

RZĄDOWA RADA LUDNOŚCIOWA



Demograficzne i systemowe uwarunkowania polityki zatrudnienia

Redakcja naukowa

Józefina Hrynkiewicz, Janusz Witkowski, Alina Potrykowska

Warszawa 2018

Demograficzne i systemowe uwarunkowania polityki zatrudnienia

Demographic and system conditions of employment policy

Redakcja naukowa/Edited by Józefina Hrynkiewicz, Alina Potrykowska

Rządowa Rada Ludnościowa/The Government Population Council
Warszawa 2018

Recenzent

Prof. dr hab. Jerzy T. Kowaleski

Copyright by Rządowa Rada Ludnościowa
Warszawa 2018

Książka – ISBN 978-83-7027-690-4
CD – ISBN 978-83-7027-691-1

Projekt okładki

Lidia Motrenko-Makuch

Redakcja

Alina Potrykowska
Adrian Moliński
Michał Budziński

Redakcja językowa

Dorota Bojarska-Lis

Zdjęcia – Departament Edukacji i Komunikacji GUS

Rządowa Rada Ludnościowa
00-925 Warszawa, Al. Niepodległości 208
Tel. (48) 22 608 3040, (48) 22 608 31 75, (48) 22 449 40 40 Fax (48) 22 608 38 87

DEMOGRAFICZNE I SYSTEMOWE UWARUNKOWANIA POLITYKI ZATRUDNIENIA

SPIS TREŚCI	3
WSTĘP – <i>Józefina Hrynkiewicz</i> ,	7
PRZEDMOWA – <i>Józefina Hrynkiewicz, Janusz Witkowski, Alina Potrykowska</i>	8
ADRESY OFICJALNE – <i>Wystąpienie Beaty Szydło, Wiceprezes Rady Ministrów</i>	26
CZĘŚĆ I. DIAGNOZA SYTUACJI NA POLSKIM RYNKU PRACY	29
1. Aktywność ekonomiczna ludności Polski na tle krajów Unii Europejskiej – aktualny stan, podstawowe tendencje oraz zróżnicowanie według głównych cech strukturalnych – <i>Agnieszka Zgierska</i>	30
2. Aktywność zawodowa kobiet w Polsce – czy może wzrosnąć? – <i>Urszula Sztandar-Sztanderska</i>	64
3. Uwarunkowania aktywności zawodowej młodzieży – <i>Ewa Giermanowska</i>	78
4. Uwarunkowania aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych – <i>Anna Wilmowska-Pietruszyńska</i>	99
5. Potencjalne zasoby pracy: reemigranci, obcokrajowcy, bezrobotni oraz bierni zawodowo – <i>Wiesława Gierańczyk, Patrycja Podemska, Marzena Leszczyńska</i>	114
6. Potencjalne zasoby pracy – wnioski na podstawie analizy przepływów na rynku pracy – <i>Paweł Strzelecki</i>	132
7. Rynek pracy jako czynnik rozwoju i dobrostanu społeczności lokalnej – ewaluacja przestrzenna – <i>Włodzimierz Okrasa</i>	151
8. Aktywna polityka rynku pracy w Polsce – czy potrzebne zmiany? – <i>Zenon Wiśniewski</i>	167
9. Aktywizacja zasobów pracy – dobre praktyki w powiecie ropczycko-sędziszowskim – <i>Bernadeta Fryszak, Marzena Jakubek, Joanna Leśniak</i>	192

CZĘŚĆ II. ZASOBY PRACY DLA GOSPODARKI – WYZWANIA POLSKIEGO RYNKU PRACY	226
Debate panelowa: Zasoby pracy dla gospodarki – wyzwania polskiego rynku pracy	
Moderator: <i>Prof. dr hab. Janusz Witkowski</i>	227
Dyskusja	258
ZAKOŃCZENIE: <i>Józefina Hrynkiewicz</i>	261
ANEKS	265

DEMOGRAPHIC AND SYSTEMIC DETERMINANTS OF THE EMPLOYMENT POLICY

TABLE OF CONTENTS	5
INTRODUCTION – <i>Józefina Hrynkiewicz</i> ,	7
FOREWORD – <i>Józefina Hrynkiewicz, Janusz Witkowski, Alina Potrykowska</i>	17
OFFICIAL ADDRESSES: Speech by Beata Szydło, Deputy Prime Minister	26
PART I. DIAGNOSIS OF THE SITUATION ON THE POLISH LABOUR MARKET	29
1. Economic activity of the Polish population as compared to the European Union countries – current state, basic trends and differentiation according to main structural features – <i>Agnieszka Zgierska</i>	30
2. Professional activity of women in Poland – can it increase? – <i>Urszula Sztandar-Sztanderska</i>	64
3. Determinants of professional activity of the youth – <i>Ewa Giermanowska</i>	78
4. Determinants of professional activity of the disabled persons – <i>Anna Wilmowska-Pietruszyńska</i>	99
5. Potential labour resources: returnees, foreigners, unemployed and economically inactive persons – <i>Wiesława Gierańczyk, Patrycja Podemska, Marzena Leszczyńska</i>	114
6. Potential labour resources – conclusions from flow analysis on the labour market – <i>Paweł Strzelecki</i>	
7. Labour market as a factor of the development and welfare of the local community – spatial evaluation – <i>Włodzimierz Okrasa</i>	132
8. Active labour market policy in Poland – are the changes needed? – <i>Zenon Wiśniewski</i>	151
9. Activation of labour resources – good practices in the Ropczyce-Sędziszów Powiat – <i>Bernadeta Fryszak, Marzena Jakubek, Joanna Leśniak</i>	167

PART II. LABOUR RESOURCES FOR THE ECONOMY – CHALLENGES FOR THE POLISH LABOUR MARKET	226
Panel Debate: Labour resources for the economy – challenges for the Polish labour market	
Moderator: <i>Prof. dr hab. Janusz Witkowski</i>	227
Discussion	258
SUMMARY: <i>Józefina Hrynkiewicz</i>	261
ANNEX	265

Prof. dr hab. Józefina HRYNKIEWICZ
Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej
Uniwersytet Warszawski

WSTĘP

Bardzo dziękuję Pani Premier za wprowadzenie i przekazanie zachęty do dalszych działań. Dzisiejsza konferencja ma charakter roboczy, ponieważ pragniemy dyskutować o najistotniejszych kwestiach polityki społecznej, ludnościowej, a szczególnie polityki zatrudnienia. Pragniemy także przedstawić zagadnienia, które wynikają z sytuacji demograficznej w kwestii zatrudnienia i rynku pracy oraz zastanowić się, jakie działania należy podejmować, aby zachować to co najcenniejsze w gospodarce – własne zasoby pracy. Skupimy się na pogłębionej diagnozie dotyczącej aktywności ekonomicznej ludności Polski na tle krajów UE oraz uwarunkowań aktywności zawodowej (przedstawi to Pani dr Agnieszka Zgierska z Głównego Urzędu Statystycznego). Szczególną uwagę zwrócimy na niską aktywność zawodową. Pani Prof. Urszula Sztander-Sztanderska z Uniwersytetu Warszawskiego, Pani Prof. Ewa Giermanowska, oraz Pani Prof. Anna Wilmowska-Pietruszyńska wskażą problemy wynikające z niskiego poziomu aktywności zawodowej kobiet, młodzieży oraz osób niepełnosprawnych. Potencjalne zasoby pracy, (które trudniej pozyskać lub odzyskać; reemigranci, obcokrajowcy, długotrwale bezrobotni czy bierne zawodowo) przedstawi Pani dr Wiesława Gierańczyk z Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy i Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu. Potencjalne zasoby pracy, na podstawie analiz przepływów zasobów na rynku pracy zaprezentuje dr Paweł Strzelecki ze Szkoły Głównej Handlowej oraz z NBP. Sesję podsumuje prof. Zenon Wiśniewski z Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, Przewodniczący Komitetu Nauk o Pracy i Polityki Społecznej Polskiej Akademii Nauk, wskazując jednocześnie na zmiany w polityce zatrudnienia.

Sesja druga to debata panelowa, którą poprowadzi Pan Prof. Janusz Witkowski, Wiceprzewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej. Do debaty zaprosiliśmy przedstawicieli rządu, samorządów, ekspertów, instytucji i organizacji zainteresowanych problematyką zatrudnienia i pracy.

PRZEDMOWA

Oddajemy do rąk Czytelników publikację przygotowaną na podstawie materiałów konferencji Rządowej Rady Ludnościowej pt. ***Demograficzne i systemowe uwarunkowania polityki zatrudnienia***, która odbyła się w sali im. Anny Walentynowicz w gmachu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 19 czerwca 2018 roku.

Honorowy patronat nad konferencją objął Pan Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów.

Rządowa Rada Ludnościowa, organ doradczy premiera, działa od 44 lat, przygotowuje analizy, raporty i materiały dla władz państwa. Prezentowane są one na forach krajowych i międzynarodowych, m.in. Rady Europy, Unii Europejskiej, Eurostatu, Organizacji Narodów Zjednoczonych. Coroczne raporty o ***Sytuacji demograficznej Polski*** przedstawiane są Rządowi RP. Rządowa Rada Ludnościowa w swoich pracach zwracała uwagę na pilną potrzebę interdyscyplinarnego podejścia do analizy procesów demograficznych. Postulat ten znalazł akceptację Komitetu Stałego Rady Ministrów.

Rządowa Rada Ludnościowa zainicjowała organizację dwóch Kongresów Demograficznych (I Kongres odbył się w latach 2001–2002, II Kongres w 2012 r.). Kongresy wywołały szerokie zainteresowanie sytuacją i rozwojem demograficznym Polski gremiów naukowych, rządowych, samorządowych, politycznych, organizacji pozarządowych, Kościołów oraz – dzięki mediom – społeczeństwa. Szczególnym osiągnięciem Kongresów było zainicjowanie publicznej debaty nad sytuacją demograficzną Polski, konsekwencjami społecznymi i ekonomicznymi oraz perspektywami sytuacji demograficznej i wyzwaniem dla polityki ludnościowej Polski.

Kontynuacją tych debat była konferencja RRL ***Perspektywy demograficzne jako wyzwanie dla polityki ludnościowej Polski***, którą honorowym patronatem objął Pan Marek Kuchciński, Marszałek Sejmu RP. Konferencja odbyła się w Sejmie RP 26 kwietnia 2016 roku. Uczestniczący w konferencji przedstawiciele władz państwowych, wojewódzkich i samorządowych, wystąpili z inicjatywą zorganizowania podobnych tematycznie debat w poszczególnych województwach, tj. konferencji regionalnych dotyczących ***Sytuacji i perspektyw demograficznych jako wyzwania dla polityki społecznej i gospodarczej*** realizowanej w regionach.

Rządowa Rada Ludnościowa podjęła tę ideę i po uzyskaniu akceptacji oraz patronatu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusza Błaszczaka,

wspólnie z wojewodami i wojewódzkimi urzędami, statystycznymi zorganizowała 16. konferencji we wszystkich województwach (w okresie od 4 lipca 2016 roku do 19 czerwca 2017 roku). Przebieg i rezultaty konferencji wskazały na duże zainteresowanie władz lokalnych, pracowników nauki, środowisk akademickich i mediów sytuacją i rozwojem demograficznym w poszczególnych regionach, miastach i gminach, a także na potrzebę szerokiej debaty interdyscyplinarnej nad skutkami zmian demograficznych dla przyszłości państwa, regionów, powiatów i gmin.

Ogólnopolska konferencja ***Sytuacja demograficzna Polski jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej***, która odbyła się w gmachu Sejmu RP w dniu 30 listopada 2017 roku była podsumowaniem cyklu 16. konferencji regionalnych, zbliżonych merytorycznie i tematycznie, jakie odbyły się w stolicach wszystkich województw z inicjatywy Rządowej Rady Ludnościowej, angażując władze wojewódzkie – rządowe i samorządowe, środowiska naukowe i urzędy statystyczne. Końcowa konferencja ogólnopolska stanowiąca podsumowanie 16. konferencji regionalnych, zaprezentowała najważniejsze problemy i wyzwania wynikające z sytuacji demograficznej oraz umożliwiła dokonanie porównań w relacjach międzyregionalnych, co pozwoli na poszukiwanie rozwiązań w kształtowaniu przyszłej polityki ludnościowej, tak, aby stawała się istotnym elementem rozwoju gospodarczego i społecznego.

Niniejsza publikacja zawiera materiały z konferencji ***Demograficzne i systemowe uwarunkowania polityki zatrudnienia*** która odbyła się w dniu 19 czerwca 2018 roku w gmachu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Publikacja zawiera: – *Diagnozę sytuacji na polskim rynku pracy* – jest to zbiór dziewięciu tekstów autorskich obejmujących różne aspekty rynku pracy w Polsce – stan aktualny, perspektywy. Debata panelowa: *Zasoby pracy dla gospodarki – wyzwania dla polskiego rynku pracy*.

W konferencji uczestniczyła pani Beata Szydło, Wiceprezes Rady Ministrów, Przewodnicząca Komitetu Społecznego Rady Ministrów, która na wstępie podziękowała Pani Profesor Józefinie Hrynkiewicz za przygotowanie konferencji oraz za współpracę z Komitetem Społecznym Rady Ministrów. Pani Profesor Hrynkiewicz wraz z zespołem podjęła się wielkiego wyzwania, czyli przygotowania strategii polityki społecznej na kolejne lata. Pani Wicepremier podkreśliła, iż istnieje potrzeba wiarygodnych analiz, diagnoz, skutecznych programów, decyzji strategicznych, które zostaną przedstawione Komitetowi Społecznemu Rady Ministrów do rządowego opracowania. Przedstawiła działania podjęte przez rząd w ciągu dwóch lat, aby sprostać wyzwaniom demograficznym. Symbolem tych działań, które wpisały się w program rządu jest Program *Rodzina 500 plus*, (jako intensywna polityka prorodzinna), mający na celu wsparcie finansowe rodziny, wsparcie polskiej gospodarki – oraz mocno

eksponowane i brane pod uwagę – wsparcie polityki pro-demograficznej i pro-dzietnej. „Po 2 latach funkcjonowania Programu *Rodzina 500 plus* można powiedzieć, że pierwsze dwa cele zostały doskonale zrealizowane, bowiem wsparcie materialne rodzin uzyskało konkretny wymiar”. Kolejne działania podjęte przez rząd dotyczyły aktywizacji zawodowej, czyli stworzenia warunków, aby polskie rodziny łączyły wypełnianie funkcji rodzicielskich z aktywnością zawodową. Należy podjąć działania zwiększające aktywizację kobiet, które powinny móc łączyć wypełnianie obowiązków rodzicielskich z pracą zawodową. Temu celowi służą przygotowywane przez polski rząd projekty skierowane do młodych ludzi, do studentów, mające na celu ułatwienie im zdobycia pracy zawodowej i wychowania dzieci. Pozostaje też kwestia aktywizacji osób niepełnosprawnych. W ramach programu rządu „Za Życiem” został wpisany komponent wspomagania powrotu na rynek pracy opiekunów osób niepełnosprawnych oraz rozwiązania ułatwiające aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych opiekunów tych osób. Głównym celem Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2018 jest zwiększenie zatrudnienia osób młodych oraz w wieku przedemerytalnym, kobiet oraz osób z niepełnosprawnościami. W kwestii bezrobocia należy podjąć działania wyznaczające kierunek, w jakim powinny być wdrażane różne formy wsparcia dla osób, które nie mają zatrudnienia.

Pani Wicepremier Beata Szydło podkreśliła, iż tematyka konferencji ma fundamentalne znaczenie dla przyszłości Polski.

W części pierwszej **Diagnoza sytuacji na polskim rynku pracy** zawarte są monografie oraz wyniki prac badawczych i analitycznych. Artykuł dr Agnieszki Zgierskiej pt. *Aktywność ekonomiczna ludności Polski na tle krajów Unii Europejskiej – stan aktualny, podstawowe tendencje oraz zróżnicowanie według głównych cech strukturalnych* – przedstawia potencjalne i realne zasoby pracy w Polsce, poziom aktywności zawodowej i wskaźniki zatrudnienia – na tle porównawczym z krajami europejskimi i w ujęciu dynamicznym. Wskazuje na niewykorzystane potencjalne zasoby/rezerwy pracy i lokalizację podaży pracy. Pierwsze opracowanie stanowi podstawę do naświetlenia i zrozumienia zjawisk ujętych w kolejnych rozdziałach oraz w debacie panelowej i dyskusji.

Opracowanie Prof. Urszuli Sztandar-Sztanderskiej pt. *Aktywność zawodowa kobiet w Polsce – czy może wzrosnąć?* stanowi częściowo diagnozę sytuacji na polskim rynku pracy. Autorka, po opisanu różnic w poziomie aktywności zawodowej oraz wskaźników zatrudnienia, sygnalizuje okoliczności potencjalnego wzrostu aktywności zawodowej kobiet. Warunki wstępne to m.in.: likwidacja luki płacowej pomiędzy mężczyznami i kobietami; podział obowiązków mężczyzn i kobiet w gospodarstwie domowym, dostępność pozarodzinnej opieki nad dziećmi.

Uwarunkowania aktywności zawodowej młodzieży – artykuł Prof. Ewy Giermanowskiej prezentuje m.in. uwarunkowania braku i niepodejmowania aktywności zawodowej przez część młodzieży (syndrom NEET).

W rozdziale czwartym *Uwarunkowania aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych* Prof. Anna Wilmowska-Pietruszyńska przedstawia rolę i funkcję kompleksowej rehabilitacji (tj. rehabilitacja, medyczna, zawodowa i społeczna) w przywracaniu sprawności zawodowej i aktywności społecznej osób niepełnosprawnych.

Opracowanie *Potencjalne zasoby pracy: reemigranci, obcokrajowcy, bezrobotni oraz bierni zawodowo* dr Wiesławy Gierańczyk, mgr Patrycji Podemskiej oraz mgr Marii Leszczyńskiej prezentuje możliwości wzrostu wielkości potencjalnych zasobów pracy (wobec narastającego popytu na pracę) pozyskiwanych spośród biernych zawodowo, bezrobotnych, obcokrajowców, reemigrantów.

W rozdziale szóstym pt. *Potencjalne zasoby pracy – wnioski na podstawie analizy przepływów na rynku pracy* dr Paweł Strzelecki przedstawia możliwości rekompensowania ubytków potencjalnych zasobów pracy na polskim nierolniczym rynku, wynikające z wyczerpywania się tzw. „dywidendy demograficznej”. Wskazuje, że czynnikami sprzyjającymi bilansowaniu tych ubytków mogą być ograniczenia możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, spadek napływu młodych ludzi do pracy w rolnictwie, przepływy z nieaktywności do zatrudnienia, wzrost aktywności zawodowej w rocznikach 50+, poprawa warunków zatrudnienia osób niepełnosprawnych, imigracja.

W rozdziale siódmym *Rynek pracy jako czynnik rozwoju i dobrostanu społeczności lokalnej – ewaluacja przestrzenna* Prof. Włodzimierza Okrasy przedstawia, stosując odpowiednie miary, m.in. przestrzenne aspekty relacji pomiędzy lokalnym rynkiem pracy, a dobrostanem subiektywnym mieszkańców danego obszaru (NUTS 5 – czyli gminy).

W opracowaniu *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce – czy potrzebne są zmiany?* Prof. Zenon Wiśniewski – po przeprowadzeniu analizy aktualnej polityki rynku pracy wskazuje na potrzebę większej efektywności np. przez rozwijanie nowoczesnego pośrednictwa pracy, zachęty do podtrzymywania aktywności zawodowej przez osoby z przedpola emerytury lub w wieku emerytalnym, projektowanie specjalnych programów zatrudnienia dla osób z najmłodszych grup wieku produkcyjnego.

Ostatni rozdział mgr Bernadety Frysztak, mgr Marzeny Jakubek i dr Joanny Leśniak; *Aktywizacja zasobów pracy – dobre praktyki w powiecie ropczyko-śędziszowskim* przedstawia funkcjonowanie Centrów i Domów Pomocy Społecznej, ośrodków szkolenia, przedszkoli. Wszystkie instytucje nastawione są m.in. na wspomaganie przystosowania do życia i pracy w swoim środowisku

osób niepełnosprawnych mentalnie. Prezentowane formy ich działalności są imponujące i istotnie mogą być przyjmowane jako przykłady dobrych praktyk.

W tej części, opracowania zawierają analizy dotyczące procesów zmian w kształtowaniu się sytuacji zatrudnienia. Są to prace o szerokiej tematyce i zakresie, charakteryzują klarownie analizowane procesy i zjawiska, które zaplanowano jako podstawę dyskusji podczas konferencji.

Część druga pracy to: **Zasoby pracy dla gospodarki – wyzwania dla polskiego rynku pracy** zawiera wyniki debaty panelowej, której moderatorem był prof. dr hab. Janusz Witkowski – Wiceprzewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej. W debacie uczestniczyli przedstawiciele rządu samorządów lokalnych oraz związków zawodowych, eksperci. Moderator podkreślił, że w ostatnich latach obserwujemy dynamiczne zmiany sytuacji na rynku pracy będące efektem zarówno przyspieszonego wzrostu gospodarczego, jak i zmienionej polityki zatrudnienia. Mimo korzystnych zmian na polskim rynku pracy wciąż obserwujemy występujące nierównowagi i niedopasowania. Wiele pytań dotyczących polityki zatrudnienia nawiązuje do wyzwań demograficznych. Kluczowe są pytania o potrzebne działania w łagodzeniu niekorzystnych trendów demograficznych (na poziomie polityki krajowej i regionalnej) oraz dostosowanie polityki zatrudnienia do wyzwań demograficznych (w skali kraju i w ujęciu regionalnym).

Prof. Janusz Witkowski przedstawił listę zagadnień do debaty:

- Demograficzne uwarunkowania przyszłej sytuacji na polskim rynku pracy;
- Podaż pracy czy popyt na pracę – główne wyzwanie;
- Zatrudnienie cudzoziemców - szansa czy konieczność?;
- Warunki zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych – rehabilitacja kompleksowa i inne działania polityki zatrudnienia;
- Młodzież na rynku pracy – jak zwiększyć aktywność zawodową i liczbę pracujących?;
- Bariery aktywności zawodowej kobiet;
- Aktywizacja zawodowa emerytów – jak zachęcić do pozostania w pracy i powrotu na rynek pracy;
- Działania samorządu terytorialnego wspierające rynek pracy;
- Czy są potrzebne nowe wymiary polityki rynku pracy – przebudowane zadania urzędów pracy, wzmocniona rola instytucji wspierające rynek pracy, działania na rzecz elastyczności zatrudnienia, włączenie pracy nierejestrowanej do zatrudnienia oficjalnego i inne.

Szczegółowe wnioski panelistów dotyczyły następujących kwestii:

Pani Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poruszyła m.in. kwestię funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych i rynku pracy po obniżeniu przyjętych wcześniej granic wieku emerytalnego. 60%

osób, które skorzystały z przywrócenia wieku emerytalnego, to osoby wykluczone i nieaktywne zawodowo, które nie mogły pracować z różnych przyczyn, m.in. z powodów zdrowotnych. Podkreśliła, iż warunkiem do dłuższej aktywności zawodowej jest dobry stan zdrowia – nie tylko wydłużenie życia, ale pozostawanie w lepszym stanie zdrowia. Przedstawiła pytania jakiego rodzaju wyzwania nas czekają; w jaki sposób one zostaną skonfrontowane z zagrożeniami; czy mogą one stanowić szansę dla zatrudnienia osób niepełnosprawnych, tworzyć szansę dla poprawienia aktywności zawodowej kobiet. Kobiety w większym stopniu dążą do realizacji aspiracji zawodowych, próbując pogodzić pole zawodowe z życiem rodzinnym. Procesy demograficzne i starzenie się społeczeństwa powodują, że duży odsetek kobiet przerywa lub nie podejmuje pracy ze względu na konieczność sprawowania opieki nad osobami niepełnosprawnymi lub chorymi rodzicami. Zagwarantowanie opieki nad rodzicami staje się trudniejszym problemem niż zagwarantowanie opieki nad małym dzieckiem. Ważne żeby szeroko rozumiane usługi społeczne były dostępne na różnych poziomach, nie tylko w dużych miastach, ale również w mniejszych miejscowościach, gminach wiejskich. Zwróciła uwagę na kwestię kształcenia i edukacji, która powinna odpowiadać dzisiejszym potrzebom rynku pracy, ze zdolnością przewidywania i przygotowania nas do przekwalifikowania, wyposażania w kompetencje, które będą odpowiadały zmieniającej się rzeczywistości.

Powyższe kwestie omawiał dr Marcin Zieleniecki, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który podkreślił, iż zjawisko kurczenia się liczby osób w wieku produkcyjnym wymusza na nas określone działania i zachowania, a szczególnie potrzebę zachęt skłaniających młodzież do łączenia edukacji z pracą zawodową. Należy zwrócić uwagę na osoby młode wkraczające na rynek pracy, bowiem obserwujemy zjawisko wydłużania się okresu zdobywania kwalifikacji zawodowych, opóźniania momentu rozpoczęcia aktywności zawodowej. Mówił o sięganiu do rezerw, które znajdują się na rynku pracy, na przykład do kwestii cudzoziemców, którzy właściwie stali się już stałym elementem polskiego rynku pracy, do osób starszych, osób, które osiągnęły wiek emerytalny. Należy także uwzględnić pracę kobiet, ponieważ w Polsce wskaźnik aktywności zawodowej kobiet rośnie na niezadowalającym poziomie. W kwestii związanej z wiekiem emerytalnym podkreślił, iż wcześniejsza emerytura w Polsce nie była uwarunkowana indywidualną oceną zachowania zdolności do pracy przez osobę, która osiągała niższy wiek emerytalny tylko rodzajem pracy świadczonej przez ubezpieczonego, długością okresu zatrudnienia, stażu pracy, prawem do renty.

Pani Renata Szczęch, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji mówiła o różnych aspektach imigracji cudzoziemców

poszukujących w ostatnich latach pracy w Polsce. Podkreśliła, iż kwestia dotycząca zatrudnienia cudzoziemców stanowi m.in. wybór pomiędzy bezpieczeństwem a potrzebami rynku pracy. Druga kwestia dotyczy rosnącego zapotrzebowania na pracowników we wszystkich branżach i działach gospodarki, bowiem działania dotyczące aktywizacji grup społecznych nie nadążają za zaspokojeniem potrzeb zawodowych na rynku krajowym. W tej sytuacji zatrudnianie cudzoziemców jest już od dawna istotnym czynnikiem utrzymania pozytywnych wyników gospodarczych oraz złagodzenia negatywnych procesów demograficznych. Pani Minister podkreśliła, iż wobec deficytu siły roboczej oraz procesów starzenia się społeczeństwa, należy podejść bardzo odpowiedzialnie do zjawiska wielkiej fali migracji, która zaczęła się od roku 2015 (obecnie w naszym kraju pracuje już ponad 2 miliony Ukraińców i kilka tysięcy przybyszów z innych krajów). Powiększa się także liczba migrantów ekonomicznych, którzy przybywają do nas z całymi rodzinami, z dziećmi, z rodzicami. Obserwujemy zatem zjawisko dotyczące już nie tylko rynku pracy, ale również opieki społecznej, edukacji, opieki zdrowotnej, i co z tym się wiąże perspektywy zapewnienia unormowania tego zjawiska

Podejmowane są wspólnie z Ministerstwem Rodziny Pracy i Polityki Społecznej działania dotyczące zatrudnienia cudzoziemców i związanego z nim uproszczenia procedur, ułatwienia funkcjonowania administracyjnego i postępowania w sprawach cudzoziemców. MSWIA sprawuje pieczę nad zapewnieniem bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.

Pani Profesor Gertruda Uścińska, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wskazywała m.in. na relatywnie niską aktywność ekonomiczną polskich emerytów oraz na potrzebę zwiększenia aktywności zawodowej osób przechodzących na emeryturę jako potencjalnego zasobu pracy.

Szczególnie ważna jest koncepcja systemu emerytalnego, który zachęca do dłuższej aktywności zawodowej. Należy uświadomić społeczeństwu, że kontynuacja pracy jest związana z wysokością świadczenia emerytalnego. Pani Prezes mówiła o potrzebie opracowania krajowego programu aktywności ekonomicznej, który w sposób kompleksowy porządkowałby działania na rzecz aktywizacji zawodowej Polaków. Obserwujemy niskie wskaźniki aktywności ekonomicznej, zwłaszcza w niektórych grupach wiekowych, m.in. osób w wieku przedemerytalnym, ale także wśród kobiet, oraz na obszarach wiejskich. Podkreśliła, że nie należy zapominać o liczbie osób aktywnych ekonomicznie, ubezpieczonych w systemie ubezpieczeń społecznych, w stosunku do liczby świadczeniobiorców w tym systemie.

Dr Agnieszka Zgierska przedstawiła perspektywiczne zmiany w strukturze społeczno-demograficznej ludności kraju w kontekście ich wpływu na kształtowanie się potencjalnych zasobów pracy.

Przedstawicielka Biura Ekspertckiego KK NSZZ „Solidarność” Barbara Surdykowska podniosła kwestię kształcenia ustawicznego w obliczu upowszechniania nowych, cyfrowych technologii i procesów. Przedstawiciel Ministerstwa Zdrowia Jakub Kubacki wskazywał, że większą aktywność ekonomiczną osób niepełnosprawnych można osiągnąć, podnosząc nakłady na kompleksową rehabilitację zawodową. Przedstawiciel MEN Stanisław Drzażdżewski akcentował potrzebę łączenia edukacji z pracą. Wskazał, że formalna edukacja nie może być izolowana od rynku pracy. Piotr Ostrowski (przedstawiciel OPZZ) swoje wystąpienie zakończył stwierdzeniem: „jeśli myślimy o poprawie sytuacji na rynku pracy, przede wszystkim musimy uwzględnić kwestie płac”. Wśród licznych kwestii podniesionych przez Prof. Pawła Kaczmarczyka (OBM UW), najważniejsza była ta, dotycząca polityki migracyjnej w kontekście sytuacji na rynku pracy. Kolejny mówca Prof. Adam Kurzynowski (RRL) stwierdził, że tylko synergiczne uzupełnianie się różnych instytucji w działaniach na rzecz rodziny w różnych fazach jej rozwoju mogą przynieść równowagę w rozwoju społecznym i gospodarczym, w tym także na rynku pracy. Z kolei Bernadeta Frysztak i Marzena Jakubek przedstawiły działania w zakresie polityki społecznej na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego, wspierających aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych mentalnie. Prof. Marek Bednarski (UW) mówił o zatrudnieniu poza formalną rejestracją i regulacjami państwowymi, czyli o rynku tzw. szarej strefy.

W końcowej dyskusji dr hab. Barbara Cieślińska (UW), nawiązując do nieco wcześniejszej wypowiedzi prof. Pawła Kaczmarka stwierdziła, że Polska przyjęła 2500 tys. imigrantów, nie określając przedziału czasowego, w którym ten transfer nastąpił. Lech Antkowiak, (Urząd Pracy m.st. Warszawy) mówił o problemach w zawiadywaniu rynkiem pracy przez samorządy powiatowe.

Dyskusja, która była interesująca i wartościowa, potwierdziła praktyczne znaczenie sytuacji demograficznej jako przesłanki dla polityki zatrudnienia.

Paneliści wypowiadali się w kwestiach stanowiących przedmiot zainteresowań i kompetencji urzędów i jednostek, które reprezentowali. W wypowiedziach dyskutantów znalazły się wnioski dotyczące m.in.:

- działania w kierunku zwiększania podaży zasobów pracy poprzez dodatkową aktywizację zawodową różnych grup ludności;
- optymalizacji popytu na pracę ze strony gospodarki;
- uwzględniania nowych okoliczności i wymiarów w polityce rynku pracy.

Podsumowania debaty dokonał Moderator, Prof. Janusz Witkowski stwierdzając, iż z przebiegu dyskusji „wynika także, że nie ma jednego sposobu zbilansowania podaży i popytu na pracę, co czyni to przedsięwzięcie jeszcze bardziej złożone i wymaga pilnego podjęcia.” Należy jednak mieć na względzie, że z powodu występujących trendów demograficznych, uwarunkowania sytuacji

na rynku pracy zmienia się diametralnie w perspektywie najbliższych dekad. Przewidywany ubytek zasobów pracy skłania zatem do zastanowienia nad kierunkami polityki społecznej i gospodarczej wobec demograficznych uwarunkowań rynku pracy.

Podsumowując konferencję Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej, Prof. Józefina Hrynkiewicz wskazywała na jej istotne punkty i główne problemy wynikające z sytuacji demograficznej w kraju oraz na główne kierunki działań, które mogą wpłynąć na poprawę sytuacji na rynku pracy w Polsce. Trafne i skuteczne działania wymagają jednak pogłębionego rozeznania trendów demograficznych oraz określenia ich kierunków i dynamiki. Brak wiedzy w tych kwestiach spowoduje, iż nie będzie można skutecznie oddziaływać na przebieg procesów demograficznych oraz dostosowywać programów działania do rynku pracy. Wszystkie podejmowane działania oraz realizowane programy muszą być ściśle powiązane z sytuacją demograficzną każdej jednostki terytorialnej, zaś podejmując owe działania należy wykazać się wielką determinacją i konsekwencją.

Rządowa Rada Ludnościowa składa podziękowania Wszystkim, którzy przyczynili się do zorganizowania konferencji oraz do powstania tej publikacji. Szczególne podziękowania składamy Panu dr Dominikowi Rozkrutowi, Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego za wielką pomoc w organizacji konferencji oraz w wydaniu tej publikacji.

Prof. dr hab. Józefina Hrynkiewicz
Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej

Prof. dr hab. Janusz Witkowski
Wiceprzewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej

Dr Alina Potrykowska
Sekretarz Generalna Rządowej Rady Ludnościowej

FOREWORD

We present the Readers with this publication prepared on the basis of materials from a conference of the Government Population Council entitled ***Demographic and systemic determinants of the employment policy***, that was held on 19 June, 2018 in the Anna Walentynowicz Room in the building of the Chancellery of the Prime Minister of Poland.

The conference was held under the honorary patronage of the Prime Minister Mr. Mateusz Morawiecki.

The Government Population Council (GPC), an advisory body to the Prime Minister works for 44 years, and prepares reports and materials for state authorities. Its works have been presented in both national and international fora, including the Council of Europe, the European Union, Eurostat, the United Nations Organisation. Annual reports on the ***Polish demographic situation in Poland*** are submitted to the Government of the Republic of Poland. In its publications, the Government Population Council has emphasized the urgent need for an interdisciplinary approach in demographic processes analyses. This postulate found acceptance of the Standing Committee of the Council of Ministers. The Government Population Council has initiated organisation of two Demographic Congresses (the First Congress was held in 2001–2002, Second Congress in 2012). Congresses attracted wider interest in the demographic development of Poland of scientific, government and political bodies, non-governmental organisations, churches and – thanks to the media – the public. Congresses particular achievement was to stimulate debate on the Polish demographic situation and its social and economic consequences, as well as on the prospects of the demographic situation and challenges for the Polish population policy.

The continuation of these debates was the conference of the Government Population Council ***Demographic Perspectives as a challenge for the Polish population policy***, which the honorary patronage took the Marshal of the Polish Sejm, Marek Kuchciński. The conference was held in the Polish Parliament on 26 April 2016. Representatives of voivodships, state and local government participating in the conference, took the initiative to organize a similar thematic debates in different voivodships, i.e. regional conferences on ***Demographic perspectives as the challenges for the social and economic policy*** at the regional level.

The Government Population Council has taken this idea and after obtaining acceptance and patronage of Mariusz Błaszczak Minister of Internal Affairs and

Administration, organized the conference together with the 16 Voivodes and regional statistical offices in different regions in the period of 4 July 2016 – 19 June 2017. The course and results of the conference pointed to the large interest of local authorities, scientists, academia and media – on the situation and demographic development in the various regions, cities and municipalities, communes, as well as the effects of the changes for the future.

