liczba uczestników	Udział w ogólnej liczbie uczestników w proc.
Brak lub niepełne podstawowe	16	2,69
Podstawowe	69	11,60
Gimnazjalne	47	7,90
Zasadnicze zawodowe	107	17,98
Średnie ogólnokształcące	77	12,94
Średnie zawodowe	185	31,09
Wyższe (w tym licencjat)	94	15,80
Razem	595	100,00

Źródło: PUP Zabrze.

Z przedstawionej analizy wynika, że zdecydowana większość spośród zrealizowanych szkoleń umożliwiała nabywanie konkretnych umiejętności zawodowych.

Miarą określającą rezultaty udzielonego osobom bezrobotnym wsparcia w postaci szkoleń jest efektywność. Efektywność oceniona została na podstawie analizy danych znajdujących się w załączniku 4 i 6 do sprawozdania MPiPS-01. Za wsparcie efektywne uważa się takie, które w trakcie jego trwania lub w okresie do 3 miesięcy od jego zakończenia prowadzi do zatrudnienia. Wartość tak określonej efektywności szkoleń organizowanych w roku 2015 wyniosła 60,84 proc.

Chociaż pozostała część szkoleń nie spełniła warunku efektywności, nie można stwierdzić, że nie doprowadziła uczestników do zatrudnienia. Z grupy 237 osób, które po ukończeniu szkolenia nie podjęły zatrudnienia w okresie do 3 miesięcy, obecnie w ewidencji bezrobotnych figurują tylko 94 osoby.

Tabela 6. Obszary zawodowe szkoleń organizowanych w 2015 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby, które w roku 2015	
		ukończyły szkolenie	podjęły pracę w trakcie szkolenia lub do 3 miesięcy po jego ukończeniu
1	2	3	4
1	Ogółem osoby szkolone	595	362
2	rozwój osobowościowy i kariery zawodowej	45	43
3	szkolenie nauczycieli i nauka o kształceniu	2	2
4	sztuka, kultura, rzemiosło artystyczne	2	2
5	języki obce	9	7
6	sprzedaż, marketing, public relations, handel nieruchomościami	27	13
7	rachunkowość, księgowość, bankowość, ubezpieczenia, analiza inwestycyjna	27	18
8	zarządzanie i administrowanie	15	14
9	prace sekretarskie i biurowe	1	0
10	informatyka i wykorzystanie komputerów	17	8
11	technika i handel artykułami technicznymi (w tym: mechanika, metalurgia, energetyka, elektryka, elektronika, telekomunikacja, miernictwo, naprawa i konserwacja pojazdów)	143	93
12	górnictwo i przetwórstwo przemysłowe (w tym: przemysł spożywczy, lekki, chemiczny)	1	0
13	architektura i budownictwo	31	10
14	rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo	3	2
15	weterynaria	2	0
16	opieka zdrowotna	6	1
17	opieka społeczna (w tym: opieka nad osobami niepełnosprawnymi, starszymi, dziećmi, wolontariat)	2	1
18	ochrona własności i osób	1	0
19	usługi hotelarskie, turystyka i rekreacja	1	1
20	usługi gastronomiczne	11	11
21	usługi fryzjerskie, kosmetyczne	43	23
22	usługi krawieckie, obuwnicze	6	5
23	usługi stolarskie, szklarskie	0	0
24	usługi transportowe, w tym kursy prawa jazdy	169	85
25	pozostałe usługi	13	8
26	BHP	0	0
27	nauka poszukiwania pracy	15	14
28	inne obszary szkoleń	3	1

Źródło: PUP w Zabrzu.

Statystyczne wyniki analizy skuteczności i efektywności poszczególnych szkoleń zakończonych w roku 2015 przedstawiono w tabeli 7.

Tabela 7. Efektywność szkoleń

Lp.	Nazwa szkolenia	Liczba osób, które ukończyły szkolenie	Liczba zatrudnionych w trakcie lub do 3 miesięcy po ukończeniu szkolenia	Efektywność w proc. (kol. 4/3)
1	2	3	4	5
1	Badania wizualne VT-1 i VT-2 oraz Badania magnetyczno - proszkowe MT-1 i MT-2	1	1	100,00
2	Badania wizualne VT1 i VT2	1	1	100,00
3	Certyfikowany Europejski Projektant/ Doradca Budownictwa Pasywnego	1	1	100,00
4	Cut&Color	1	1	100,00
5	Dieta przy nietolerancji lub alergii pokarmowej	1	1	100,00
6	Dietetyka i suplementacja poziom I–IV	1	1	100,00
7	Florystyka – kurs podstawowy oraz kurs zaawansowany	1	1	100,00
8	FRSB Łuki Stóp i Nogi	1	1	100,00
9	Groomer – strzyżenie i pielęgnacja psów i kotów	1	1	100,00
10	Hirudoterapia z elementami refleksoterapii	1	1	100,00
11	Indywidualne Szkolenie Kosmetologiczne 1 i 2 stopnia, przedłużanie i zagęszczanie rzęs 1 i 2 stopnia, mikroblanding (metoda piórkowa)	1	1	100,00
12	Indywidualny rozszerzony kurs fotografii usługowej	1	1	100,00
13	Instruktor kulturystyki	1	1	100,00
14	Intendent w placówce oświatowej	1	1	100,00
15	Komputerowe wspomaganie projektowania i wektorowa grafika komputerowa	1	1	100,00
16	Kreatywny Fryzjer	2	2	100,00
17	Kształcenie teoretyczne w ramach przygotowania zawodowego dorosłych w zawodzie cukiernik	4	4	100,00
18	Kurs baristyczny	1	1	100,00
19	Kurs cukierniczy I i II stopnia	1	1	100,00
20	Kurs dla kandydatów na specjalistę ds. rachunkowości	1	1	100,00
21	Kurs I i II stopnia Foundation Pro	1	1	100,00
22	Kurs Instruktora Rekreacji Ruchowej w Specjalności Jazda Konna	1	1	100,00

1	2	3	4	5
23	Kurs intensywny języka niemieckiego dla opiekunów osób starszych	1	1	100,00
24	Kurs krawiecki z projektowania odzieży I i II stopnia	1	1	100,00
25	Kurs kwalifikacyjny z zakresu przygotowania pedagogicznego dla czynnych zawodowo nauczycieli	1	1	100,00
26	Kurs makijażu I i II stopnia Foundation Pro + warsztat z makijażu odmładzającego i wieczorowego	1	1	100,00
27	Kurs motorniczego tramwaju	1	1	100,00
28	Kurs na instruktora rekreacji ruchowej o specjalizacjach piłki nożnej, instruktora pływania i menedżera sportu	1	1	100,00
29	Kurs podologiczny, makijaż permanentny metodą piórkową oraz doskonalenie z makijażu permanentnego	1	1	100,00
30	Kurs podstawowy spawania blach i rur spoinami pachwinowymi metodą MAG(135) oraz szkolenie uzupełniające z zakresu stosowania dokumentacji technicznej, wymagań norm i oceny spoin	9	9	100,00
31	Kurs SEP G1 E	1	1	100,00
32	Long Staż	1	1	100,00
33	Makijaż permanentny oraz microblading	1	1	100,00
34	Manewrowy	1	1	100,00
35	Manicure, metoda żelowa, akrylowa, manicure hybrydowy, zdobnictwo	1	1	100,00
36	Masaż bańką chińską, kamieniami wulkanicznymi, bambusami oraz gorącą czekoladą	1	1	100,00
37	Master Barista	1	1	100,00
38	MS 20410 Instalacja i konfiguracja Windows Server 2012	1	1	100,00
39	Ms 20411 Administracja Windows Serwer 2012	1	1	100,00
40	Nabycie uprawnień G1 w zakresie eksploatacji do 1 kV	1	1	100,00
41	Obsługa programu Corel DRAW i Adobe Photoshop	1	1	100,00
42	Obsługa sprzętu ogrodowego – podkaszarka, kosiarka oraz operator wózka jezdniowego, w tym wózka elektrycznego typu melex	1	1	100,00
43	Obsługa urządzeń do napełniania i opróżniania zbiorników transpotrowych do materiałów niebezpiecznych wg ADR klas 2F i 3	1	1	100,00

1	2	3	4	5
44	Operator żurawia typu HDS kat. IIŻ	1	1	100,00
45	Opiekun w żłobku lub klubie dziecięcym	1	1	100,00
46	Opiekunka osób starszych i niepełnosprawnych	1	1	100,00
47	Oryginalne francuskie makaroniki	1	1	100,00
48	Pełnomocnik i Audytor Wewnętrzny Zintegrowanego Systemu Zarządzania Jakością Środowiskowego oraz BHP wg ISO 9001, ISO 14001, PN-N/ OHSAS 18001	1	1	100,00
49	Pomoc kuchenna	2	2	100,00
50	Pośrednik w obrocie nieruchomościami	1	1	100,00
51	Profesjonalna obsługa klienta	1	1	100,00
52	Profesjonalne szkolenie z zakresu stylizacji i pielęgnacji paznokci; przedłużanie rzęs 1:1; pielęgnacja twarzy, szyi i dekoltu oraz nauka obsługi urządzeń kosmetycznych	1	1	100,00
53	Profesjonalny kurs stylizacji paznokci	1	1	100,00
54	Programowanie C/C++	1	1	100,00
55	Projektowanie w AutoCAD MAP	1	1	100,00
56	Przedłużanie paznokci metodą żelową na formie, zdobienie paznokci, przedłużanie rzęs metodą 1:1 i volume russion style 2D-8D Secret Lashes, pedicure leczniczy, makijaż permanentny, mezoterapia i głowa	1	1	100,00
57	Przewóz towarów niebezpiecznych ADR, kurs podstawowy oraz specjalistyczny – cysterny, operator żurawi przenośnych kat. IIŻ, operator koparko-ładowarki	1	1	100,00
58	Specjalista ds. transportu i logistyki z językiem niemieckim	1	1	100,00
59	Specjalista ds. HR rozszerzony o zarządzanie szkoleniami	1	1	100,00
60	Specjalistyczne sprzątanie miejsc po zgonach	1	1	100,00
61	Sprzedawca z obsługą kas fiskalnych, czytnika kart płatniczych, obsługą doładowań telefonów Pre-Paid	1	1	100,00
62	Szkolenie kadrowo-płacowe z elementami księgowości	1	1	100,00
63	Szkolenie teoretyczne w ramach PZD w zawodzie krawiec	3	3	100,00
64	Towaroznawstwo zielarskie II stopnia	1	1	100,00
65	Trener grupowy treningu zastępowania agresji (ART)	1	1	100,00