The final conference ***Demographic situation of Poland as a challenge for social and economic policy*** held in the Parliament of the Republic of Poland on 30 November 2017, constituting a conclusion of the 16 regional conferences presented the most important problems and challenges resulting from the demographic situation, and enabled making comparisons of the inter-regional relations, which will allow searching for solutions in forming the future population policy, so that it could become a significant element for the economic and social development.

This publication, prepared on the basis of materials from the conference on ***Demographic and systemic determinants of the employment policy*** that was held on 19 June 2018, consist of two parts, first of which – *Diagnosis of the situation on the Polish labour market* – was dedicated to various aspects of the labour market in Poland in terms of current state and perspectives. The second part presents the panel debate entitled *Labour resources for the economy – challenges for the Polish labour market*.

The conference was attended by Beata Szydło, Deputy Prime Minister, Chair of the Social Committee of the Council of Ministers who at the first stage, thanked Professor Józefina Hryniewicz for the preparation of the conference and for cooperation with the Social Committee. Professor Hryniewicz, together with her team, undertook a great challenge that is preparing a social policy strategy for the coming years. Deputy Prime Minister emphasized that there is need for the analyses, diagnoses, effective programs, and strategic decisions that are going to be presented to the Social Committee of the Council of Ministers for governmental elaboration. She presented the measures taken by the government within two years to meet the demographic challenges. The symbol of these measures included in the Government programme is the *Family 500+* Programme (as an intense pro-family policy) aimed at financial support for the family, support of the Polish economy - well-emphasized and considered support for the pro-demographic and the pro-natalist policy. "After two years of the Programme *Family 500+*, it can be admitted that two objectives have been perfectly implemented, as the material support for the family obtains the strong financial component". Subsequent measures taken by the government concerned professional activation that is creating conditions for Polish families to combine parenthood with professional activity. Measures should be taken to

increase the activation of women, who should be able to reconcile parental and professional responsibilities. This objective is supported by the Polish Government's projects addressed to young people, including students, aimed at obtaining employment and raising children. There is also the issue of activating disabled people left. As part of the "Pro Life" Government Programme, a component to support the return of carers of persons with disabilities to the labour market and solutions facilitating the professional activation of disabled persons and carers of those persons was included. The main objective of the *National Action Plan for Employment for 2018* is to increase the employment of young people and people at pre-retirement age, women and people with disabilities. With regard to unemployment, measures should be taken to implement various forms of support for people who are not employed.

Deputy Prime Minister Beata Szydło emphasized, that the subject matter of conference is of fundamental meaning for the future of Poland.

The first chapter, prepared by Agnieszka Zgierska (PhD), entitled *Economic activity of the Polish population as compared to the European Union countries – current state, basic trends and differentiation according to key structural features*, opens the first part of the monograph **Diagnosis of the situation on the Polish labour market**. The author presented the potential and actual labour resources of the Polish population, professional activity and employment rates as compared to the European countries and using a dynamic approach. Unused potential labour resources/reserves and their location, the labour supply was identified. The first study forms the basis for explaining and understanding more detailed phenomena described in the following works, panel debate and discussions.

The second study by Professor Urszula Sztandar-Sztanderska – *Professional activity of women in Poland – can it increase?* partially presents the situation on the Polish labour market. Following the analysis of differences in the level of professional activity and employment rates, the author identifies or indicates the circumstances which, could favour the increase of professional activity of women. The initial determinants include among others: elimination of wage gap between men and women; relatively equal share of household duties between men and women; availability of institutional family child care; limiting conservative views of men in the area of sharing the responsibilities in the family.

In chapter three – *Determinants of professional activity of the youth* – Professor Ewa Giermanowska presents among other the determinants behind lack of and failure to undertake any professional activity by a part of the youth (NEET syndrome).

In chapter four, *Determinants of professional activity of the disabled persons*, Professor Anna Wilmowska – Pietruszyńska presents the role and function of

complex rehabilitation (including medical, professional and social one) in restoring the ability to work and social activity of the disabled persons.

The study entitled *Potential labour resources: returnees, foreigners, unemployed and economically inactive persons* acts as a platform for discussion and presentation by Wiesława Gierańczyk (PhD), Patrycja Podemska and Maria Leszczyńska of the growth opportunities of the potential labour resources (with the increasing labour demand). The authors analysed the possibility to find them in the group of economically inactive, unemployed, foreigners and returnees.

Chapter six by Paweł Strzelecki (PhD) – *Potential labour resources – conclusions drawn from flow analysis on the labour market* contains similar thematic analysis. The author presented the opportunities to compensate the losses in the potential labour resources on the Polish non-agricultural market resulting from depletion of so called “demographic dividend”. He points out that the determinants of balancing these losses may include limiting the eligibility for early retirement, decreased inflow of young people to work in the agriculture, flow from economic inactivity towards employment and therefore an increase in professional activity in the 50+ age group, better employment conditions for the disabled persons and immigration.

In chapter seven, *Labour market as a factor of the development and welfare of the local community – spatial evaluation*, Professor Włodzimierz Okrasa presented, using the relevant indexes and characteristics, among others the spatial aspects of relationships between the local labour market and subjective welfare of the inhabitants in a given area (NUTS 5 – communes).

In the study of Professor Zenon Wiśniewski, *Active labour market policy in Poland – are the changes needed?*, the author gives an affirmative answer to the question asked in the title. Following the analysis of the current labour market policy, he indicates the need for its better effectiveness e.g. by developing the advanced job matching assistance, incentives encouraging maintenance of professional activity by the persons in the preretirement or retirement age and development of special employment programmes for the people in the youngest group of the working-age population.

The last chapter of the first part by Bernadeta Frysztak, Marzena Jakubek and Joanna Leśniak (PhD), entitled *Activation of labour resources – good practices in the Ropczyce-Śędziszów Powiat*, constitutes a report from functioning of the Social Assistance Centres and Facilities, training centres and kindergartens in the powiat – all these facilities are focused on, among others, supporting adaptation for living and working of mentally disabled persons in their milieu. The numbers of these facilities and the forms of their activities are impressive and can be indeed considered the examples of good practices.

The studies of this part contain the analyses of the changes in functioning of the employment situation. These papers present a wide range of themes and scopes and describe analysed processes and phenomena underlying the discussions held during the conference.

Part two, **Labour resources for the economy – challenges for the Polish labour market**, contains the results of panel discussion moderated by Professor Janusz Witkowski – Vice-President of the Government Population Council.

The debate was attended by the representatives of science, government and governmental institutions, local self-governments and trade unions.

The moderator emphasized the dynamic changes of the situation on the labour market during several years and resulting both from faster economic growth and modified employment policy. Despite favourable changes on the Polish labour market, imbalances and incompatibilities continue to be observed. He pointed out that there are many questions concerning the employment policy and referring directly to demographic challenges. The main questions about the necessary activities to mitigate the negative demographic trends (at the national and regional policy level) and fitting the employment policy to demographic challenges (in national and regional scale) have become crucial.

Professor Janusz Witkowski presented the list of problems to be discussed by the invited experts and included the following:

- Demographic determinants of future situation on the Polish labour market,
- Labour demand or supply – a key challenge,
- Employing the foreigners – an opportunity or necessity?,
- Conditions for increased employment of the disabled – comprehensive rehabilitation and other activities of the employment policy,
- Youth on the labour market – how to increase professional activity and number of the employed?
- Barriers of professional activity of women,
- Professional activation of the retired – how to encourage to stay professionally active and to return on the labour market,
- Activities of the territorial self-government supporting the labour market,
- Are the new dimensions of the labour market policy needed – modified tasks of the employment offices, strengthened role of institutions supporting the labour market, actions for employment flexibility, inclusion of undeclared work to the official employment and other.

Detailed conditions of the panel experts referred to the following issues.

Elżbieta Rafalska, Minister of Family, Labour and Social Policy discussed, for instance, the functioning of the social security system issues and the labour market after lowering the previously adopted retirement age limits. 60% of those who benefited from the restoration of the retirement age are excluded and

inactive people, who could not work for various reasons, including for health reasons. She stressed that the condition for a longer professional activity is good health - not only longevity but also maintaining good health. She presented questions about challenges ahead; how they will be confronted with threats; whether they can be an opportunity for employment of disabled people, create opportunities for improving the professional activity of women. Women are more likely to pursue their professional aspirations, trying to reconcile the professional field with family life. Demographic processes and population ageing cause that a large percentage of women stop or do not take up work due to the need to care for disabled people or ill parents. Ensuring parent care becomes a more difficult problem than providing care for a small child. It is important to make broadly understood social services available at various levels available, not only in large cities but also in smaller towns and rural communes. She drew attention to the issue of training and education, which should correspond to today's needs of the labour market, with the ability to anticipate and prepare us for retraining, equipping with competences that will correspond to the changing reality.

The above issues were discussed by Dr. Marcin Zieleniecki, Undersecretary of State in the Ministry of Family, Labour and Social Policy, who emphasized that the phenomenon of shrinking the number of people at working age forces us to perform certain actions and behaviours, especially the incentives for young people to combine education with work. A special attention should be paid to young people who are entering the labour market, because we observe the phenomenon of extending the period of acquiring professional qualifications, delaying the start of a professional activity. He spoke about drawing on the reserves of the national labour market, for example on the issue of foreigners who have become a permanent element of the Polish labour market or older people who have reached the retirement age. The work of women should also be taken into account because the rate of professional activity of women is growing below the optimal level in Poland. With regard the retirement age, he stressed that early retirement in Poland was not conditioned by an individual assessment of the ability to work by a person who achieved a lower retirement age only by the type of work provided by the insured, the length of employment, seniority and the right to a pension.

Renata Szczech, Undersecretary of State in the Ministry of Interior and Administration, spoke about various aspects of immigration of foreigners seeking employment in Poland in recent years. She emphasized that the employment of foreigners is the choice between safety and the needs of the labour market. The second issue concerns the growing demand for employees in all areas and sectors of the economy, as the measures related to the activation of social groups

do not keep up with satisfying the need of needs of the domestic labour market. In this situation, the employment of foreigners has been an important factor of positive economic results and alleviating negative demographic processes for a long time. Minister stressed that due to the labour shortages and population ageing, we should act with the responsibility towards the phenomenon of a great wave of migration, which started in 2015 (currently, more than 2 million Ukrainians and several thousand newcomers from other countries are working in our country). The number of economic migrants who come to Poland with whole families: children and with parents, is also increasing. Therefore, we observe the phenomenon which concerns not only the labour market, but also social welfare, education, health care, and consequently, the perspective of ensuring the normalization of this phenomenon.

The measures regarding the employment of foreigners and the related simplification of procedures, facilitating administrative functioning and dealing with foreigners' issues are undertaken together with the Ministry of the Family of Labour and Social Policy. Ministry of the Interior and Administration takes care of ensuring state security and public order.

Professor Gertruda Uścińska, President of the Polish Social Insurance Institution, indicated inter alia Polish pensioners' relatively low level of the economic activity and the need to increase the professional activity of retiring people as a potential labour resource.

The concept of the pension system, which encourages longer professional activity, is particularly important. The society needs to be made aware of the relation between the continuation of work and the amount of the retirement benefit. The President spoke about the need to develop a national program of economic activity that would comprehensively organize activities for the benefit of Poles' economic activation. We observe low rates of economic activity, especially in some age groups, including people at pre-retirement age, but also among women and in rural areas. She emphasized that the number of economically active people insured in the social insurance system in relation to the number of beneficiaries in this system should not be overlooked.

Agnieszka Zgierska (Head of Labour Market Department, Statistical Central Office), presented the perspective changes to the socio-demographic structure of the country's population in context of their impact on formation of the potential labour resources. The representative of the Expert Office of the National Commission of the Independent and Self-Governing Trade Union "Solidarność" Barbara Surdykowska brought up the issue of lifelong learning with a view to dissemination of the new digital technologies and processes. The representative of the Ministry of Health, Jakub Kubacki, stated that higher eco-

conomic activity of the disabled is achievable by increasing the expenditures for comprehensive professional rehabilitation. According to the representative of the Ministry of National Education, Stanisław Drzażdżewski, the need for combining education and work should be stressed. He pointed out that formal education cannot be separated from the labour market. Piotr Ostrowski, representative of the All-Poland Alliance of Trade Unions (OPZZ) ended his presentation with the statement – "If we truly think about improving situation on the labour market, the first thing to consider is wages". Professor Paweł Kaczmarczyk, Director of the Centre of Migration Research at the University of Warsaw, brought up several issues, including the key one concerning the migration policy in context of the labour market situation. The next speaker, Professor Adam Kurzynowski, (GPC) stated that only synergistic complementarity of the individual institutions in the activities for family in different phases of its development can bring balance to socio-economic development, including to the labour market. Bernadeta Fryszak and Marzena Jakubek presented the activities in the area of social policy in the area of Ropczyce-Sędziszów Powiat supporting the economic activation of the mentally disabled persons. Professor Marek Bednarski (University of Warsaw) discussed undeclared employment i.e. so called black market.

In the final discussion, Professor Barbara Cieślińska (University of Warsaw), referring to the earlier statement of Professor Paweł Kaczmarek, stated that Poland admitted entrance of 2500 thousand of immigrants, however without specifying time schedule of this transfer. Lech Antkowiak, (Employment Office of the Capital City of Warsaw) discussed the issues of concern in managing the labour market by the powiat self-governments.

The discussion, which was interesting and valuable, confirmed the practical importance of the demographic situation as a prerequisite for the employment policy.

The panel experts discussed the issues of interest and competences of the offices and units represented by them. Their statements included the conclusions concerning, among others:

- activities towards increased supply of the labour resources by additional professional activation of various population groups,
- optimisation of labour demand by the economy,
- consideration of the new circumstances and dimensions in the labour market policy.

The debate was summarised by the Moderator, Professor Janusz Witkowski, with his statement that the course of discussion "proves that there is no single way to balance supply and demand for work, which makes the initiative even more complicated and requires urgent implementation". One should consider

however that due to the current demographic trends, determinants behind the situation on the labour market will change diametrically in the upcoming decades. The projected loss of labour resources encourages to focus on the directions of socio-economic policy in context of demographic determinants of the labour market.

When summarising the conference, Professor Józefina Hrynkiewicz, Chair of the Government Population Council, emphasized its significant points and key issues of concern resulting from demographic situation in the country and on the main directions of actions that might improve the situation on the labour market in Poland. Well-targeted and effective activities require however better insight in demographic trends and identification of their directions and dynamics. Lack of know-how in these issues will prevent any effective impact on the course of demographic processes and adapt the action programmes to the labour market. All activities and implemented programmes must be strongly correlated with demographic situation of each territorial unit and, when taking such activities, one needs to be determined and consistent.

The Government Population Council would like to thank All, who have contributed to organisation of the conference and to preparation of this publication. We extend our particular thanks to Dominik Rozkrut PH.D, President of the Central Statistical Office, for his valuable support in organisation of the conference and issuing of this publication.

Professor Józefina Hrynkiewicz,
President of the Government Population Council

Professor Janusz Witkowski,
VicePresident of the Government Population Council

Alina Potrykowska, PhD.
Secretary-General of the Government Population Council

Beata Szydło

Wiceprezes Rady Ministrów

Przewodnicząca Komitetu Społecznego Rady Ministrów

Chciałabym podziękować Pani Profesor Józefinie Hrynkiewicz za przygotowanie dzisiejszej konferencji oraz za współpracę z Komitetem Społecznym Rady Ministrów. Pani Profesor Hrynkiewicz wraz z zespołem podjęła się wielkiego wyzwania, czyli przygotowania strategii polityki społecznej na kolejne lata. Wszystkie inicjatywy podejmowane przez Komitet Społeczny wpisują się w próbę poradzenia sobie z istniejącymi problemami demograficznymi. Przez wiele lat ze smutkiem obserwowałam brak odpowiedniego zastanowienia i refleksji ze strony polityków. Problem demografii i kwestii demograficznych nie jest popularny medialnie. Rzadko zdarza się, żeby przeczytać w nagłówkach gazet informacje o coraz mniejszej liczbie ludności czy wyzwaniach demograficznych, które stoją przed nami. Na politykach spoczywa obowiązek zajmowania się problemami, które być może nie są tak błyskotliwe i chętnie podejmowane w dyskusjach publicznych, ale są kwestiami, które mają znaczenie dla rozwoju naszego państwa.

Demografia i jej wpływ na rynek pracy jest dla wielu osób tematem abstrakcyjnym lub niedocenianym. Brak szerszej publicznej debaty o kwestiach demograficznych może świadczyć o tym, że w gronie polityków czy w mediach nie widać konieczności stawienia czoła wyzwaniom polityki ludnościowej, które mają fundamentalne znaczenie dla wyznaczenia kierunków działań prowadzonych przez polski rząd czy władze samorządowe. Potrzebujemy wiarygodnych analiz, diagnoz, skutecznych programów, decyzji strategicznych, które zostaną przedstawione Komitetowi Społecznemu Rady Ministrów do rządowego opracowania. Należy wspomnieć, jakie działania podejmował rząd do tej pory aby sprostać wyzwaniom demograficznym. Warto przytoczyć tu kilka faktów, które w ciągu ostatnich dwóch lat miały miejsce, a które wpisały się w program rządu, czyli intensywna polityka prorodzinna. Symbolem jest tu Program *Rodzina 500 plus*, mający na celu wsparcie finansowe rodziny, wsparcie polskiej gospodarki – oraz mocno eksponowane i brane pod uwagę – wsparcie polityki pro-demograficznej i pro-dzietnej. Po 2 latach funkcjonowania Programu *Rodzina 500 plus* można powiedzieć, że pierwsze dwa cele zostały doskonale zrealizowane, bowiem wsparcie materialne rodzin uzyskało konkretny wymiar. Dzisiaj mówimy: „nie ma już biedy wśród dzieci”, „bieda nie ma już twarzy dziecka”.

Z optymizmem patrzemy na wskaźniki dzietności, ponieważ w ubiegłym roku urodziło się więcej dzieci niż prognozowano. W 2017 r. na świat przyszło

402 tys. dzieci. Cieszy nas, że przybyło 30 tys. więcej obywateli niż przed rokiem. Trzeba mieć nadzieję, że i w tym wymiarze program ten spełni swoją rolę.

Kolejne działania podjęte przez rząd dotyczyły aktywizacji zawodowej, czyli stworzenia warunków, aby polskie rodziny łączyły wypełnianie funkcji rodzicielskich z aktywnością zawodową. Przeciwnicy *Programu 500 plus* twierdzili, że nastąpi dezaktywizacja kobiet po wprowadzeniu tego programu. Dzisiaj możemy powiedzieć, że Polska jest w specyficznej sytuacji, ponieważ brakuje nam rąk do pracy. Pojawia się w wielu miejscach „głód pracowników”. Słyszymy sygnały, szczególnie od przedsiębiorców, że brakuje ludzi, którzy podjęliby pracę. Z drugiej strony są takie miejsca, jak na przykład Skarżysko-Kamienna, z 16% bezrobociem. Czy następuje dezaktywizacja spowodowana wprowadzeniem *Programu Rodzina 500 plus*? Z danych GUS-owskich nie można wyciągnąć jednoznacznych wniosków na temat wpływu tego programu na wzrost lub spadek aktywności na rynku pracy. Musimy podjąć działania zwiększające aktywizację kobiet, które powinny móc łączyć wypełnianie obowiązków rodzicielskich z pracą zawodową. Temu celowi służą przygotowywane przez polski rząd projekty skierowane do młodych ludzi, do studentów, mające na celu ułatwienie im zdobycia pracy zawodowej i wychowania dzieci.

Kolejna kwestia to aktywizacja osób niepełnosprawnych. W ramach *Programu „Za Życiem”*, który został również przygotowany przez rząd, został wpisany komponent wspomagania powrotu na rynek pracy opiekunów osób niepełnosprawnych. Staramy się wprowadzić rozwiązania ułatwiające aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych i opiekunów tych osób. W ubiegłym miesiącu w trakcie posiedzenia Komitetu Społecznego Rady Ministrów dyskutowaliśmy na temat Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2018, którego głównym celem jest zwiększenie zatrudnienia osób młodych oraz w wieku przedemerytalnym, kobiet oraz osób z niepełnosprawnościami. Jestem spokojna o realizację tego ambitnego celu, który zostanie przygotowany i wdrożony w taki sposób, aby sytuacja tych grup oraz osób uległa poprawie.

Kolejnym wyzwaniem, z którym musimy się mierzyć, jest kwestia bezrobocia. Musimy podjąć działania wyznaczające kierunek, w jakim powinny być wdrażane różne formy wsparcia dla osób, które nie mają zatrudnienia. Chcemy, by znalazły miejsce na rynku pracy. Kolejna kwestia dotyczy tego, w jaki sposób poradzić sobie z tym, że w niektórych miejscach w Polsce brakuje miejsc do pracy.

Bardzo dziękuję Państwu za zorganizowanie dzisiejszej konferencji i za przedstawienie tylu kluczowych kwestii. W trakcie jednego z posiedzeń Komitetu Społecznego, kiedy omawialiśmy kwestie polityki demograficznej, Pani Profesor Józefina Hryniewicz zgłosiła wniosek, aby rozważyć problemy mają-

ce fundamentalne znaczenie dla przyszłości Polski. Tak jak już powiedziałam – nie zawsze ten temat jest doceniany i traktowany w należyty sposób w dyskusji publicznej, również przez polityków. Tego typu spotkania i konferencje, jak ta dzisiejsza, mają fundamentalne znaczenie. Dzięki temu jesteśmy wyposażeni przez Państwa w argumenty, konkretne propozycje rozwiązania tych problemów, które są przed nami. Możemy przyjmować prawo, które będzie wychodziło naprzeciw wyzwaniom demograficznym. Życzę Państwu, aby ta konferencja była punktem zwrotnym w myśleniu o demografii, o wyzwaniach rynku pracy. Byśmy mogli już później, jako przedstawiciele rządu, przełożyć te idee na konkretne rozwiązania, które polski rząd będzie wdrażał.

CZEŚĆ I

DIAGNOZA SYTUACJI NA POLSKIM RYNKU PRACY



Dr inż. Agnieszka ZGIERSKA
Dyrektor Departamentu Rynku Pracy
Główny Urząd Statystyczny

1. Aktywność ekonomiczna ludności Polski na tle krajów Unii Europejskiej – aktualny stan, podstawowe tendencje oraz zróżnicowanie według głównych cech strukturalnych

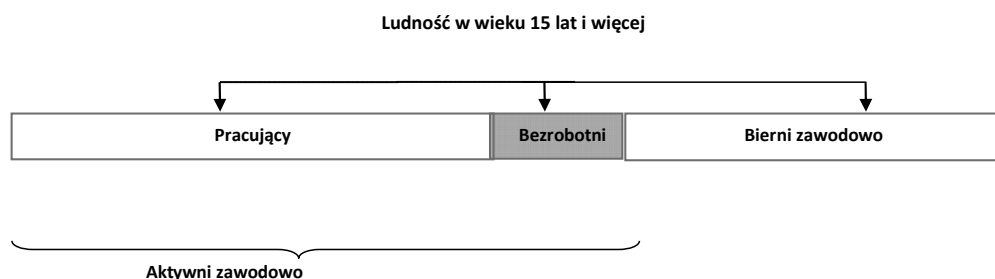
1.1. Wprowadzenie

W kwestiach demograficznych uwarunkowań rynku pracy – ludność w wieku pozwalającym na podjęcie zatrudnienia stanowi **globalne**, natomiast ludność w wieku produkcyjnym – **potencjalne zasoby pracy**¹. W rzeczywistości jednak nie wszystkie osoby są aktywne na rynku pracy, nawet przy ograniczeniu granic do wieku produkcyjnego. Wynikać to może z różnych względów: kontynuacji nauki szkolnej, pełnienia „na pełen etat” ról opiekuńczych (wobec dzieci lub innych osób wymagających opieki), stanu zdrowia lub posiadania innych źródeł utrzymania, które powodują, że dana osoba może pozwolić sobie na niewykonywanie pracy zarobkowej. Z drugiej strony aktywnymi na rynku pracy mogą być osoby w wieku przed- lub poprodukcyjnym, tj. zarówno młodociani, jak i osoby, które formalnie przekroczyły już górną granicę wieku emerytalnego i pobierają należne świadczenia. W związku z powyższym wyróżnia się odrębną kategorię **realnych zasobów pracy** (inna stosowana terminologia to: **aktywni zawodowo, siła robocza, podaż pracy**). Jednak niezależnie od tego, która kategoria zasobów jest brana pod uwagę, to – z punktu widzenia zarówno podażowej, jak i popytowej strony rynku pracy – istotna jest zarówno liczebność, jak i struktura demograficzno-społeczna i zawodowa ludności.

¹ W Polsce od strony prawnej dolną granicę wieku umożliwiającego podjęcie pracy określa Kodeks Pracy (18 lat; z możliwością zatrudniania także w określonych warunkach osób młodocianych, tj. obecnie osób w wieku 15–17 lat – wiek ten związany jest ściśle z systemem edukacyjnym i długością lat nauki w szkole podstawowej i do niedawna gimnazjum), nie ma natomiast formalnych ograniczeń odnośnie do górnej granicy wieku, w której osoby mogą być aktywne na rynku pracy (w tym również łącząc pracę z emeryturą, chociaż także w tym przypadku przepisy prawne zmieniały się w czasie). Jako produkcyjny w Polsce przyjmuje się wiek od 18. roku życia do prawnej granicy wieku przejścia na emeryturę, obecnie to 18–59 lat dla kobiet i 18–64 lata dla mężczyzn, natomiast w statystyce europejskiej dla celów porównań międzynarodowych stosuje się najczęściej wiek 15–64 lata, jednakowy dla kobiet i mężczyzn (przy czym badaniami LFS obejmuje się osoby w wieku 15 lat i więcej, co pozwala na pełną charakterystykę tej zbiorowości).

Z punktu widzenia bezpośredniego powiązania z rynkiem pracy, ludność będącą w wieku umożliwiającym podjęcie zatrudnienia podzielić można na aktywnych zawodowo (czyli wspomniane wcześniej realne zasoby pracy) i biernych zawodowo (tj. osoby pozostające poza rynkiem pracy). Wśród aktywnych zawodowo wyróżnia się pracujących i bezrobotnych. Każda z osób może znaleźć się tylko i wyłącznie w jednym z trzech stanów: pracujący, bezrobotny, bierny zawodowo, a wyznaczone w ten sposób zbiorowości są wobec siebie rozłączne.

Wykres 1.1. Ludność według statusu na rynku pracy



Głównym założeniem referatu wygłoszonego w trakcie konferencji², a tym samym niniejszego artykułu pokonferencyjnego, jest pokazanie stopnia wykorzystania kapitału ludzkiego w Polsce, z odniesieniem do sytuacji na podażowej stronie rynku pracy w innych krajach Unii Europejskiej. W analizie porównawczej zostały uwzględnione przede wszystkim podstawowe wskaźniki rynku pracy, takie jak współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia. Nieco więcej uwagi poświęcono zmianom wskaźnika zatrudnienia ludności w wieku 20–64 lata, czyli wskaźnikowi monitorującemu stopień realizacji jednego z celów Strategii Europa 2020, zakładającego wzrost zatrudnienia w UE. Ponadto przedstawiono także statystyczne ujęcie zbiorowości będących na pograniczu pracy i bezrobocia oraz bezrobocia i bierności zawodowej, czyli populacji stanowiących niewykorzystane rezerwy dla podażowej strony rynku pracy, których uruchomienie i umiejętne zagospodarowanie może być istotnym wsparciem w sytuacji prognozowanego przez demografów starzenia się ludności Europy, w tym Polski, i związanych z tym przewidywanych niekorzystnych relacji pomiędzy liczbą osób pracujących i niepracujących. Założono, że takie ujęcie tematu powinno stanowić dobry punkt wyjścia

² *Demograficzne i systemowe uwarunkowania polityki zatrudnienia*, 10.06.2018 r., Konferencja Rządowej Rady Ludnościowej, Kancelaria Premiera Rady Ministrów.

do dalszej części konferencji, w trakcie której, zgodnie z programem, przewidziano charakterystykę konkretnych zbiorowości mogących odgrywać istotną rolę wzbogacającą podażową stronę rynku pracy, a także omówienie problemów związanych z aktywizacją tych grup ludności.

Źródłem danych wykorzystanych w artykule jest badanie siły roboczej – *Labour Force Survey (LFS)*, prowadzone w różnych krajach świata w oparciu o zalecenia Międzynarodowej Konferencji Statystyków Pracy (ICLS), rekomendowane do analiz rynku pracy przez Międzynarodową Organizację Pracy (ILO)³. W przypadku Unii Europejskiej badanie to (EU LFS) zostało bardziej sformalizowane i jest realizowane w poszczególnych krajach członkowskich w oparciu o europejskie akty prawne, określające zharmonizowane definicje, także zestaw zmiennych i sposób realizacji badania, co ułatwia porównania międzynarodowe⁴. W Polsce badanie to prowadzone jest przez Główny Urząd Statystyczny od maja 1992 r. pod nazwą Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL)⁵. Dla porównań stopnia wykorzystania kapitału ludzkiego w Polsce i w innych krajach europejskich skorzystano z zestawień tabelarycznych z danymi średniorocznymi za 2017 r. opracowanych przez Eurostat na bazie badań LFS prowadzonych przez urzędy statystyczne poszczególnych krajów członkowskich, stowarzyszonych lub kandydujących (baza danych Euro-

³ ICLS – International Conference of Labour Statisticians; ILO – International Labour Organization. Obecnie w statystyce większości krajów zastosowanie ma Rezolucja z 13.ICLS z 1982 r., z niewielkimi zmianami wprowadzonymi podczas 16. i 18.ICLS; por.: Hussmanns, R., Mehran, F., Verma, V. (1992). W trakcie wdrażania są nowe rekomendacje wypracowane podczas 19.ICLS w 2013 r., por. Zgierska, A. (2014), a także ILO – Raporty z konferencji ICLS oraz opracowane na tych konferencjach rezolucje: <https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/lang-en/index.htm>

⁴ Por: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_labour_force_survey

⁵ Badanie to, prowadzone jako wywiad ankietowy wśród członków losowo dobranych gospodarstw domowych, pozwala na opisanie statusu osób na rynku pracy oraz ich charakterystykę demograficzno-społeczną i zawodową. LFS/BAEL uwzględnia faktyczną sytuację osób na rynku pracy, niezależnie od ich statusu formalno-prawnego, tj. rejestracji w urzędzie pracy czy posiadanego źródła utrzymania. W przypadku pracujących liczy się fakt wykonywania lub posiadania pracy w badanym tygodniu. Do pracujących zalicza się zatem także osoby pracujące w szarej strefie, uczniów, studentów, emerytów, osoby zarejestrowane w urzędach pracy etc., jeżeli pracowali zarobkowo w okresie podlegającym obserwacji. Uwzględnia się tu minimalny wkład pracy osoby – min. 1 godz. pracy w tygodniu. Bezrobotnym może być natomiast także osoba, która poszukuje pracy bez pośrednictwa urzędu pracy. Może to być także uczeń, emeryt, ważne, aby była to osoba nie pracująca, aktywnie poszukująca pracy, chcąca i gotowa tę pracę podjąć w krótkim okresie czasu. Wyniki z próby BAEL uogólniane są dla całej zbiorowości, w przypadku tego badania jest to ludność w gospodarstwach domowych będąca w wieku 15 lat i więcej, przebywająca w kraju przez okres co najmniej 12 miesięcy (okres faktyczny lub przewidywany). Taka organizacja badania, umożliwiająca statystykom pracę na danych jednostkowych (nieidentyfikowalnych) pozwala na opracowywanie zestawień zbiorczych dla określonych populacji oraz wyliczanie wskaźników opisujących stopień wykorzystania zasobów pracy. Więcej w: Zeszyt metodologiczny. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności, GUS, 2018.

stat)⁶. Wykorzystanie gotowych opracowań zostało odrębnie zaznaczone w tekście.

1.2. Podstawowe wyniki dla Polski

W I kwartale 2018 r.⁷ zbiorowość aktywnych zawodowo w wieku 15 lat i więcej liczyła 17,1 mln osób, co stanowiło 56% ludności w tej grupie wieku (tak wyznaczany udział określany jest jako współczynnik aktywności zawodowej). Na zbiorowość aktywnych zawodowo składało się 16 344 tys. pracujących oraz 709 tys. bezrobotnych. Populacja biernych zawodowo w analogicznej grupie wieku wyniosła 13 405 tys. osób (wyk. 1.2.). Porównanie ze sobą powyższych liczebności pozwala ustalić, że w omawianym okresie wśród osób w wieku 15 lat i więcej na 1000 osób pracujących przypadają 864 osoby bez pracy (łącznie bezrobotne i bierne zawodowo).

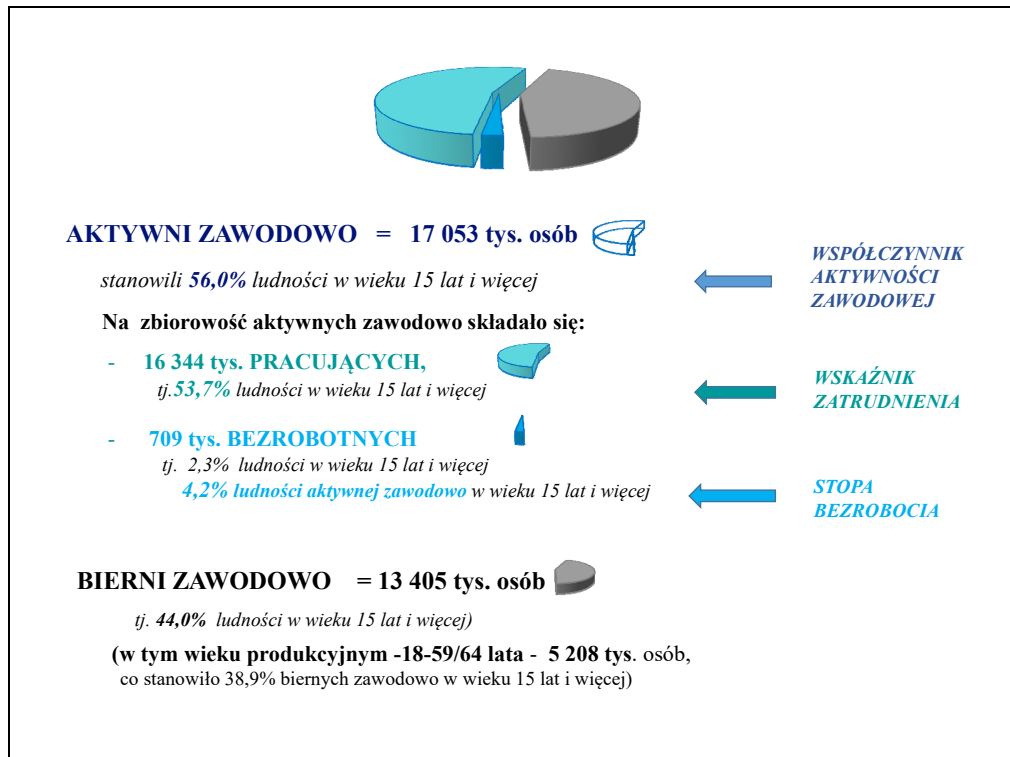
Wszyscy pracujący stanowili nieco ponad połowę ludności w wieku 15 lat i więcej, a określa to wskaźnik zatrudnienia, wynoszący w tym przypadku 53,7%. Kolejnym ważnym wskaźnikiem jest stopa bezrobocia, czasem mylna w interpretacjach, które omawiają ją jako udział bezrobotnych w odniesieniu do całej populacji ludności. W omawianym kwartale udział bezrobotnych wśród ludności w wieku 15 lat i więcej wyniósł 2,3%, natomiast stopa bezrobocia (liczona jako udział bezrobotnych wśród aktywnych zawodowo w analogicznej grupie wieku) wyniosła 4,2%. Im niższa stopa bezrobocia tym bardziej korzystne relacje wewnątrz zbiorowości aktywnych zawodowo na korzyść zwiększającego się udziału pracujących wobec bezrobotnych⁸.

⁶ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>

⁷ Dla opisanego najbardziej aktualnej sytuacji na rynku pracy w Polsce wykorzystano najnowsze, wstępne wyniki BAEL z I kwartału 2018 r., które zostały opublikowane przez GUS tuż przed konferencją RRL, na której wygłoszono niniejszy referat, por. *Informacja o rynku pracy w pierwszym kwartale 2018 roku*, GUS, 2018, Warszawa. W sytuacji braku dostępu do bardziej szczegółowych danych w momencie przygotowywania referatu – wykorzystano ostatnie dostępne dane z 2017 r. Nie wpływa to na jakość prowadzonej analizy i przedstawiane wnioski.

⁸ Zmniejszenie się liczby bezrobotnych nie zawsze jednak oznacza podjęcie pracy przez bezrobotnych, może bowiem wiązać się to z dezaktywizacją zawodową, a tym samym zaliczeniem tych osób do biernych zawodowo. Dlatego przeprowadzając analizę rynku pracy, monitorować należy także zmiany w zbiorowości biernych zawodowo z uwzględnieniem przyczyn bierności. Jedną z nich może być zniechęcenie bezskutecznością poszukiwania pracy. W I kwartale 2018 r. zbiorowość biernych zawodowo z ww. powodu liczyła 286 tys. (z tego 167 tys., tj. 58% stanowiły osoby w wieku produkcyjnym niemobilnym tzn. w wieku od 45 r. życia do osiągnięcia granicy wieku emerytalnego). Więcej o przyczynach bierności zawodowej w dalszej części artykułu.

Wykres 1.2. Ludność w wieku 15 lat i więcej w Polsce według statusu na rynku pracy w I kwartale 2018 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników BAEL, GUS.

Sytuacja demograficzna Polski i migracje zagraniczne generalnie skutkują spadkiem w ciągu ostatnich kilku lat liczby ludności w wieku 15 lat i więcej przebywającej w gospodarstwach domowych w kraju przez okres co najmniej 12 miesięcy (tj. populacji uwzględnianej w BAEL). Analiza zmian w czasie dla omówionych wcześniej zbiorowości, wyróżnionych ze względu na status na rynku pracy, wskazuje na zwiększanie się liczby pracujących i zmniejszanie liczby bezrobotnych (przy czym przyrosty liczby pracujących są na tyle istotne, że systematycznie zwiększa się cała zbiorowość aktywnych zawodowo). Jednocześnie zmniejsza się populacja biernych zawodowo (tab. 1.1.).

Opisane zmiany mają także wpływ na relację osób niepracujących do pracujących, która poprawiała się w ostatnich latach (dla przykładu w 2010 r. na 1000 osób pracujących przypadało 1001 osób bez pracy, w 2014 r. wskaźnik ten wyniósł 953, a w 2017 r. – 863).

Skala i kierunki pokazanych wyżej zmian znajdują odzwierciedlenie w podstawowych wskaźnikach opisujących stopień wykorzystania zasobów pracy. Wskaźnik zatrudnienia i współczynnik aktywności zawodowej powoli wzrastają (bardziej widoczne jest to w przypadku wskaźnika zatrudnienia), zmniejsza się natomiast stopa bezrobocia, która obecnie osiągnęła najniższą wartość od początku prowadzenia BAEL w Polsce, tj. od maja 1992 r. (wskaźnik zatrudnienia powrócił do wartości notowanych w 1992 r., natomiast współczynnik aktywności zawodowej rządu 55–56% odbiega jeszcze od wartości notowanych na początku lat 90., kiedy to przekraczał 61%).

Tabela 1.1. Aktywność ekonomiczna ludności – podstawowe tendencje
(dane średnioroczne)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
w wieku 15 lat i więcej								
Ogółem (tys.)	30955	31003	31038	31037	30985	30962	30703	30595
Aktywni zawodowo (tys.)	17123	17221	17340	17361	17428	17388	17260	17267
pracujący (tys.)	15473	15562	15591	15568	15862	16084	16197	16423
bezrobotni (tys.)	1650	1659	1749	1793	1567	1304	1063	844
Bierni zawodowo (tys.)	13832	13782	13698	13676	13556	13574	13443	13328
<i>Relacja liczby niepracujących przypadających na 1000 pracujących</i>	1001	992	991	994	953	925	896	863
Współczynnik aktywności zawodowej (%)	55,3	55,5	55,9	55,9	56,2	56,2	56,2	56,4
Wskaźnik zatrudnienia (%)	50,0	50,2	50,2	50,2	51,2	51,9	52,8	53,7
Stopa bezrobocia (%)	9,6	9,6	10,1	10,3	9,0	7,5	6,2	4,9
w wieku 15–64 lata								
Ogółem (tys.)	25842	25814	25698	25526	25278	25128	24650	24317
Aktywni zawodowo (tys.)	16879	16968	17086	17101	17153	17112	16961	16919
pracujący (tys.)	15233	15313	15340	15313	15591	15812	15902	16079
bezrobotni (w tys.)	1646	1655	1745	1788	1562	1300	1059	840
Bierni zawodowo (tys.)	8963	8846	8612	8424	8125	8016	7688	7398
Współczynnik aktywności zawodowej (%)	65,3	65,7	66,5	67,0	67,9	68,1	68,8	69,6
Wskaźnik zatrudnienia (%)	58,9	59,3	59,7	60,0	61,7	62,9	64,5	66,1
Stopa bezrobocia (%)	9,8	9,8	10,2	10,5	9,1	7,6	6,2	5,0

Źródło: opracowanie na podstawie wyników BAEL, GUS.

Oczywistym jest, że każdy ze wskaźników rynku pracy kształtuje się nieco odmiennie, jeżeli w ramach analizy statystycznej uwzględni się dodatkowe przekroje, w tym także takie podstawowe cechy demograficzne jak wiek czy płeć.

W tabeli 1.1. przedstawiono także omawiane populacje oraz wskaźniki dla ludności ograniczonej do wieku 15–64 lata, tj. w ujęciu wykorzystywanym często w porównaniach międzynarodowych. Wskaźnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia są wyraźnie wyższe niż wyliczone dla zbiorowości osób w wieku 15 lat i więcej, co wynika przede wszystkim z faktu, iż w grupie osób po 64 roku życia dominują głównie osoby bierne zawodowo (im starsze roczniki, tym mniejszy odsetek pracujących, a liczba osób poszukujących pracy i gotowych do jej podjęcia jest marginalna). Analiza zmian w czasie omawianych wskaźników rynku pracy wykazuje podobne tendencje jak dla całej zbiorowości 15+, przy czym przyrosty/ubytki w wartościach wskaźników (liczone w punktach procentowych) są wyraźniejsze, także w przypadku współczynnika aktywności zawodowej.

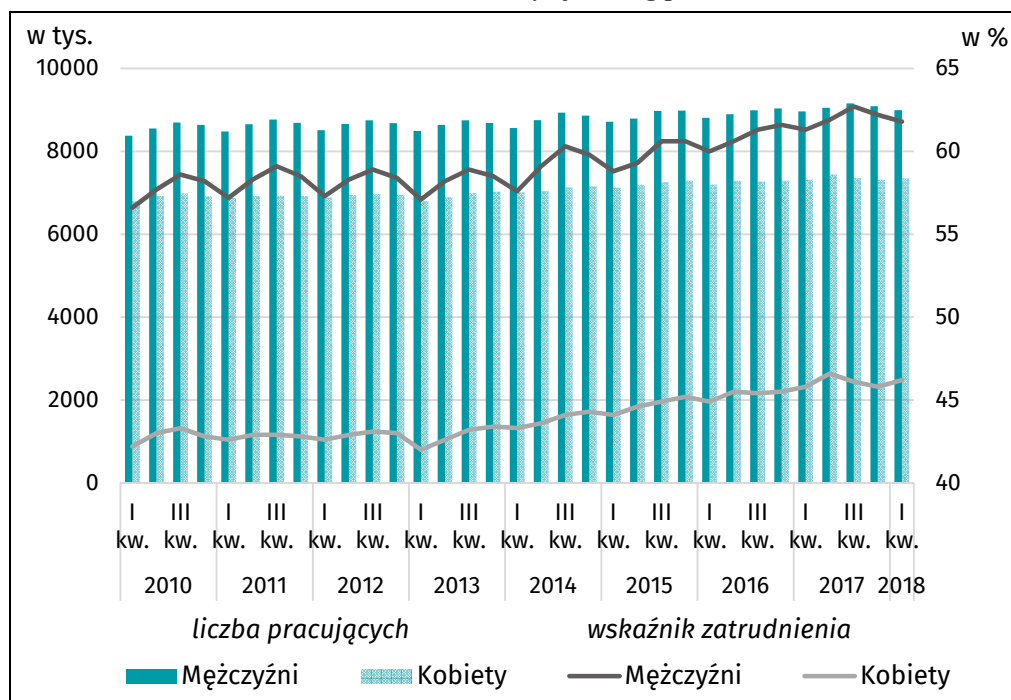
1.3. Zróżnicowanie podstawowych kategorii osób na rynku pracy w Polsce według płci, wieku i poziomu wykształcenia

Pomimo wzrastającego od lat udziału kobiet w rynku pracy, to nadal prawidłowością jest, że wśród pracujących więcej jest mężczyzn (w I kwartale 2018 r. na populację pracujących w wieku 15 lat i więcej składało się 8996 tys. mężczyzn i 7348 tys. kobiet, por. wyk. 1.3.). Taka sama zależność dotyczy też aktywnych zawodowo (odpowiednio 9378 tys. wobec 7675 tys.), w której pracujący są dominującą składową. Wskaźniki zatrudnienia i współczynniki aktywności zawodowej także są wyraźnie wyższe dla mężczyzn niż kobiet (dla populacji w wieku 15 lat i więcej; omawiane wskaźniki wynosiły odpowiednio: wskaźnik zatrudnienia: 61,8% wobec 46,2%; współczynnik aktywności zawodowej: 64,5% wobec 48,2%).

Wśród ogółu bezrobotnych liczniejszą zbiorowością także są mężczyźni (różnice według płci są jednak wyraźnie mniejsze niż w przypadku pracujących – 382 tys. bezrobotnych mężczyzn wobec 327 tys. bezrobotnych kobiet w I kwartale 2018 r.), i ma to miejsce niezależnie od spadającego w ostatnich latach bezrobocia i efektów sezonowości rynku pracy. Odmiennie kształtuje się natomiast natężenie bezrobocia kobiet i mężczyzn. Do 2015 r. stopa bezrobocia kobiet była wyraźnie wyższa od stopy bezrobocia mężczyzn, wyjątkiem był z reguły I kwartał, kiedy to rozpiętość omawianego wskaźnika według płci wyraźnie się zmniejszała (najwyższa rozpiętość dotyczyła III kwartału, kiedy to dostępne były prace sezonowe, a zatrudnienie przy nich znajdowali głównie mężczyźni). W ostatnich dwóch latach, w efekcie wyraźnie obniżonego pozio-

mu i natężenia bezrobocia do wartości wcześniej nieobserwowanych, stopa bezrobocia kobiet i mężczyzn bardzo się do siebie zbliżyła, a w ramach efektów sezonowych zaobserwować można również, że stopa bezrobocia mężczyzn przewyższa w II kwartałach stopę bezrobocia kobiet (wyk. 1.4.).

Wykres 1.3. Liczba pracujących i wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 15 lat i więcej według płci

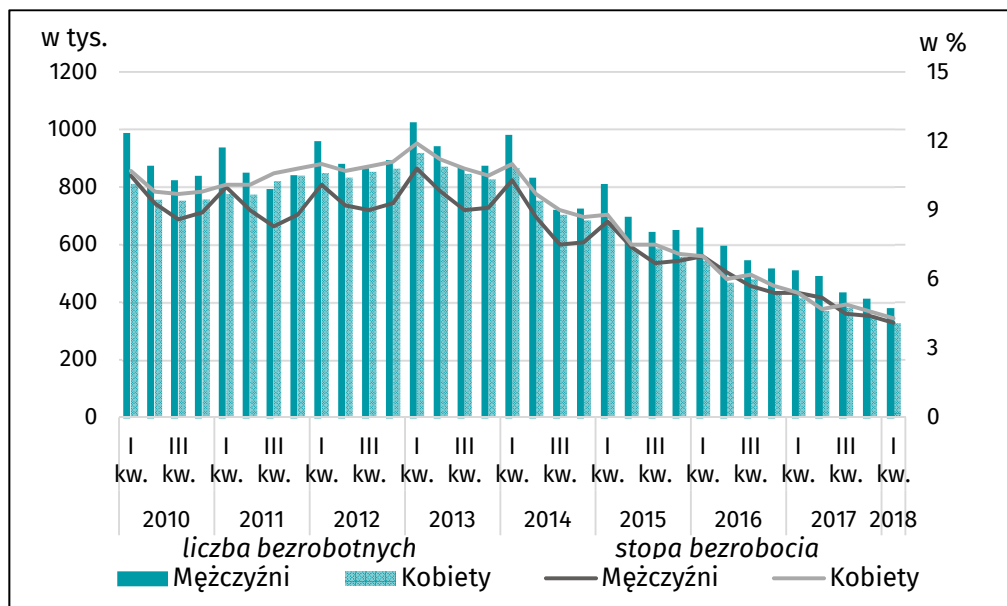


Źródło: opracowanie na podstawie wyników BAEL, GUS; por. GUS (2018b).

Analizując z kolei dane o ludności według statusu na rynku pracy z uwzględnieniem grup wieku, łatwo zauważyć, że największy udział w rynku pracy mają osoby w środkowych grupach wieku, a niższy wśród osób młodszych, dopiero stopniowo wkraczających na rynek pracy, oraz osób starszych, wygaszających swoją aktywność zawodową (szczególnie widoczne jest to na przykładzie zbiorowości pracujących, a tym samym i aktywnych zawodowo, a także wskaźnika zatrudnienia i współczynnika aktywności zawodowej – wyk. 1.5. i 1.6.). Ma to związek z faktem, że osoby młode jeszcze kontynuują naukę, część z nich łączy naukę z pracą, część zaś aktywizuje się dopiero po zakończeniu nauki. Z kolei osoby u schyłku wieku produkcyjnego powoli wygaszają aktywność zawodową z różnych przyczyn, co znajduje odzwierciedlenie w statystyce w postaci male-

jących wskaźników aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia wraz z rosnącym wiekiem tych osób. Uzyskanie uprawnień emerytalnych wiąże się zaś z istotnym obniżeniem aktywności zawodowej, co wyraźnie widoczne jest na zaprezentowanych wykresach – szczególnie przy porównaniu wskaźników dla obu płci, ze względu na odmienny w Polsce wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, chociaż nie oznacza, że wszystkie osoby rezygnują automatycznie z pracy po przejściu na emeryturę. Jest to jednak istotna różnica, o której warto wspomnieć, gdy porównuje się wskaźniki wyznaczane dla Polski z innymi krajami europejskimi, w których obowiązują różne rozwiązania dotyczące wieku emerytalnego).

Wykres 1.4. Liczba bezrobotnych i stopa bezrobocia według płci

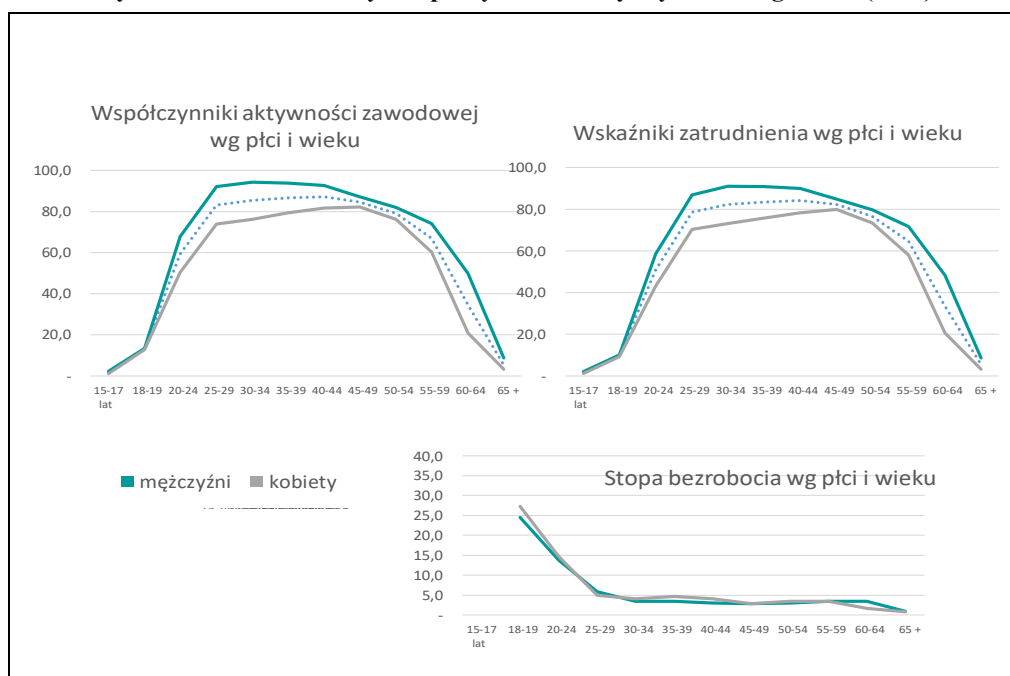


Źródło: opracowanie na podstawie wyników BAEL, GUS; por. GUS (2018b).

Ponadto, w przypadku kobiet (częściej niż mężczyzn) na aktywizację zawodową wpływ ma także decyzja o założeniu rodziny i posiadaniu dziecka. Część kobiet wchodzi na rynek pracy bezpośrednio po zakończeniu edukacji lub w jej trakcie i dopiero potem decyduje się na założenie rodziny i częściową dezaktywizację zawodową lub kontynuuje pracę zawodową bez przerw na urlop wychowawczy (osoby na urlopiach macierzyńskich/tacierzyńskich są zaliczane w statystyce do osób pracujących). Część kobiet natomiast odracza moment wejścia na rynek pracy na okres po odchowaniu dzieci, bądź też część z nich –

rezygnuje z pracy zawodowej. Zależność tę wyraźnie widać przy analizie współczynnika aktywności zawodowej oraz wskaźnika zatrudnienia uwzględniającego jednocześnie podział na płeć i wiek. W przypadku mężczyzn największy odsetek aktywnych zawodowo dotyczy osób w grupie wieku 25–44 lata, a więc praktycznie zaraz po zakończeniu ścieżki edukacji szkolnej ok. 90% mężczyzn wchodzi na rynek pracy. W przypadku kobiet w analogicznej grupie wieku aktywność zawodowa jest niższa, ale zwiększa się systematycznie wraz z wiekiem i w efekcie maksymalna aktywność zawodowa osiągnięta jest przez kobiety w wieku 45–49 lat.

Wykres 1.5. Wskaźniki rynku pracy kobiet i mężczyzn według wieku (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników BAEL, IV kwartał 2017 r. GUS.

Odmienne niż współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia kształtuje się natomiast rozkład natężenia bezrobocia według wieku. Stan bezrobocia jest sprawą naturalną, oznacza bowiem czas realizacji decyzji związanej z chęcią podjęcia pracy i rozpoczęciem jej poszukiwania. Ważne, aby okres trwania w bezrobociu nie przedłużał się i pozwalał na płynne przejście pomiędzy stanem bierności zawodowej a pracą, pierwszą lub kolejną, odpowiadającą oczekiwaniom – nie zawsze jednak te warunki są spełnione. Najbardziej nara-

żone na bezrobocie są osoby młode, dopiero wchodzące na rynek pracy, bez doświadczenia zawodowego. Im starsze osoby, tym mniejsza zbiorowość bezrobotnych, a także niższa stopa bezrobocia.

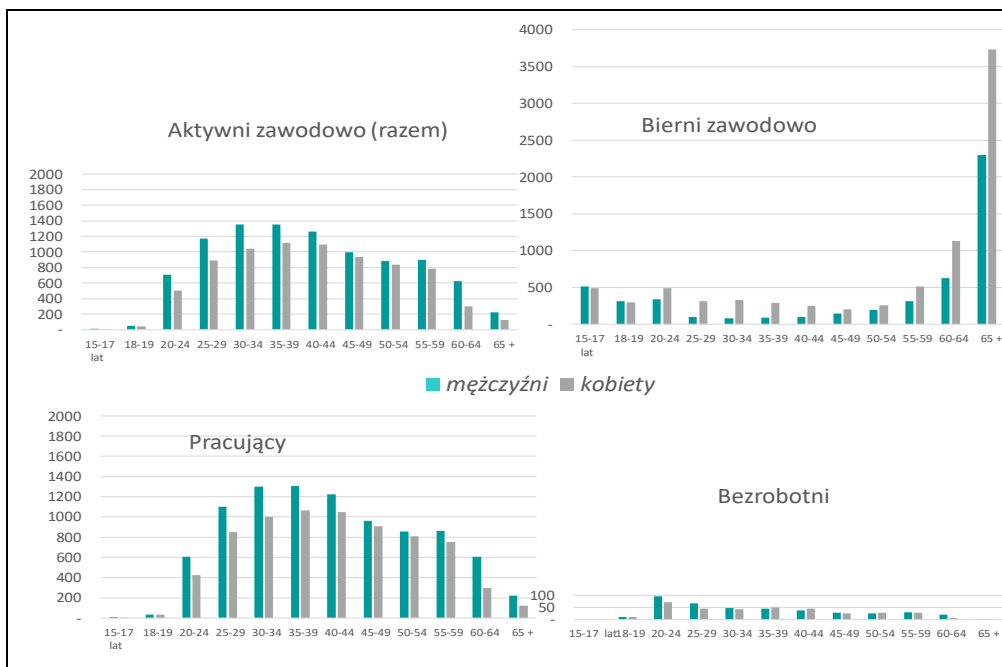
Charakteryzując zasoby ludzkie z punktu widzenia rynku pracy, większość autorów koncentruje się głównie na pracujących i bezrobotnych (i odpowiadających tym zbiorowościom wskaźnikach), co jest o tyle uzasadnione, że te dwie zbiorowości stanowią bezpośrednio bieżącą podaż pracy, konfrontowaną ze stroną popytową. Warto jednak przyjrzeć się w tym miejscu bliżej także osobom pozostającym poza rynkiem pracy. Bierni zawodowo to bardzo zróżnicowana zbiorowość, bowiem obejmuje zarówno osoby, które na rynek pracy dopiero wejdą, w dłuższej lub krótszej perspektywie czasu, jak i takie, które definitywnie zakończyły karierę zawodową (por. wyk. 1.7. i 1.8.). Do pierwszej zbiorowości należą głównie osoby młode, które jeszcze nie rozpoczęły poszukiwania pracy (m.in. ze względu na kontynuowaną edukację szkolną, a w części przypadków przechodzącą płynnie w podejmowanie obowiązków macierzyńskich z odłożeniem kariery zawodowej na później), oraz osoby, które „chwilowo” się dezaktywizowały, ale prawdopodobnie na rynek pracy powrócą (np. kobiety na urloпах wychowawczych). Do zbiorowości, które definitywnie opuściły rynek pracy należy np. ta część emerytów, którzy nie chcą lub z różnych przyczyn (np. zdrowotnych) nie mogą kontynuować pracy (choć część osób w wieku emerytalnym nadal pozostaje aktywna na rynku pracy, w tym łącząc także pobieranie świadczeń z pracą zawodową).

Wśród biernych zawodowo przeważają kobiety, co jest konsekwencją wcześniejszego progu emerytalnego dla kobiet, które także wiąże się z dłuższym przeciętnym trwaniem życia kobiet niż mężczyzn. Ponadto kobiety częściej dezaktywizują się w trakcie życia zawodowego, z uwagi na podejmowanie ról opiekuńczych, po czym z reguły wracają na rynek pracy. Wśród mężczyzn dominującymi przyczynami bezrobocia są emerytura (także wcześniejsza) oraz problemy zdrowotne (wyk. 1.8.). Ta prawidłowość widoczna jest także przy ograniczeniu zbiorowości biernych zawodowo do osób w wieku produkcyjnym.

Analizując wpływ poziomu wykształcenia na aktywność ekonomiczną ludności, zauważyć można, że im wyższe wykształcenie, tym korzystniejsza sytuacja osób na rynku pracy, niezależnie od płci. Świadczą o tym zarówno wskaźnik zatrudnienia i współczynnik aktywności zawodowej – najwyższe w zbiorowości osób z wykształceniem akademickim, jak i stopa bezrobocia – najniższa właśnie wśród osób z tym poziomem wykształcenia (wyk. 1.9.). Wskaźnik zatrudnienia i współczynnik aktywności są wyższe dla mężczyzn niż kobiet, niezależnie od poziomu wykształcenia, jednakże dla osób po studiach rozpiętość między wskaźnikami wyznaczonymi dla obu płci jest najmniejsza.

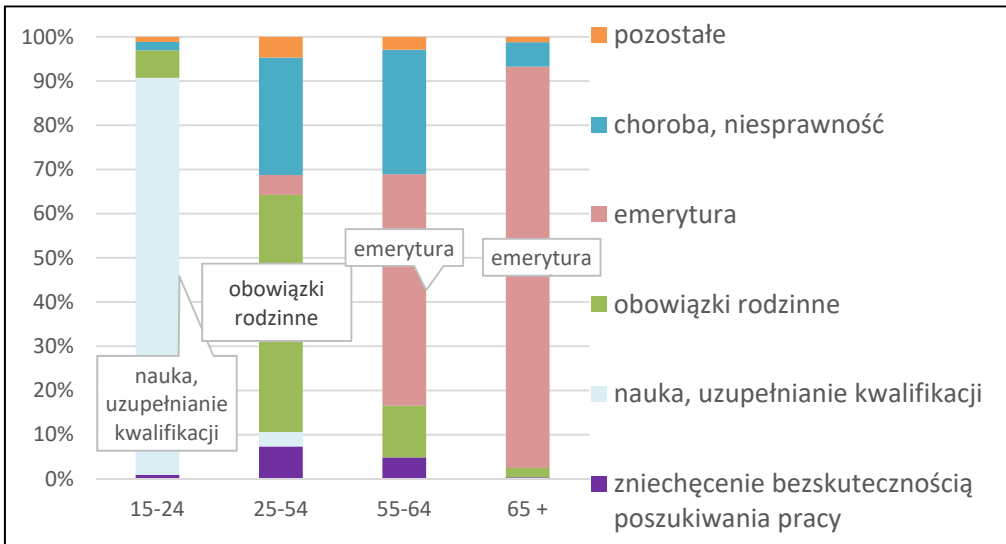
W zbiorowości pracujących mężczyzn dominują przede wszystkim osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym, w następnej kolejności – policealnym i średnim zawodowym oraz wyższym, natomiast pracujące kobiety to w większości osoby z wykształceniem co najmniej średnim, przy czym zdecydowanie więcej pracujących kobiet posiada wykształcenie wyższe (wyk. 1.10.).

Wykres 1.6. Kobiety i mężczyźni według statusu na rynku pracy i grup wieku (w tys.)



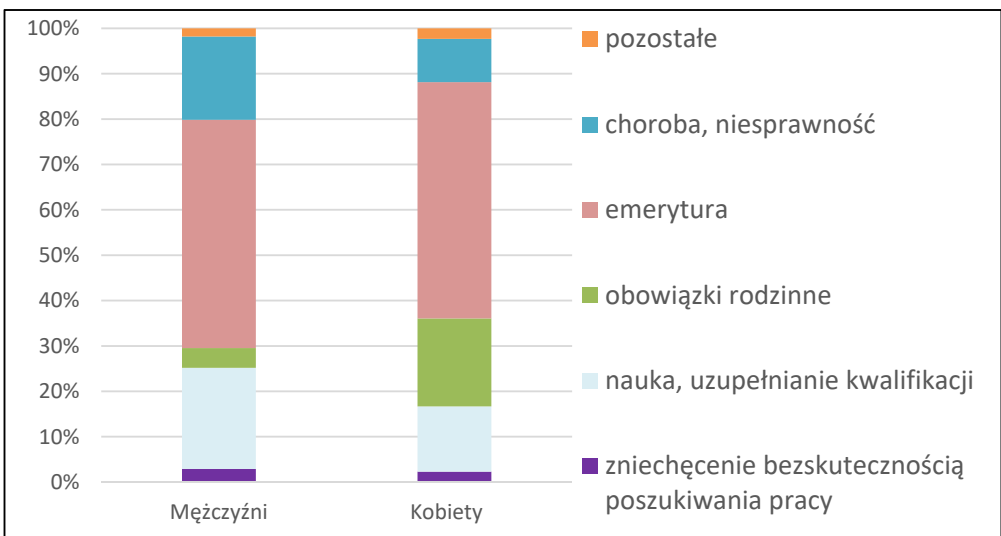
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników BAEL, IV kwartał 2017 r. GUS.

Wykres 1.7. Struktura biernych zawodowo według wieku i wybranych przyczyn bierności



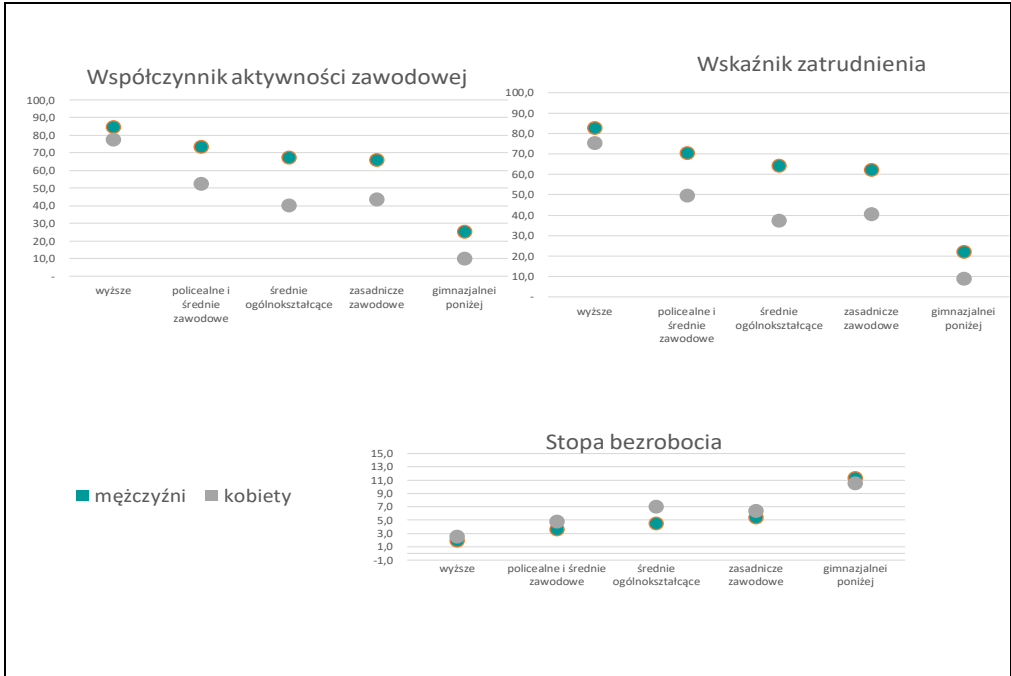
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników BAEL w 2017 r., GUS.

Wykres 1.8. Struktura kobiet i mężczyzn biernych zawodowo według przyczyn bierności



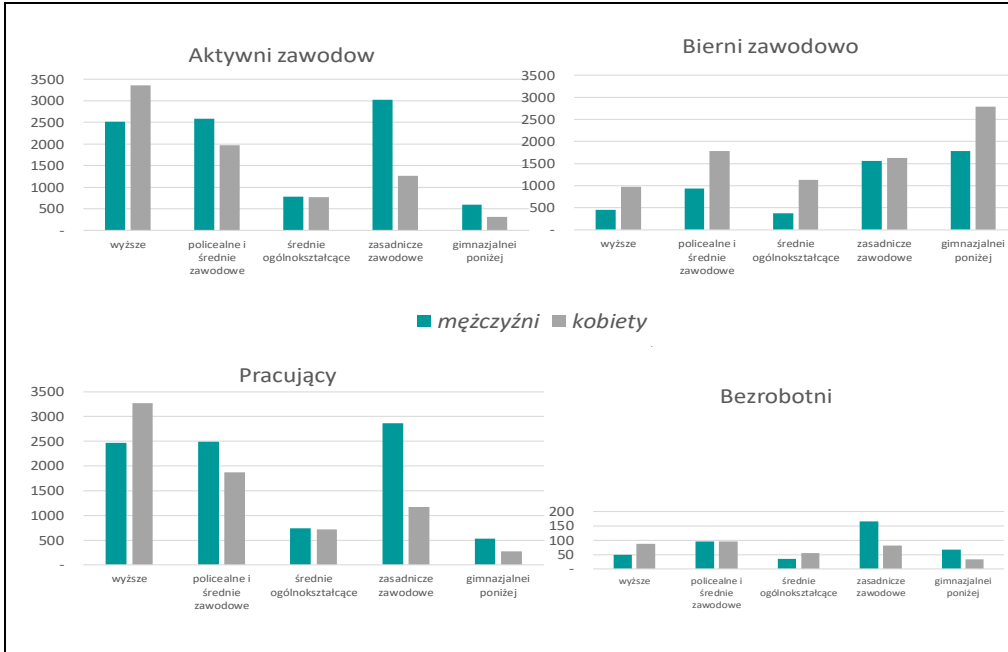
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników BAEL w 2017 r., GUS.

Wykres 1.9. Wskaźniki rynku pracy kobiet i mężczyzn w wieku 15 lat i więcej według poziomu wykształcenia (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników BAEL, IV kwartał 2017 r. GUS

Wykres 1.10. Kobiety i mężczyźni w wieku 15 lat i więcej według statusu na rynku pracy i poziomu wykształcenia (w tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników BAEL, IV kwartał 2017 r. GUS

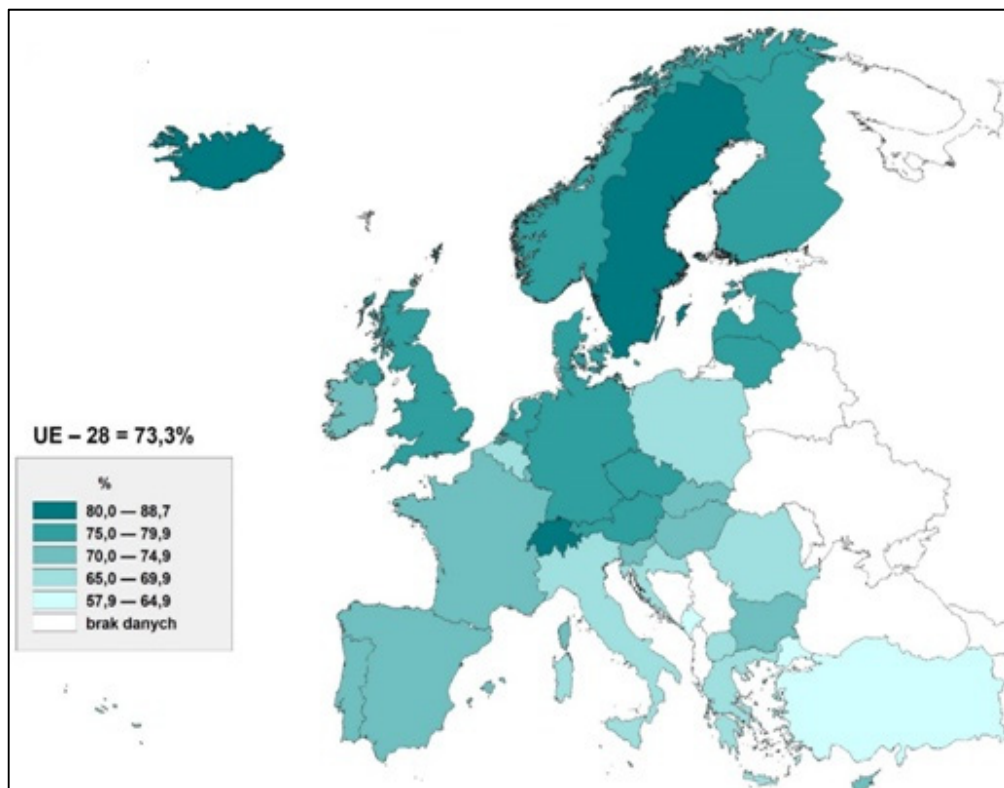
1.4. Aktywność ekonomiczna ludności w krajach Unii Europejskiej oraz stowarzyszonych i kandydujących

Dla zobrazowania, jak sytuacja na polskim rynku pracy kształtuje się na tle krajów europejskich, wykorzystano podstawowe wskaźniki rynku pracy. W porównaniach międzynarodowych stosuje się najczęściej współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia wyznaczone dla ludności w wieku 15–64 lata oraz stopę bezrobocia osób w wieku 15–74 lata. Dodatkowo nieco więcej uwagi w niniejszym opracowaniu poświęcono wskaźnikowi zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata, wykorzystywanemu do monitorowania postępów w realizacji jednego z celów *Strategii Europa 2020*, dotyczącego zwiększania zatrudnienia w UE⁹.