1	2	3	4	5
66	Uprawnienia G1(E) + (D) oraz operator podestów kat. IP + operator żurawi typu HDS	1	1	100,00
67	Uprawnienia G1(E) + operator wózków jezdniowych z wymianą butli gazowych + operator suwnic hakowych ogólnego przeznaczenia sterowanych z poziomu roboczego „0" + hakowy suwnic	1	1	100,00
68	Uprawnienia gazownicze G3	1	1	100,00
69	Uprawnienia SEP – G1 eksploatacja, operator wózka jezdniowego, operator podestów wolnobieżnych kat. IP	1	1	100,00
70	Uprawnienia SEP G2 – eksploatacja	1	1	100,00
71	Warsztaty fotografii	1	1	100,00
72	Weryfikacja uprawnień zgrzewania termoplastycznych tworzyw sztucznych	1	1	100,00
73	Zdobienia kolorowymi żelami i hybrydą	1	1	100,00
74	ABC przedsiębiorczości	53	50	94,34
75	Szkolenie z zakresu aktywnego poruszania się po rynku pracy	15	14	93,33
76	Kadry i płace	6	5	83,33
77	Kurs językowe (angielski, niemiecki – różne stopnie zaawansowania)	6	5	83,33
78	Operator suwnicy kat. IS oraz operator wózka jezdniowego wraz z wymianą butli LPG kat. IIWJO	5	4	80,00
79	Księgowy – szkolenie przygotowujące do wykonywania zawodu (z elementami zagadnień kadrowo-płacowych)	13	10	76,92
80	Kurs spawania blach i rur spoinami pachwinowymi metodą MAG	11	8	72,73
81	Operator koparki oraz koparko-ładowarki	10	7	70,00
82	Drwal – operator pilarki	3	2	66,67
83	Szkolenie okresowe dla kierowców kat. C, C1, C+E, C1+E	6	4	66,67
84	Operator wózka jezdniowego kat. IIWJO oraz suwnicy kat. IS	11	7	63,64
85	Spawanie blach i rur (różne typy)	85	51	60,00
86	Kwalifikacja wstępna C, C1, C+E, C1+E	7	4	57,14
87	Weryfikacja uprawnień spawacza (różne rodzaje)	25	14	56,00
88	Cieśla-dekarz	2	1	50,00
89	Język angielski na poziomie podstawowym z certyfikatem TOEIC	2	1	50,00

1	2	3	4	5
90	Kierowca wózka jezdniowego z napędem silnikowym z modułem wymiany butli gazowej	4	2	50,00
91	Księgowość z elementami kadr i płac	2	1	50,00
92	Kurs kroju i szycia	2	1	50,00
93	Kurs masażu I stopnia o profilu rozszerzonym	2	1	50,00
94	Makijaż I i II stopnia Foundation Pro	2	1	50,00
95	Rozbieracz-wykrawacz mięsa	2	1	50,00
96	Profesjonalny sprzedawca	22	10	45,45
97	Magazynier	20	9	45,00
98	Szkolenie podstawowe dla osób ubiegajacych się o prawo jazdy kat. C oraz kwalifikacja wstępna przyspieszona dla kat. C, C1, C+E, C1+E	116	52	44,82
99	ECDL (różne stopnie)	7	3	42,86
100	System Gel, Nail Design Gel I i II Stopnia, Pedicure SPA, Manicure Hybrydowy, Uzupełniający System Gel, Przedłużanie rzęs metodą 1:1	7	3	42,86
101	Home Staging	3	1	33,33
102	Technolog robót wykończeniowych	15	2	13,33
103	Adobe photoshop – poziom I i II	1	0	0,00
104	Auto Detaling	1	0	0,00
105	Badania penetracyjne PT1 i PT2	1	0	0,00
106	Badania radiograficzne RT1+RT2	1	0	0,00
107	Diagnosta stacji kontroli pojazdów	1	0	0,00
108	Fryzjer-stylista	1	0	0,00
109	Instruktor nauki jazdy kat. B	1	0	0,00
110	Kinesiotaping	1	0	0,00
111	Kosztorysant robót budowlanych	1	0	0,00
112	Księgowość od podstaw	1	0	0,00
113	Kurs florystyczny podstawowy	1	0	0,00
114	Kurs Instruktorski Stopień I-Trener Szkolenia Psów Canid, Warsztat Pracy Behawiorysty	1	0	0,00
115	Kurs operatora suwnicy – kat. IS oraz kurs operatora wózka jezdniowego wraz z wymianą butli LPG – kat. IIWJO	1	0	0,00
116	Kurs przepalacza gazowego met. 311	1	0	0,00
117	Kurs SEP G1 E oraz D	1	0	0,00
118	Masaż klasyczny, Kinesiotaping	1	0	0,00
119	Mikropigmentacja HFS, Pigmentacja Medyczna	1	0	0,00

1	2	3	4	5
120	Monter instalacji wod.-kan., CO, gazowych oraz z rur miedzianych	2	0	0,00
121	Mój wybór – szkolenie wprowadzające do zawodu fryzjer	2	0	0,00
122	Obsługa i programowanie obrabiarek sterowanych numerycznie – operator CNC	1	0	0,00
123	Operator podestów ruchomych wolnobieżnych kat. IP wraz z uprawnieniami G1(E) do 1 kV	1	0	0,00
124	Operator koparko-ładowarek – wszystkie typy – kl. III	1	0	0,00
125	Opiekun osób starszych i niepełnosprawnych z modułem języka niemieckiego	1	0	0,00
126	Pedicure leczniczy	1	0	0,00
127	Profesjonalny Day Trader	1	0	0,00
128	Profesjonalny Kurs Kosmetyczny	1	0	0,00
129	Programowanie PHP Symfony oraz Ruby on Ralis	1	0	0,00
130	Projektowanie 2D i 3D w AutoCad i projektowanie podstawowe w Autodesk Inventor	1	0	0,00
131	Projektowanie 3D w architekturze	1	0	0,00
132	Specjalista ds. kadr i płac z programem Płatnik	1	0	0,00
133	Step by Step Color	1	0	0,00
134	Szkolenie inspektorów ochrony przeciwpożarowej	1	0	0,00
135	Szkolenie komputerowe z zakresu obsługi programu Word i Excel	1	0	0,00
136	Szkolenie obejmujące tworzenie kreacji wizualnej, projektowanie artystyczne i techniczne oraz tworzenie animacji i grafiki interaktywnej	1	0	0,00
137	Szkolenie teoretyczne i praktyczne z technik sekcji zwłok Laborant Sekcyjny	1	0	0,00
138	Szkolenie z zakresu księgowości	1	0	0,00
139	Terapia manualna	1	0	0,00
140	Warsztaty expert	1	0	0,00
141	Weryfikacja uprawnień: 135 P BW 3.1 S t12 PF/PC ss nb 135 P FW 1.2 S t10 PF ml / IS	1		0,00
142	Własna działalność gospodarcza – jak założyć firmę i prowadzić sprawy administracyjno-biurowe oraz rozliczeniowo-finansowe	1	0	0,00

1	2	3	4	5
143	Wstęp do projektowania w AutoCAD Electrical, Projektowania w AutoCAD Electrical	1	0	0,00
144	**Razem**	**595**	**362**	**60,84**

Źródło: PUP Zabrze.

Efektywność szkoleń można również analizować pod względem płci, wieku oraz poziomu wykształcenia – dane zebrano i przedstawiono w kolejnych tabelach.

Tabela 8. Analiza efektywności ze względu na płeć uczestników

Wyszczególnienie	Płeć		
	kobiety	mężczyźni	ogółem
Liczba osób, które ukończyły szkolenie	179	416	595
Osoby, które podjęły pracę w trakcie szkolenia lub do 3 miesięcy po jego ukończeniu	125	237	362
Efektywność w proc.	69,83	56,97	60,84

Źródło: PUP Zabrze.

Tabela 9. Efektywność ze względu na wiek uczestników

Wyszczególnienie	Wiek				
	18–24	25–34	35–44	45+	ogółem
Liczba osób, które ukończyły szkolenie	165	211	129	90	595
Osoby, które podjęły pracę w trakcie szkolenia lub do 3 miesięcy po jego ukończeniu	95	132	87	49	362
Efektywność w proc.	56,96	62,56	67,44	54,44	60,84

Źródło: PUP Zabrze.

Tabela 10. Analiza efektywności ze względu na poziom wykształcenia uczestników

Wyszczególnienie	Poziom wykształcenia					
	gimnazjalne lub niższe	zasadnicze zawodowe	średnie ogólnokształcące	średnie zawodowe	wyższe	ogółem
Liczba osób, które ukończyły szkolenie	132	107	77	185	94	595
Osoby, które podjęły pracę w trakcie szkolenia lub do 3 miesięcy po jego ukończeniu	68	57	51	119	66	362
Efektywność w proc.	51,51	53,27	66,23	64,32	70,88	60,84

Źródło: PUP Zabrze.

Analiza danych zawartych w uprzednich tabelach wskazuje, że:

- efektywność zwiększa się w przypadku osób w wieku 35–44 lat,
- efektywność wyższa od przeciętnej dotyczy osób z wykształceniem wyższym, średnim ogólnokształcącym oraz średnim zawodowym.