⁹ Do porównań międzynarodowych wykorzystano dane z badania LFS, zebrane w bazie Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>, a także skorzystano z gotowych zestawień i wykresów opublikowanych przez Eurostat w wydaniu internetowym *Dane statystyczne dotyczące zatrudnienia* http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics, opracowanym w czerwcu 2017 r. (z przewidywaną opcją aktualizacji danych).

Analiza sytuacji na rynku pracy w Polsce i krajach członkowskich UE, stowarzyszonych i kandydujących pokazuje, że generalnie mieścimy się jako kraj „w środku tabeli”, jeżeli chodzi o wskaźnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia, natomiast jesteśmy w gronie państw z najniższym bezrobociem, szczególnie jeżeli chodzi o państwa członkowskie UE.

Rycina 1.1. Współczynniki aktywności zawodowej ludności w wieku 15–64 lata w 2017 r.

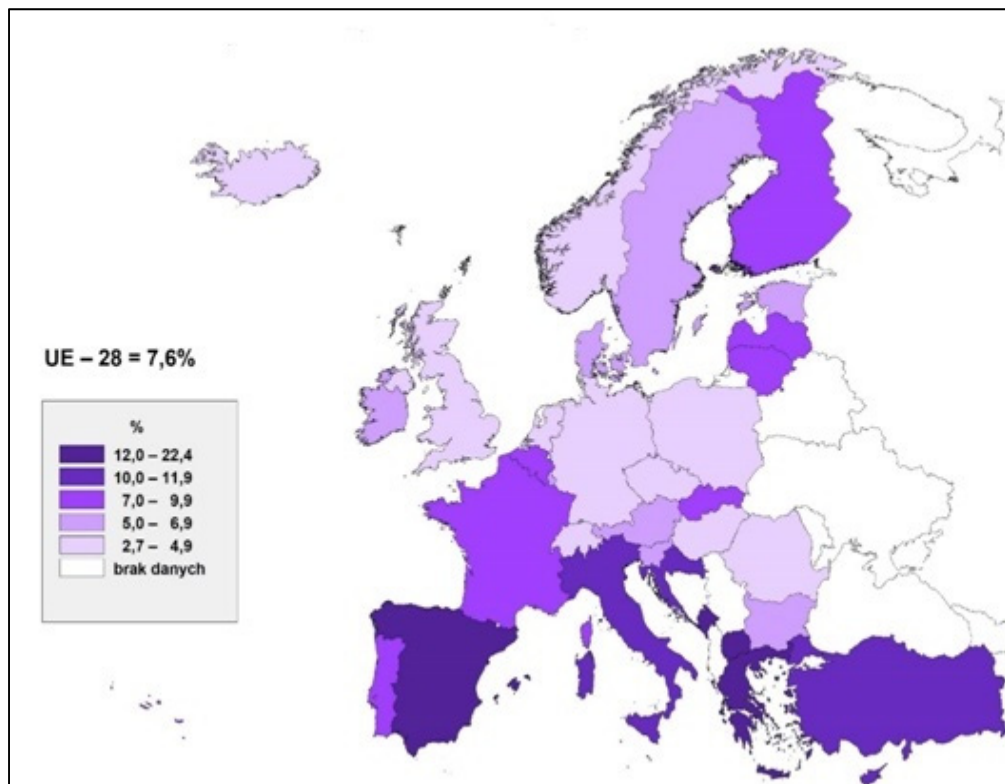


Źródło: opracowanie Departamentu Opracowań Statystycznych GUS na podstawie danych z bazy Eurostat z wynikami LFS.

W 2017 r. współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku 15–64 lata w Polsce wyniósł 69,9%, przy średniej unijnej dla 28 krajów UE równej 73,3% (dane średnioroczne). Najwyższe wartości tego wskaźnika zanotowano w Islandii (88,7%) i Szwajcarii (84,0%), a wśród krajów członkowskich UE – Szwecji (82,5%), najniższe zaś – w Turcji (59,9%), Czarnogórze (63,5%), Macedonii (65,3%) oraz we Włoszech (65,4%).

Stopa bezrobocia w Polsce – liczona jako stosunek liczby bezrobotnych do aktywnych zawodowo w wieku 15–74 lata – wyniosła w 2017 r. 4,9% podobnie jak w Holandii i Rumunii. Niższą stopę bezrobocia odnotowano w Islandii (2,7%), Czechach (2,9%), Niemczech (3,8%), Malcie (4,0%), Węgrzech (4,2%), Norwegii (4,2%), Wielkiej Brytanii (4,4%) i Szwajcarii (4,8%). Zdecydowanie najwyższą stopę bezrobocia odnotowano w Macedonii (22,4%) a wśród krajów członkowskich – Grecji (21,5%; co piąty aktywny zawodowo w wieku 15–74 lata, to bezrobotny), a także Hiszpanii (17,2%). Tak wysokie natężenie bezrobocia w tych krajach utrzymuje się już od kilku lat (ostatnio trochę maleje, podobnie jak i w innych krajach europejskich). Średnia stopa bezrobocia dla UE-28 wyniosła 7,6%. Do krajów o dużym natężeniu bezrobocia zaliczyć należy także Czarnogórę (16,1%).

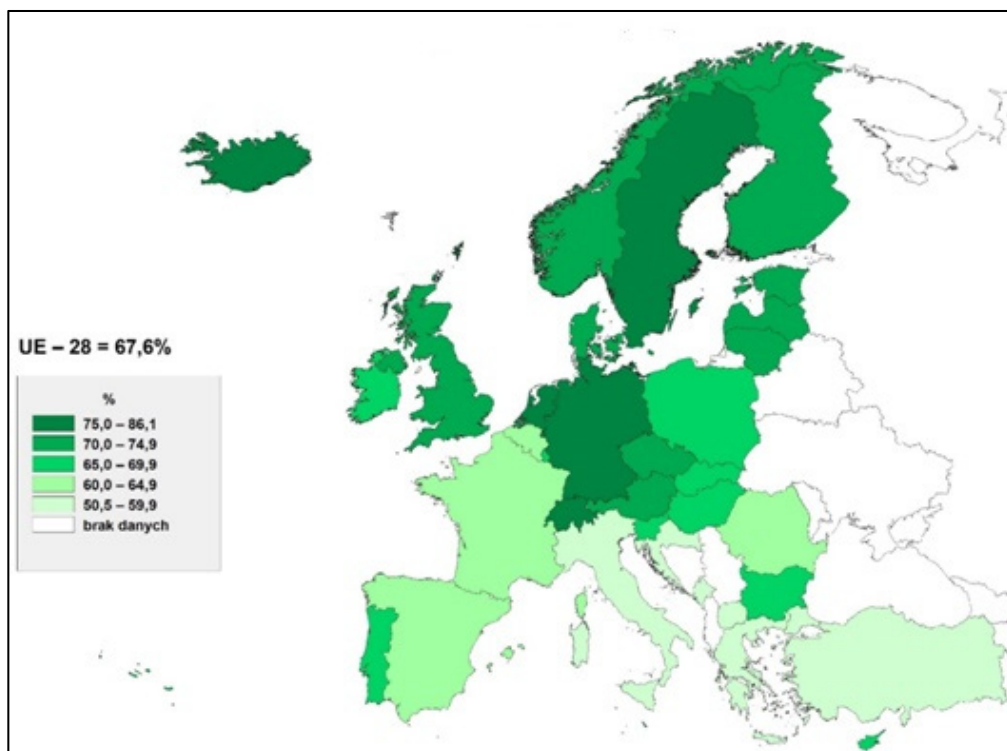
Rycina 1.2. Stopa bezrobocia ludności w wieku 15–74 lata w 2017 r.



Źródło: opracowanie Departamentu Opracowań Statystycznych GUS na podstawie danych z bazy Eurostat z wynikami LFS.

Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 15–64 lata w Polsce wyniósł 66,1%, przy średniej unijnej 67,6%. Analogicznie jak w przypadku współczynników aktywności zawodowej, najwyższe wskaźniki zatrudnienia zanotowano w Islandii (86,1%), Szwajcarii (79,8%) oraz Szwecji (76,9%). Najniższe wskaźniki zatrudnienia dotyczyły natomiast mieszkańców Macedonii (50,5%), Turcji (51,5%), Czarnogóry (53,1%), a z państw członkowskich – Grecji (53,5%).

Rycina 1.3. wskaźniki zatrudnienia ludności w wieku 15–64 lata w 2017 r.



Źródło: opracowanie Departamentu Opracowań Statystycznych GUS na podstawie danych z bazy Eurostat z wynikami LFS.

Kolejny zaprezentowany tu wskaźnik, któremu poświęcono nieco więcej miejsca, to wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata, który pozwala śledzić postępy w realizacji jednego z celów nadrzędnych Strategii Europa 2020.

„Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” jest długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej (UE) na lata 2010–2020, zatwierdzonym przez Radę Europejską w czerwcu 2010 r.¹⁰ Nowa Strategia zastąpiła Strategię Lizbońską, realizowaną w latach 2000–2010. Postęp w realizacji Strategii Europa 2020 jest monitorowany na podstawie wskaźników przypisanych do określonych 5 celów rozwojowych, które mają być osiągnięte na poziomie unijnym w 2020 r. Jeden z celów nadrzędnych zapisanych w Strategii, odnoszący się wprost do rynku pracy, to: *wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w przedziale wieku 20–64 lata do poziomu 75%*.

Wartości docelowe Strategii „Europa 2020” zostały określone na poziomie globalnym, czyli całej Unii Europejskiej. Komisja Europejska zobowiązała państwa członkowskie do przełożenia nadrzędnych celów unijnych „Strategii Europa 2020” na cele krajowe oraz do określenia metod ich realizacji. Połączone działania i ich efekty na poziomie wszystkich krajów członkowskich mają w rezultacie doprowadzić do realizacji wspólnych unijnych celów, w tym wzmocnienia pozycji UE na świecie. Cele krajowe oraz środki, które mają doprowadzić do ich osiągnięcia zostały sformułowane przez państwa członkowskie w dokumentach zwanych Krajowymi Programami Reform (KPR). Polska – wytyczając cel krajowy realizacji *Strategii Europa 2020* w zakresie zatrudnienia – zobowiązała się do zwiększenia wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata do co najmniej 71% (dla UE wskaźnik ustalono na poziomie 75%)¹¹.

W 2017 r. 1/3 krajów UE osiągnęło lub przekroczyło założone cele krajowe w zakresie wysokości omawianego wskaźnika: Czechy, Niemcy, Estonia, Chorwacja, Irlandia, Łotwa, Litwa, Malta i oraz Szwecja, która jest liderem (wartość wskaźnika w 2017 r. to 81,8%, przy zakładanym celu krajowym 80%). Pamiętać jednak należy, że różny był przyjęty poziom zakładanego wskaźnika (tak jak i zróżnicowane były wartości tego wskaźnika w momencie przyjmowania założeń do realizacji celów Strategii; por. tab. 1.2. i ryc. 1.2.). W pięciu z ww. krajów osiągnięty został zarówno cel krajowy, jak i ustanowiony dla UE. Ponadto w 3 innych krajach (Dania, Austria i Holandia) cel UE został przekroczony, pomimo nie osiągnięcia jeszcze celu krajowego (założenia krajowe przewyższały zapisaną wartość w Strategii dla całej UE). W efekcie w 2017 r. 8 krajów UE osiągnęło lub przekroczyło wartość 75% dla wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata, czyli zakładanego w Strategii na poziomie średniej UE.

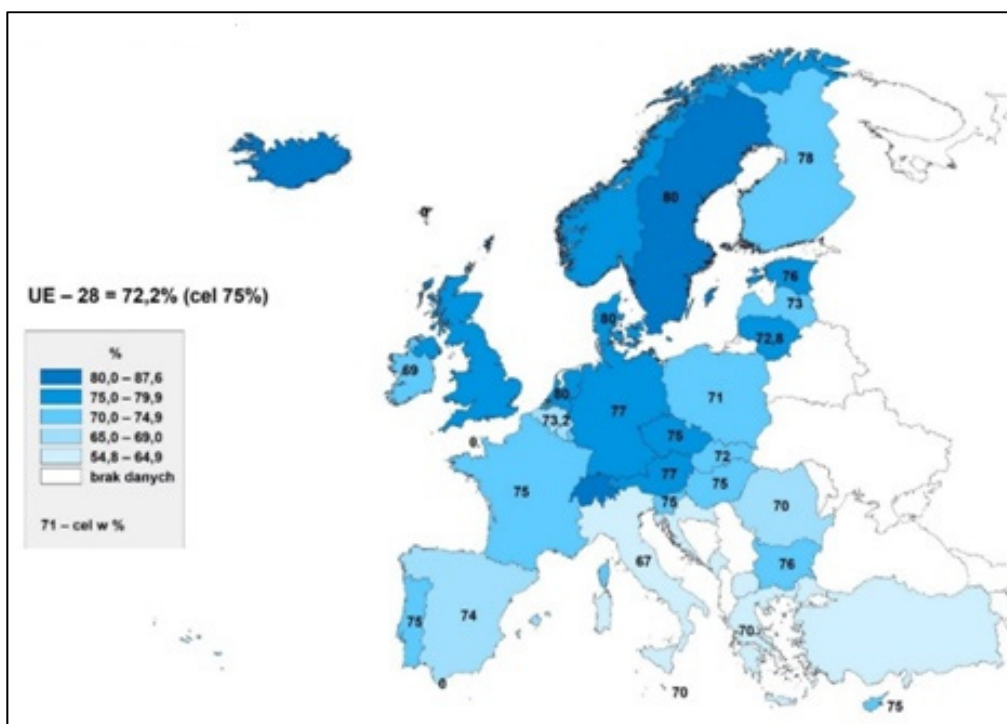
¹⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_rates_and_Europe_2020_national_targets.

¹¹ Na podstawie: http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Wskazniki_Europa2020.pdf.

W Polsce w 2017 r. wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata osiągnął 70,9% (liczony jako przeciętna roczna), a więc cel krajowy zakładany do osiągnięcia do 2020 r. prawie został osiągnięty (dla porównania – w 2010 r. wskaźnik ten wyniósł 64,3%). Tym samym, Polska, na tle 28 krajów UE (wliczając Wielką Brytanię) uplasowała się w rankingu na 9 miejscu od dołu, jeżeli chodzi o wysokość omawianego wskaźnika. Najniższy wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata w 2017 r. osiągnęły: Grecja (57,8%) i Włochy (62,3%). Najwyższą wartość omawianego wskaźnika zanotowano w Szwecji (przekroczył 80%, co oznacza, że w Szwecji na 5 osób w tej grupie wieku – 4 to osoby pracujące zawodowo; drugie w kolejności Niemcy osiągnęły wskaźnik w wysokości 79,2%.

Rycina 1.4. Wskaźniki zatrudnienia ludności w wieku 20–64 lata w 2017 r. oraz wyznaczone cele krajowe realizacji Strategii „Europa 2020”



Źródło: opracowanie Departamentu Opracowań Statystycznych GUS na podstawie danych z bazy Eurostat z danymi LFS.

Tabela 1.2. Wskaźniki zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata w krajach EU, stowarzyszonych i kandydujących oraz wartość wskaźnika zakładana do osiągnięcia w krajach UE w ramach Strategii Europa 2020 (w %)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Założony cel
EU 28	68,6	68,6	68,4	68,4	69,2	70,1	71,1	72,2	75
Belgium	67,6	67,3	67,2	67,2	67,3	67,2	67,7	68,5 ^(b)	73,2
Bulgaria	64,7 ^(b)	62,9 ^(b)	63,0	63,5	65,1	67,1	67,7	71,3	76
Czech Republic	70,4	70,9 ^(b)	71,5	72,5	73,5	74,8	76,7	78,5	75
Denmark	75,8	75,7	75,4	75,6	75,9	76,5	77,4 ^b	76,9 ^(b)	80
Germany	75,0 ^(b)	76,5 ^(b)	76,9	77,3	77,7	78,0	78,6	79,2	77
Estonia	66,8	70,6	72,2	73,3	74,3	76,5	76,6	78,7	76
Ireland	65,5	64,6	64,5	66,5	68,1	69,9	71,4	73,0	69
Greece	63,8	59,6	55,0	52,9	53,3	54,9	56,2	57,8	70
Spain	62,8	62,0	59,6	58,6	59,9	62,0	63,9	65,5	74
France	:	:	:	:	69,2	69,5	70,0	70,6	75
Croatia	62,1	59,8	58,1	57,2	59,2	60,6	61,4	63,6	62,9
Italy	61,0	61	60,9	59,7	59,9	60,5	61,6	62,3	67
Cyprus	75,0	73,4	70,2	67,2	67,6	67,9	68,7	70,8	75
Latvia	64,3	66,3	68,1	69,7	70,7	72,5	73,2	74,8	73
Lithuania	64,3	66,9	68,5	69,9	71,8	73,3	75,2	76,0	72,8
Luxembourg	70,7	70,1	71,4	71,1	72,1	70,9 ^(b)	70,7	71,5	73
Hungary	59,9	60,4	61,6	63	66,7	68,9	71,5	73,3	75
Malta	60,1	61,6	63,1	64,8	66,4	67,8	69,6	71,2 ^b	70
Netherlands	76,8 ^(b)	76,4 ^(b)	76,6	75,9	75,4	76,4	77,1	78,0	80
Austria	73,9	74,2	74,4	74,6	74,2	74,3	74,8	75,4	77
Poland	64,3^(b)	64,5	64,7	64,9	66,5	67,8	69,3	70,9	71
Portugal	70,3	68,8 ^(b)	66,3	65,4	67,6	69,1	70,6	73,4	75
Romania	64,8 ^(b)	63,8	64,8	64,7	65,7	66,0	66,3	68,8	70
Slovenia	70,3	68,4	68,3	67,2	67,7	69,1	70,1	73,4	75
Slovakia	64,6	65 ^(b)	65,1	65	65,9	67,7	69,8	71,1	72
Finland	73,0	73,8	74	73,3	73,1	72,9	73,4	74,2	78
Sweden	78,1	79,4	79,4	79,8	80	80,5	81,2	81,8	80
United Kingdom	73,5	73,5	74,1	74,8	76,2	76,8	77,5	78,2	:

Tabela 1.2. Wskaźniki zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata w krajach EU, stowarzyszonych i kandydujących oraz wartość wskaźnika zakładana do osiągnięcia w krajach UE w ramach Strategii Europa 2020 (w %) (dok.)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Założony cel
Iceland	80,4	80,6	81,8	82,8	84,9	86,5	87,8	87,6	:
Norway	79,6	79,6	79,9	79,6	79,6	79,1	78,6	78,3	:
Switzerland	79,7 ^{b)}	80,8	81	80,8	81,1	81,7	82,0	82,1	:
Montenegro	:	50,7	52	52,7	55,6	56,7	57,1	58,2	:
Former Yugoslav Republic of Macedonia	48,1	48,4	48,2	50,3	51,3	51,9	53,3	54,8	:
Turkey	50,0	52,2	52,8	53,4	53,2	53,9	54,4	55,3	:

: – dane niedostępne; e – szacunki b – przerwy w szeregach czasowych

Źródło: Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/main-tables>

Uwzględniając podział na płeć, w analizie zróżnicowania wskaźników zatrudnienia w wieku 20–64 lata zauważyć można, że w każdym z obserwowanych krajów europejskich omawiane wskaźniki są wyższe dla mężczyzn niż kobiet, inny jest natomiast ich poziom (wartość) i zmiany w czasie, a także rozpiętość między tymi wskaźnikami wyznaczonymi dla obu płci. W większości krajów obserwuje się jednak zmniejszanie różnic pomiędzy wysokością omawianego wskaźnika dla kobiet i mężczyzn, co przejawia się z reguły szybszym tempem wzrostu wskaźnika w populacji kobiet niż mężczyzn (nie widać jednak takiej tendencji w Polsce); por. wykres 1.11.

Analizując dane dotyczące zatrudnienia z uwzględnieniem płci, warto także przyjrzeć się bliżej wymiarowi, w jakim te osoby pracują (wyk. 1.12.). W części krajów Europy Zachodniej stosunkowo duży odsetek kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu, szczególnie widoczne jest to na przykładzie Holandii i Szwajcarii. Natomiast w krajach takich jak Polska i kraje byłego bloku Wschodniego – kobiety, jeżeli podejmują pracę, to z reguły w pełnym wymiarze czasu, na co z pewnością wpływ ma poziom wynagrodzeń niższych niż w krajach Europy Zachodniej.

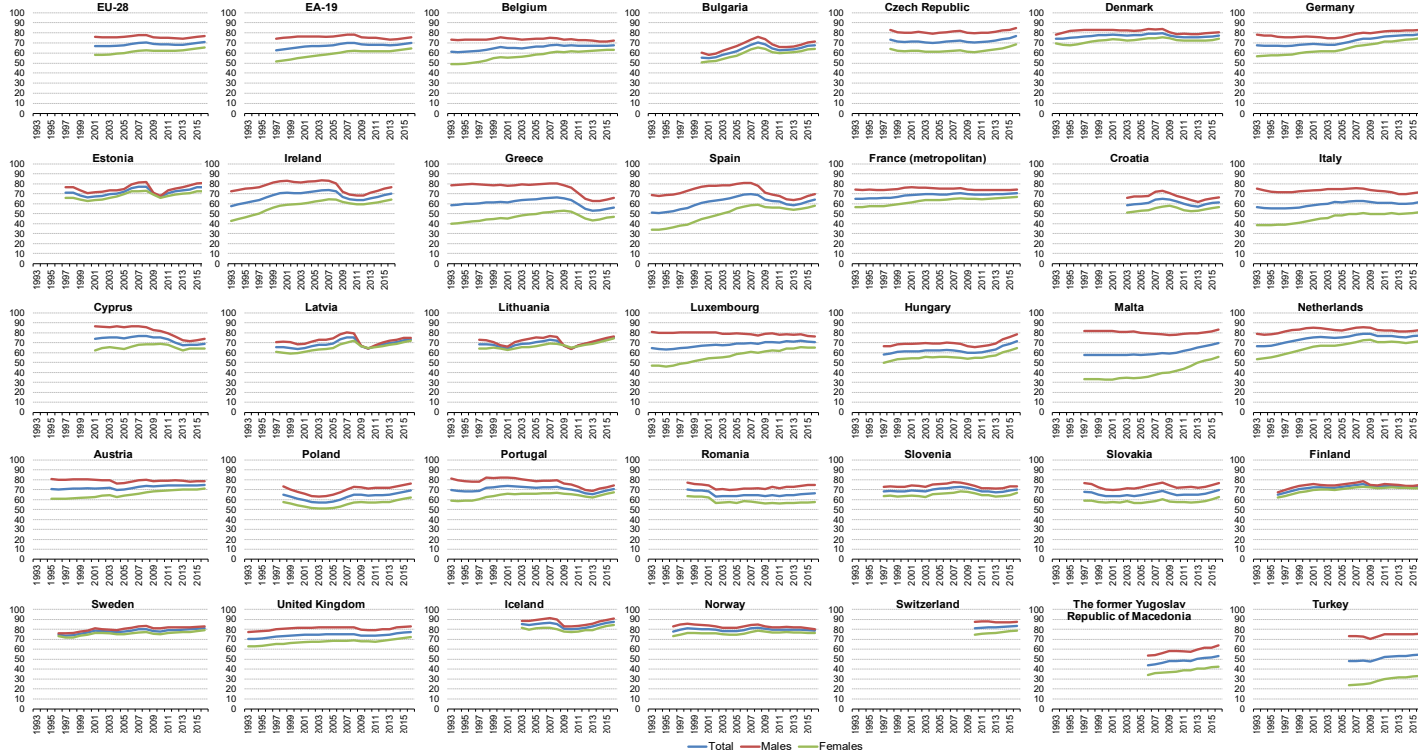
Analizując wskaźniki zatrudnienia w krajach europejskich z uwzględnieniem wieku, dla uproszczenia przyjęto podział na 3 grupy: 15–24 lata, 25–54 i 55–64 lata (wyk. 1.13.). We wszystkich analizowanych krajach najwyższe wskaźniki dotyczą osób w środkowej grupie wieku, najniższe zaś (z wyjątkiem Austrii

i Malty) – występują wśród młodzieży, z reguły kontynuującej jeszcze naukę lub wkraczającej na rynek pracy dopiero po jej ukończeniu (lub w trakcie). Największe różnice pomiędzy krajami zaobserwować można w przypadku wskaźnika zatrudnienia osób w grupie wieku 55–64 lata. W większości krajów, w tym w Polsce, zaobserwować można wzrost odsetka pracujących w tej grupie osób. W niektórych przypadkach może to być związane ze zmianami przepisów emerytalnych dotyczących wieku przechodzenia na emeryturę lub zachętę do pozostania aktywnymi na rynku pracy. Generalnie dokonując porównań między krajami, należy mieć na uwadze dodatkowe aspekty związane z różnymi rozwiązaniami formalno-prawnymi obowiązującymi w poszczególnych krajach, a jednym z nich jest wiek przechodzenia na emeryturę i możliwość łączenia pracy z emeryturą. W przypadku Polski jest to np. różny wiek nabywania uprawnień emerytalnych przez kobiety i mężczyzn (istotny przy analizie sytuacji osób w grupie wieku 55–64 lata, gdyż w przypadku Polek – mogą one przejść na emeryturę w wieku 60 lat).

Na możliwość znalezienia i podjęcia pracy duży wpływ ma poziom wykształcenia. W analizie wykorzystano w tym przypadku wskaźniki zatrudnienia wyznaczone dla zbiorowości osób w wieku 25–64 lata, a więc przy założeniu, że analizie podlegają osoby, które ukończyły już typową „ścieżkę” edukacyjną i mogą aktywizować się na rynku pracy (wyk. 1.14.).

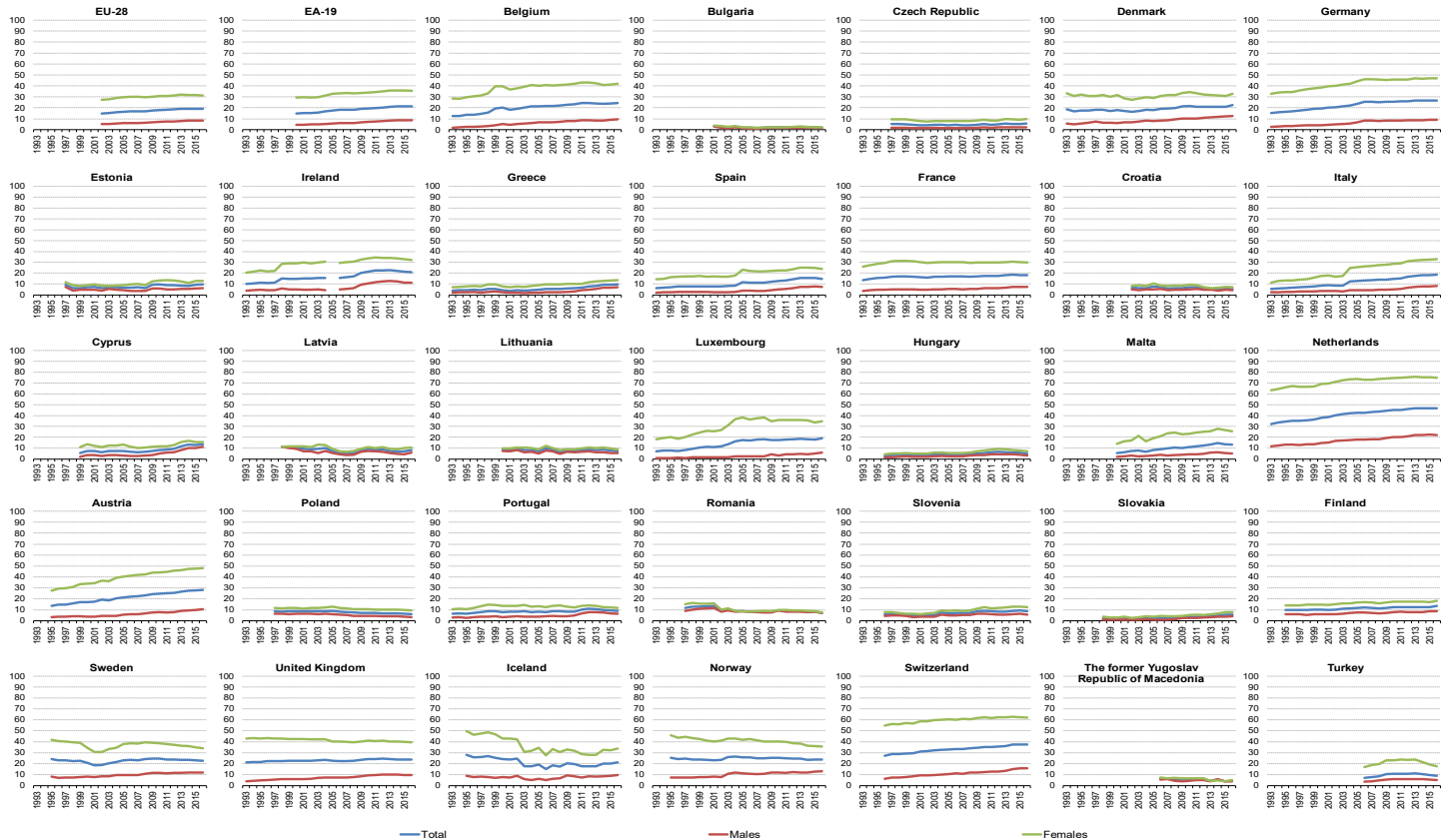
W najlepszej sytuacji są osoby z wykształceniem wyższym i ta reguła potwierdza się we wszystkich krajach europejskich – wskaźnik zatrudnienia wśród osób z wykształceniem wyższym oscyluje wokół wartości 80–90% lub wyższych (nieco niższe wartości w latach 2016–2017 zanotowano np. dla Grecji, Portugalii, Hiszpanii, ale jest to ściśle związane z kryzysem gospodarczym w tych krajach, który wpłynął także na trudności ze znalezieniem pracy przez osoby z wyższym wykształceniem). Najniższe wskaźniki zatrudnienia dotyczą osób z najniższym, podstawowym poziomem wykształcenia i znowu – prawidłowość ta dotyczy wszystkich krajów europejskich. W przypadku Polski, na tle innych krajów, zauważyć można stosunkowo dużą rozpiętość pomiędzy wartościami wskaźnika zatrudnienia dla osób z wykształceniem najwyższym i najniższym. Po części może to znowu być efektem opisywanego powyżej innego prognozy emerytalnego kobiet. Kobiety z wykształceniem wyższym dłużej pozostają aktywne na rynku pracy, nawet po osiągnięciu wieku uprawniającego je do emerytury, natomiast kobiety z niskim poziomem wykształcenia częściej korzystają z możliwości przejścia na emeryturę tuż po uzyskaniu takich uprawnień (może to wynikać zarówno z odmiennego poziomu wynagrodzeń, uzyskiwanego przez te grupy osób, ale także wpływ mogą tutaj mieć względy zdrowotne, bowiem osoby z niższym poziomem wykształcenia częściej podejmują się prac fizycznych).

Wykres 1.11. Wskaźniki zatrudnienia ludności w wieku 20–64 lata według płci w latach 1993–2016 (w %)



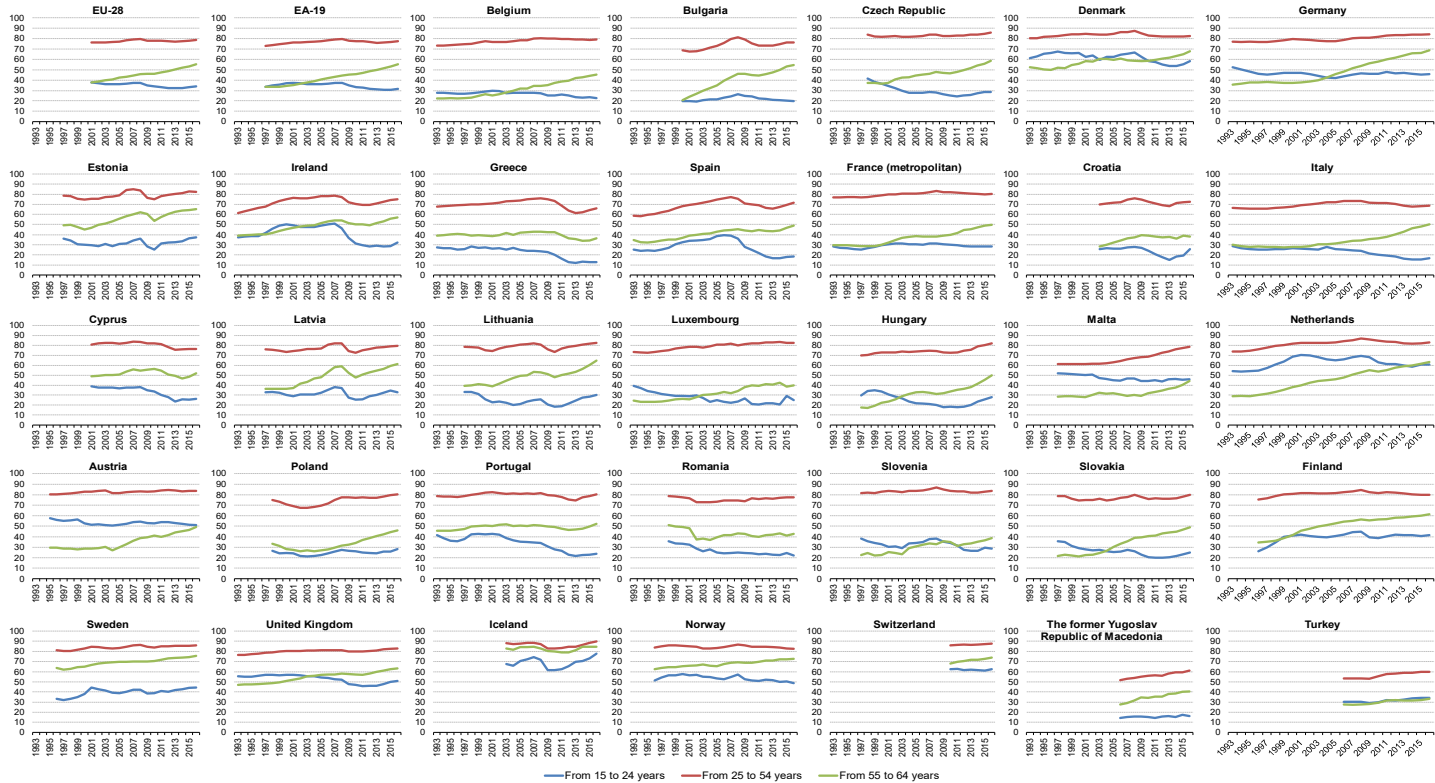
Źródło: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/pl; Eurostat (online data code: lfsi_eppga)

Wykres 1.12. Pracujący w niepełnym wymiarze czasu pracy w wieku 20–64 lata według płci, w latach 1993–2016 (w %)



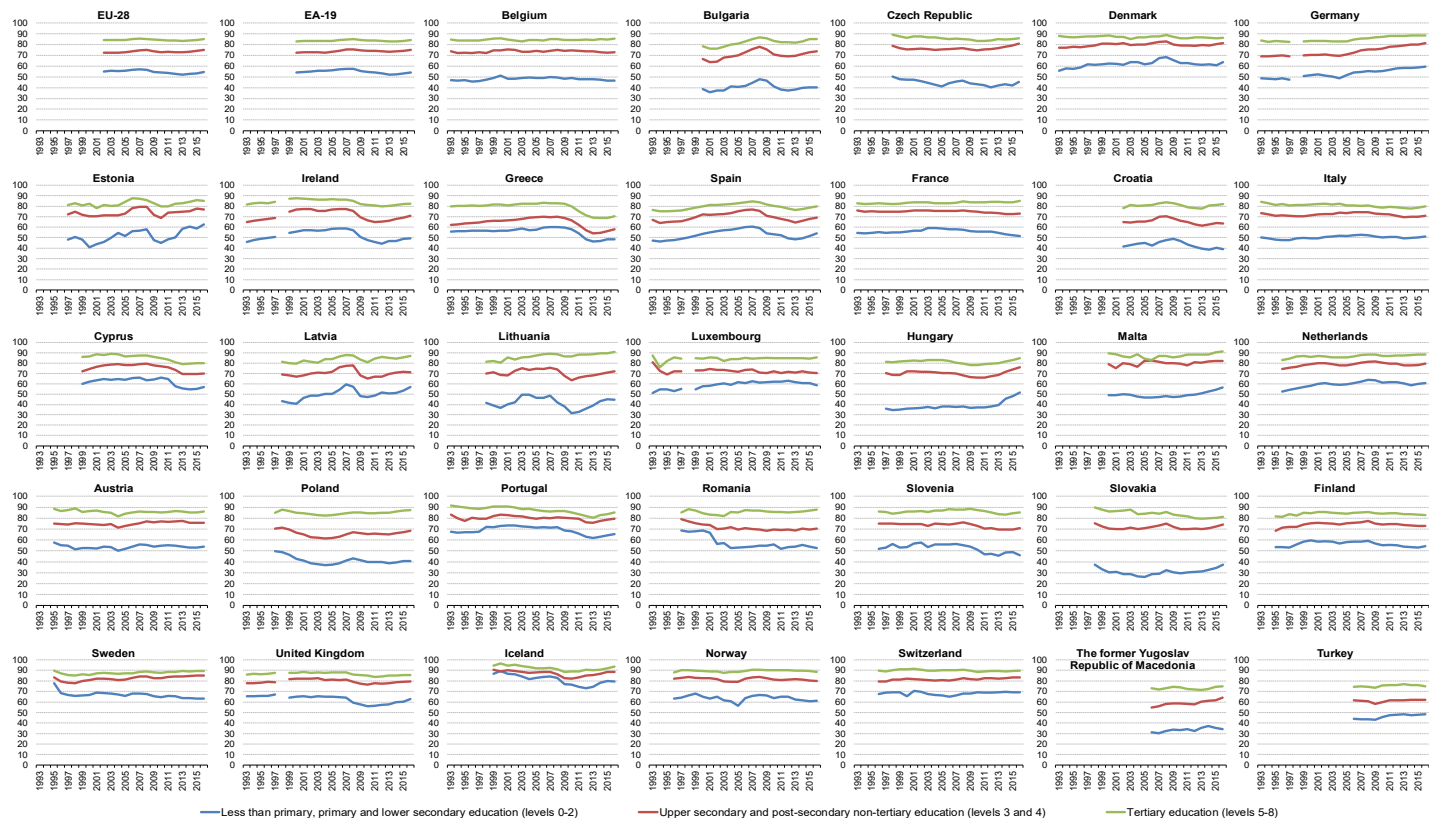
Źródło: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/pl; Eurostat (online data code: lfsi_eppga)

Wykres 1.13. Wskaźniki zatrudnienia według wieku w latach 1993–2016 (w %)



Źródło: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/pl; Eurostat (online data code: lfsi_eppga)

Wykres 1.14. Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 25–64 lata według poziomu wykształcenia, w latach 1993–2016 (w %)



Źródło: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/pl; Eurostat (online data code: lfsi_eppga)

Niewykorzystane zasoby pracy

Ostatni wątek poruszony w tym artykule dotyczy statystycznej próby diagnozy skali niewykorzystanych zasobów pracy w Polsce i krajach UE.

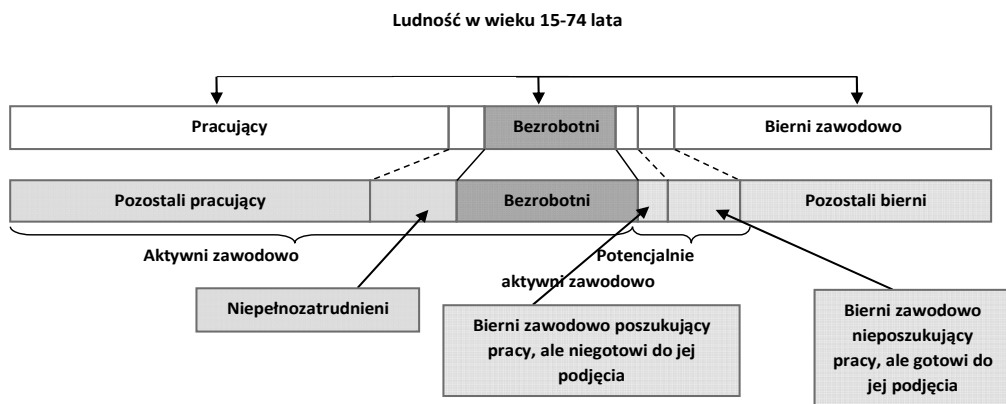
Poziom i natężenie bezrobocia są najczęstszymi wyznacznikami sytuacji na rynku pracy, obrazującymi stopień niedopasowania podaży i popytu na pracę. W kontekście coraz bardziej złożonego i dynamicznie zmieniającego się rynku pracy, pojawiania i upowszechniania się nowych form zatrudnienia, stopniowego odchodzenia od modelu pracy na pełen etat i w oparciu o umowę na czas nieokreślony, na uwagę zasługują zbiorowości znajdujące się na pograniczu pomiędzy pracą a bezrobociem oraz bezrobociem a biernością zawodową, czyli takie, które z okresu na okres mogą zmieniać swój status na rynku pracy i płynnie przechodzić do populacji bezrobotnych oraz z niej wychodzić. Opracowanie dodatkowych zestawień opisujących te zbiorowości pozwala uchwycić i oszacować czasowe nieuwzględnienie w gronie bezrobotnych z jednej strony – osób, które co prawda pracują, ale praca ta w ich pojęciu jest „niewystarczająca”, i mogłyby i chcą pracować więcej (w większym wymiarze czasu) niż obecnie, z drugiej zaś strony – osób zaliczanych do biernych zawodowo, gdyż nie spełniają restrykcyjnych kryteriów definicji bezrobotnego w zakresie gotowości albo aktywnego poszukiwania pracy, ale stanowiących ciągle potencjalne zasoby pracy.

Pierwszą z nich stanowi populacja *niepełnozatrudnionych*, tj. osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu, które chciałyby pracować więcej godzin tygodniowo i byłyby gotowe do podjęcia pracy w takim wymiarze. Pomimo tego, że są to osoby pracujące, to nie są one „wykorzystane” w pełnym zakresie – nie pracują w takim wymiarze, w jakim by chciały i mogły. Jakaś ich część pozostaje w pewnym sensie „bezrobotna” – stanowi ona potencjalny zasób pracy, który nie znajduje całkowitego wykorzystania na rynku pracy.

Drugą grupą są *bierni zawodowo poszukujący pracy, ale nie gotowi do jej podjęcia*. Są to osoby, które chciałyby pracować, poszukują tej pracy – tzn. spełniają dwa z kryteriów osoby bezrobotnej, jednak nie mogą być sklasyfikowane jako bezrobotne ze względu na ograniczoną gotowość do podjęcia pracy (np. z uwagi na konieczność opieki lub własną niepełnosprawność).

Trzecia zbiorowość dotyczy *biernych zawodowo nieposzukujących pracy, ale gotowych do jej podjęcia*. Są to osoby niepracujące, chcące pracować i gotowe do podjęcia pracy praktycznie natychmiast, jednak nie poszukują pracy (np. ze względu na zniechęcenie bezskutecznością dotychczasowych poszukiwań). W tym przypadku kryterium, które nie pozwala zaklasyfikować tej grupy jako bezrobotnych jest brak aktywności w poszukiwaniu pracy.

Wykres 1.15. Podstawowe kategorie statusu osób na rynku pracy uwzględniające dodatkowe zbiorowości tworzące potencjalne zasoby pracy¹²



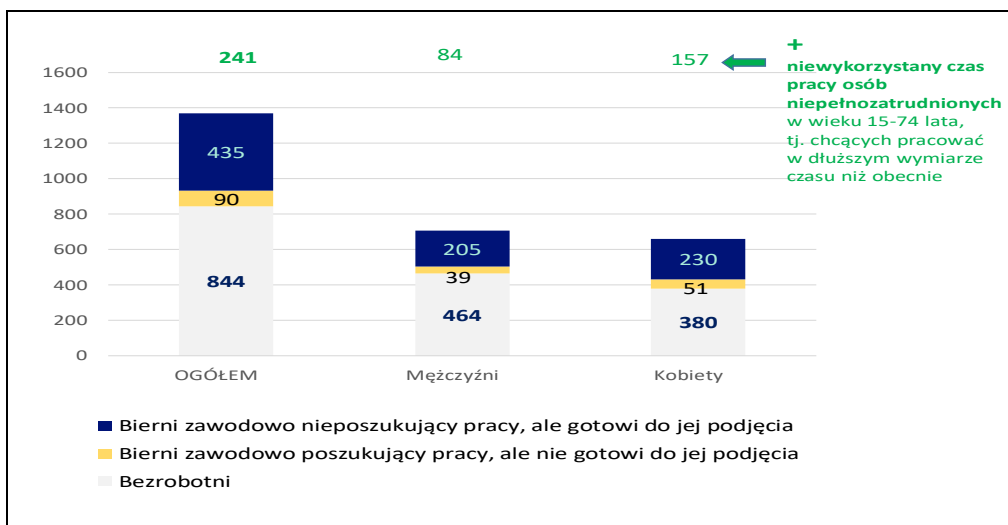
Połączone zbiorowości osób biernych zawodowo poszukujących pracy, ale nie gotowych do jej podjęcia oraz biernych zawodowo nieposzukujących pracy, ale gotowych do jej podjęcia tworzą kategorię osób *potencjalnie aktywnych zawodowo*. Natomiast suma bezrobotnych, potencjalnie aktywnych zawodowo oraz niepełnozatrudnionych daje obraz *niewykorzystanych potencjalnych zasobów pracy*, w tym z punktu widzenia czasu pracy, które można by stosunkowo łatwo zaktywizować.

Poniżej zaprezentowano jak kształtują się te niewykorzystane zasoby pracy w Polsce (por. wyk. 1.16. i 1.17.) oraz w krajach Unii Europejskiej (wyk. 1.18. i 1.19.).

W 2017 r. osoby należące do trzech omawianych kategorii liczyły w sumie 766 tys. Populacja potencjalnie aktywnych zawodowo, tj. osób, które co prawda formalnie są klasyfikowane jako bierne zawodowo, jednak w rzeczywistości pozostają na pograniczu bezrobocia, kształtowała się na poziomie 525 tys. Biorąc pod uwagę, że liczba bezrobotnych w tym okresie wyniosła 844 tys., to suma niewykorzystanych w pełni potencjalnych zasobów pracy (bezrobotni + trzy „nowe” zbiorowości) wynosiła 1610 tys. We wszystkich trzech analizowanych grupach większość stanowiły kobiety. Warto też zwrócić uwagę, że w sytuacji, gdy obserwacja w czasie pokazuje tendencję obniżającego się bezrobocia, to te dodatkowe zbiorowości ulegają zmniejszeniu w znacznie mniejszym stopniu.

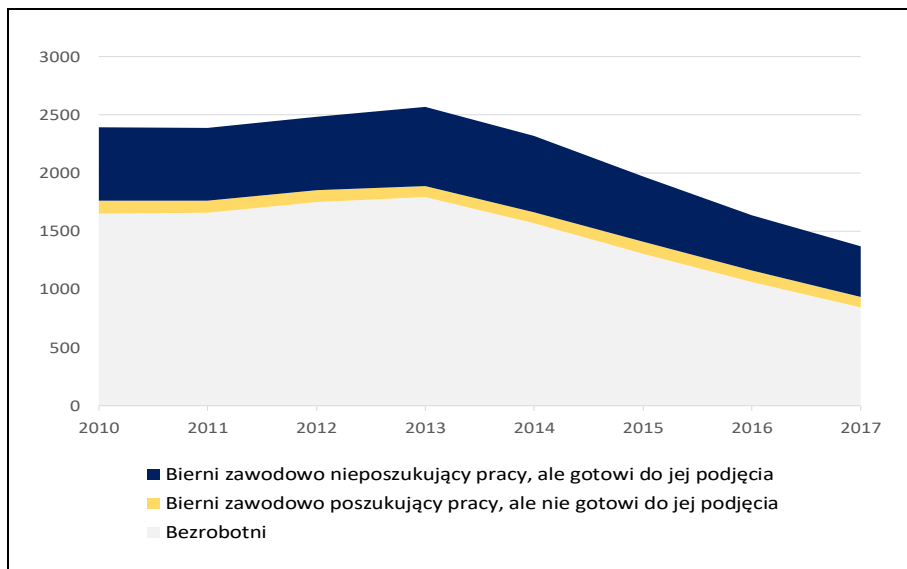
¹² Por. *Zeszyt metodologiczny. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności*, GUS, 2018. oraz *Niewykorzystane potencjalne zasoby pracy (na podstawie BAEL)*, GUS, 2011.

Wykres 1.16. Niewykorzystane potencjalne zasoby pracy w Polsce według płci w 2017 r. (w tys. osób)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników BAEL, GUS.

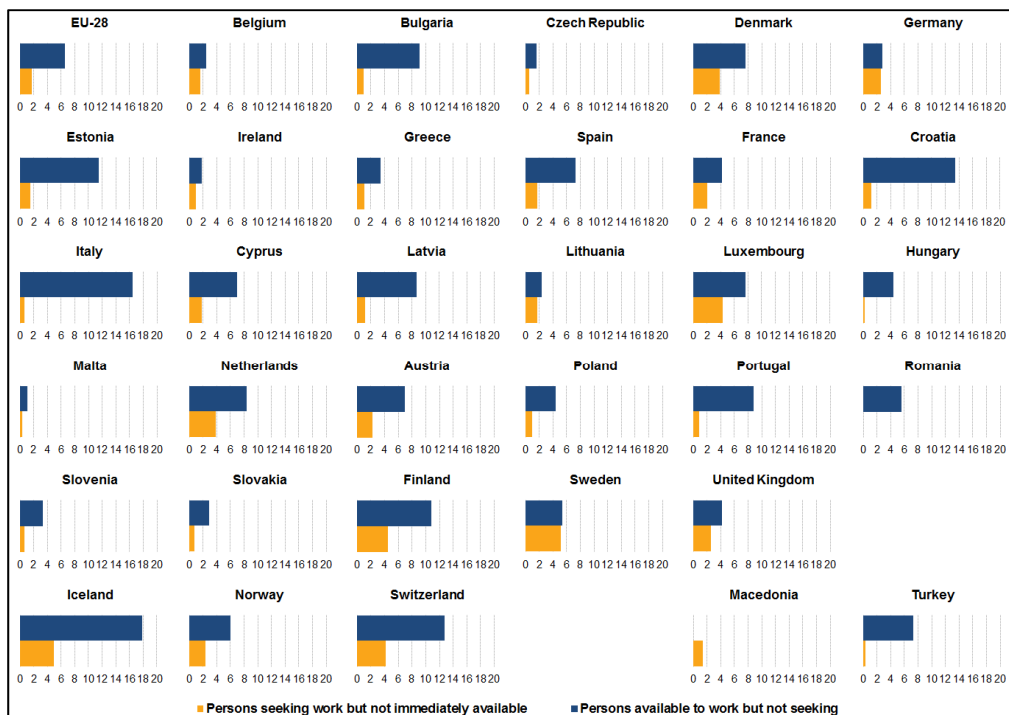
Wykres 1.17. Niewykorzystane potencjalne zasoby pracy w Polsce według płci w latach 2010–2017 r. (w tys. osób)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników BAEL, GUS.

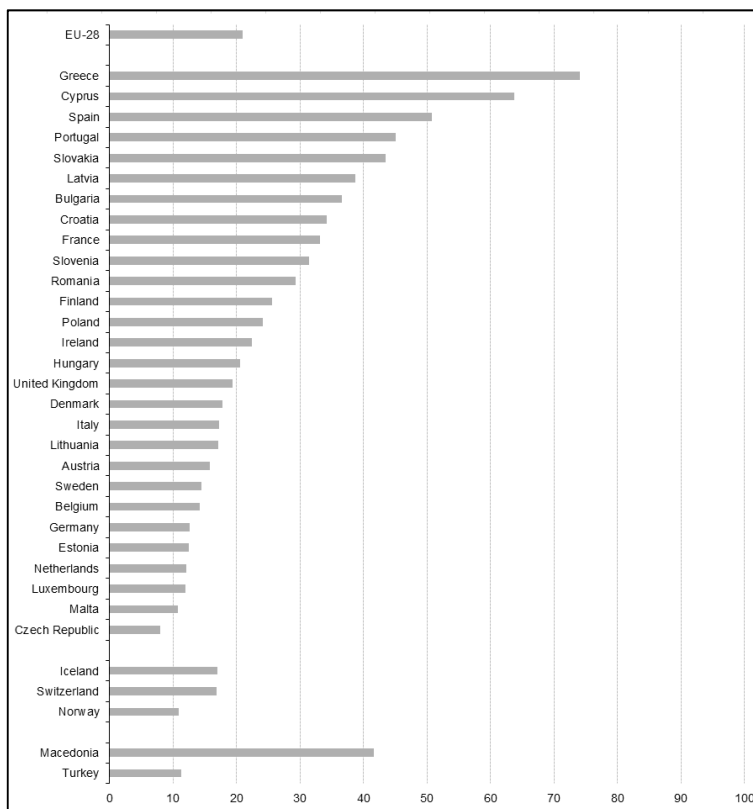
Porównanie w ramach UE wykazuje, że także w innych krajach występują takie zbiorowości, większy udział stanowią bierni zawodowo nieposzukujący pracy, ale gotowi do jej podjęcia (gdyby im ktoś prace zaoferował) (por. wyk. 1.18.). To co różni Polskę i naszych sąsiadów z Europy Wschodniej i Środkowej od krajów Europy Zachodniej – to niski odsetek osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy, stąd i potencjalne zasoby liczone w „niewykorzystanych godzinach pracy” osób niepełnozatrudnionych nie są zbyt duże w porównaniu z innymi krajami (por. wyk. 1.19.). Jest to prawdopodobnie skutkiem niskiego poziomu wynagrodzeń za pracę, a zatem jeżeli osoba już taką pracę posiada, to pracuje z reguły w pełnym wymiarze czasu pracy i dotyczy to także kobiet.

Wykres 1.18. Stopa niewykorzystanych dodatkowych potencjalnych zasobów w krajach Europy w 2017 r. (w % aktywnych zawodowo w wieku 15–74 lata)



Źródło: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Potential_additional_labour_force_by_its_subgroups_persons_aged_15-74_all_countries_and_EU-28_annual_average_2016_\(%25_of_inactive_population\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Potential_additional_labour_force_by_its_subgroups_persons_aged_15-74_all_countries_and_EU-28_annual_average_2016_(%25_of_inactive_population).png)

Wykres 1.19. Odsetek niepełnozatrudnionych wśród pracujących



Źródło: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Underemployed_part-time_workers_persons_aged_15-74_all_countries_and_EU-28_annual_average_2016_\(%25_of_part-time_workers\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Underemployed_part-time_workers_persons_aged_15-74_all_countries_and_EU-28_annual_average_2016_(%25_of_part-time_workers).png)

1.5. Podsumowanie

Sytuacja na rynku pracy w Polsce poprawia się w ostatnich latach, o czym świadczy rosnąca liczba pracujących i wskaźnik zatrudnienia, przy jednocześnie malejącej liczbie bezrobotnych i natężeniu bezrobocia. Stopa bezrobocia liczona według metodologii stosowanej w BAEL, osiągnęła najniższą wartość w całej 25-letniej historii obserwacji tego zjawiska w ramach wspomnianego badania.

Porównanie sytuacji na rynku pracy w Polsce i krajach europejskich, w tym UE, pokazuje, że generalnie mieścimy się jako kraj „w środku tabeli”, jeżeli chodzi o wskaźnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia, natomiast

jesteśmy w gronie państw z najniższym bezrobociem, szczególnie jeżeli chodzi o państwa członkowskie UE. W 2017 r. współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku 15–64 lata w Polsce wyniósł 69,9%, przy średniej unijnej dla 28 krajów UE równej 73,3%. Wskaźnik zatrudnienia ludności w tej samej grupie wieku wyniósł w Polsce 66,1%, wobec średniej unijnej 67,6%. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata, służący monitorowaniu postępów w realizacji celu Strategii Europa 2020 w zakresie wzrostu zatrudnienia – osiągnął w Polsce 70,9%, co oznacza, że prawie zrealizowany został cel krajowy wyznaczony w ramach Strategii (osiągnięcie wskaźnika na poziomie minimum 71%). Warto tu nadmienić, że w momencie „startowym” obowiązywania Strategii – w 2010 r. – wartość tego wskaźnika wynosiła 64,3%. Pomimo tego znaczącego wzrostu, to – w porównaniu z innymi krajami członkowskimi UE, jeżeli chodzi o wysokość wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata – Polska zajęła w rankingu 9. miejsce od dołu.

Stopa bezrobocia w Polsce – liczona jako stosunek liczby bezrobotnych do aktywnych zawodowo w wieku 15–74 lata – wyniosła w 2017 r. 4,9%, co lokowało Polskę w grupie krajów UE z najniższym bezrobociem. Stopa bezrobocia dla całej UE wyniosła w tym samym okresie 7,6%.

Pogłębiona analiza zasobów pracy pokazała, że istnieje jeszcze niewykorzystany kapitał ludzki, który można stosunkowo najłatwiej zaktywizować, a który tworzą osoby znajdujące się na pograniczu bezrobocia i pracy oraz bezrobocia i bierności zawodowej; pewne rezerwy tkwią także w niewykorzystanym potencjale osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy (a które chciałyby pracować w dłuższym wymiarze). Ten potencjał tworzą m.in. kobiety, które chcą być aktywne na rynku pracy, ale ograniczyły swoją aktywność zawodową np. ze względu na opiekę nad innymi osobami (dziećmi bądź osobami dorosłymi). Zwiększenie dostępności instytucji wspomagających sprawowanie opieki mogłoby skutkować wzrostem zatrudnienia. Inne zbiorowości, stanowiące potencjał dla zwiększenia zatrudnienia to młodzież, a także osoby w wieku około emerytalnym, które mogłyby dłużej pozostawać aktywne na rynku pracy, jeżeli chciałyby pracować i miały ku temu warunki.

Obecna oraz prognozowana sytuacja demograficzna Polski i płynące z tego wnioski, istotne także dla rynku pracy, m.in.: zwiększanie się odsetka osób w wieku niemobilnym i poprodukcyjnym, zwiększanie się współczynnika obciążenia demograficznego (w tym głównie osobami starszymi), i związane z tym przewidywane pogorszenie relacji liczby niepracujących przypadających na 1000 pracujących, powodują, że jeżeli chcemy sprostać wyzwaniom, jakie nas czekają w przyszłości, to należy szukać sposobów zarówno na powiększenie zasobów (imigracje, reemigracje, zwiększenie dzietności) jak i zwiększanie stopnia wykorzystania kapitału ludzkiego, którym jako kraj już dysponujemy.

Bibliografia

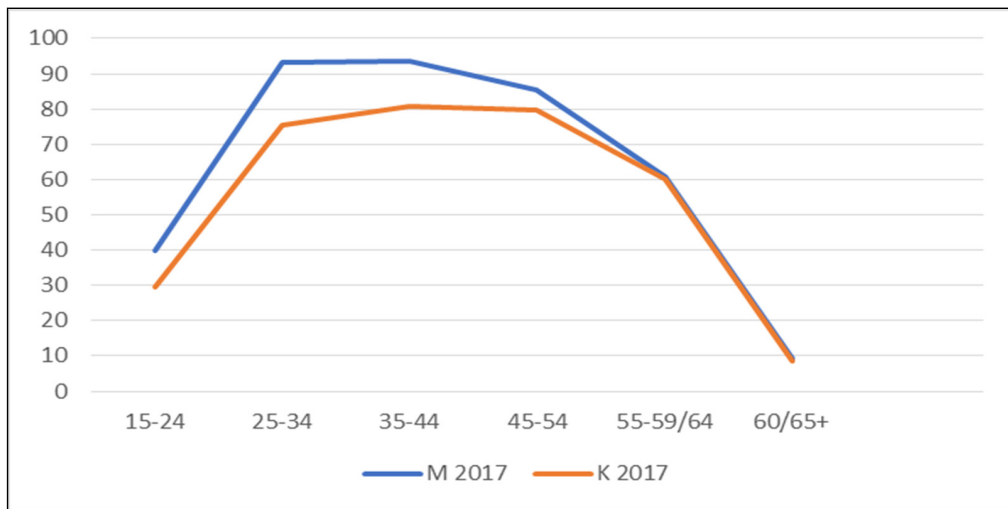
- Aktywność Ekonomiczna Ludności Polski, IV kwartał 2017 r.* (2018a), GUS, Warszawa,
Informacja o rynku pracy w pierwszym kwartale 2018 roku (2018b), GUS, Warszawa,
- Hussmanns, R., Mehran, F., Verma, V. (1992), *Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment*; An IL manual on concepts and methods, Geneva, 1990 (popr.1992)
- Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment* (1982), ILO, Adopted by the 13th International Conference of Labour Statisticians, Geneva
- Niewykorzystane potencjalne zasoby pracy (na podstawie BAEL)* (2011). Materiał na konferencję prasową GUS w dniu 22 grudnia 2011 r. Warszawa,
- Zeszyt metodologiczny. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności* (2018c), GUS, Warszawa,
- Zgierska, A. (2014). Nowe międzynarodowe zalecenia dotyczące statystyki pracy. *Wiadomości Statystyczne*, 59 (12), 27–37. Warszawa: GUS.
- Adresy internetowe:**
- Publikacje GUS dotyczące BAEL*: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/>
- Publikacje GUS z opisem Strategia Europa 2020, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Wskazniki_Europa2020.pdf
- Publikacje EUROSTAT dotyczące metodyki badania EU LFS*:
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_labour_force_survey
- Publikacje EUROSTAT z danymi EU LFS*:
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_rates_and_Europe_2020_national_targets
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Potential_additional_labour_force_by_its_subgroups_persons_aged_15-74_all_countries_and_EU-28_annual_average_2016_\(%25_of_inactive_population\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Potential_additional_labour_force_by_its_subgroups_persons_aged_15-74_all_countries_and_EU-28_annual_average_2016_(%25_of_inactive_population).png)
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Underemployed_part-time_workers_persons_aged_15-74_all_countries_and_EU-28_annual_average_2016_\(%25_of_part-time_workers\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Underemployed_part-time_workers_persons_aged_15-74_all_countries_and_EU-28_annual_average_2016_(%25_of_part-time_workers).png)
- ILO – Raporty z konferencji ICLS oraz opracowane na tych konferencjach rezolucje:
<https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/lang--en/index.htm>

2. Aktywność zawodowa kobiet w Polsce – czy może wzrosnąć?

2.1. Jaka jest aktywność zawodowa kobiet w Polsce?

Kobiety są potencjalnym zasobem, który może wpłynąć na zmniejszenie demograficznego spadku podaży pracy w Polsce w nadchodzących latach, pod warunkiem jednak, że ich aktywność zawodowa znacząco wzrośnie. Odnosi się to zwłaszcza do kobiet w wieku do 45 roku życia, które istotnie rzadziej od mężczyzn pojawiają się na rynku pracy.

Wykres 2.1. Współczynniki aktywności zawodowej mężczyzn i kobiet w 2017 r. (średnioroczne)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL GUS.

W okresie po wstąpieniu do UE przeciętna aktywność zawodowa kobiet malała, głównie wskutek znacznego obniżenia aktywności w populacji do 25 roku życia, co wiąże się przede wszystkim z wydłużeniem kształcenia kobiet, w tym zwłaszcza w związku z podejmowaniem przez nie studiów wyższych, i w późniejszym wieku w związku z przerywaniem lub niepodejmowaniem aktywności

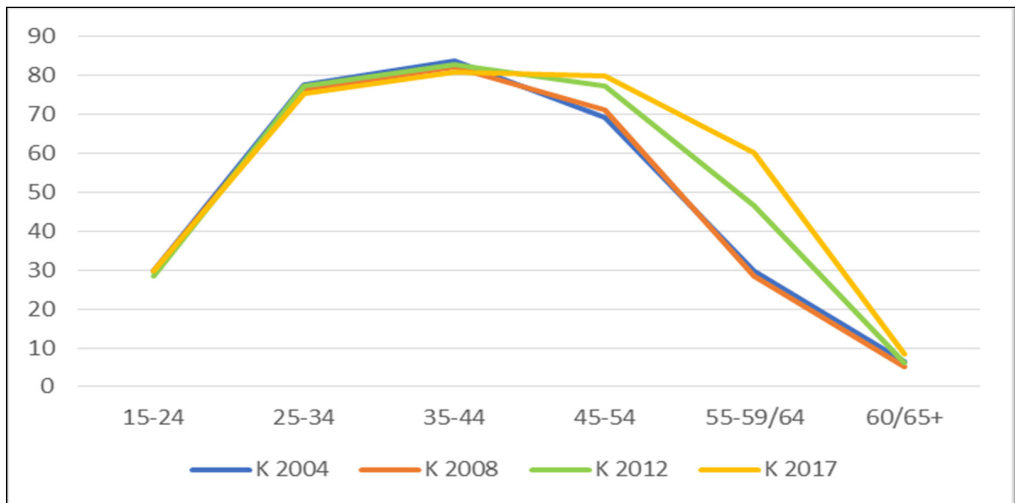
przez kobiety w konsekwencji urodzenia dzieci i zajęciem się opieką nad nimi. Luka aktywności zawodowej kobiet w stosunku do mężczyzn największa jest w grupie 15–24 lata i sięga przeszło 25%, w kolejnej dekadzie życia maleje do 19%, w jeszcze następnej do 13,5% a wśród osób liczących powyżej 45 roku życia jest zaledwie kilkuprocentowa.

Tabela 2.1. Relacja współczynników aktywności zawodowej kobiet do mężczyzn według grup wieku w okresie 2004–2017

Rok	ogółem	Grupy wieku					
		15–24	25–34	35–44	45–54	55–59/64	60/65+
2004	0,767	0,793	0,833	0,905	0,876	0,715	0,685
2008	0,743	0,811	0,826	0,885	0,878	0,609	0,684
2012	0,748	0,735	0,831	0,893	0,925	0,871	0,805
2016	0,742	0,748	0,810	0,865	0,936	0,992	0,923

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL GUS

Wykres 2.2. Współczynniki aktywności zawodowej kobiet w latach 2004–2017 r. (średnioroczne)



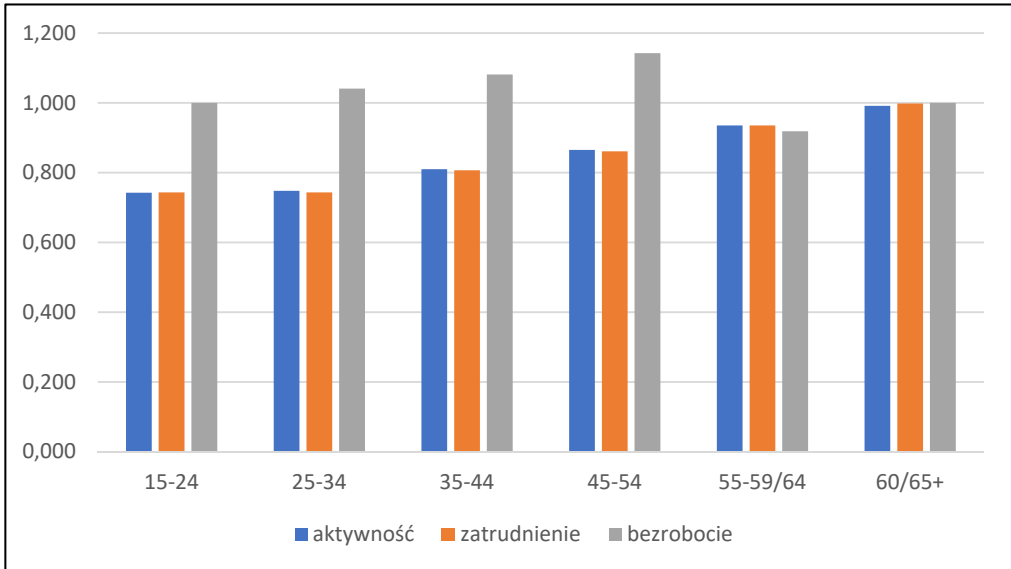
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL GUS

Co istotne, w starszych grupach wieku luka aktywności kobiet względem mężczyzn malała, gdyż coraz dłużej pozostawały one na rynku pracy, zaś powiększała się wśród młodszych roczników, co wskazuje, że relatywnie młodsze kobiety w stosunku do mężczyzn cechują się osłabionymi motywami do podejmowania pracy zawodowej i że ten stan jest stosunkowo trwały.

2.2. Aktywność zawodowa a bezrobocie kobiet

Można oczywiście zadać pytanie, czy stosunkowo niska aktywność zawodowa kobiet nie jest powodowana ich wysokim bezrobociem, czyli czy kobiety nie mają większych niż mężczyźni trudności w uzyskaniu pracy i czy ten fakt nie wpływa na ich wycofywanie się z rynku pracy. Dane statystyczne wskazują, że dopiero w wieku emerytalnym kobiety są rzadziej bezrobotne niż mężczyźni. Więcej młodych kobiet jest narażonych na bezrobocie, zwłaszcza, jeśli wchodzi w wiek niemobilny – 45–54 lata – wówczas stopa bezrobocia kobiet jest wyższa o nawet 14,3% w stosunku do mężczyzn. Dopiero dezaktywizacja emerytalna kobiet działa wyrównująco na bezrobocie osób obu płci. Dezaktywizacja zawodowa kobiet – jak zauważono wcześniej – przed osiągnięciem wieku emerytalnego osłabiała się w ostatnich latach, co mogło być efektem zmian w systemie emerytalnym (przejściowe, obecnie zlikwidowane wydłużanie wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę i zastąpienie systemem o zdefiniowanej składce wcześniejszego systemu emerytalnego o zdefiniowanym świadczeniu).