Powiatowy Urząd Pracy w Zabrzu, biorąc pod uwagę potrzeby pracodawców, którzy chcieliby zatrudnić osobę po przeszkoleniu w wybranym przez siebie ośrodku, proponuje zawarcie trójstronnej umowy szkoleniowej. Umowy takie zawierane są na wniosek pracodawcy przez starostę z pracodawcą i instytucją szkoleniową. Pracodawca zainteresowany zamówieniem szkolenia spełniającego oczekiwane przez niego potrzeby, składa w powiatowym urzędzie pracy właściwym ze względu na siedzibę albo miejsce prowadzenia działalności wniosek określający między innymi zakres umiejętności, uprawnień, kwalifikacji do uzyskania w wyniku szkolenia. Jednocześnie deklaruje zatrudnienie bezrobotnego po odbytym szkoleniu. W roku 2015 r. ta forma szkolenia nie cieszyła się zainteresowaniem zabrzańskich pracodawców. Wpłynęło kilka wniosków, które nie spełniały wymogów formalnych, w związku z tym nie podpisano żadnej umowy. Wydaje się, że jednym z najważniejszych powodów niskiego zainteresowania tą formą współpracy jest ograniczenie terytorialne wynikające z obowiązujących przepisów. Często pracodawcy składający oświadczenie o zamiarze zatrudnienia nie prowadzą działalności na terenie miasta Zabrze. W takim przypadku nie ma możliwości podpisania trójstronnej umowy szkoleniowej. Zdarzały się przypadki, że pracodawcy byli zainteresowani przeszkoleniem i zatrudnieniem osoby, która nie była zarejestrowana jako bezrobotna w tutejszym Urzędzie – cała procedura kończyła się na udzieleniu informacji.

Summary

The aim of this article is to show the effectiveness of courses for the unemployed persons at the District Labour Office in Zabrze. Studies show that underqualified people are at high risk of staying unemployed. As the group of underqualified people constitute a majority among the long-term unemployed (about 30 percent of all unemployed), the District Labour Office in Zabrze has carried out a numbet of courses to raise their qualifications. The unemployed in Zabrze can choose English language, administrative skills, IT and cosmetic courses among others. It has been observed that women are more likely to find employment after completing the course, and that the effectiveness of the courses is higher among persons aged 35–44. It has also been noted that the above-average effectiveness is observed among persons with higher edcucation, secondary education and professional secondary education.

Key words

unemployment, activation of unemployed, nderqualified persons, activation courses, professional courses, district labour Office

Więcej o autorze

Halina Matys
Powiatowy Urząd Pracy w Zabrzu

Z Publicznymi Służbami Zatrudnienia związana od 1980 r. Zatrudniona na stanowisku zastępcy dyrektora PUP w Zabrzu od roku 1993. Ukończyła studia magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach na kierunku administracja oraz Podyplomowe Studia Administracji i Zarządzania na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. Swoje kwalifikacje doskonali poprzez udział w szkoleniach z zakresu funkcjonowania rynku pracy.

„Podkarpacie stawia na zawodowców" – dlaczego warto?

Małgorzata Kawalec
Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie

Istotą kształcenia w szkołach zawodowych powinno być przygotowanie praktyczne do wykonywania zawodu oraz znajomość realiów w danej branży. Dlatego uczestnicy projektu szczególnie interesowali się praktykami i stażami.

Wdrażaniu nowej perspektywy programowania funduszy europejskich 2014–2020 towarzyszy podsumowywanie i ocenianie projektów zrealizowanych w ramach poprzedniego rozdania tak, aby analiza zastosowanych rozwiązań pozwoliła na rekomendację dalszego rozwoju. W województwie podkarpackim w 2011 r. podjęto decyzję dotyczącą wykorzystania alokacji dostępnej w ramach Działania 9.2 POKL poprzez realizację projektu w trybie systemowym. Projekt został zrealizowany z powodzeniem w latach 2012––2015 – wzięły w nim udział 173 szkoły z terenu województwa, efektywnie wydatkowano i rozliczono 87 164 280,77 zł.

Przez 3 lata szkolne – od maja 2012 r. Samorząd Województwa Podkarpackiego za pośrednictwem Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie w ścisłej współpracy z 31 organami prowadzącymi wdrażał wsparcie, którego celem była modernizacja i podniesienie jakości kształcenia w szkołach zawodowych. Do przedsięwzięcia zaproszone były wszystkie szkoły z regionu tak publiczne, jak i niepubliczne – organy prowadzące zaproszono do negocjacji, ogłoszono też otwarty nabór partnerów niepublicznych, które na równi z organami publicznymi mogły przystąpić do projektu. Ostatecznie wzięły w nim udział 173 szkoły, skupione w 100 zespołach szkół. Oznacza to, że wsparciem objęto ok. 85 proc. szkół zawodowych funkcjonujących w całym województwie. Większość z nich, zgodnie ze specyfiką, podlegała samorządom powiatowym lub miastom na prawach powiatu (do projektu nie przyłączył się tylko jeden spośród powiatów ziemskich funkcjonujących w województwie), dwie prowadzone były przez samorządy gminne (dodatkowo jedna ze szkół powiatowych w trakcie realizacji projektu została przekazana samorządowi gminnemu, który kontynuował zadania w ramach projektu), dwie były szkołami resortowymi podległymi Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz dwie podlegały organom niepublicznym – stowarzyszeniu i zgromadzeniu zakonnemu. Organy prowadzące bezpośrednio szkoły objęte wsparciem wniosły do projektu wkład własny w wysokości 12,91 proc. jego wartości (w większości był to wkład niepieniężny).

Formy wsparcia przewidziane w projekcie wynikały z zapisów Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL. Formą wsparcia określoną do realizacji w ramach Działania 9.2 PO KL były *programy rozwojowe szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe ukierunkowane na zmniejszanie dysproporcji w osiągnięciach uczniów w trakcie procesu kształcenia oraz podnoszenie jakości procesu kształcenia*. W ramach programów skupiano się tak na wsparciu kierowanym bezpośrednio do uczniów i uczennic (staże i praktyki dodatkowe, zajęcia specjalistyczne, w tym kursy i szkolenia zawodowe i branżowe), jak i do odbiorców instytucjonalnych w postaci szkół i placówek edukacyjnych (doposażenie w sprzęt i pomoce dydaktyczne, wspieranie uruchamiania kształcenia w nowych zawodach na potrzeby rynku pracy, wspieranie unowocześniania procesów dydaktycznych i zarządzania placówkami).

Biorąc pod uwagę potrzeby regionu, jak również ustalone dla Programu priorytety w Planie Działania dla Priorytetu IX w województwie podkarpackim przyjęto kilka kryteriów dostępu, które gwarantowały osiągnięcie założonych celów oraz ukierunkowały wybór form wsparcia projektu systemowego, m.in.:

- *Projekt zakłada współpracę z pracodawcą/pracodawcami w zakresie wdrażania programu rozwojowego szkół i placówek odbierających wsparcie w ramach projektu (dotyczy wszystkich szkół i placówek oświatowych, których programy rozwojowe realizowane są w ramach projektu) w zakresie organizacji praktycznych form nauczania – staży i/lub praktyk dla uczniów.*
- *Projekt przewiduje ujęcie w ramach programów rozwojowych szkół/placówek doradztwa edukacyjno-zawodowego.*
- *W przypadku szkół/placówek oświatowych prowadzących kształcenie na kierunkach: technik elektronik, technik informatyk, technik mechatronik, technik mechanik – projekt przewiduje wdrożenie do bieżącej działalności szkoły treści nauczania wypracowanych w ramach projektu innowacyjnego WND-POKL.09.05.00-18-001/10 Modernizacja oferty kształcenia zawodowego w powiązaniu z potrzebami lokalnego/regionalnego rynku pracy.*
- *Poziom cross-financingu w ramach projektu nie przekracza 24 proc. jego wartości.*

Wielokrotnie, ze względu na specyfikę potrzeb, na udział w projekcie nie decydowały się szkoły specjalne, w tym zwłaszcza specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze prowadzące szkoły przysposabiające do pracy, choć w niektórych przypadkach również one znalazły w proponowanych formach wsparcia ofertę odpowiednią zarówno dla placówek, jak i ich podopiecznych.

Dalej opisane zostaną wybrane formy wsparcia, istotne z punktu widzenia dopasowywania kształcenia do potrzeb rynku pracy.

Kształcenie praktyczne – staże i dodatkowe praktyki zawodowe dla uczniów i uczennic

Istotą kształcenia w szkołach zawodowych powinno być przygotowanie praktyczne do wykonywania zawodu oraz znajomość realiów w danej branży (kontakt z autentycznym środowiskiem pracy), stąd szczególne zainteresowanie należy się organizowanym w ramach projektu stażom i praktykom zawodowym, które były obowiązkowe dla każdej ze szkół. Łącznie w stażach i praktykach u pracodawców wzięły udział 14 682 osoby (6378 uczennic i 8304 uczniów).

Pomimo początkowych obaw co do trwałości efektów projektu związanych z zamknięciem finansowania staży i dodatkowych praktyk zawodowych po jego zakończeniu – tak w odniesieniu do uczniów i uczennic (brak możliwości dalszego finansowania stypendiów stażowych), jak i w odniesieniu do pracodawców (brak możliwości refundowania poniesionych kosztów np. związanych z zaangażowaniem opiekunów) – okazało się, że kilka lat współpracy w ramach projektu przyniosło wymierne efekty. Widoczne jest to choćby w postaci nowych kontaktów pomiędzy szkołami a pracodawcami, nawiązania trwałej współpracy z większą liczbą przedsiębiorców, nabycia świadomości co do korzyści, jakie kształcenie praktyczne u pracodawcy niesie dla ucznia i dla firmy, jak również rozbudzenia oczekiwań lepszego wykorzystania czasu praktyki tak przez potencjalnego pracodawcę, jak i samych praktykantów, a poprzez te procesy podniesienia jakości praktyk obowiązkowych, które szkoły obecnie realizują.