Najmłodsze kobiety, w wieku 15–24 lata, równie często jak mężczyźni były narażone na bezrobocie, choć o wiele rzadziej były osobami aktywnymi zawodowo. Niska aktywność w późniejszym wieku też nie chroniła kobiet przed bezrobociem. Wręcz odwrotnie – kobiet w wieku 25–34 było na rynku pracy o 19% mniej, ale ich stopa bezrobocia była wyższa od męskiej o 4,1%. Kobiet w wieku 35, 44 lata aktywnych na rynku pracy było o 13,5% mniej, a jednak ich stopa bezrobocia o 8,2% przewyższała męską. Generalnie – stopa bezrobocia kobiet – wyjąwszy ostatnie lata aktywności zawodowej – zwiększała się w stosunku do stopy bezrobocia mężczyzn wraz z wiekiem. Zatem dla skutecznej obecności na rynku pracy wydaje się być ważne wejście na rynek pracy i pozostawanie na nim bez przerw – uzyskanie pracy przez kobiety w późniejszym wieku jest utrudnione (Grotkowska, Sztanderska Absolwenci...). Można też postawić hipotezę, że jeśli chce się wpływać na wzrost aktywności zawodowej kobiet znajdujących się w wieku mobilnym, warto badać specyficzne przyczyny ich bezrobocia.

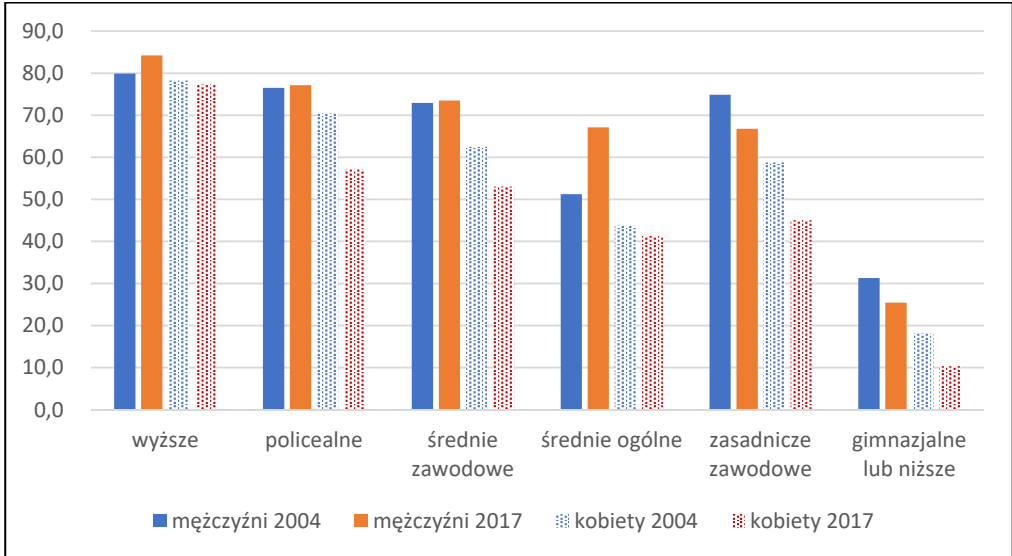
Wykres 2.3. Relacja stóp aktywności, zatrudnienia i bezrobocia kobiet do mężczyzn według grup wieku w 2017 r. (średnioroczne)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL GUS.

2.3. Znaczenie wykształcenia dla aktywności zawodowej kobiet

Kobiety cechują się stosunkowo wysokim poziomem wykształcenia, co powinno ułatwiać im aktywność na rynku pracy. Niską aktywnością zawodową wykazują bowiem głównie te kobiety, których poziom wykształcenia jest niski. O ile w 2017 r. (średniorocznie) 77,3% kobiet z wyższym wykształceniem pozostawało osobami aktywnymi zawodowo, to tylko 53,0% posiadających wykształcenie średnie zawodowe, 45,1% wykształcenie zasadnicze zawodowe i zupełnie nieliczne kobiety z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym – 10,4%. W dodatku, o ile aktywność zawodowa mężczyzn we wszystkich grupach wykształcenia w minionych latach rosła – wyjąwszy posiadających wykształcenie gimnazjalne lub niższe – to wśród kobiet tendencja była odwrotna – w każdej grupie wykształcenia ubywało aktywnych zawodowo kobiet. Wskazuje to, że istnieją wyraźne i nasilające się bariery tej aktywności. Szczególnie dotkliwe dla kobiet z wykształceniem zasadniczym zawodowym i średnim zawodowym (wyk. 2.4.).

Wykres 2.4. Współczynniki aktywności zawodowej mężczyzn i kobiet według wykształcenia w 2004 i 2017 r. (średnioroczne)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL GUS.

2.4. Decyzje kobiet: czy podejmować pracę

Kobiety, jak i mężczyźni, w ujęciu standardowego modelu ekonomicznego, decydują, czy podjąć pracę biorąc pod uwagę m.in., następujące czynniki:

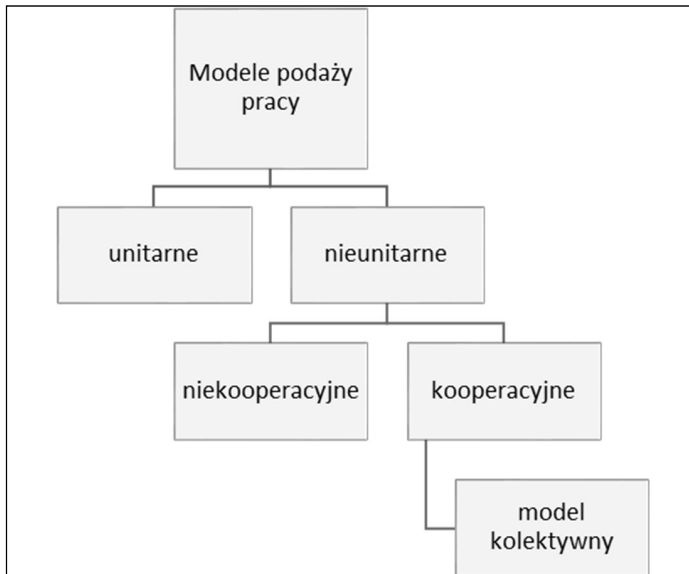
- jakie są dla nich osiągalne płace w porównaniu z oceną wartości czasu poza pracą;
- czy wykonywanie pracy zawodowej może generować dochody odroczone np. emerytalne i jaka jest ich bieżąca wartość;
- czy poza pracą zawodową mogą osiągać dochód z racji prac wykonywanych na rzecz gospodarstwa domowego, jaka jest jego wielkość (koszt alternatywny zatrudnienia);
- jaką użyteczność ma czas spędzany nie na pracy zawodowej, od czego zależy jego wycena, czy może być zmieniona;
- czy wykonywanie pracy zawodowej może wpływać na wysokość dochodów uzyskiwanych poza tą pracą, głównie w postaci świadczeń społecznych, ale też alimentacji ze strony członków rodziny.

Innymi słowy, decyzje kobiet dotyczące pracy zapadają z uwzględnieniem funkcji użyteczności, w której dochody z pracy zawodowej i spoza pracy kształtują poziom konsumpcji, a czas pozostający do dyspozycji poza pracą

wpływa na dochody (np. świadczenia), konsumpcję dóbr i usług wytworzonych w gospodarstwie domowym, jak i na uzyskiwanie satysfakcji z tytułu czasu stricte wolnego – nieprzeznaczonego na produkcję w gospodarstwie domowym, jak i w miejscu pracy zawodowej. Pod tym względem kobiety nie różnią się od mężczyzn. Jednak determinanty ich decyzji mogą być różne: np. inne są dostępne stawki wynagrodzeń (niższe wynagrodzenia kobiet wpływają negatywnie na ich aktywność zawodową, praca zawodowa im się mniej opłaca), czy warunki uzyskiwania świadczeń społecznych (np. płatnych urlopów związanych z rodzicielstwem). Inna też może być ich ocena użyteczności pracy zawodowej w relacji do zajęć domowych aniżeli ma to miejsce u mężczyzn.

W ekonomii znanych jest wiele modeli podaży pracy – od najprostszych i najmniej realistycznych odnoszących się do pojedynczych osób, z których każda decyduje się, czy podjąć pracę niezależnie od osób pozostałych, poprzez modele, w których decyzje o podaży pracy podejmuje jedna z osób w gospodarstwie domowym, mając na względzie optymalizację sytuacji wszystkich członków gospodarstwa domowego (modele unitarne) aż po model, w których każdy z członków gospodarstwa domowego samodzielnie decyduje o tym, czy pracować, biorąc jednak pod uwagę, zachowania pozostałych członków gospodarstwa zarówno w wersji, gdy decyzje ze sobą uzgadniają (kooperacyjne), jak i kiedy tego nie robią (niekooperacyjne).

Wykres 2.5. Typy modeli podaży pracy z wieloosobowego gospodarstwa domowego



Źródło: opracowanie własne.

Unitarny model cechuje wspólna funkcja użyteczności w wieloosobowym gospodarstwie domowym. Jego wadą jest to, że efekty substytucyjne między czasem wolnym mężczyzny i kobiety, okazują się niesymetryczne, model „nie widzi” nierówności wewnątrz gospodarstwa domowego. Model okazuje się sprawdzać w niektórych badaniach odnoszących się do decyzji kobiet z dziećmi w wieku przedszkolnym, który raczej nie potwierdza się w innych przypadkach. W modelach nieunitarnych wydziela się dobra publiczne, które istnieją w gospodarstwie domowym i przynależą do wszystkich członków gospodarstw domowego oraz prywatne, z których korzystają poszczególni ich członkowie. Członkowie gospodarstwa domowego maksymalizują własne funkcje użyteczności z własnym, indywidualnym ograniczeniem budżetowym, traktując zachowania i preferencje innych członków rodziny jako dane i egzogeniczne. Podział pracy zależy od tradycyjnych ról kobiet i mężczyzn, a wyniki modelu okazują się nieefektywne w sensie Pareto, tzn. gdyby odejść od tradycyjnie „zadanych” ról podział pracy wewnątrz gospodarstwa domowego i podział obowiązków związanych z pracą zawodową mogłoby lepiej zaspakajać potrzeby obu osób.

W modelach niekooperacyjnych członkowie gospodarstwa domowego mają indywidualne preferencje, które decydują o podziale dóbr, którymi dysponują (w procesie podejmowania decyzji alokują całe posiadane zasoby) oraz maksymalizują własne użyteczności, zależące od płacy, cen oraz indywidualnych dochodów spoza pracy, zaś ich popyt na konsumpcję i czas wolny są determinowane w indywidualnym procesie podejmowania decyzji. Podział zasobów jest w tych modelach zależny od siły przetargowej. Modele te lepiej wyjaśniają rzeczywiste wybory dotyczące podaży pracy aniżeli modele unitarne czy nieunitarne kooperacyjne.

W badaniach empirycznych za czynniki wyznaczające decyzje przyjmowane są m.in.: względne dochody partnerów, w tym płace, różnica w wykształceniu, różnica wieku, miejsce zamieszkania, liczba dzieci, dochód spoza pracy, wskaźnik zawieranych małżeństw, wskaźnik rozwodów, czynniki zdrowotne, posiadanie zasobów (w tym ziemi, kapitału, dostępu do zasobów opiekuńczych zewnętrznych), stan cywilny (małżeństwo/kohabitacja), prawo rozwodowe itp. (Browning, Chiappori i Weiss 2011).

Przykładami wyników modelowania mogą być prace, które wskazują na to, iż podaż pracy kobiet zależy od dochodu męża – kiedy mężczyzna pracuje, jego płaca ma negatywny wpływ na podaż pracy kobiet. Ponadto płace (ich proporcje między małżonkami) mają silny wpływ na siłę przetargową w małżeństwie, a więc i decyzje o aktywności (R. Blundell, P-A. Chiappori, T. Magnac i C. Meghir 2007). Inne badania wskazują, że prawdopodobieństwo, że to kobieta decyduje o podaży pracy i podziale dochodu jest zależne od różnic między

małżonkami w wieku, wykształceniu i dochodzie, a siła negocjacyjna jest uzależniona od charakterystyk gospodarstwa domowego, takich jak jego wielkość i całkowity dochód. Najmłodszy i najstarszy mężczyźni częściej pozwalają żonom podejmować decyzje; siła decyzyjna determinowana jest przez ekonomiczne różnice, ale też przez różnice w kapitale ludzkim czy doświadczeniu zawodowym, przejawiające się w wieku (stażu pracy) i wykształceniu (G. Bertocchi, M. Brunetti, I C. Torricelli 2012). W innych badaniach okazuje się, że decyzje kobiety i mężczyźni są od siebie zależne, chyba że obydwójce są dobrze wykształceni – wówczas ich decyzje zależne są od siebie pod warunkiem, że mają dzieci w wieku przedszkolnym. Elastyczność podaży pracy (zależność od wysokości stawek płac) jest największa dla gospodarstw domowych z słabo wykształconymi parami, najmniejsza zaś dla par składających się z dobrze wykształconych kobiet i słabo wykształconych mężczyzn (E. Kaya 2014). W badaniach I. Fernandez-Val (2003) udowodnił, że dla podaży pracy mężczyzn zmienne dotyczące posiadania dzieci były nieistotne statystycznie, przeciwnie dla kobiet – posiadanie dzieci ma negatywny wpływ na liczbę godzin pracy. Kiedy wzrasta płaca męża, nie dzielił się on tym wzrostem z żoną, ale dostawał od niej dodatkowe transfery z jej dochodu spoza pracy. Kobiety dzieliły się swoimi większymi dochodami z pracy i spoza niej. Mężczyźni dzielili się jedynie podwyżką w dochodzie czerpanym spoza pracy wówczas, kiedy spadały pozapłacowe dochody żony. Inny wynik badania: mężczyźni używali swojej płacy jako źródła siły negocjacyjnej, a kobiety były bardziej altruistyczne, jeśli chodzi o ich dochód z pracy i spoza pracy. Berulava i Chikava (2011) wykazały z kolei, że decyzje mogą różnić się w różnych krajach, np. pomimo pewnego podobieństwa w strukturze preferencji i wpływu indywidualnych i socjo-demograficznych charakterystyk na zachowania gospodarstw domowych. W niektórych krajach (Gruzja i Rumunia) wpływ wzrostu własnego wynagrodzenia na podaż pracy kobiet okazywał się statystycznie istotny i pozytywny, w innych (Francja) negatywny.

2.5. Przyczyny niskiej aktywności zawodowej kobiet w Polsce

Za kluczowy czynnik warunkujący aktywność zawodową kobiet można uznać cechę kulturową dotyczącą ról przypisywanych kobietom i mężczyznom, przy czym kobietom przypisywana jest głównie praca niepłatna w obrębie gospodarstwa domowego, a mężczyznom płatna poza tym gospodarstwem. Identyfikacja z określonym modelem podziału ról, wpływa na to, czy kobiety aktywizują się zawodowo i to niezależnie od poziomu dzietności, na co wskazuje np. przykład państw północy Europy z wysoką aktywnością zawodową

i wysoką dietnością w przeciwieństwie do południa, gdzie dietność i aktywność zawodowa kobiet pozostają niskie.

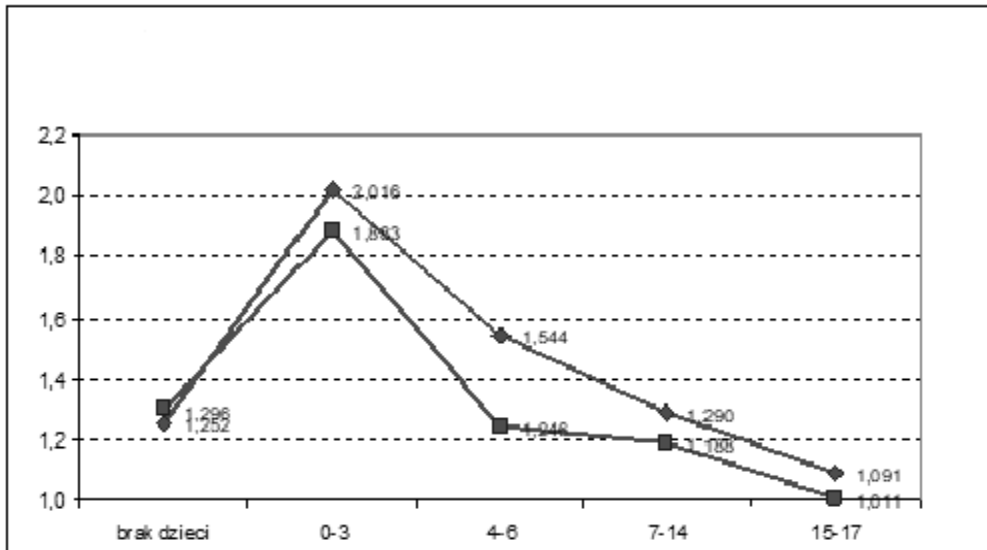
W polskich badaniach z 2016 r. (Maćko 2016) aktywność zawodowa kobiet i mężczyzn różniła się istotnie w zależności od cech socjo-demograficznych partnerów, ale także w zależności od cech gospodarstwa domowego. Czynniki, powodującymi, że kobieta częściej rezygnowała z pracy niż mężczyzna były: preferowanie tradycyjnego modelu rodziny oraz tzw. podwójnego obciążenia kobiet (czyli łączenia obowiązków zawodowych kobiet z wypełnianiem większości (jeśli nie wszystkich) obowiązków domowych), mniejsze zaangażowanie mężczyzn w prowadzenie domu i opiekę nad dziećmi, niższe dochody kobiet. Te czynniki obniżają aktywność zawodową kobiet, zatem kluczowe dla jej wzrostu jest akceptacja i realizacja modelu angażującego mężczyzn w funkcjonowanie gospodarstwa domowego. Badania prof. I.E. Kotowskiej sprzed kilku lat wskazują na to, że akceptacja takiego zaangażowania, zwłaszcza równościowego nie jest powszechna. 10 lat temu model partnerski stykał się z dezaprobatą 49% mężczyzn i 42% kobiet. Więcej akceptacji zyskiwał model polegający na pełnowymiarowej aktywności zawodowej kobiet połączonej z pomocą mężczyzn w wypełnianiu obowiązków domowych (65% mężczyzn i 78% kobiet akceptowało takie rozwiązanie), nieco mniej osób aprobowało połączenie pełnoetatowego zatrudnienia mężczyzn i niepełnoetatowej pracy kobiet przy wypełnianiu przez nie obowiązków domowych (po 57% mężczyzn i kobiet). Ten ostatni model znajdował jednak słabe odzwierciedlenie w rzeczywistości, bowiem sytuacja rodzinna nie okazywała się czynnikiem mającym wpływ na podejmowanie pracy w niepełnym wymiarze czasu (decydowały raczej wiek powyżej 50 lat, niskie kwalifikacje, wielkość firmy – małe, i niektóre specyficzne sektory działalności jak np. rolnictwo, pośrednictwo finansowe, handel).

Zaangażowanie mężczyzn w wypełnianie obowiązków domowych, w tym opiekę nad dziećmi pozwala kobietom łatwiej podejmować decyzje o pracy zawodowej. Nierówny podział obowiązków domowych prowadzi do przeciążenia kobiet, szczególnie jeśli trzeba zapewnić opiekę osobie tego wymagającej, głównie dzieciom, zwłaszcza małym. Nie jest to rozwiązanie społecznie popierane – we wspomnianych badaniach aprobowało podwójne obciążenie kobiet tylko 24% mężczyzn i 17% kobiet. Unikanie podwójnego obciążenia ma potencjalnie dwa rozwiązania – rezygnację z aktywności zawodowej przez kobiety albo zwiększenie aktywności mężczyzn w gospodarstwie domowym. W Polsce zaangażowanie w obowiązki domowe jest zdecydowanie nierówne. Największe poparcie dla modelu partnerskiego, wyrażone znacznym udziałem mężczyzn w wypełnianiu obowiązków domowych, w tym opieki nad dziećmi, występowało wśród wysoko wykształconych par, najmniejsze wśród rolników i mężczyzn prowadzących własną firmę (Bobrowicz B., 2010). Aktywność mężczyzn

wewnątrz gospodarstwa domowego bardziej zależała od ich miejsca na rynku pracy niż od sytuacji rodzinnej.

Tymczasem kobiety w swoich decyzjach, czy podjąć pracę, podlegają silniej niż mężczyźni wewnątrzdomowym uwarunkowaniom. Gdy w ich gospodarstwach jest wiele osób, aktywność kobiet rośnie, prawdopodobnie bowiem zwiększa się możliwość dzielenia obowiązków domowych między większą liczbę osób. Wśród mężczyzn tego rodzaju zależność jest słaba. Po wpływie posiadania dzieci, zwłaszcza małych, aktywność kobiet maleje. Efekt dziecka jest przy tym silniejszy niż efekt liczby osób ogółem. Wraz ze zwiększeniem liczby dzieci aktywność mężczyzn zaś słabo rośnie. Kobiet zaś odwrotnie.

Wykres 2.6. Relacja współczynnika aktywności zawodowej oraz wskaźnika zatrudnienia mężczyzn i kobiet według wieku najmłodszego dziecka (2008)

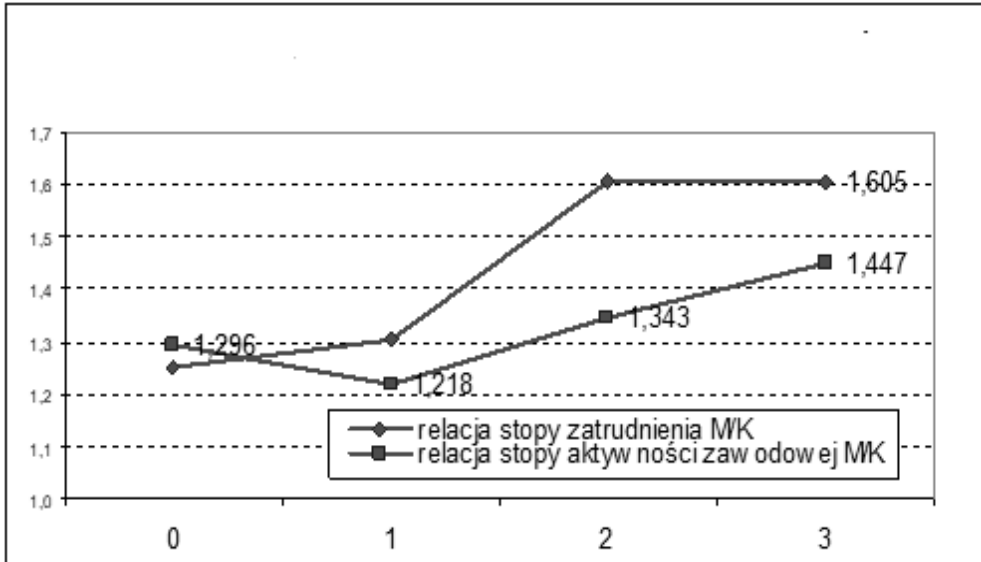


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych z badania przekrojowego Aktywność zawodowa, edukacyjna i rodzinna (AZER) SGH i WNE UW

Gdy istnieje możliwość korzystania z opieki zewnętrznej dla dzieci, podnosi się aktywność ekonomiczna kobiet, ale też gdy kobiety postanawiają być aktywnymi zawodowo, poszukują opieki na zewnątrz rodziny. Jest to silna zależność dwustronna. Wciąż w Polsce występuje niski dostęp do instytucji opiekuńczych dla dzieci, przede wszystkim w wieku do 3 lat łatwiej o opiekę dla dzieci w wieku przedszkolnym, aczkolwiek na terenach wiejskich nie jest to problem w pełni rozwiązany – w niektórych lokalizacjach opiekę można uzyskać pod warunkiem dowożenia dziecka na znaczne odległości. Problemem

pozostaje też opieka dla starszych dzieci – młodszych uczniów szkół podstawowych w godzinach po zakończeniu nauki szkolnej; co wynika m.in. z ograniczonej podaży takich usług, ich niższej jakości od wymaganej, struktury, ograniczonego dostępu ze względu na niemożliwość lub długi czas dojazdu.

Wykres 2.7. Relacja współczynnika aktywności zawodowej oraz wskaźnika zatrudnienia mężczyzn i kobiet według liczby dzieci (2008)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych z badania przekrojowego Aktywność zawodowa, edukacyjna i rodzinna (AZER) SGH i WNE UW

Nie bez znaczenia w kontekście aktywności zawodowej kobiet jest koszt usług i dóbr ograniczających te obowiązki – chodzi nie tylko o stawki opłat za opiekę nad dziećmi ale – wraz ze starzeniem się społeczeństwa – też o koszt opieki nad osobami starszymi, jeśli takiej opieki wymagają. Ten segment usług Polsce jest bardzo słabo rozwinięty i niedostosowany do oczekiwań pod względem nie tylko ilości, ale i jakości.

Gdy dzieci dorastają, przynajmniej część kobiet, które wcześniej nie pracowały, próbuje podjąć zatrudnienie. Jednak – jeszcze kilka lat temu – próby te w połowie nawet były nieudane, co wpływało na zwiększenie stóp bezrobocia kobiet, w tym długookresowego. Długie przerwy w pracy zawodowej skutkowały mniejszymi szansami na powrót do pracy. Dlatego warto tworzyć programy opieki zewnętrznej dla dzieci. Części kobiet powracających do aktywności zawodowej po dłuższej przerwie powodowanej – najczęściej – zajmowaniem

się dziećmi potrzebne jest wsparcie w poszukiwaniu pracy, uzyskaniu aktualnych kwalifikacji, zdobyciu choćby minimalnego doświadczenia.

Występuje też dodatni związek między poziomem wykształcenia a aktywnością, Silniejszy wśród kobiet, które przykładają większe znaczenie dla poziomu wykształcenia. Wyższe wykształcenie daje szansę na wyższe zarobki kobiet, zwłaszcza w porównaniu z kosztami zakupu dóbr i usług służących zastąpieniu pracy domowej – w tym szczególnie opiekuńczych niższej co czyni pracę zawodową kobiet bardziej opłacalną (koszt alternatywny). Znaczenie mają zatem różnice zarobków kobiet i mężczyzn (Doktorska 2018), które powodują, że kobiety mają większą skłonność do wycofania się z pracy zawodowej, jeśli mąż/partner więcej zarabia. Różnice płac w Polsce nie są szczególnie głębokie m.in. ze względu na przewagę poziomu wykształcenia kobiet, niemniej jak się weźmie pod uwagę osoby obu płci o tym samym wykształceniu, pozostają wyraźne i mogą skłaniać kobiety do całkowitego poświęcenia kariery zawodowej na rzecz obowiązków domowych.

Niezbyt wysokie wynagrodzenia kobiet są w pewnym stopniu wynikiem struktury wykształcenia – kobiety występują liczniej w zawodach cechujących się niższymi płacami, a to jest głównie wynikiem segregacji w procesie kształcenia. W dłuższej perspektywie aktywności zawodowej kobiet nie służy kształcenie się kobiet na kierunkach i w zawodach uznawanych za sfeminizowane.

Dodatkowo, kobiety charakteryzują się niższą mobilnością od mężczyzn, tak jeśli chodzi o czas poświęcany pracy zawodowej (np. praca w nadgodzinach, na zmiany itp.), jak i terytorialną (bardziej od mężczyzn ograniczają czas poświęcany na dojazdy do pracy). Wiąże się to oczywiście z łączeniem funkcji zawodowych z rodzinnymi ale też powoduje, że ich mobilność nie jest wynagradzana, zatem przyczynia się do powstawania luki płacowej.

Istnieje pokaźna literatura dokumentująca zjawisko dyskryminacji, przejawiające się nie tylko w niższych wynagrodzeniach kobiet pomimo wykonywania tej samej pracy co mężczyźni, ale również w ograniczeniach awansu zawodowego.

2.6. Wybrane wnioski dla polityki zmierzającej do zwiększenia aktywności zawodowej kobiet

Można stworzyć cały zestaw zaleceń dla polityki państwa, które sprzyjałyby podejmowaniu pracy zawodowej przez kobiety. Przygotowując je trzeba od razu na wstępie zaznaczyć, że nie chodzi o zestaw polegający na ograniczeniu rozrodczości, ale taki, który pozwoli łączyć funkcje rodzicielskie z pracą zawodową. Doświadczenia krajów europejskich nie wskazują bowiem, żeby udawało się przeciwstawianie tych celów.

Na aktywność zawodową kobiet dodatkowo wpływają zarówno łagodzenie barier w poświęcaniu na nią czasu, jak i zapewnienie bodźców – w ujęciu ekonomicznym – materialnych, które czyniłyby aktywność zawodową bardziej satysfakcjonującą od nieaktywności. Nadto dla utrzymania aktywności istotne jest uzyskanie pracy – nieudane próby jej podjęcia kończą się często powtórna dezaktywizacją zawodową.

Większa swoboda dysponowania czasem przez kobiety jest możliwa pod warunkiem zaakceptowania przez ich partnerów udziału w pracach związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego i opieką nad dziećmi. Postawa mężczyzn w tym zakresie jest w Polsce dość konserwatywna, zatem promowanie partnerstwa i aktywnego ojcostwa połączonego z zapewnieniem odpowiednich środków do jego realizacji np. w postaci urlopów ojcowskich może sprzyjać bardziej zbliżonym proporcjom podziału czasu między pracą zawodową i zajęcia domowe osób obu płci. W tym samym kierunku – uwolnienia czasu na rzecz pracy zawodowej kobiet oddziałuje dostępność dobrej jakościowo i niedrogiej opieki nad dziećmi, jak i nad osobami starszymi oraz niepełnosprawnymi wymagającymi takiej opieki. Przy czym, jeśli chodzi o opiekę dla dzieci, trzeba mieć na uwadze różny ich wiek, w tym także – co się zazwyczaj pomija – młodszy wiek szkolny.

Zapewnienie bodźców ekonomicznych do podejmowania aktywności generalnie wiąże się ze zmniejszaniem luki płac kobiet i mężczyzn, zatem obejmuje cały pakiet działań idących w tym kierunku, w tym zwłaszcza skutecznej polityki antidyskryminacyjnej w zatrudnieniu i przeciwdziałającej segregacji edukacyjnej, oraz polityki ograniczającej wiązanie (warunkowanie) świadczeń społecznych z nieaktywnością zawodową. W przeciwnym kierunku oddziałują świadczenia, których uzyskanie jest tym łatwiejsze, im niższa jest aktywność zawodowa (bo niższe są wówczas dochody warunkujące uzyskanie świadczeń).

Bibliografia

- Bertocchi G., Brunetti M., Torricelli C., *Is it money or brains? The determinants of intra-family bargaining*, (201), IZA DP, No. 6648.
- Berulava G., Chikava G. (2012), *Determinants of household labour supply in Georgia, France and Romania. A comparative study*, Eurasian Journal of Business and Economics, 5 (9), 141–164.
- Blundell R., Chiappori P.A., Magnac T., and Meghir C. (2007), *Collective Labour Supply: Heterogeneity and Non-Participation*, *Review of Economic Studies*, vol. 74, issue 2, 417–445.
- Bobrowicz B. (2010), *Determinanty aktywności zawodowej kobiet. Alokacja czasu*, WNE, Uniwersytet Warszawski.

- Chiappori P.A., Lacroix G., Fortin B. (1998), *Household Labor Supply, Sharing Rule and the Marriage Market*, Cahiers de recherche 9810, Université Laval - Département d'économique.
- Doktorska S. (2018), *Nierówności płac uwarunkowane płcią*, WNE, Uniwersytet Warszawski.
- Fernandez-Val I. (2003) *Household Labour Supply: Evidence for Spain*, *Investigaciones Economicas*, vol. XXVII (2), 239–275.
- Grotkowska G., Sztanderska U. (2008), *Przyczyny trudności absolwentów na rynku pracy*, [w:] *Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście realizacji Programu „Pierwsza Praca”*. Analiza wyników badania MPiPS Warszawa.
- Kaya E. (2014), *Heterogeneous Couples, Household Interactions and Labor Supply Elasticities of Married Women*, EconStor.
- Maćko M. (2016), *Aktywność zawodowa kobiet a decyzje gospodarstw domowych*, WNE Uniwersytet Warszawskim, Warszawa.

3. Uwarunkowania aktywności zawodowej młodzieży

3.1. Wprowadzenie

Poprawa sytuacji na rynku pracy w Polsce, w tym spadek bezrobocia otworzyły nowe perspektywy zawodowe dla młodych ludzi. Przez 25 lat po zmianie ustroju kluczowym problemem społecznym było trwałe i wysokie bezrobocie absolwentów i młodych dorosłych, a także brak stabilności zatrudnienia. W aktualnej sytuacji bezrobocie młodzieży nie jest już główną kwestią w nurcie debaty publicznej. Jednak optymistyczne hasła o nadejściu rynku pracownika i możliwościach rozwoju zawodowego nie dla wszystkich kategorii młodych ludzi znajdują uzasadnienie. Funkcjonowanie grup marginalizowanych na rynku pracy i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz brak skutecznych metod zwalczania lub zapobiegania tym zjawiskom skutkują w dalszym ciągu podzieleniem rynku pracy. Znaczące grupy ludzi młodych mają problemy z uzyskaniem satysfakcjonującej pracy i stabilnego zatrudnienia.

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na uwarunkowania aktywności zawodowej młodzieży/młodych dorosłych z perspektywy grup ryzyka na rynku pracy i uzasadnienie tezy, że bez skutecznej interwencji publicznej problem ograniczonego udziału tych grup w rynku pracy nie zostanie rozwiązany. Będą sukcesywnie postępowały procesy segmentacji, prekaryzacji, marginalizacji i wykluczenia społecznego, ponieważ nieobecność przedstawicieli tych grup na rynku pracy nie wynika tylko z braku odpowiednich ofert pracy. Jest ona uwarunkowana złożonym zbiorem czynników, wśród których determinant o charakterze formalnym jak brak odpowiedniego przygotowania zawodowego, zamieszkiwanie w rejonie z nierozwiniętym rynkiem pracy, zły stan zdrowia i niepełnosprawność, nadmierne obciążenie rolami opiekuńczymi łączą się z czynnikami o charakterze psychospołecznym i subiektywnym. Szczególną uwagę należy zwrócić na kategorię NEET, czyli młodzież pozostającą poza zatrudnieniem, edukacją i szkoleniami (z ang.: *not in employment, education or training*) oraz osoby niepełnosprawne i uczestników form wsparcia

w Ochotniczych Hufcach Pracy. Głównym materiałem źródłowym będą wyniki badań empirycznych i statystycznych, opracowania i analizy, raporty NIK-u oraz dokumenty rządowe i międzynarodowe. W artykule poruszone są następujące kwestie: proces wchodzenia młodzieży w dorosłe role społeczne jako przedmiot zainteresowania naukowców i polityk publicznych, zagadnienia bezrobocia i niestabilnego zatrudnienia jako wyróżniające cechy młodzieżowego rynku pracy w Polsce, segmentacja młodzieżowego rynku pracy i przykłady wybranych grupy ryzyka na rynku pracy, podsumowanie i wnioski dla polityk publicznych.

3.2. Wchodzenie młodzieży w dorosłe role społeczne jako przedmiot zainteresowania naukowców i polityk publicznych

Sytuacja młodzieży na rynku pracy jest przedmiotem zainteresowania naukowców i polityków. Kategoria młodzieży pojawia się w badaniach i analizach przedstawicieli wielu dyscyplin: socjologów, antropologów, psychologów, ekonomistów, demografów, polityków społecznych oraz jest definiowana w ustawach prawnych i programach politycznych. Zainteresowanie młodzieżą jako aktorem procesów społecznych i kategorią tworzącą odrębne problemy społeczne ma miejsce od połowy XX wieku. Odkrycie „fenomenu młodzieży”, zbiegło się z procesami przyspieszenia cywilizacyjnego i zmianą społeczną, której towarzyszyły takie zjawiska jak bunt młodych czy konflikt pokoleń (Sińczuch 2012, s. 7). Troska o ciągłość i trwałość systemu społecznego oraz przekaz wartości i norm między generacjami zwrócił uwagę nie tylko naukowców, ale i polityków na tworzenie warunków niezbędnych dla uzyskania przez młodych ludzi statusu pełnoprawnego członka danej społeczności (Ibid.).