Doradztwo edukacyjno-zawodowe

W projekcie przewidziano sekwencję działań, które pozwoliły przygotować system doradztwa edukacyjno-zawodowego. W jego ramach każda szkoła objęta wsparciem projektu uzupełniła zaplecze i kadrę wystarczającą do objęcia swoich uczniów i uczennic doradztwem edukacyjno-zawodowym, zgodnie z wymogami formalnymi wynikającymi z przepisów krajowych (rozporządzenie MEN z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach – DzU 2013.532).

Dla 110 nauczycieli i nauczycielek przeprowadzono dwusemestralne studia podyplomowe z zakresu doradztwa zawodowego (z zastrzeżeniem udziału co najmniej jednego nauczyciela/nauczycielki z każdego zespołu szkół, w którym nie była zatrudniona osoba posiadająca takie kwalifikacje – tak, aby osiągnąć cel w postaci doradcy zawodowego zatrudnionego w każdym zespole szkół objętym

wsparciem w ramach projektu). Studia realizowała Państwowa Wyższa Szkoła Wschodnioeuropejska w Przemyślu (zajęcia odbywały się dla poszczególnych grup w 4 lokalizacjach: Rzeszowie, Krośnie, Przemyślu, Tarnobrzegu), obejmowały 240 godzin zajęć dydaktycznych, w tym 60 godzin praktyki m.in. w powiatowych urzędach pracy, Ochotniczych Hufcach Pracy, poradniach psychologiczno-pedagogicznych. W ramach studiów zajęcia prowadzili m.in. specjaliści Krajowego Ośrodka Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej. Odbył się też wykład profesora Bernda Joachima Ertelta z Uniwersytetu w Mannheim, który jest uznanym w Europie ekspertem w zakresie rozwoju zawodowego. Studia zakończyły się w czerwcu 2014 r., osiągnięto 100-procentową skuteczność (110 osób obroniło pracę dyplomową i ukończyło studia podyplomowe). Przeprowadzono również warsztaty doskonalące dotyczące doradztwa zawodowego w wymiarze 60 godzin dla 40 nauczycieli i nauczycielek, którzy przed rozpoczęciem projektu posiadali ukończone studia podyplomowe z tego zakresu.

W każdej szkole dla wszystkich nauczycieli i nauczycielek, którzy nie pełnią funkcji doradcy zawodowego, przeprowadzono kilkugodzinne warsztaty z zakresu wspierania świadomego wyboru ścieżki edukacyjno-zawodowej uczniów, tak aby perspektywą procesu kształcenia było przygotowanie przyszłych absolwentów do podjęcia pracy zawodowej.

W każdym zespole szkół stworzono lub zmodernizowano pracownię doradztwa edukacyjno-zawodowego (z pominięciem 2 zespołów szkół, które po diagnozie zgłosiły brak potrzeb w tym zakresie – w obu przypadkach pracownie zostały wyposażone samodzielnie w okresie przed rozpoczęciem realizacji projektu), na którą składają się co najmniej: 2 komputery stacjonarne do wykorzystania przez uczniów i uczennice, laptop wraz z rzutnikiem dla doradcy zawodowego, specjalistyczne oprogramowanie komputerowe, literatura oraz pomoce dydaktyczne o łącznej wartości ponad 20 tys. zł dla każdej pracowni. Dzięki temu działaniu potencjalny dostęp do pracowni mają wszyscy uczniowie i uczennice.

Szkoły nie zostały zobowiązane do realizacji doradztwa po zakończeniu projektu, jednak badanie ankietowe przeprowadzone na koniec realizacji projektu wśród dyrektorów wszystkich szkół oraz osób zaangażowanych w realizację projektu pokazało, że w kolejnym roku szkolnym po zamknięciu realizacji projektu zajęcia z doradztwa edukacyjno-zawodowego planowane są w szkołach, które reprezentowało 2/3 respondentów (66,67 proc.). W ramach pytania otwartego proszono o określenie, do uczniów i uczennic których klas będzie kierowane tego typu wsparcie. W 45,5 proc. przypadków zadeklarowano, że zajęcia są planowane dla wszystkich uczniów i uczennic. Spośród pozostałych pytanych większość odpowiedziała, że zajęcia te kierowane będą do klas programowo najwyższych (kończących naukę), a co trzeci stwierdził, że do klas przedostatnich. Pojawiły się też pojedyncze wskazania objęcia tego typu wsparciem uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Dodatkowo w co 10 szkole zawodowej planowane są zajęcia z doradztwa edukacyjno-zawodowego dla gimnazjalistów.

W przypadku pytania dotyczącego obligatoryjnego lub dobrowolnego charakteru planowanych zajęć odpowiedzi respondentów rozłożyły się niemal równomiernie, z niewielką przewagą wskazań na zajęcia organizowane wyłącznie dla zainteresowanych.

W większości przypadków deklarowano doradztwo tak w formie indywidualnej, jak i grupowej, jednak niemal 1/4 respondentów wskazywała na doradztwo grupowe.

Pytanie dotyczące wymiaru czasu planowanego na doradztwo edukacyjno-zawodowe miało charakter otwarty, a udzielone odpowiedzi nie są niestety porównywalne – wahały się od 1 godziny (ewentualnie 1 godziny w przeliczeniu na klasę) do 12,5 godzin tygodniowo. W niemal co 5 przypadku nie określono czasu, ale wskazano, że będzie on uzależniony od potrzeb, co nie sprzyja planowej realizacji programu doradztwa.

Około 1/3 respondentów potwierdziła, że w ramach planowanego doradztwa eduka-

cyjno-zawodowego przewidziano formy inne niż praca doradcy, w tym przede wszystkim pracę wychowawców klas na godzinach wychowawczych, realizację tematyki związanej z doradztwem w ramach nauki przedsiębiorczości, realizację doradztwa edukacyjno-zawodowego przez pedagoga/psychologa w ramach pracy z uczniami/uczennicami objętymi jego opieką, realizację tematyki związanej z doradztwem edukacyjno-zawodowym przez doradcę zawodowego z innej instytucji, jak OHP, PUP, PPP, wdrożenie tematyki doradztwa edukacyjno-zawodowego przez wszystkich nauczycieli na wszystkich przedmiotach – „nauka przez pryzmat przyszłego zatrudnienia". Wskazywano również takie rozwiązania jak uczestniczenie w Klubie Pracy działającym od wielu lat w szkole, spotkania z przedstawicielami firm i instytucji, organizowanie cyklicznych spotkań młodzieży z przedstawicielami pracodawców, np. pracownikami działu HR.

Program wsparcia dla kierunków związanych z Doliną Lotniczą

Projekt systemowy był też okazją do wykorzystania wypracowanych wcześniej w ramach projektu innowacyjnego POKL.09.05.00-18-001/10 „Modernizacja oferty kształcenia zawodowego w powiązaniu z potrzebami lokalnego/regionalnego rynku pracy" rozwiązań nauczania w kierunkach związanych z Doliną Lotniczą: technik mechanik, technik informatyk, technik mechatronik, technik elektronik. Na wstępnym etapie realizacji projektu wykonawca produktu innowacyjnego (na prośbę Wojewódzkiego Urzędu Pracy) przeprowadził weryfikację wypracowanych treści z nową podstawą programową, wskazując ewentualne potrzeby zmian. Następnie, zgodnie z kryterium dostępu, wszystkie szkoły objęte wsparciem w projekcie, które realizowały kształcenie w wymienionych zawodach (łącznie 48) zobowiązane były do zaadaptowania wypracowanych programów nauczania. Przekazano im do wykorzystania treści nauczania wypracowane jako produkt projektu innowacyjnego.

Wszystkie szkoły zaadaptowały innowacyjne treści kształcenia i wdrożyły je do swojej bieżącej pracy. Weryfikacja nastąpiła na podstawie oświadczeń dyrektorów szkół.

Komponent współpracy ponadnarodowej

Wprowadzony w trakcie realizacji projektu komponent współpracy ponadnarodowej w odniesieniu do każdej z 6 inicjatyw skupiał się na zmianach programowych: zakładano współpracę bezpośrednio na poziomie szkół z instytucjami za granicą w celu adaptowania rozwiązań wypracowanych w innym kraju lub stworzenie nowych rozwiązań. Przeprowadzono 6 przedsięwzięć:

- **Powiat leski** – Zespół Szkół Technicznych i Artystycznych w Lesku w partnerstwie z Le Lyceé Professionnel Privé François-Xavier z Besançon (Francja) na podstawie opisu sylwetki wzorcowego pracownika branży turystycznej zmodyfikował program nauczania przedmiotów zawodowych na wszystkich kierunkach związanych z obsługą ruchu turystycznego – technik hotelarz, technik żywienia i usług gastronomicznych oraz (w kontekście wykorzystania grafiki komputerowej w celach promocji turystycznej) technik informatyk.
- **Powiat rzeszowski** – Zespół Szkół Techniczno-Weterynaryjnych w Trzcianie w partnerstwie z St Hellens College (Anglia) uzupełnił program nauczania dla technika fryzjera o treści dotyczące kosmetologii. Dodatkowe kwalifikacje będą poświadczane egzaminem rzemieślniczym, co oznacza potwierdzenie uzyskania drugiego zawodu. Zmiana została wprowadzona jako innowacja pedagogiczna.
- **Powiat rzeszowski** – Zespół Szkół Techniczno-Weterynaryjnych w Trzcianie w partnerstwie z IMKB. GMK. Anatolu OtelcilikveTurizm Meszek Lisesi (Turcja) zmodyfikował program nauczania technika żywienia i usług gastronomicznych poprzez wzbogacenie o temat „Potrawy z baraniny w kuchni tureckiej i polskiej".
- **Powiat przeworski** – Zespół Szkół Zawodowych w Przeworsku w partnerstwie z Universita dei Sapori scaral (Włochy) opracował program nauczania dla zawodów technik żywienia i usług gastronomicznych oraz kucharz w zakresie kuchni śródziemnomorskiej i nowoczesnych metod stosowanych w gastronomii.
- **Powiat łańcucki** – Zespół Szkół nr 3 w Łańcucie w partnerstwie z Jászapáti Gróf Széchenyi Istvan Katolikus Gimnázium, SzakképzőIskola, Kollégium (Węgry) wzbogacił program dla technika fryzjera o kreowanie wyglądu za pomocą ubioru (we współpracy ze szkołą prowadzącą nauczanie krawiectwa i projektowania ubiorów z Węgier) na potrzeby stylizacji teatralnych, towarzyskich itp. Dodatkowo (wykorzystując formę współpracy polegającą na wspólnym wypracowaniu rozwiązań) nauczyciele i uczniowie z Łańcuta wspierali węgierskich partnerów w przygotowaniu treści programowych dotyczących fryzjerstwa – tak, aby analogicznie wzbogacić program krawiectwa w ich szkole.