Psychologowie zwracają uwagę na obiektywne i subiektywne wskaźniki dorosłości. Wśród tych pierwszych wymieniają (za Päivi Fadjukoff 2007): „(1) opuszczenie domu rodzinnego i rozpoczęcie prowadzenia własnego gospodarstwa domowego; (2) zakończenie edukacji; (3) zbudowanie trwałego związku intymnego, w tym zawarcie związku małżeńskiego; (4) posiadanie dzieci; (5) stałą aktywność zawodowa w pełnym wymiarze czasu pracy” (Brzezińska i in. 2011, s. 71). Wkraczanie w dorosłość w ujęciu subiektywnym wiąże się z nabywaniem przez jednostkę przekonania o własnej dorosłości, na co mają wpływ czynniki ułożone w jej otoczeniu (kapitał kulturowy, miejsce w strukturze społecznej), jak i osobiste zobowiązania (Ibid.).

Charakterystyczną cechą współczesnych społeczeństw jest proces opóźniania podejmowania ról dorosłych przez młodych ludzi. Główną przyczyną jest wy-

dłużanie okresu kształcenia i lepsze przygotowanie się do pełnienia ról zawodowych. Ten okres rozwoju, rozpoczynający się ok. 18 roku życia i trwający do ok. 25, a obecnie coraz częściej do 29 roku życia, jak podkreśla Jeffrey J. Arnett, tworzy zupełnie nową fazę w rozwoju, znajdująca się między późną adolescencją a wczesną dorosłością. Ten okres nazwany przez niego „wyłaniającą się dorosłością” (*emerging adulthood*) jest czasem, w którym młodzież staje się coraz bardziej niezależna i bada swoje różne możliwości życiowe, nie czując się jeszcze w pełni dorosła, ponieważ wiele ról społecznych i zobowiązań związanych z dorosłością nie ma jeszcze trwałego charakteru (Arnett 2000, 2015). W Polsce opóźnianie procesu wchodzenia w dorosłość obserwowano od lat 90. XX wieku, co łączyło się z wydłużaniem okresu kształcenia i dążeniem młodzieży do lepszego funkcjonowania na rynku pracy. Takie postępowanie było motywowane zarówno nowymi możliwościami realizacji karier zawodowych w gospodarce rynkowej, jak i obawami związanymi z rosnącym bezrobociem i trudnościami ze znalezieniem stabilnego zatrudnienia. Proces przesuwania okresu opuszczenia domu rodzinnego i finansowego uzależnienia od rodziców do 30 roku życia lub dłużej stał się charakterystyczny dla krajów postkomunistycznych (Szafranec, Szymborski 2017, s. 197).

Opóźnianie okresu wejścia w dorosłe życie i późniejsze podejmowanie dorosłych ról społecznych przełożyło się na zmianę kategorii statystycznych i demograficznych w badaniach młodzieży. Analizowane kategorie zaliczane do ludzi młodych (młodzieży, absolwentów) mogą obejmować grupy do 30 roku życia. Badacze młodzieży zwracają uwagę także na konteksty społeczno-kulturowe, doświadczenia socjalizacyjne i historyczne kształtujące kolejne pokolenia, ich style życia, wartości, w tym zachowania na rynku pracy. W literaturze przedmiotu wyróżniane są następujące kategorie roczników urodzonych w latach: przed 1945 r. to pokolenie przedwojenne, 1945–1965 to pokolenie *baby boomers*, 1960–1980 to pokolenie X, 1980–2000 to pokolenie Y, 1995–2010 to pokolenie Z, po 2010 to pokolenie *Alpha* (Rosiński 2013, s. 8). Pokolenia Y, Z obejmują kategorie zaliczane obecnie do ludzi młodych i są przedmiotem szczególnego zainteresowania badaczy młodzieży zajmujących się zmianami postaw i oczekiwań wobec pracy.

Szczególne miejsce w badaniach młodzieży zajmują analizy dotyczące ich pozycji na rynku pracy, w tym procesu przejścia ze szkoły do pracy i uzyskania stabilnej pracy gwarantującej niezależność ekonomiczną. Jest to konieczny warunek osiągnięcia pełnej dorosłości, stąd na poziomie międzynarodowym i krajowym gromadzone są statystyki opisujące poszczególne segmenty młodzieżowego rynku pracy i podejmowane są liczne inicjatywy badawcze. Z kategorią młodzieży i jej sytuacją na rynku pracy związane są także częste obecnie interwencje państwa i instytucji międzynarodowych. Troska o młode

pokolenie wynika z wysokich wskaźników bezrobocia i coraz większych trudności w uzyskaniu stabilnego zatrudnienia.

Przykładem takiego programu jest unijna inicjatywa *Gwarancji dla młodzieży* (2013). Jej celem jest zapewnienie w państwach członkowskich UE wszystkim młodym ludziom w wieku do 25 lat dobrej jakości oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, praktyk zawodowych lub szkolenia w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego. Razem z *Gwarancjami dla młodzieży* Komisja Europejska uruchomiła środki finansowe (m.in. z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w ramach *Inicjatywy na rzecz ludzi młodych*) oraz inne programy służące podnoszeniu jakości kształcenia zawodowego, wysokiej jakości staży i praktyk oraz zmian w systemie Eures, które umożliwiły wymianę ofert pracy pomiędzy urzędami pracy w całej Unii Europejskiej (*Inwestowanie w młodzież Europy* 2016).

W Polsce prace nad *Gwarancjami dla młodzieży* rozpoczęły się w 2013 r. Adresatami programu są osoby w wieku od 15 do 29 roku życia, w tym zwłaszcza z tzw. kategorii NEET. Główne podgrupy, do których została dostosowana oferta to (*Zaktualizowany Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce* 2015, s. 18):

- osoby w wieku 15-17 lat przedwcześnie kończące naukę (osoby zaniedbujące obowiązek szkolny do 16 r. ż.) lub obowiązek nauki do osiągnięcia 18 roku życia);
- osoby w wieku 18-29 lata pozostające poza zatrudnieniem, edukacją i szkoleniem (z kategorii NEET: wymagające szczególnego wsparcia, tj. oddalone od rynku pracy, ze środowisk defaworyzowanych, z obszarów wiejskich);
- osoby w wieku 18-29 lat zarejestrowane jako bezrobotni (w tym zarejestrowani w urzędach pracy studenci studiów zaocznych i wieczorowych);
- bezrobotna młodzież oraz poszukujący pracy absolwenci szkół i uczelni w okresie 48 miesięcy od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytułu zawodowego i w wieku 18–29 lat (w zakresie wsparcia przedsiębiorczości osób młodych).

Wdrażaniu *Gwarancji dla młodzieży* towarzyszyła nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w 2014 r. Podniosła ona wiek ludzi młodych, uznawanych za bezrobotnych, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy do 30 roku życia. Uzasadnieniem dla tej decyzji było zarówno upowszechnienie edukacji na poziomie wyższym, jak i obniżenie wartości dyplomu w stabilnym lokowaniu się na rynku pracy. Nowelizacja ustawy wpro-

wadziła szereg nowych instrumentów, w szczególności bonów, skierowanych wyłącznie do tej kategorii bezrobotnych (bony stażowe, zatrudnieniowe, szkoleniowe i na zasiedlenie), które miały przyczynić się do szybkiej poprawy sytuacji ludzi młodych na rynku pracy (*Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2017 roku*, 2018, s. 8).

3.3. Wysokie bezrobocie i niestabilne zatrudnienie jako wyróżniające cechy młodzieżowego rynku pracy w Polsce

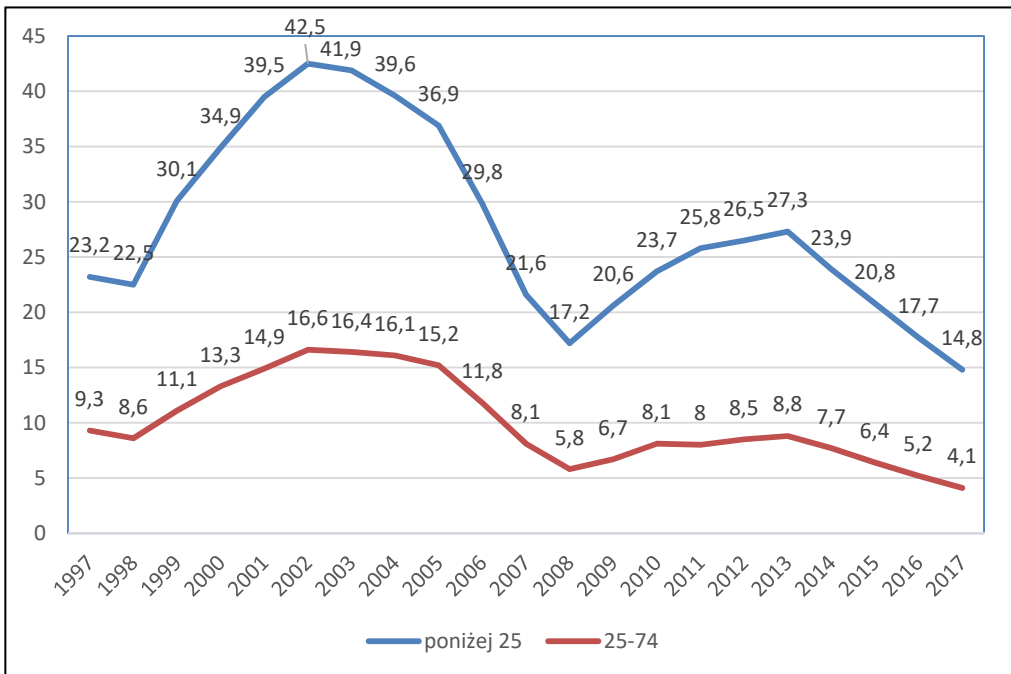
Analizując sytuację młodych ludzi na rynku pracy w Polsce w okresie 25 lat od zmiany ustroju trzy cechy są wyróżniające: wysokie bezrobocie młodzieży, niestabilne zatrudnienie i emigracja zarobkowa. W Polsce od początku okresu transformacji (1989 r.) zjawisko bezrobocia młodzieży było dominującą kwestią społeczną, a walka z nim stanowiła przedmiot działań władz publicznych. Gospodarka rynkowa z jednej strony stworzyła niespotykane wcześniej szanse dla młodych ludzi na zdobycie wykształcenia (zwłaszcza wyższego) i możliwości realizacji karier zawodowych, z drugiej strony „plaga bezrobocia” dotykała znaczące segmenty rynku pracy, w tym młodzież z niskimi kwalifikacjami, bez doświadczenia zawodowego, zamieszkałą w rejonach peryferyjnych lub z upadającym przemysłem. Wyższe wykształcenie zaczęło być traktowane nie tylko jako inwestycja sprzyjająca realizacji karier, ale i jako recepta na brak pracy i szansa na uniknięcie bezrobocia (Giermanowska 2015). Jednocześnie następował spadek zainteresowania kształceniem zawodowym wśród ludzi młodych i marginalizacja szkolnictwa zawodowego.

Niekorzystna sytuacja osób młodych wynikała z ogólnego niedoboru popytu na pracę (mało kreatywnej gospodarki w tworzeniu miejsc pracy) i dużej podaży zasobów pracy (był to okres dużej presji demograficznej związany z wchodzeniem na rynek pracy kolejnych roczników wyżu demograficznego). Miejsc pracy brakowało dla wszystkich uczestników rynku bez względu na wiek (Witkowski 2008). Jednak wskaźniki dotyczące młodzieży były szczególnie niepokojące. W latach 1990–2015 stopa bezrobocia młodzieży miała zawsze wartość dwucyfrową i była dwu- lub trzykrotnie wyższa niż dla populacji powyżej 25 roku życia. Przed wstąpieniem Polski do UE osiągnęła wartość powyżej 40% i była to najwyższa stopa bezrobocia młodzieży w krajach Wspólnoty (wyk. 3.1.). Stopa bezrobocia ludzi młodych w kategorii wieku 25–29 lat także przekraczała wartość dla populacji ogółem.

Do słabszej pozycji osób młodych na rynku pracy przyczyniały się także czynniki jak (Witkowski 2008, Szafraniec 2011, Pasternak-Malicka 2014):

- niedostosowane programy kształcenia do wykonywania pracy w danym zawodzie (w zakresie wiedzy, umiejętności technicznych) i do zapotrzebowania rynku pracy;
- brak doświadczenia zawodowego (w postaci staży, praktyk, pracy zawodowej podejmowanej w trakcie kształcenia);
- dyskryminujące praktyki pracodawców stosowane wobec młodzieży (gorsze oferty pracy, szybsze zwolnienia);
- brak kapitału potrzebnego do utworzenia nowych miejsc pracy, bądź też zorganizowania własnej firmy jako alternatywy dla braku innej formy zatrudnienia;
- niedoskonałe rozwiązania instytucjonalne wspierające osoby pozostające bez pracy.

Wykres 3.1. Stopa bezrobocia w Polsce poniżej 25 lat i powyżej 25 lat w latach 1997–2017 (w%) (Eurostat)



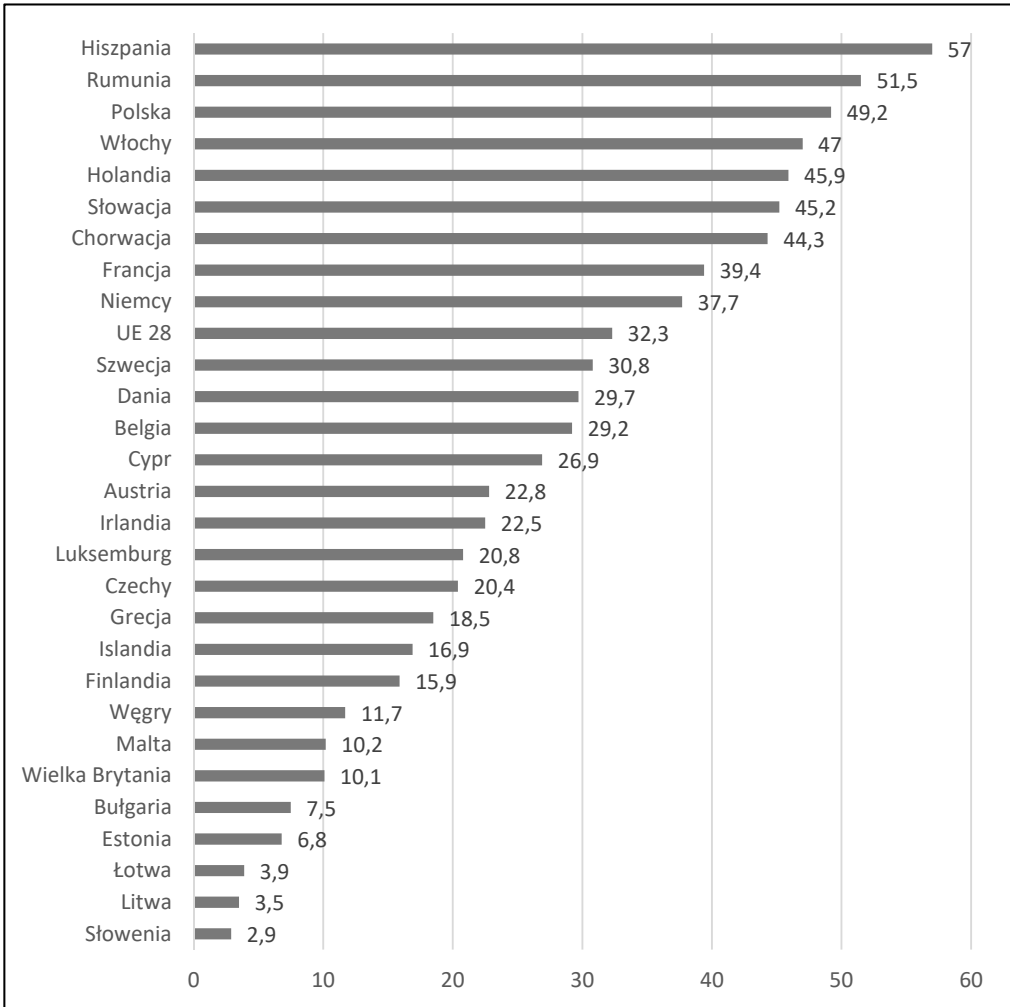
Źródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>, [data dostępu: 25.07.2018].

Po przystąpieniu Polski do UE nastąpił stopniowy spadek bezrobocia młodzieży. Jednak był on osiągnięty nie tylko w wyniku poprawy sytuacji na rynku pracy, ale także migracji zarobkowych, wzrostu nakładów finansowych na aktywne programy rynku pracy kierowane do ludzi młodych (m.in. z funduszy europejskich), ale także poprzez rozwój różnych form niestabilnego zatrudnienia (umowy czasowe o pracę lub umowy cywilnoprawne bez opłacanych składek na ubezpieczenie społeczne lub w formie tzw. pozornego samo zatrudnienia). Młodzi ludzie postrzegani jako kategoria obciążona większym „ryzykiem” niż starsi, doświadczeni pracownicy zatrudniani byli częściej na kontrakty tymczasowe, niepewne i nie gwarantujące osiągnięcia stabilizacji zawodowej i samodzielności życiowej. Według szacunków Eurostatu w 2014 r. ponad połowa pracujących osób w Polsce wieku 15–29 lat była zatrudniona na czas określony i był to najwyższy udział tego typu zatrudnienia w UE. Kolejne lata przynoszą stopniowy spadek, jednak w dalszym ciągu niestabilne zatrudnienie jest wyróżniającą cechą młodzieżowego rynku pracy (wyk. 3.2., tab. 3.1.). „Normalizacja” niestabilności w zatrudnieniu nie sprzyjała budowaniu trwałych karier zawodowych wśród młodych pracowników, a doświadczenia biograficzne wskazywały na postawy braku akceptacji dla elastyczności i silne poczucie niesprawiedliwości społecznej (Mrozowicki 2016). Dostęp do gorszych miejsc pracy sprzyjał nadreprezentacji ludzi młodych w kategorii tzw. ubogich pracujących (*working poor*) (Kiersztyn 2012). Młodzi ludzie podejmowali pracę w szarej strefie. Rósł też rozdział między kwalifikacjami i umiejętnościami absolwentów a potrzebami gospodarki i rynku pracy.

Wysokie bezrobocie młodzieży i prekaryzacja zatrudnienia były istotnymi przyczynami utrzymywania się wysokiego trendu migracji poakcesyjnej (z nadreprezentacją ludzi młodych z wyższym i średnim wykształceniem). W 2016 r. poza krajem przebywało ponad 2,5 mln Polaków. Było to o 100 tys. więcej niż w 2015, a należy podkreślić, że w 2004 r. było takich osób 1 mln (GUS 2017).

Wysokie bezrobocie młodzieży, wzrost niestabilnego zatrudnienia i emigracja zarobkowa spowodowały że w opracowaniach dotyczących młodego pokolenia zaczęto formułować opinie o możliwej perspektywie „straconej generacji”, o ile nie zostaną podjęte zdecydowane działania w ramach polityki publicznych (Szafraniec 2011: 180). Podsumowując różne wyniki badań i analiz, należy zgodzić się z wnioskami autorów jednego z raportów analizujących szczegółowo sytuację ludzi młodych na rynku pracy w Polsce w latach 2010–2014: „ogólna sytuacja rynkowa osób młodych jest relatywnie gorsza od sytuacji osób po trzydziestce (w grupie tej szansa na bycie bezrobotnym maleje mniej więcej o połowę). Okres do 30 roku życia jest czasem niestabilności zawodowej oraz niepewności, a co za tym idzie, nie sprzyja poczuciu bezpieczeństwa na rynku pracy” (Jelonek i in. 2015, s. 8).

Wykres 3. 2. Udział zatrudnienia na czas określony w państwach UE w kategorii pracujących w wieku 15-29 lat w 2017 r., IV kwartał, (w %) (Eurostat)



Źródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>, [data dostępu: 25.07.2018].

3.4. Segmentacja młodzieżowego rynku pracy – grupy ryzyka

Obecnie sytuacja na rynku pracy w Polsce poprawia się, co dotyczy również ludzi młodych. O lepszym lokowaniu się na rynku pracy świadczą podstawowe wskaźniki jak: spadek bezrobocia, wzrost zatrudnienia i stopniowe ograniczenie stosowania kontraktów tymczasowych (tab. 3.1.). W 2017 r. wskaźnik zatrud-

nienia osób w wieku 20–64 lat w UE-28 wyniósł 72,2%, w Polsce był nieco niższy – 70,9%. Warto jednak podkreślić, że w wielu krajach UE przekracza on znacznie 70%: Szwecja – 81,8%, Niemcy – 79,2%, Czechy – 78,5%, Wielka Brytania – 78,2%, Estonia – 78,7%, Holandia – 78% (Eurostat 2017). Spada również ogólna stopa bezrobocia, w tym stopa bezrobocia młodzieży. W 2017 r. dla populacji poniżej 25 lat wyniosła 14,8% w Polsce i 16,8% w UE-28 (wyk. 3.1., tab. 3.1.).

Jednak nie wszystkie bariery ograniczające aktywność zawodową młodzieży zostały usunięte. Nadal znaczące grupy ludzi młodych pozostają poza rynkiem pracy lub mają utrudniony start w dorosłe życie. W dalszej części artykułu odniosę się sytuacji na rynku pracy ludzi młodych zaliczanych do kategorii NEET, osób niepełnosprawnych i uczestników korzystających z form wsparcia oferowanych przez OHP. Nie są to kategorie rozłączne, ale ich wspólną cechą jest pozostawanie poza rynkiem pracy lub wysokie ryzyko funkcjonowania na jego marginesie, co może prowadzić do wykluczenia społecznego.

Tabela 3.1. Wybrane cechy sytuacji młodych ludzi na rynku pracy w Polsce i UE-28

	2000	2005	2010	2015	2017	2017 UE 28
Stopa bezrobocia poniżej 25 lat (w %)	34,9	36,9	23,7	20,8	14,8	16,8
Stopa bezrobocia ogółem (w %)	16,1	17,9	9,7	7,5	4,9	7,6
Wskaźnik zatrudnienia 15–24 lata (w %)	24,5	22,5	26,4	26,0	29,6	34,7
Wskaźnik zatrudnienia 20–64 lata (w %)	61,0	58,3	64,3	67,8	70,9	72,2
Zatrudnieni na kontakty czasowe (<i>temporary contracts</i>) 15–24 lata wśród pracowników (w %)*	15,2	65,9	66,1	72,7	66,3	44,0
Zatrudnieni na kontakty czasowe (<i>temporary contracts</i>) 25–34 lata wśród pracowników (w %)*	5,5	31,9	32,8	35,2	31,8	18,7
NEET 15–24 lata (w %)	b.d.	13,9	10,8	11,0	9,5	10,9
NEET 25–29 lat (w %)	b.d.	27,3	21,6	20,5	18,0	17,7
Przedwcześnie opuszczający naukę 15–24 lata (w %) ¹	b.d.	5,3	5,4	5,3	5,0	10,6

Źródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>, (data dostępu: 25.07.2018).

* dane za IV kwartał danego roku.

¹ Osoby przedwcześnie kończące naukę i szkolenie: procent populacji w wieku 18–24 lata, to osoby z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym i nieuczestniczące w dalszej edukacji lub szkoleniu.

Kategoria NEET

Zainteresowanie kategorią NEET (czyli osobami niepracującymi, nieuczącymi się i nieszkolącymi się) w analizach rynku pracy było wynikiem dostrzeżenia kategorii ludzi młodych, zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym w wyniku nieskuteczności standardowych działań w zakresie aktywizacji zawodowej. Taką kategorią była między innymi młodzież zidentyfikowana po raz pierwszy w Wielkiej Brytanii i nazwana „status Zer0” (Williamson 2000, s. 82). Badacze europejscy oszacowali ryzyko znalezienia się młodego człowieka w sytuacji zagrażającej wykluczeniu z rynku pracy. Zwiększa je: bycie osobą niepełnosprawną, pochodzenie imigracyjne, posiadanie niskiego wykształcenia, zamieszkiwanie w oddalonych terenach i małych miastach, w rodzinach z niskim dochodem, w których rodzice są bezrobotni, mają niskie wykształcenie lub są rozwiedzieni (NEETs – *Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe 2012*, s. 55–56).

Młodzież posiadająca status NEET jest kategorią heterogeniczną, wysoce zróżnicowaną pod względem wielu cech. Grażyna Firlit-Fesnak na podstawie badań na Mazowszu, wskazuje że typowy jej przedstawiciel to osoba mająca co najmniej wykształcenie średnie lub nawet wyższe, posiadająca doświadczenie zawodowe, głównie uzyskane w oparciu o zatrudnienie na umowę zlecenia lub pracę w szarej strefie oraz wysoką samoocenę uzyskanego wykształcenia, kwalifikacji i innych umiejętności. Cechuje tę osobę zamieszkiwanie w gospodarstwie domowym o niskich lub przeciętnych dochodach oraz zależność finansowa i bytowa od rodziny pochodzenia. Statystyczny przedstawiciel tej kategorii to osoba zdrowa, nie wskazująca na obecność konfliktów czy uzależnień w rodzinie i nie karana. Jak podkreśla sama autorka, to typowe cechy obrazu statystycznego Polaka w wieku 18-29 lat i „trudno mówić, że indywidualne cechy wyróżniają negatywnie tę populację i determinują jej przynależność do kategorii NEET” (Firlit-Fesnak 2015, s. 128). Z kolei Jolanta Grotowska-Leder, na podstawie wywiadów stwierdza, że kategoria NEET jest bardzo zróżnicowana wewnętrznie ze względu na przyczyny i skutki bierności zawodowej. Zjawiskiem niepokojącym wśród tej kategorii jest utrzymywanie się grupy ludzi młodych mających jedynie epizody aktywności zawodowej oraz liczne nieudane próby reaktywacji zawodowej kończące się utratą pracy (Grotowska-Leder 2015).

Według danych Eurostatu, brak jakiejkolwiek aktywności zawodowo-ekonomicznej w krajach UE-28 w 2017 r. dotyczył 10,9% Europejczyków w wieku 15–24 lat, w Polsce odsetek NEET wyniósł 9,5, dla kategorii 25–29 lat było to odpowiednio 17,7% i 18%. Z kolei młodzież kończącą przedwcześnie

naukę w wieku 18-24 lat w UE-28 stanowiła 10,6% młodych osób, w Polsce 5% (tab. 3.3.).

Warto jednak zwrócić uwagę na te kategorie młodzieży, dla których status NEET nie jest związany z krótkotrwałą przerwą w aktywności edukacyjnej lub zawodowej, lecz może się przerodzić w trwałą nieobecność na rynku pracy. Autorzy raportu o grupach młodzieży zagrożonej wykluczeniem z rynku pracy na Mazowszu wymieniają siedemnaście kategorii (ustalonych na podstawie dyskusji z pracownikami instytucji wspierających). Są to osoby:

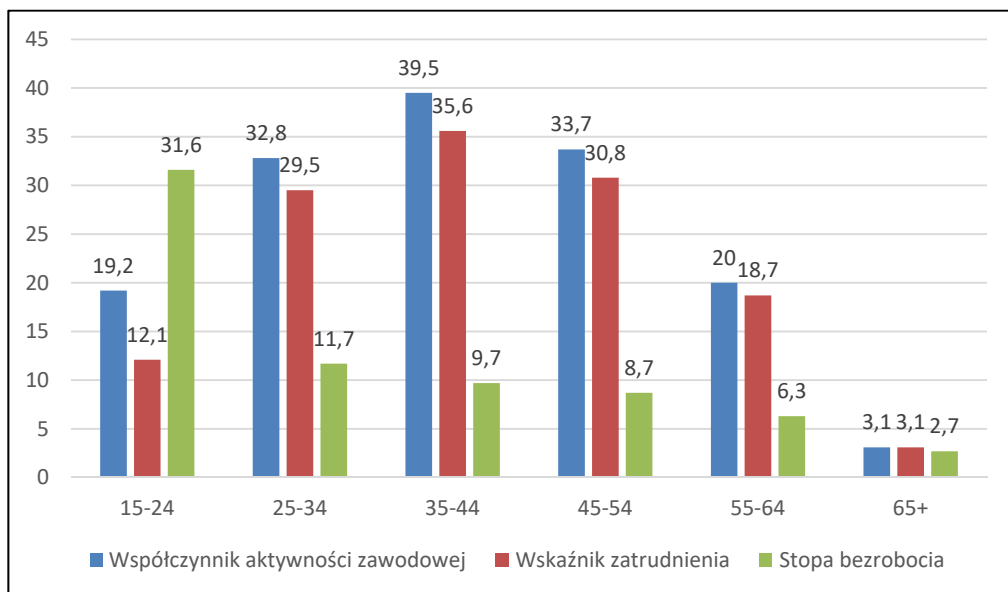
- z rodzin ubogich, wielodzietnych, niepełnych;
- eurosieroty;
- z rodzin patologicznych, dysfunkcyjnych, bezradnych opiekuńczo-wychowawczo;
- dzieci klientów OPS;
- z terenów byłych PGR, z obszarów wiejskich;
- z zaburzeniami psychicznymi;
- uzależnione;
- opuszczające domy dziecka, rodziny zastępcze;
- opuszczające zakłady karne i zakłady poprawcze;
- pracujące na czarno;
- będące młodymi rodzicami, młodymi matkami;
- z niskim poziomem wykształcenia i kwalifikacjami, przedwcześnie kończący naukę;
- niepełnosprawne ruchowo i przewlekle chore;
- niepełnosprawne intelektualnie;
- bez wsparcia w rodzinie;
- będące członkami grup mniejszościowych;
- dziedziczące długi po rodzicach (*Wsparcie młodych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na mazowieckim rynku pracy 2015*, s. 4–5).

Jedną z takich grup są młodzi ubodzy i bezdomni zagrożeni marginalizacją na rynku pracy i trwałym wykluczeniem społecznym. Informacje, jakie zostały zebrane w ramach projektu realizowanego przez EAPN Polska i Stowarzyszenie Monar wskazują, że ta kategoria ludzi młodych jest niewidoczna dla instytucji polityki społecznej, a programy i usługi publicznych instytucji rynku pracy (urzędy pracy i OHP) nie są dostosowane do ich potrzeb. Usługa oferty pracy, edukacji lub szkoleń bez kompleksowego wsparcia finansowego, emocjonalnego, terapeutycznego, prawnego i rozwiązania problemu mieszkaniowego w wypadku tej kategorii osób nie zmienia ich położenia społecznego i nie zapobiega postępującemu procesowi wykluczenia społecznego (Giermanowska 2017).

Młodzi niepełnosprawni

Kolejną kategorią, która narażona jest na marginalizację na rynku pracy, a często na wykluczenie społeczne są młodzi ludzie niepełnosprawni. Niepełnosprawność jest czynnikiem zwiększającym szanse na znalezienie się w kategorii NEET, lub też na funkcjonowanie na obrzeżach rynku pracy lub w szarej strefie. Sytuacja młodych ludzi jest pochodną ogólnie złej sytuacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce. Współczynnik aktywności zawodowej w 2017 r. dla osób w wieku produkcyjnym (18–59 lat dla kobiet, 18–64 lat dla mężczyzn) wynosił 28,3%, zaś wskaźnik zatrudnienia 26,3%, a stopa bezrobocia 9,3%. Należą one do jednych z najniższych w UE (dane BAEL GUS 2017: *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy* 2018). Zatrudnienie osób młodych w wieku 15–24 lat wyniosło – 12,1%; w wieku 25–34 lata – 29,5% (wyk. 3.3.). Oznacza to, że ukończenie szkoły dla większości niepełnosprawnych absolwentów nie kończy się podjęciem formalnego zatrudnienia. Pozostają oni bierni zawodowo, utrzymując się z renty socjalnej i wsparcia rodziny/opiekunów lub też funkcjonując na nieformalnym rynku pracy (Giermanowska 2016).

Wykres 3.3. Aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych według wieku w 2017 r., BAEL GUS



Źródło: opracowanie na podstawie: *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy*, (2018), MRPiPS, Warszawa.

Sytuacja młodych osób niepełnosprawnych jest o tyle niepokojąca, że jest to grupa w której po zmianie ustroju obserwujemy wzrost aspiracji edukacyjnych i zawodowych. Było to możliwe dzięki zmianom w systemie edukacji. Na poziomie podstawowym i średnim wprowadzono nowe formy w postaci edukacji włączającej i integracyjnej, reformowano jednocześnie kształcenie specjalne, a na poziomie wyższym nastąpiło otwarcie uczelni na niepełnosprawnych studentów. Niepełnosprawność w okresie wkraczania w dorosłość była i jest w dalszym ciągu czynnikiem ograniczającym możliwości realizacji aspiracji edukacyjnych i zawodowych. Jak podkreśla Konrad Piotrowski: „na kolejnych etapach wkraczania w dorosłość różnice pomiędzy osobami sprawnymi i niepełnosprawnymi pod względem realizowania ról okresu dorosłości i dojrzałości psychospołecznej są coraz większe”, a „niepełnosprawność wiąże się z częstszym pełnieniem ról zależnych (brak pracy, zamieszkiwanie z rodzicami)” i opóźnianiem zdobywania doświadczeń związanych z rolami „okresu dorosłości jak: pierwsze związki, praca, zamieszkiwanie semi-autonomiczne” (Piotrowski 2013, s. 162).

Wyniki wielu badań dowodzą, że słabsza pozycja osób niepełnosprawnych w okresie wkraczania w dorosłość ma swoje źródło nie tylko w dysfunkcjach wynikających z niepełnosprawności, ale również w następstwie procesu socjalizacji i relacji z otoczeniem tworzącym bariery utrudniające funkcjonowanie. Jedną z podstawowych barier jest możliwość wejścia na rynek pracy w celu realizacji rozbudzonych w procesie edukacji aspiracji zawodowych i osiągnięcia niezależności ekonomicznej. Przykładem są wyniki projektu, który dotyczył losów zawodowych niepełnosprawnych absolwentów szkół wyższych (Giermanowska i in. 2015). Wyniki badań pokazały, że większość absolwentów podejmując role zawodowe, funkcjonowała na tymczasowym rynku pracy i wykonywała zajęcia nie sprzyjające rozwojowi ich karier zawodowych. Na podstawie tych badań sformułowaliśmy tezę o niedokończonym procesie emancypacji osób niepełnosprawnych w Polsce. Jednym ze znaczących kroków na drodze emancypacji osób niepełnosprawnych było „otwarcie” ścieżki kariery edukacyjnej (w tym akademickiej), co pozwoliło studentom/absolwentom aktywnie tworzyć własną biografię oraz poszerzyć wachlarz dostępnych wyborów. Jednak niedokończenie procesu emancypacji nastąpiło poprzez zablokowanie dostępu do pracy. Następstwem niespełnionych aspiracji zawodowych jest marnotrawstwo kapitału społecznego, ludzkiego, ekonomicznego, a także niepokoje społeczne i frustracje jednostkowe, tworzące kolejne problemy społeczne (Giermanowska, Raław 2014, s. 122).

Nierozwiązany problem wchodzenia w dorosłość osób niepełnosprawnych, w tym aktywizacji zawodowej i uzyskania samodzielności ekonomicznej wybrzmiał szczególnie głośno podczas ostatniego protestu młodych osób niepeł-

nosprawnych i ich rodziców/opiekunów w Sejmie (w 2018 r.). Akcja protestacyjna nagłośniła i wprowadziła do debaty publicznej nierozwiązany problem ludzi młodych ze znacznymi ograniczeniami sprawności od urodzenia. Niskie świadczenia rentowe (renta socjalna) w połączeniu z ograniczeniami w wykonywaniu pracy zawodowej (w tym braku odpowiednio przygotowanych miejsc pracy) skazują tych młodych ludzi na redukowanie swoich potrzeb życiowych i całkowite uzależnienie od innych członków rodziny/opiekunów lub „wegetowanie” w ośrodkach opiekuńczych. Artykułowane potrzeby osób niepełnosprawnych i ich opiekunów dowiodły nie tylko wysokiej skali zaniedbań w tym obszarze, ale i rosnących aspiracji tego środowiska.