- Powiat przeworski – Zespół Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Nowosielcach w partnerstwie z MFR du Clunisois Charly (Francja) wprowadził do programu technologię produkcji serów kozich (wraz z zakupem linii produkcyjnej).

Wymienione efekty były upowszechniane wśród pozostałych szkół biorących udział w projekcie systemowym. Wszystkie inicjatywy wynikały z potrzeby modyfikacji kształcenia w związku z potrzebami wskazywanymi przez pracodawców.

Doposażenie szkół w sprzęt i pomoce dydaktyczne

Wydatkowanie środków na realizację projektu w ramach cross-financingu został ustalony na poziomie 24 proc. wartości budżetu (zgodnie z możliwościami wynikającymi ze Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL oraz kryterium dostępu określonym w Planie Działania).

W ostatecznej wersji (po zmianach zatwierdzanych w trakcie realizacji projektu) limit wydatków w ramach cross-financingu opiewał na kwotę 21 274 565,60 PLN. Kwota faktycznie wydatkowana w tej kategorii wyniosła 21 142 744,56 PLN (limit wykorzystano w 99,38 proc.). Dodatkowo możliwe było dokonywanie zakupów sprzętu o wartości jednostkowej poniżej 350 zł poza wymienionym limitem.

Środki w ramach cross-financingu, zgodnie z założeniami budżetu, przeznaczono na zakup wyposażenia i sprzętu dydaktycznego. Pozwoliło to na zmodernizowanie istniejącego zaplecza do nauki praktycznej zawodów, a dodatkowo stworzenie nowych pracowni kształcenia zawodowego (zwłaszcza uruchamiania kształcenia w nowych zawodach – w projekcie wspierano w ten sposób 34 inicjatywy utworzenia nowych kierunków). Łącznie w projekcie doposażono lub wyposażono w całości 405 pracowni we wszystkich szkołach objętych wsparciem. Nakłady te w widoczny sposób poprawiły stan zaplecza sprzętowego, a w wielu przypadkach zniwelowały przepaść technologiczną pomiędzy potencjalnymi pracodawcami a szkołami, których zadaniem powinno być przygotowanie ich przyszłych pracowników. Obecny stan wyposażenia podkarpackich szkół często jest analogiczny do funkcjonującego w branży i pozwala (pomimo oczywistych problemów związanych z koniecznością uzupełniania i aktualizowania wyposażenia) na skuteczne przeprowadzanie kształcenia zgodnie z podstawą programową i jednocześnie z oczekiwaniami przedsiębiorców. Uzupełnieniem jest również sieć 12 centrów kształcenia praktycznego (w ramach projektów Regionalnych Centrów Transferu Nowoczesnych Technologii Wytwarzania), które w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podkarpackiego 2007–2013 były modernizowane i doposażane (w ramach środków inwestycyjnych na rzecz rozwoju przedsiębiorstw) w nowoczesny sprzęt o wartości rzędu kilku – kilkunastu mln zł.

Podnoszenie kwalifikacji i umiejętności uczniów i uczennic – kursy i szkolenia

W Szczegółowym Opisie Priorytetów PO KL przewidziano możliwość realizowania w ramach programów rozwojowych szkół i placówek oświatowych dodatkowych zajęć dydaktyczno-wyrównawczych oraz specjalistycznych, służących wyrównywaniu dysproporcji edukacyjnych w trakcie procesu kształcenia. Pomimo że zajęcia tego typu cechują się trwałością w odniesieniu do uczestniczek i uczestników, szkoły objęte programem rozwojowym przewidziały ich realizację w projekcie systemowym. Ze strony odbiorców wsparcia – przedstawicieli szkół i organów prowadzących – była to forma szeroko wykorzystywana ze względu na szybkie przełożenie na atrakcyjność danej szkoły w oczach uczniów/uczennic i ich rodziców, jak również otoczenia społeczno-gospodarczego. Podkreślić też należy bezsprzecznie wysoką efektywność podnoszenia szans zatrudnieniowych przyszłych absolwentów.

Ze względu na konieczność wyrównania dysproporcji edukacyjnych oraz wyposażenia ich w kompetencje i kwalifikacje potrzebne na rynku pracy i poszukiwane przez pracodawców wsparciem w postaci zajęć dodatkowych, kursów i szkoleń zawodowych objęto 24 402 osoby (10 380 uczennic i 14 022 uczniów)

Promocja kształcenia zawodowego

W okresie od kwietnia 2013 r. do października 2014 r. toczyła się założona w projekcie kampania informacyjno-promocyjna szkolnictwa zawodowego, realizowana pod hasłem „Przejdź na zawodowstwo". Miała być ona

uzupełnieniem działań promocyjnych Ministerstwa Edukacji Narodowej czy Krajowego Ośrodka Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, działając w tym samym nurcie wspierania świadomych decyzji edukacyjnych młodych ludzi, zgodnych z potrzebami rynku pracy. Wykonawcą kampanii wyłonionym według ustawy Prawo zamówień publicznych była agencja Bring More Advertising z Chorzowa. Grupy docelowe kampanii stanowili gimnazjaliści – uczniowie i uczennice stojący przed decyzją o wyborze ścieżki edukacyjnej na poziomie ponadgimnazjalnym, ich rodzice oraz przedsiębiorcy.

W ramach kampanii stworzono portal internetowy www.przejdznazawodowstwo.pl (ponad 60 tys. odwiedzin strony do końca okresu realizacji projektu), gdzie publikowane były informacje dla gimnazjalistów i ich rodziców, dyrektorów szkół i nauczycieli przedmiotów zawodowych oraz przedsiębiorców. Strona po zakończeniu realizacji projektu jest utrzymywana przez Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie, po przebudowaniu służyć będzie tematyce współpracy i działania na styku rynku pracy i szkolnictwa zawodowego w ramach bieżącej działalności WUP.

W celu wpływania na wybór przez gimnazjalistów przyszłej kariery edukacyjnej przeprowadzono w I kwartale 2013 i I kwartale 2014 r. (okres naboru do szkół ponadgimnazjalnych) kampanię outdoorową – poprzez wykorzystanie billboardów w największych miastach województwa podkarpackiego). Dodatkowo przeprowadzono kampanię bannerową i billboardową w Internecie na 40 portalach młodzieżowych (23 tys. kliknięć w reklamę) oraz zamieszczono reklamę w wyszukiwarce Google, targetowaną na województwo podkarpackie, odsyłającą do portalu internetowego projektu (ponad 2,1 tys. kliknięć w okresie od stycznia do kwietnia 2014 r.).

Publikowano też artykuły sponsorowane w dzienniku regionalnym oraz w tygodnikach lokalnych (7 artykułów sponsorowanych w gazecie codziennej o zasięgu regionalnym oraz 1 artykuł sponsorowany w 4 tygodnikach o zasięgu lokalnym). Jednocześnie prowadzone były działania bezkosztowe, polegające na promowaniu szkolnictwa zawodowego oraz informowaniu o założeniach i efektach realizowanego projektu. Do mediów w okresie realizacji kampanii przekazano 20 informacji prasowych. Monitoring mediów w czasie realizacji kampanii wykazał 92 publikacje wynikające z wymienionych działań.

Stworzono fanpage na Facebooku, na którym zarejestrowało się (stan na koniec realizacji projektu) 574 fanów, głównie w grupie osób z przedziału wiekowego 13–17 lat (gimnazjum, szkoły ponadgimnazjalne). Organizowano tam cotygodniowe konkursy, tygodniowo zamieszczano kilka wpisów informujących o poszukiwanych na rynku pracy zawodach, zapowiedzi wydarzeń, prezentacje ofert szkół itp. Po zakończeniu realizacji projektu fanpage został włączony do fanpage'a Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie i nadal służy przekazywaniu informacji na temat działań publicznych służb zatrudnienia.

Prowadzony był kanał na portalu YouTube, który miał (wg stanu na koniec realizacji projektu) 532 subskrybentów. Zamieszczano na nim reportaże radiowe i telewizyjne, filmy promujące szkoły, dostępne w Internecie filmy o zawodach (np. przygotowane przez KOWEZiU), prezentacje prac konkursowych itp.

Nagrane i wyemitowane zostały 4 reportaże telewizyjne (TVP Rzeszów): „Fachowa nauka", „Otwórz się na zawód", „Kim chcesz zostać w przyszłości", „Stawiamy na zawodowców" oraz 2 reportaże radiowe (Radio Rzeszów): „Fachowa nauka", „Otwórz się na zawód".

Przeprowadzono inicjatywę Drzwi otwarte dla młodzieży – wizyty klas gimnazjalnych w podkarpackich przedsiębiorstwach, których celem było nawiązanie współpracy środowiska szkolnego ze światem przedsiębiorców, biznesu oraz pokazanie perspektyw i możliwości rozwoju, jakie daje kształcenie zawodowe. Wzięło w nich udział 888 gimnazjalistów i gimnazjalistek, do inicjatywy zgłosiło się 66 firm.

Przeprowadzono konkurs filmowy „Mam zawód" dla uczniów i uczennic gimnazjów. Film prezentować miał plany zawodowe na przyszłość. Zgłoszono 36 prac, w głosowaniu w celu wyłonienia zwycięzcy konkursu oddanych zostało 2905 głosów.

W okresie od 1.10.2013 r. do 31.01.2014 w podkarpackich gimnazjach przeprowadzono lekcje z użyciem autorskiego komiksu, przygotowanego na potrzeby kampanii, uświa-

damiające młodzieży możliwości nauki zawodu oraz potrzebę zastanowienia się nad wyborem ścieżki kształcenia już na etapie gimnazjum. W akcji wzięło udział 227 klas gimnazjalnych z 34 szkół Podkarpacia, ogółem 5400 uczniów i uczennic. Materiały do przygotowania takich lekcji przez nauczycieli zamieszczone są do pobrania na stronie internetowej Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie.

Przeprowadzono 3 edycje konkursu umiejętności dla uczniów i uczennic szkół zawodowych „Pokaż co potrafisz!": w grudniu 2013 r., październiku 2014 r. i czerwcu 2015 r. Prace (łącznie spłynęło ich 291: 106 w I edycji, 126 w II edycji i 59 w III edycji) prezentowały własne możliwości i talenty uczniów i uczennic szkół zawodowych (techników i zasadniczych szkół zawodowych) z województwa podkarpackiego.

Przeprowadzono konkurs „Biznes Klasa", który wyłonił podkarpackie przedsiębiorstwa, wyróżniające się pomocą szkołom zawodowym. Zgłoszonych zostało 136 firm z całego województwa. Jury wyróżniło 20 finalistów, w tym 3 zwycięskie firmy: VENTOR Sp. z o.o. z Dębicy, Spółdzielnię Mleczarską MLEKOVITA Oddział „RESMLECZ" w Trzebownisku oraz ARMATOORA SA z Niska.

Planowane jest kontynuowanie corocznych edycji konkursu w ramach działalności bieżącej WUP w Rzeszowie.

Plusy realizacji projektu edukacyjnego przez instytucję rynku pracy – rekomendacje na przyszłość

Projekt „Podkarpacie stawia na zawodowców" cieszył się dużym powodzeniem, zaufaniem i sympatią ze strony wszystkich środowisk, co przekładało się na zaangażowanie w jego realizację i wysoką efektywność przeprowadzonych form wsparcia.

Ze względu na charakter projektu, który pozwalał na koordynację wdrażania programów rozwojowych w ogromnej większości szkół funkcjonujących w województwie, na poziomie regionalnym realizowane były formy wsparcia, które sprzyjały podnoszeniu jakości i atrakcyjności szkolnictwa zawodowego w kontekście wyjścia absolwentów na rynek pracy: przygotowanie szkół do udzielania doradztwa edukacyjno-zawodowego uczniom i uczennicom, kampania informacyjno-promocyjna dotycząca wyboru szkół zawodowych jako elementu ścieżki edukacyjno-zawodowej oraz podnoszenie kompetencji kadry szkół.

Projekt po 3 latach realizacji śmiało możemy nazwać udanym eksperymentem. Na wysoką efektywność i jednocześnie dopasowanie form wsparcia do potrzeb złożyło się kilka czynników. Przede wszystkim projekt realizowany był w atmosferze faktycznego partnerstwa pomiędzy Wojewódzkim Urzędem Pracy a instytucjami oświatowymi. Lider jako instytucja rynku pracy wspierał szkoły i organy prowadzące w wykorzystaniu możliwości, jakie niósł ze sobą dostępny fundusz, i ingerował w formy wsparcia dotyczące przygotowania młodzieży do wyjścia na rynek pracy. Założenia projektu tworzyły oddolnie szkoły na podstawie analizy własnych potrzeb, a ich głos był szanowany i uwzględniany na każdym etapie realizacji projektu. Formuła projektu pozwoliła również zwracać baczną uwagę na rozwiązania trwałe – zadaniem lidera było nakierowanie realizatorów projektu w poszczególnych szkołach na zmiany systemowe, takie jak zarządzanie, poprawa jakości nauczania, programu – elementy, które pozostają w szkole i służą kolejnym pokoleniom uczniów i uczennic.

Dodatkowo zmiana zasad wdrażania PO KL w 2012 r. sprawiła, że projekt stał się połączeniem wsparcia inwestycyjnego z „miękkim" – cross-financing określony został na poziomie 24 proc. wartości projektu, co pozwoliło znacząco poprawić wyposażenie szkół. Towarzyszyło to zmianom w programach nauczania. Nie do przecenienia jest również fakt, że projekt był wdrażany równolegle w niemal wszystkich szkołach, co wyrównało szanse edukacyjne i usunęło „białe plamy" z mapy województwa.

Liczymy, że kolejne lata przyniosą dalsze pomysły na rozwój szkolnictwa zawodowego w odpowiedzi na potrzeby rynku pracy, a kontakt nawiązany pomiędzy instytucjami w całym województwie będzie owocował kolejnymi przedsięwzięciami i dobrą, bieżącą współpracą na rzecz przygotowania uczniów do pracy zawodowej w dorosłym życiu.

W jej ramach Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie będzie się skupiał na próbach powiązania strony podażowej rynku pracy z jego

potrzebami. Oczywista jest konieczność ułatwiania nawiązywania kontaktów pomiędzy środowiskami oświaty i przedsiębiorców (np. tworzenie platformy wymiany wiedzy, potrzeb i doświadczeń w Internecie, kontakty w gronie poszczególnych branż). Pozwoli to na wybór nauczanych umiejętności i warunków, w jakie będą odpowiadały faktycznym potrzebom pracodawców. Działania te uzupełniać powinien monitoring rynku pracy (zwłaszcza podaży i popytu zawodów) dedykowany instytucjom oświatowym – szkołom i organom prowadzącym, zawierający nie tylko bieżące informacje, ale też przewidywania rozwoju sytuacji na rynku pracy i rekomendacje kierunków rozwoju szkolnictwa, zwłaszcza kształcenia w zawodach deficytowych.

Wymienione działania powinny być koordynowane z poziomu instytucji regionalnych, które dzięki temu będą miały lepszy ogląd rozwoju gospodarczego regionu i trendów na rynku pracy. Wynika to z konieczności wnikliwej obserwacji styku szkolnictwa zawodowego i lokalnego rynku pracy na poziomie wykraczającym poza interes poszczególnych szkół czy nawet powiatów. Dodatkowo umożliwi nawiązanie współpracy międzyszkolnej w obszarze całego województwa, niwelując wzajemną konkurencję o przyciągnięcie okolicznych uczniów.

Wyraźnie widoczna jest też potrzeba wspierania doradców zawodowych pracujących w szkołach przez instytucje rynku pracy poprzez udostępnianie szerokiej i aktualnej informacji zawodowej oraz narzędzi doradczych przydatnych do pracy z uczniami/uczennicami.

Instrumentem możliwym do wykorzystania w kolejnych przedsięwzięciach tego typu jest wsparcie inwestycyjne faktycznymi potrzebami szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz pomoc Europejskiego Funduszu Społecznego.

Summary

Article summarizes the systemic project "Podkarpacie focuses on professionals", implemented under Measure 9.2 of the Human Capital Operational Programme, which aim was to raise the quality and attractiveness of vocational education in Podkarpackie. All schools operating in the region have been invited to participate in the project. Approx. 85% of them – 173 schools got involved. The project focused on direct support of male and female students (internships and traineeships additional specialty classes – including courses and professional and trade training), as well as on the support of institutional clients, such as schools and educational institutions: provision of conditions for education and vocational counseling, providing equipment and teaching aids, supporting training new occupations meeting the labor market needs, supporting the modernization of teaching and learning processes as well as facility management. The article contains an assessment of the implemented support and recommendations regarding its continuation.

Key words

European Social Fund, vocational education, quality of education, cooperation of schools with employers, practical training, educational and vocationalcounseling

Więcej o autorze

Magdalena Kawalec
Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie

Od 2005 r. pracownik publicznych służb zatrudnienia, specjalista ds. Europejskiego Funduszu Społecznego, w latach 2012–2015 koordynatorka projektu „Podkarpacie stawia na zawodowców".

Obowiązujące stawki, kwoty, wskaźniki
(stan prawny na dzień 11 maja 2016 r.)

I. Zasiłki, stypendia, dodatki, świadczenia

[w złotych]

1. **Zasiłki dla bezrobotnych :** 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 nie zostały zwaloryzowane od 1 czerwca 2016 r., ponieważ średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2015 r. w stosunku do 2014 r. wyniósł 99,4%.

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.** – 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** (1850,00 + 333,00*)	 980,70 2183,00
2. **Robót publicznych:** a) **refundacja za każdy miesiąc** (50% przec. wynagrodzenia + składki na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzenia podlegającego refundacji – (2090,75 + 376,33*), b) **refundacja za co drugi miesiąc** (100% przec. wynagrodzenia + składki (4181,49 + 752,67*)	 2467,08 4934,16
3. **Jednorazowa refundacja pracodawcy kosztów opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne** – za zatrudnionego przez okres co najmniej 12 miesięcy bezrobotnego (do 300% minimalnego wynagrodzenia)	5550,00

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).	**25 088,94** **16 725,96** **12 544,47**
2. **Refundacja pracodawcom kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla bezrobotnego** (do 600% przeciętnego wynagrodzenia)	**25 088,94**
3. **Pożyczka dla bezrobotnego na sfinansowanie kosztów szkolenia** (do 400% przeciętnego wynagrodzenia)	**16 725,96**
4. **Ryczałt z tytułu kosztów przejazdu do i z miejsca odbywania stażu przez bezrobotnego do 30. roku życia, który otrzymał bon stażowy** (art. 66l 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 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 1.01.2016 r.)	**1850,00**[xxx]
2. **Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w II kw.2015 r.** (obowiązuje od 1.09.2015 r.)	**4181,49**[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%, od 1 czerwca 2011 r. o 2,6%, od 1 czerwca 2012 r. o 4,3%, a 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 1.01.2016 r. minimalne wynagrodzenie wynosi 1850 zł (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2016 r. (DzU 2015, poz. 1385).*

[xxxx] *Przeciętne wynagrodzenie w III kw. 2015 r. wynosi 4181,49 zł (komunikat Prezesa GUS r. z 10 listopada 2015 r. MP 2015 poz. 1086).*

Opracowano w Departamencie Funduszy MRPiPS w dniu 13.05.2016 r.

Zmiany w przepisach o delegowaniu pracowników

Dominika Figuła
Radca prawny

Ustawa o delegowaniu pracowników zobowiązuje pracodawcę delegującego pracownika do pracy w Polsce do zapewnienia warunków zatrudnienia nie mniej korzystnych niż mają pracujący tu Polacy.

W dniu 18 czerwca 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników[1], która w sposób kompleksowy reguluje kwestie dotyczące zatrudnienia pracowników delegowanych w ramach świadczenia usług[2]. Ustawa ta implementuje do krajowego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniającą rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym[3].

Zakres obowiązywania ustawy o delegowaniu pracowników

Ustawa o delegowaniu pracowników zapewnia ochronę praw pracowników delegowanych na i z terytorium RP, w szczególności wskazuje obowiązki pracodawcy delegującego pracownika do Polski. Ustawa ta określa także zasady współpracy Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) z właściwymi organami innych państw członkowskich dotyczącej delegowania pracowników oraz transgranicznego egzekwowania administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien administracyjnych. Ponadto nakłada na PIP nowe zadania i uprawnienia (m.in. w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o delegowaniu pracowników) oraz wprowadza przepisy karne. Przepisy ustawy o delegowaniu pracowników mają zastosowanie zarówno do pracodawców mających siedzibę na terytorium państwa członkowskiego UE delegujących pracowników do Polski, jak również odpowiednio do pracodawców posiadających siedzibę w państwie niebędącym państwem członkowskim UE. Nakładają także obowiązki na polskich pracodawców, wprowadzając m.in. zasadę solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu zaległego wynagrodzenia w sektorze budowlanym. Ustawy o delegowaniu pracowników nie stosuje się do przedsiębiorstw marynarki handlowej w odniesieniu do załóg morskich statków handlowych oraz transportu międzynarodowego (z wyjątkiem przewozów kabotażowych).

Minimalne warunki zatrudnienia pracowników delegowanych

Pracownik delegowany na terytorium RP, czyli osoba tymczasowo skierowana przez pracodawcę do pracy w Polsce podlega przepisom ustawy o delegowaniu pracowników oraz oczywiście przepisom państwa, w którym jego pracodawca ma siedzibę. Ustawa o delegowaniu pracowników zobowiązuje pracodawcę delegującego pracownika do pracy na te-

[1] *Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (DzU z dnia 17 czerwca 2016 r., poz. 868).*

[2] *Dotychczas obowiązujące przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy dot. warunków zatrudnienia pracowników skierowanych do pracy na terytorium RP z państwa będącego członkiem UE, tj. rozdział IIa działu drugiego KP, wdrażające dyrektywę dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 96/71/WE z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. Urz. UE L 18 z 21.01.1997, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, s. 431) zostały uchylone. Obecnie ustawa o delegowaniu pracowników zawiera przepisy implementujące ww. dyrektywę.*

[3] *Dz. Urz. UE L 159 z 28.05.2014, s. 11.*

rytorium RP do zapewnienia warunków zatrudnienia nie mniej korzystnych niż wynikające z przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy oraz innych przepisów regulujących prawa i obowiązki pracowników. Dotyczy to w szczególności norm i wymiaru czasu pracy, wymiaru urlopu wypoczynkowego oraz minimalnego wynagrodzenia za pracę, a także wynagrodzenia i dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych. Ponadto firmy zobowiązane są przestrzegać przepisów dotyczących bhp, ochrony niektórych kategorii pracowników oraz zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji. Ustawa przewiduje pewne wyłączenia w stosunku do pracowników delegowanych wykonujących prace montażowe lub instalacyjne przez okres nie dłuższy niż 8 dni w ciągu roku. Warto zaznaczyć, że firmy mogą oczywiście stosować korzystniejsze dla pracowników warunki zatrudnienia niż to wynika z przepisów omawianej ustawy.

Obowiązki pracodawcy delegującego pracownika na terytorium Polski

Oprócz zapewnienia odpowiednich warunków pracy, pracodawca delegujący pracowników do pracy w Polsce ma obowiązek wyznaczenia osoby upoważnionej na terenie RP do pośredniczenia w kontaktach z PIP. Ponadto powinien złożyć PIP, najpóźniej w dniu rozpoczęcia świadczenia usług, oświadczenie zawierające informacje szczegółowo określone w ustawie o delegowaniu pracowników (m.in. dane pracodawcy i delegowanych pracowników, dane osoby wyznaczonej do kontaktów z PIP, charakter usług uzasadniający delegowanie pracowników na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). Ustawa o delegowaniu pracowników nałożyła na firmy także obowiązki w zakresie przechowywania na terytorium RP w postaci papierowej lub elektronicznej odpowiedniej dokumentacji związanej z delegowanymi pracownikami. Ponadto pracodawcy zobowiązani są do dostarczania wskazanych w ustawie dokumentów na żądanie PIP. Należy zaznaczyć, że ww. obowiązek dotyczyć będzie także okresu po zakończeniu przez pracownika pracy w Polsce (2 lata). Niespełnienie obowiązków przewidzianych w ustawie zagrożone jest karą grzywny w wysokości od 1000 zł do 30 000 zł.

Zadania i uprawnienia PIP

Państwowa Inspekcja Pracy zyskała uprawnienie do kontrolowania prawidłowości delegowania pracowników na terytorium RP. Kontroli podlegać będzie m.in. tymczasowość delegowania pracowników oraz rzeczywistość prowadzenia przez przedsiębiorcę znacznej działalności na terytorium innego państwa członkowskiego. Ponadto PIP została zobowiązana do współpracy z organami państw członkowskich, w szczególności do udzielania informacji o warunkach zatrudnienia pracowników delegowanych na terytorium RP. Do zadań PIP należy m.in. powiadamianie pracodawców delegujących pracowników z terytorium RP o ewentualnych decyzjach w sprawie nałożenia na nich administracyjnej kary pieniężnej lub grzywny administracyjnej czy o wnioskach o egzekucję takich kar lub grzywien. Osoby zainteresowane przepisami dotyczącymi delegowania pracowników będą mogły zapoznać się z informacjami zamieszczonymi na stronie internetowej prowadzonej przez PIP.

Odpowiedzialność solidarna

Na zakończenie warto wskazać na jeszcze jedną regulację wprowadzoną ustawą o delegowaniu pracowników. Ustawa przewiduje, że podmiot powierzający wykonanie prac w sektorze budowlanym pracodawcy delegującemu pracownika na terytorium RP ponosi wobec tego pracownika odpowiedzialność solidarną z tym pracodawcą za jego zobowiązania powstałe w trakcie wykonywania ww. prac z tytułu m.in. zaległego wynagrodzenia.

Pracodawcy delegujący pracowników w dniu wejścia w życie ustawy o delegowaniu pracowników mają trzy miesiące na dostosowanie się do nowych przepisów.

Pracownicy delegowani bywają postrzegani w krajach członkowskich UE jako nieuczciwa konkurencja, m.in. w związku z wykorzystywaniem przez firmy różnicy w poziomie ochrony socjalnej pracowników między krajem świadczenia usług a państwem pochodzenia usługodawcy. Uchwalenie ustawy o delegowaniu pracowników oraz wprowadzenie w pozostałych państwach członkowskich UE przepisów wdrażających dyrektywę

2014/67/UE[4] ma na celu eliminację obchodzenia przez firmy przepisów dotyczących delegowania pracowników.

[4] *Zgodnie z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2014/67/UE państwa członkowskie zobowiązane są do implementacji dyrektywy do dnia 18 czerwca 2016 r.*

Więcej o autorze

Dominika Figuła
Radca prawny

Ukończyła studia prawnicze na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz dodatkowo techniczne na Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Doświadczenie zawodowe zdobywała w międzynarodowej kancelarii prawnej, świadcząc usługi głównie dla klientów z sektora dużych przedsiębiorstw. W ramach prowadzonej działalności gospodarczej świadczy usługi prawne firmom i organizacjom pozarządowym, także w zakresie własności intelektualnej, prawa nieruchomości i prawa pracy. Reprezentuje klientów przed sądami i organami administracji publicznej. Wpisana na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie (nr wpisu WA-9698).

Co nowego na rynku pracy?

Redakcja

Firmy mają coraz większe kłopoty z kadrą. Do pracy pójdą wkrótce więźniowie.

Przybywa ofert pracy

W drugim kwartale tego roku wyraźnie widać, że mamy do czynienia z rynkiem pracownika. Ofert pracy nie ubywa, a przedsiębiorcy mają coraz większy problem ze znalezieniem rąk do pracy.

Ostatnie dane Eurostatu pokazują, że Polska znalazła się w pierwszej dziesiątce krajów z najniższą stopą bezrobocia. Według unijnych statystyków wskaźnik ten w maju br. wyniósł u nas 6,3 proc. To 2,3 pkt. proc. mniej, niż wynosi średnia dla całej Unii Europejskiej.

Poprawę sytuacji na rynku pracy widać także w liczbie ofert opublikowanych w serwisie InfoPraca.pl. W drugim kwartale tego roku było ich 32 949. – *Najwięcej pracy jest na Mazowszu, Śląsku i na Dolnym Śląsku. Pracodawcy z tych regionów umieścili aż 40 proc. ogłoszeń w naszym serwisie* – mówi Marek Jurkiewicz, dyrektor InfoPraca.pl.

Sporo, bo niemal 4 tys. ofert pracy jest także z zagranicy. – *Choć z jednej strony wyniki referendum brytyjskiego pokazały, że kraje „starej" Unii mogą nie być zachwycone obecnością imigrantów na swoim rynku pracy, to jednak pracodawcy patrzą na to inaczej. W wielu krajach Polacy są cenieni jako pracownicy i uzupełniają braki kadrowe na tamtejszych rynkach pracy. W naszym serwisie są oferty z Wysp Brytyjskich, ale także z Niemiec czy Holandii* – mówi Marek Jurkiewicz.

Najmniej ofert pracy w serwisie InfoPraca.pl umieścili pracodawcy z Podlasia oraz Warmii i Mazur.

Coraz więcej biednych emerytów

W Polsce przybywa osób, które otrzymują mniej niż wynosi minimalna emerytura, tj. 880 zł. Z danych ZUS wynika, że od 2011 r. liczba osób pobierających tak niskie świadczenie wzrosła z 23 tys. do 76 tys.

Skąd taki skok? Chodzi o to, że na emeryturę zaczynają przechodzić osoby, które oszczędzały w ramach nowego systemu emerytalnego. Problem w tym, że okres odkładania przez nie składek był bardzo krótki i pieniądze nie mogły na siebie pracować.

Co trzecia firma chce zatrudniać pracowników

Aż 35 proc. przedsiębiorców planuje w drugiej połowie roku zwiększenie zatrudnienia – wynika z najnowszego badania „Plany Pracodawców" przygotowanego przez agencję pracy Randstadt. To drugi, najbardziej optymistyczny wynik uzyskany od początku trwania badania.

Zwiększanie zatrudnienia zakładało 37–38 proc. ankietowanych w branżach przemysł, budownictwo, handel i naprawy oraz transport, gospodarka magazynowa i łączność, a wyraźnie mniej podmiotów zajmujących się obsługą nieruchomości i firm (28 proc.), pośrednictwem finansowym oraz pozostałą działalnością usługową (po 17 proc.).

Firmy coraz chętniej dają też podwyżki. Aż co czwarta zakłada, że w ciągu najbliższych sześciu miesięcy otrzyma je co najmniej część pracowników. Cięcia wynagrodzeń planuje zaledwie 1 proc. firm.

Najczęściej o zwiększaniu wynagrodzeń wspominali przedstawiciele sektora przemysłowego (31 proc.), obsługi nieruchomości i firm oraz pozostałej działalności usługowej (po 26 proc.).

Brakuje pracowników budowlanych

Z najnowszych badań Work Service wynika, że 69 proc. firm budowlanych ma problemy

ze znalezieniem odpowiednich kadr niższego szczebla.

W przypadku stanowisk specjalistycznych kłopoty rekrutacyjne deklaruje już tylko 25 proc. firm, choć czas poszukiwania właściwego kandydata wydłuża się w tym przypadku nawet do 6 tygodni – narzeka na to aż 42,2 proc. przedsiębiorstw.

Sytuacja może być jeszcze trudniejsza, bo aż 45,1 proc. niewykwalifikowanych pracowników wykazuje silną lub bardzo silną wolę do podjęcia zatrudnienia poza granicami Polski. Co więcej, poszukiwania specjalistów najczęściej przeciągają się w czasie i zwykle trwają od 4 do 6 tygodni.

Więźniowie pójdą do pracy?

Minister Sprawiedliwości, Zbigniew Ziobro, chce, aby osoby osadzone w zakładach karnych częściej pracowały. W przygotowanym przez kierowany przez niego resort projekcie zmian w kodeksie karnym wykonawczym znalazły się zapisy mówiące o tym, że więźniowie częściej mogą być wykorzystywani do darmowej pracy, także na rzecz Skarbu Państwa.

Dziś więźniowie także mogą pracować, ale muszą za swoją pracę otrzymywać wynagrodzenie. To jednak wiąże się z dużymi kosztami, bo trzeba nie tylko zapłacić pensję, ale także składki na ubezpieczenie. Dlatego też przedsiębiorcy niechętnie zatrudniają skazanych, bo dodatkowo muszą ponieść także koszty ich ochrony.

Dlatego też resort sprawiedliwości proponuje, by rozbudować system przywięziennych zakładów pracy, w których przedsiębiorcy lokowaliby produkcję.

Politechnika Wrocławska monitoruje rynek pracy

Politechnika Wrocławska w tym roku uruchomiła aż trzy nowe kierunki. To inżynieria zarządzania, inżynieria kwantowa oraz inżynieria elektroniczna i komputerowa z językiem obcym.

Rozpoczęcie naboru na te kierunki to spora zmiana, bo od lat wrocławska uczelnia nie otworzyła żadnej nowej specjalności. Władze uczelni tłumaczą jednak, że cały czas monitorują rynek pracy i sprawdzają, w jakim kierunku będzie rozwijał się przemysł. A ponieważ przez ostatnie lata nie dało się zauważyć żadnych nowych trendów, zdecydowano o wstrzymaniu rozszerzania kierunków studiów.

Dodatkowo uczelnia zdecydowała o modyfikacji programu nauczania na kierunku chemia i analityka przemysłowa.

Polska mocno traci na umowach cywilnoprawnych

Nawet 1,25 mld rocznie traci Polska na tym, że zamiast umów o prace podpisywane są z zatrudnionymi umowy cywilnoprawne – wynika z najnowszych szacunków sporządzonych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Są to przede wszystkim utracone wpływy do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Jak dużo osób pracuje na podstawie takich umów? Z danych Państwowej Inspekcji Pracy wynika, że w 2015 r. w podmiotach, które zostały objęte kontrolą PIP, na podstawie umów śmieciowych pracę świadczyło ponad 580 tys. osób. Stanowiło to ok. 13,1 proc. ogółu pracujących we wszystkich skontrolowanych podmiotach. Dla porównania, w 2014 r. odsetek wyniósł 14,6 proc., a jeszcze np. w 2009 roku – 9,5 proc.

Polecane konferencje:

- **Rola człowieka w nowoczesnym zarządzaniu i gospodarce opartej na wiedzy**. Odbędzie się ona w dniach 20–21 października 2016 r. w Lublinie. Organizatorem jest Katedra Gospodarki Opartej na Wiedzy Wydziału Nauk Społecznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

  Koszt: 250 zł.

- **Gospodarka i społeczeństwo wobec wyzwań przyszłości. Ujęcia prospektywne oraz interdyscyplinarne**. Odbędzie się ona 26 listopada w Bydgoszczy. Organizatorem jest Polskie Towarzystwo Ekonomiczne – Oddział w Bydgoszczy. W programie konferencji przewidziano panel dotyczący wyzwań stojących przed rynkiem pracy.

  Koszt: 300 zł.

Co nowego w urzędach pracy?

Redakcja

Urzędy pracy coraz częściej sięgają po nietypowe rozwiązania. W kwartalniku „Rynek pracy" pokazujemy najciekawsze.

Małopolska weryfikuje firmy szkoleniowe

Od lipca 2016 r. małopolski WUP rozpoczyna weryfikację firm szkoleniowych. Te przedsiębiorstwa, które zechcą poddać się ocenie, uzyskają certyfikat potwierdzający wysoką jakość świadczonych przez nie usług.

Z procesu weryfikacji mogą skorzystać te firmy, które mają swoją siedzibę na obszarze województwa małopolskiego.

Do oceny firm wykorzystane zostanie narzędzie stworzone przez naukowców z 90 instytucji naukowych z całej Polski – Małopolski Standard Usług Edukacyjno-Szkoleniowych,.

Obecnie znak jakości MSUES to potwierdzenie, że dana instytucja czy firma zapewnia najwyższą jakość szkoleń dopasowaną do wymagań współczesnego rynku pracy. Po co się starać o certyfikat? Znak jakości MSUES to dla klienta firmy szkoleniowej potwierdzenie, że jest ona dobrze zarządzana, szkolenia realizowane są na odpowiednim poziomie, a jakość jest sprawdzana i monitorowana.

O znak jakości MSUES można ubiegać się w Centrum Zapewniania Jakości Kształcenia, które prowadzi Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie. Do tej pory do procesu weryfikacji pod kątem spełniania warunków MSUES przystąpiło aż 235 instytucji szkoleniowych. Znak jakości MSUES przyznano 147 z nich.

Brakuje chętnych na staże

W Powiatowym Urzędzie Pracy w Strzelcach Opolskich wisi ponad 500 ofert dla stażystów. Niestety, chętnych na nie brak. To dlatego, że bezrobocie w powiecie spadło, a ofert pracy przybyło.

Osoby, które do tej pory pozostawały bez zatrudnienia, wolą podjąć pracę niż iść na staż. W pracy zarobią przynajmniej 1850 zł, a wynagrodzenie stażowe to zwykle ok. 900 zł.

Na zmniejszenie bezrobocia w powiecie wpłynęło także wydatkowanie w poprzednich latach sporej kwoty pieniędzy na dotacje przeznaczone na założenie własnej działalności gospodarczej. Rozwój przedsiębiorczości procentuje – ci, którzy kilka lat temu założyli swoje firmy, teraz zaczynają zatrudniać pracowników.

PUP w Grudziądzu kupuje rowery

Powiatowy Urząd Pracy w Grudziądzu znalazł sposób na rozwiązanie problemu z dojazdami do pracy. Otóż młodzi bezrobotni, którzy wezmą udział w jednym z trzech projektów realizowanych w Urzędzie, otrzymają dofinansowanie do zakupu roweru. Dzięki temu nie będą mogli odrzucić oferty Urzędu, tłumacząc, że nie mają czym dojechać do pracy.

Ponadto osoby poszukujące pracy mogą liczyć na staże, roboty publiczne oraz zwrot kosztów dojazdów, opieki nad dziećmi i bony na przesiedlenie.

Z dofinansowania będzie mogło skorzystać 200 bezrobotnych.

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, IPiSS, UŁ

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

Stali recenzenci:

prof. dr hab. Elżbieta Kryńska (IPiSS, UŁ)

dr hab. prof. 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 (MRPiPS)

dr Iwona Kukulak-Dolata (IPiSS, UŁ)

dr Łukasz Arendt (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.czasopismorynek-pracy.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 być 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.