Uczestnicy form wsparcia w OHP

Publiczną jednostką rynku pracy ustawowo zobowiązaną do zajmowania się młodzieżą zagrożoną wykluczeniem społecznym oraz bezrobotnymi do 25 roku życia są Ochotnicze Hufce Pracy. Działania OHP skierowane są do osób (OHP 2018):

- młodocianych (15–17 lat), ze środowisk niewydolnych wychowawczo, które nie realizują obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, mają problemy z ukończeniem szkoły i potrzebują zdobycia kwalifikacji zawodowych;
- w wieku 18–25 lat, które poszukują pracy bądź chcą się przekwalifikować, bezrobotnych, absolwentów szkół i studentów.

Wymienione zadania są realizowane przez jednostki o charakterze opiekuńczo-wychowawczym (216), jednostki szkoleniowe (27), podmioty świadczące bezpłatne usługi rynku pracy (478) w następujących formach: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa, warsztaty aktywnego poszukiwania pracy, organizacja szkoleń, programy rynku pracy (stan na 2017 r.). Do zadań OHP należy refundacja z Funduszu Pracy wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników. Ponadto instytucja ta realizuje szereg innych działań na rzecz młodzieży m.in. z funduszy europejskich programy w ramach unijnej inicjatywy *Gwarancje dla młodzieży*. Ocena całości działań OHP jest trudna do wykonania ze względu na ich duże rozproszenie i brak rzetelnych ocen poszczególnych segmentów usług (Giermanowska 2017).

Z jednej strony dostrzegane są pozytywne efekty działalności OHP na rzecz młodzieży wypadającej z systemu kształcenia i wsparcie udzielane w zakresie edukacji i przygotowania zawodowego do rynku pracy, z drugiej strony oceny często są krytyczne i kładą nacisk na niską jakość usług. Kolejne raporty NIK-u wskazują na wiele niedociągnięć związanych z przygotowaniem edukacyjnym

- i zawodowym młodzieży korzystającej z usług OHP (NIK 2013, NIK 2018). Wymieniane są m.in. takie czynniki jak (NIK 2018): – niedostosowanie oferty kształcenia do oczekiwań rynku pracy: absolwenci byli kształceni w zawodach nadwyżkowych (w dostępnych na lokalnych rynkach pracy szkołach publicznych) i mieli problemy z uzyskaniem stabilnego zatrudnienia;
- niewykorzystany potencjał OHP w zakresie świadczenia usług kompleksowych m.in. niewystarczająca współpraca pomiędzy jednostkami organizacyjnymi OHP (z obszaru edukacji i rynku pracy) na rzecz wspierania uczestników hufców;
 - brak skutecznej możliwości egzekwowania od pracodawców wywiązywania się z deklaracji zatrudnienia młodocianych pracowników po zakończeniu procesu przygotowania zawodowego;
 - niewystarczające rozpoznanie motywacji i predyspozycji uczestników w trakcie procesu rekrutacji do hufców.

Także inne analizy wskazują na niezawalające efekty wsparcia dla grup ryzyka w programach finansowanych z funduszy europejskich realizowanych przez urzędy pracy i jednostki OHP. Mogą być one skutkiem konkurencji między instytucjami publicznymi (PUP i OHP) o uczestników projektów (w następstwie spadającego bezrobocia), występowania zjawiska „creamingu”, czyli selekcji uczestników w celu osiągnięcia lepszych rezultatów, oparcia oceny jakości i adekwatności wsparcia na subiektywnych ocenach uczestników i koordynatorów, a nie prawidłowo dobranych grupach kontrolnych oraz niepełnej lub zbyt powierzchownej diagnozie potrzeb i indywidualizacji oferowanego wsparcia (*Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2015*). Kolejne analizy pokazują poprawę mierzonych wskaźników, nie mniej efekty zatrudnieniowe osiągnięte przez OHP są znacząco niższe niż w projektach realizowanych przez PUP mimo świadczenia bardziej kompleksowych usług. Wynikało to, jak podkreślają autorzy raportów, z trafiań do działań PUP osób o bardziej korzystnych charakterystykach. Nie mniej różnice pozostają wyraźne nawet po uwzględnieniu takich czynników jak: wykształcenie, województwo, wielkość miejscowości czy posiadanie niepełnosprawności (Baran, Hardy, Kalinowski, Magda 2018, s. 11).

3.5. Podsumowanie i wnioski

Młodzi ludzie nie tworzą jednorodnej kategorii, a zróżnicowania w ramach tej populacji wymagają różnorodnych, dobrze adresowanych działań kierowa-

nych do jej poszczególnych segmentów. Jednocześnie młodzież jako kategoria najbardziej dynamiczna w społeczeństwie stale ulega transformacji. Autorzy badania procesu wchodzenia w dorosłość młodych Polaków, zauważyli, że ich analizy nie dają spójnego obrazu i wskazują, iż ukształtował się model hybrydowy, który stale ulega zmianom. Przemiany społeczno-ekonomiczne po 1989 r. spowodowały, że tradycyjne markery, które wyznaczały osiągnięcie dorosłości, do których zaliczano: ukończenie edukacji, podjęcie stabilnej pracy, wyprowadzenie się z domu rodzinnego i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego, wejście w związek małżeński i urodzenie dziecka straciły na znaczeniu lub stały się trudne do osiągnięcia (Wiszejko-Wierzbicka, Kwiatkowska 2018). Duży wpływ miały na to czynniki związane z ograniczonym dostępem do rynku pracy i możliwościami osiągnięcia samodzielności ekonomicznej. W rezultacie część młodzieży nie czuje się osobami dorosłymi, a wkraczanie w dorosłość stanowi dla niej źródło dużej frustracji objawiającej się niechęcią do bycia dorosłym i tęsknotą za dzieciństwem, czyli czasem kiedy potrzeby były zaspokajane przez rodziców (Wiszejko-Wierzbicka, Kwiatkowska 2018, s. 172).

Rozwiązania instytucjonalne skierowane na poprawę sytuacji młodych ludzi na rynku pracy ulegają wyczerpaniu i wymagają zmian (Giermanowska, Raclaw 2014, Sztandar-Sztanderska 2016, Giermanowska 2017). Oceny działalności publicznych instytucji rynku pracy: urzędów pracy i Ochotniczych Hufców Pracy wskazują, że mimo dużych środków przeznaczanych na aktywizację zawodową młodzieży ich skuteczność odbiega od oczekiwanych rezultatów.

Działania na rzecz aktywizacji zawodowej młodzieży w Polsce są rozproszone, fragmentaryczne i często nie poddawane rzetelnej ewaluacji. Przykładem jest program *Gwarancji dla młodzieży*, będący swoistego rodzaju eksperymentem społecznym, który może służyć gromadzeniu wiedzy na temat skutecznych mechanizmów wsparcia, o ile będzie mu towarzyszył monitoring, systematyczne ocenianie efektów i kierunków interwencji (Jelonek 2015, s. 52). Problem programu jest też rozpraszenie wsparcia na zbyt wiele grup młodzieży, zamiast intensyfikacji działań na grupach najbardziej tego potrzebujących. To „rozdrabnianie” jako skutek zbyt szerokiego określenia grupy docelowej zwiększa ryzyko pojawienia się negatywnych efektów niezamierzonych, takich jak efekt jałowego biegu, czyli wspieranie osób, które poradziłyby sobie bez wsparcia (Kocór i in. 2015, s. 102).

Według opracowania MRPiPS-u łącznie od początku realizacji *Gwarancji dla młodzieży* (2014–2016) programem objęto 2,8 mln młodych ludzi, a prawie 2,5 mln program ukończyło. Jednak tylko 65% stanowiły wyjścia tzw. pozytywne, czyli skutkujące podjęciem pracy, kształceniem, szkoleniem, przygotowaniem zawodowym lub stażem. Wysoka jest rotacja młodych bezrobotnych tzn. niektóre osoby nawet kilkakrotnie wchodzą i wychodzą z programu i wra-

cają do rejestrów bezrobotnych, po okresie zatrudnienia lub aktywizacji (*Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2017 roku* 2018, s. 9).

Nierozwiązanym starym problem społecznym towarzyszą nowe, wywołane przez fragmentaryczne rozwiązania w ramach polityki społecznej. Jest to m.in. wzrost aspiracji edukacyjnych i zawodowych osób niepełnosprawnych oraz zablokowanie procesu emancypacji i możliwości prowadzenia samodzielnego życia w wyniku ograniczonego dostępu do rynku pracy. Innym problemem – nie poruszonym w artykule – jest aktywizacja zawodowa młodych matek. Wzrostowi aspiracji edukacyjnych i zawodowych kobiet nie towarzyszyły w wystarczającym stopniu rozwiązania instytucjonalne i prawne umożliwiające lepsze godzenie życia zawodowego i rodzinnego. Różnice w pozycji na rynku pracy między kobietami i mężczyznami są znaczące, a przyczyny większej bierności zawodowej wśród kobiet w wieku produkcyjnym wynikają z pełnienia ról opiekuńczych: opieki nad dziećmi i rodzicami/krewnymi (GUS 2016).

Pojawiają się też nowe wyzwania na rynku pracy. W obliczu kurczących się zasobów pracy w Polsce, coraz większego znaczenia nabierają działania publiczne zachęcające migrantów do powrotu. Niestety dotychczasowe losy zawodowe migrantów powrotnych (z Wielkiej Brytanii) wskazują na wiele trudności adaptacyjnych w środowisku pracy. Takie czynniki jak: sposób odnoszenia się do podwładnych, atmosfera i komunikacja w pracy, możliwości łączenia życia zawodowego z życiem osobistym są często wskazywane jako niezadowolające w środowisku pracy w naszym kraju i decydujące o podjęciu decyzji o ponownej reemigracji (Karolak, 2018). Wprawdzie, co należy podkreślić, spadają deklaracje migracyjne Polaków – migrację zarobkową w przeciągu najbliższego roku (maj 2018 r.) planuje ok. 8% Polaków (w listopadzie 2017 r. – 14%). Emigrację najczęściej planują ludzie młodzi, w przedziale 18–34 lata (aż 51% planujących wyjazd) (*Migracje zarobkowe Polaków VIII*, Work Service 2018).

W debatach nad jakością usług publicznych warto zwrócić uwagę na wymiar uspołecznienia polityki. Jest to cecha nowych modeli uprawiania polityki publicznej, w których widoczne jest przesunięcie od weberowskiego (biurokracyjnego) modelu zarządzania publicznego w kierunku modelu nowego zarządzania publicznego lub modelu współzrządzenia publicznego (Mazur 2015). Istotą wprowadzanych zmian jest zwrot w kierunku zwiększenia efektywności, skuteczności i zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych. Sprzyjać temu ma m.in. podejmowanie działań w konsultacji z partnerami społecznymi, a często i beneficjentami. Dla przykładu badacze procesu aktywizacji w polityce społecznej grup zaliczanych do *underclass*, zwracają uwagę na niepowodzenia wielu działań z tego obszaru, będących skutkiem przedmiotowego traktowania beneficjentów. W nowych rozwiązaniach procesu wsparcia postulują wdrażanie

modelu *empowerment*, dostrzegającego podmiotowość odbiorców i dialog z nimi oraz indywidualizację usług. (Rymsza, Karwacki 2017).

W wypadku polityki młodzieżowej standardy obowiązujące w UE kładą nacisk na model oparty na współuczestniczeniu młodych ludzi oraz włączeniu ich we wdrażane rozwiązania (podejmowanie decyzji z udziałem organizacji młodzieżowych i przedstawicieli środowisk lokalnych). Postulowane jest odejście od modelu opartego na założeniu, że dorośli wiedzą lepiej, jak tworzyć politykę „urządzenia młodzieży”, w kierunku polityki opartej na jej upodmiotowieniu i zaangażowaniu. Sprzyja to rozwojowi postaw obywatelskich i wpływa na jakość proponowanych rozwiązań (Ostrowicka 2015, s. 187). W Polsce trwają obecnie prace nad reformą instytucji rynku pracy: urzędów pracy i Ochotniczych Hufców Pracy, zmianami w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, polityce wspierania rodzin i polityce migracyjnej. Wysoka dynamika zmian na rynku pracy, a także różnorodność stylów życia, wartości i oczekiwań młodzieży powodują, że zaangażowanie ludzi młodych w proces decyzyjny zwiększyłoby szanse na wybór rozwiązań przez nich akceptowanych, bardziej adekwatnych do ich potrzeb. Środowiska ludzi młodych nie mają jednak silnych, instytucjonalnych przedstawicieli, uczestniczących w debacie publicznej i podejmowaniu decyzji. Stąd rosną obawy o trafność i skuteczność proponowanych rozwiązań.

Bibliografia

Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy. Informacja o wynikach kontroli (2018), NIK, nr ewid. 198/2017/P/17/041/KPS.

Arnett, J. J. (2015), *Emerging Adulthood. The Winding Road from the Late Teens Through the Twenties*, Oxford University Press, New York.

Arnett J. J. (2000), *Emerging adulthood: A theory of development from the late teens through the twenties*, „American Psychologist” 2000, Vol 55(5), 469–480.

Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, I Raport Tematyczny (2015), Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

Baran J., Hardy W., Kalinowski H., Magda I. (2018), *Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. III Raport Wskaźnikowy*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

Brzezińska A.B., Kaczan R., Piotrowski K., Rękosiewicz M. (2011), *Odroczona dorosłość: fakt czy artefakt?*, „NAUKA” 2011, Nr 4, s. 67–107.

NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe, (2012), Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg, (<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/en/1/EF12541EN.pdf>, data dostępu: 24.06.2018).

Działalność Ochotniczych Hufców Pracy. Informacja o wynikach kontroli (2013), NIK, nr ewid. 187/2012/P/12/149/LLU.

Eurostat (2018), (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>, data dostępu: 25.07.2018).

Giermanowska E. (2017), *Wsparcie młodzieży zagrożonej wykluczeniem z rynku pracy i bezrobotnej. Refleksje na marginesie działalności Ochotniczych Hufców Pracy*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica” 2017, nr 62, s. 31–46.

Giermanowska E. (2016), *Niepelnosprawni. Ukryty segment polskiego rynku pracy*, „Prakseologia” 2016, t. 1, Zeszyt 158, s. 275–298.

Giermanowska E. (2015), *Bezrobocie młodzieży. Dawna i nowa kwestia społeczna w Polsce*, [w:] *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla Profesor Józefiny Hrynkiewicz*, E. Giermanowska, M. Raław, M. Rymśa (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 197–218.

Giermanowska E., Kumaniecka-Wiśniewska A., Raław M., Zakrzewska-Manterys E. (2015), *Niedokończona emancypacja. Wejście niepełnosprawnych absolwentów szkół wyższych na rynek pracy*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Giermanowska E., Raław M. (2014), *Pomiędzy polityką życia, emancypacją i jej pozorowaniem. Pytania o nowy model polityki społecznej wobec zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, „Studia Socjologiczne” 2014, Nr 2, s. 107–127.

Grotowska-Leder J. (2015), *Status NEET w doświadczeniu młodych Polaków w świetle analiz jakościowych*, [w:] *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla Profesor Józefiny Hrynkiewicz*, E. Giermanowska, M. Raław, M. Rymśa (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 217–236.

Firlit-Fesnak G. (2015), *Młodzież poza rynkiem pracy na Mazowszu*, Wojewódzki Urząd Pracy, Warszawa.

Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2016 (2017), GUS, (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-emigracji-z-polski-w-latach-20042016,2,10.html>, data dostępu: 30.07.2018)

Investowanie w młodzież Europy, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, dnia 7.12.2016 r. COM(2016) 940 final.

Jelonek M., Kasperek K., Magierowski M. (2015), *Młodzi na rynku pracy – pracownicy, przedsiębiorcy, bezrobotni*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.

Jelonek M. (2015), *Młodzi na rynku pracy – polityka publiczna wobec wyzwań związanych z poprawą sytuacji zawodowej osób młodych*, [w:] *Polski rynek pracy – wyzwania i kierunki działań na podstawie badań Bilans Kapitału Ludzkiego 2010–2015*, J. Górnaik (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Warszawa – Kraków, s. 41–53.

Karolak M. (2018), *Return migrants inclusion and employment. The case of return migration from the United Kingdom to Poland*, praca doktorska obroniona w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Kiersztyn A. (2012), *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*, M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, s. 93–121.

Kobiety i mężczyźni na rynku pracy (2016), GUS, Warszawa.

Kocór M., Czarnik Sz., Jelonek M., Turek K., Worek B. (2015), *Rekomendacje*, [w:] *Polski rynek pracy – wyzwania i kierunki działań na podstawie badań Bilans Kapitału Ludzkiego 2010–2015*, J. Górnaik (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Warszawa – Kraków, s. 99–106.

Mazur S. (2015), *Teorie zarządzania publicznego a polityka rynku pracy*, [w:] *Polityka rynku pracy. Teoria i praktyka*, M. Frączek (red.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 19–30.

Migracje zarobkowe Polaków VIII, Work Service (2018), (<http://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Raporty/Raport-Migracyjny/Migracje-Zarobkowe-Polakow-VIII-maj-2018>, data dostępu: 30.07.2018)

Mrozowicki A. (2016), *Normalisation of Precariousness? Biographical Experiences of Young Workers in the Flexible Forms of Employment in Poland*, „Przegląd Socjologii Jakościowej” 2016, t. XII, nr 2, s. 94–112.

OHP (2018), (https://ohp.pl/?page_id=377, data dostępu: 31.07.2018).

Osoby niepełnosprawne na rynku pracy (2018), MRPiPS, Warszawa.

Ostrowicka H. (2015), *Urządzanie młodzieży. Studium analityczno-krytyczne*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków.

Pasternak-Malicka M. (2014), *Aktywność zawodowa młodych osób na rynku pracy i ich skłonność do podejmowania nieformalnego zatrudnienia*, „Economics and Management” 2014, nr 3, s. 127–143.

Piotrowski K. (2013), *Wczesna dorosłość – wybrane aspekty z perspektywy psychologii społecznej*, „Polityka Społeczna” 2013, nr tematyczny 2, s. 8–14.

Rymsza M., Karwacki A. (2017), *Między podejściem empowerment a zarządzaniem underclass. Dwa modele aktywizacji w polityce społecznej*, [w:] *Niezatrudnieniowe wymiary aktywizacji. W stronę modelu empowerment?*, A. Karwacki, M. Rymsza, B. Gąciarz, T. Kaźmierczak, B. Skrzypczak, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, s. 15–62.

Sińczuch M. (2002), *Wchodzenie w dorosłość w warunkach zmiany społecznej*, Uniwersytet Warszawski Instytut Socjologii, Warszawa.

Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2017 roku, 2018, MRPiPS, Warszawa (<https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sytuacja-na-ryнку-pracy-osob-mlodych/rok-2017/>, data dostępu: 23.07.2018).

Szafraniec K., Szyborski P. (2017), *Wchodzenie w dorosłość: praca, aranżacje prywatności, poziom i jakość życia*, [w:] *Zmiana warty. Młode pokolenia a transformacje we wschodniej Europie i Azji*, K. Szafraniec, J. Domalewski, K. Wasilewski, P. Szyborski, M. Wernerowicz, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, s. 147–198.

Szafraniec K. (aut.), M. Boni (red.) (2011), *Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.

Sztandar-Sztanderska K. (2016), *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.

Williamson H. (2000), *Status Zero youth and the "underclass": Some considerations*, [w:] *Youth, the "Underclass" and Social Exclusion*, R. MacDonald (red.), Routledge, London and New York, s. 70–82.

Wiszejko-Wierzbička D., Kwiatkowska A. (2018), *Wchodzenie w dorosłość. Ogólnopolskie badanie młodych Polaków w wieku 18–29 lat*, „Studia Socjologiczne” 2018, nr 2 (229), s. 147–176.

Witkowski J. (2008), *Najważniejsze wyniki badania – podsumowanie i wnioski*, [w:] *Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście realizacji programu „Pierwsza praca”*. Raport, MPiPS, Warszawa, s. 343–363.

Wsparcie młodych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na mazowieckim rynku pracy (2015), Wojewódzki Urząd Pracy, Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy, Warszawa, ([http://obserwatorium.mazowsze.pl/pliki/files/FP/Gwarancja_dla_mlodziwy\(1\).pdf](http://obserwatorium.mazowsze.pl/pliki/files/FP/Gwarancja_dla_mlodziwy(1).pdf), data dostępu: 24.06.2018).

Zaktualizowany Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce (2015), MPiPS, MiiR, Warszawa.

Prof. dr hab. Anna WILMOWSKA-PIETRUSZYŃSKA

Dyrektor Instytutu Fizjoterapii

Wydział Medyczny Uniwersytetu Rzeszowskiego

4. Uwarunkowania aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych

Każdy stan chorobowy niezależnie do jego przyczyny może zakończyć się powrotem do zdrowia i sprawności, niepełnosprawnością (dawniej kalectwem, inwalidztwem) lub zgonem.

Relację między chorobą, urazem a niepełnosprawnością i niesamodzielną przedstawia tabela 4.1.

Tabela 4.1. Relacje między chorobą, urazem a niepełnosprawnością i niesamodzielną

Choroba	→	Powrót do zdrowia	
Wypadek	→	Niepełnosprawność/ niezdolność do pracy	→ Niesamodzielną/niezdolność do samodzielnej egzystencji
Uraz		Zgon	

Źródło: opracowanie własne.

Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) niepełnosprawność to wynikające z upośledzenia funkcji organizmu ograniczenie lub brak zdolności do wykonywania czynności w sposób lub zakresie uważanym za normalny dla człowieka. Za **niepełnosprawne** uważa się osoby, które nie mogą, całkowicie lub częściowo, zapewnić sobie możliwości samodzielnego, normalnego życia indywidualnego i społecznego na skutek wrodzonego lub nabytego upośledzenia sprawności fizycznych i /lub psychicznych.

Europejskie Forum Niepełnosprawności Parlamentu Europejskiego w 1994 roku określiło osobę niepełnosprawną jako jednostkę **w pełni swych praw**, znajdującą się w sytuacji upośledzającej ją na skutek barier środowiskowych, ekonomicznych i społecznych, których z powodu występujących u niej uszkodzeń nie może przezwyciężyć w taki sposób jak inni ludzie. Bariery te zbyt często są wzmacniane przez deprecjonujące postawy ze strony społeczeństwa, do którego zadań powinno należeć zmniejszanie, eliminacja lub kompensacja tych barier, aby każdej jednostce umożliwić korzystanie z dóbr publicznych jednocześnie respektując jej prawa i przywileje.

Następstwa choroby w postaci kalectwa towarzyszyły ludzkości od zarania dziejów i różnie postępowano z osobami kalekimi. W czasach starożytnych – eliminacja osób kalekich (starożytna Sparta – Skała Tarpejska, „ostatnia” podróż życia – Chiny), XVI wiek w Wielkiej Brytanii – Prawo dla ubogich (osoby kalekie miały prawo do żebrania, a osoby sprawne musiały zapracować na swoje utrzymanie), a pod koniec XIX wieku wprowadzono w Niemczech ubezpieczenie społeczne ryzyka inwalidztwa w następstwie choroby lub urazu w stopniu powodującym niezdolność do pracy i ten model podstawowego zabezpieczenia społecznego obowiązuje obecnie w większości krajów świata.

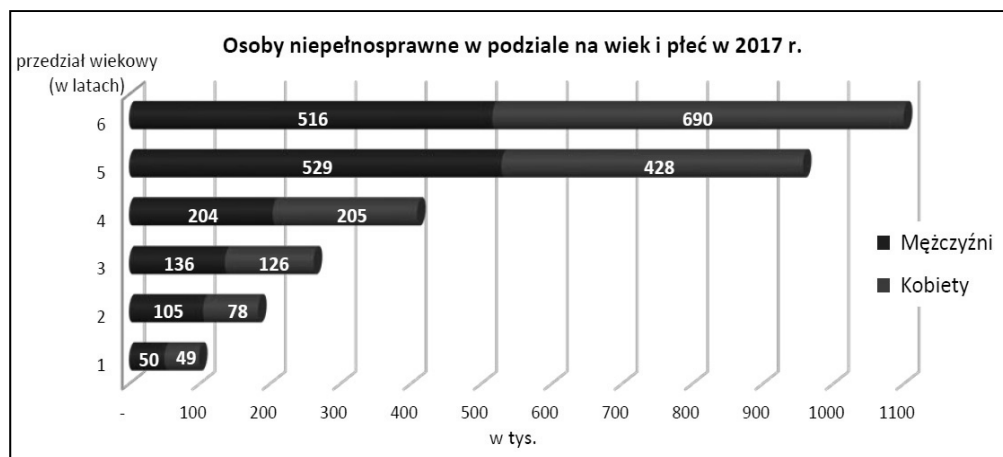
W latach 80. XX wieku zastąpiono inwalidztwo – pojęciem niepełnosprawność. Kalectwo, inwalidztwo, niepełnosprawność są to więc synonimy stanu upośledzenia funkcjonalnego organizmu w następstwie choroby lub urazu w stopniu powodującym niezdolność do pracy.

Według danych pochodzących z Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności w 2017 r. w Polsce było 3116 tys. osób niepełnosprawnych prawnie w wieku 16 lat i więcej, z czego 1.575 tys. (50,5%) stanowiły kobiety, a 1.541 tys. (49,5%) stanowili mężczyźni.

Liczba osób niepełnosprawnych prawnie w tzw. ekonomicznym wieku produkcyjnym (18–59 dla kobiet i 18–64 dla mężczyzn) wynosiła **1680 tys.**, z czego **39,5%** (664 tys.) stanowiły **kobiety**, a **60,5%** (1,017 tys.) **mężczyźni**.

Liczbę osób niepełnosprawnych według wieku i płci w roku 2017 przedstawia wykres 4.1.

Wykres 4.1. Liczba osób niepełnosprawnych według wieku i płci w roku 2017

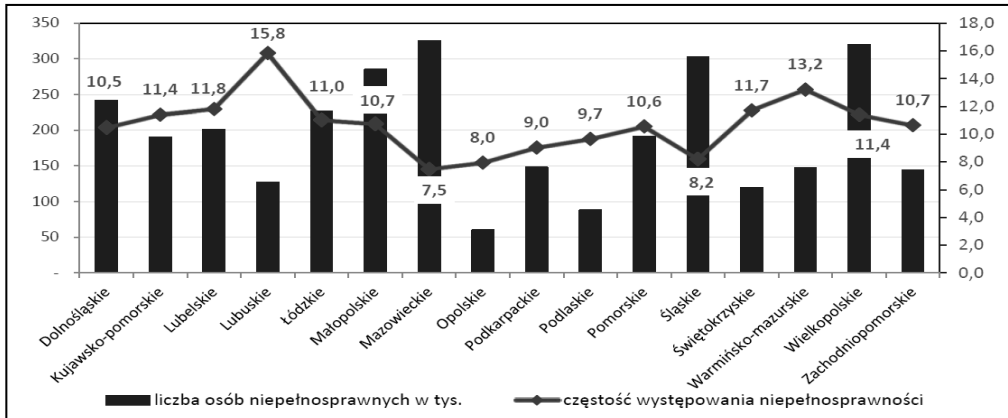


Źródło: *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Wydział Analiz i Współpracy Międzynarodowej, MRPiPS 2018-04-05.

1954 tys. osób niepełnosprawnych w wieku 16 lat i więcej zamieszkiwało obszary miejskie, a 1162 tys. obszary wiejskie.

Częstość występowania niepełnosprawności prawnej według województw w Polsce, w 2017 roku przedstawia wykres 4.2.

Wykres 4.2. Częstość występowania niepełnosprawności prawnej w Polsce według województw w 2017 roku



Źródło: *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Wydział Analiz i Współpracy Międzynarodowej, MRPiPS 2018-04-05.

Według danych GUS głównymi przyczynami niepełnosprawności w Polsce są:

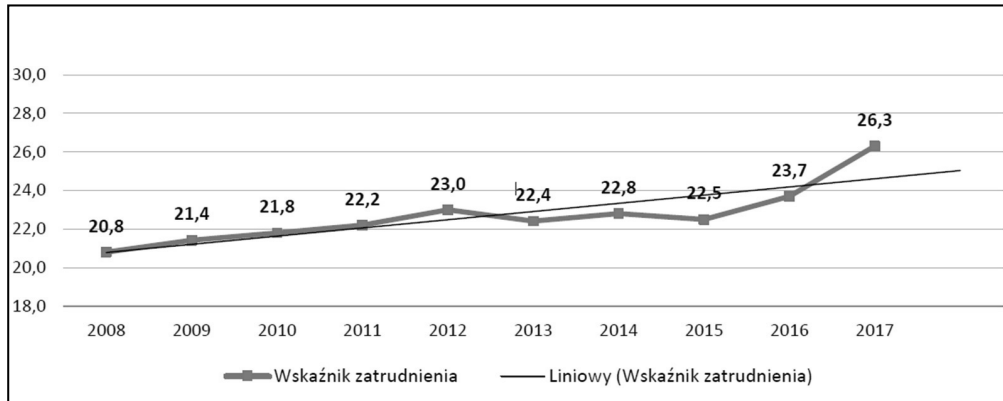
- choroby (80%);
- urazy (14%);
- wady wrodzone (5%).

80% osób niepełnosprawnych nie staje się nimi na skutek wad wrodzonych czy urazów, lecz z powodu schorzeń przewlekłych, w tym głównie narządu ruchu czy układu krążenia. W grupie tej przeważają osoby w wieku produkcyjnym. To one stają się beneficjentami różnych świadczeń z tytułu niezdolności do pracy (dane GUS).

Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w latach 2008–2017 (odsetek ludności w wieku 15–64 lat pracujących zawodowo) przedstawia wykres 4.3.

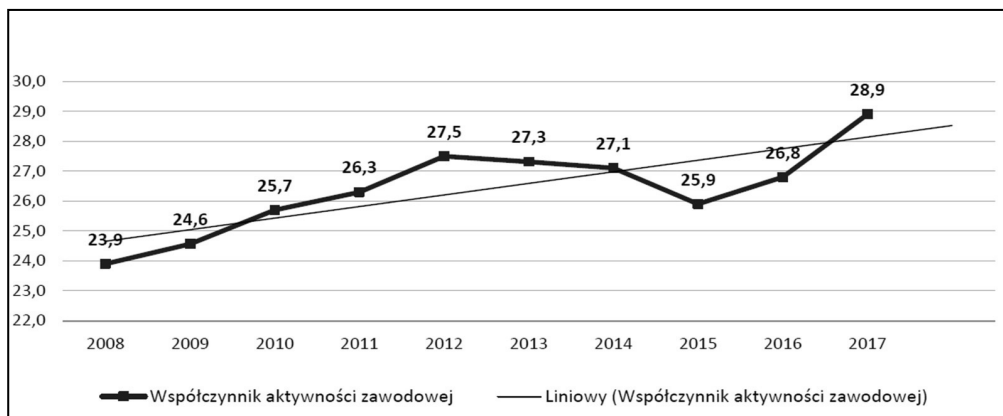
Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w latach 2008–2017 stosunek osób w wieku aktywności zawodowej (pracujący i bezrobotni) w wieku 15–64 lat do ogółu ludności w tym wieku przedstawia wykres 4.4.

Wykres 4.3. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w latach 2008–2017



Źródło: *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Wydział Analiz i Współpracy Międzynarodowej, MRPiPS 2018-04-05.

Wykres 4.4. Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w latach 2008–2017



Źródło: *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Wydział Analiz i Współpracy Międzynarodowej, MRPiPS 2018-04-05.

W 2017 r. **współczynnik aktywności zawodowej osób sprawnych** w wieku produkcyjnym wynosił **79,8%**,

- wskaźnik zatrudnienia 75,9%;
- stopa bezrobocia 4,9%.

W 2017 r. **współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych** w wieku produkcyjnym wynosił **28,9%**,

- wskaźnik zatrudnienia 26,3%,
- stopa bezrobocia 9,3%.

W myśl art. 67. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

„Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę (czasowa niezdolność do pracy) lub inwalidztwo (długotrwała niezdolność od pracy) oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”.

Zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), **niezdolną do pracy zarobkowej jest osoba, która utraciła tę zdolność z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania jej po przekwalifikowaniu**. Dlatego przed ewentualnym uznaniem jej za niezdolną do pracy należy podjąć próby umożliwiające utrzymanie dotychczasowej lub znalezienie nowej, możliwej do wykonywania w obecnym stanie zdrowia, pracy.

W 1996 r. w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i w 2005 r. w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wprowadzono nowe świadczenie – rentę szkoleniową **dla osób, które w następstwie choroby lub urazu stały się całkowicie niezdolne do pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie, ale rokujących możliwość powrotu do pracy po przekwalifikowaniu zawodowym**. Utworzono system orzecznictwa o celowości przekwalifikowania zawodowego z udziałem psychologa. Niestety w okresie transformacji przestały istnieć w naszym kraju ośrodki rehabilitacji działające zgodnie z zasadami Polskiej Szkoły Rehabilitacji, której współtwórca **prof. Wiktor Dega twierdził, że jeżeli rehabilitacja lecznicza nie będzie powiązana z rehabilitacją społeczną i zawodową to jej wynik nie będzie pełny**.

Na podstawie orzeczenia o celowości przekwalifikowania zawodowego wnioskodawca ma prawo do sześciomiesięcznej renty szkoleniowej (maksymalnie do 36 miesięcy) i skierowania do Urzędu Pracy, gdzie jest oceniany przez doradcę zawodowego pod kątem wyboru odpowiedniego szkolenia zawodowego. Proces przekwalifikowania zawodowego składa się z badania lekarskiego i psychologicznego, na podstawie których ustala się kompetencje zawodowe i dokonuje się wyboru odpowiedniego szkolenia, (teoretycznego i praktycznego), doboru odpowiedniego miejsca pracy i jego wyposażenia oraz doboru środków technicznych ułatwiających pracę (pomoce ortopedyczne, sprzęt rehabilitacyjny itp.) Niestety Urzędy Pracy, nie oferowały przekwalifikowania zawodowego, a jedynie kilkudniowe kursy pozwalające na uzyskanie umiejętności takich jak np. zoopsycholog, florysta, portier, podstawy obsługi komputera i Internetu i inne. **Organizowane przez Powiatowe Urzędy Pracy kursy nie dawały więc możliwości faktycznego przekwalifikowania zawodowego i rozpoczęcia pracy w nowym wyuczonym zawodzie**. Duża część

skierowanych osób, po okresie pobierania renty szkoleniowej złożyła ponowny wniosek o przyznanie renty i w większości przypadków otrzymała decyzję przyznającą to świadczenie.

Celem wprowadzonej w 1996 r. w Polsce renty szkoleniowej było umożliwienie osobie trwale niezdolnej do pracy w dotychczasowym zawodzie przekwalifikowania zawodowego i uzyskania kwalifikacji, które przy jej stanie zdrowia pozwoliłyby na wykonywanie zatrudnienia. Przekwalifikowanie zawodowe powinno więc pełnić kluczową rolę w systemie ubezpieczenia społecznego w naszym kraju.

Niepowodzenia procesu przekwalifikowania zawodowego wynikają z faktu, że jest ono w praktyce realizowane przez różne podmioty. Konieczne jest więc ich ściśle współdziałanie w realizacji tego procesu. Najważniejszą jednak sprawą jest pilne odtworzenie Specjalistycznych Ośrodków Rehabilitacji Zawodowej, które realizowałyby program rehabilitacji kompleksowej ze szczególnym uwzględnieniem rehabilitacji zawodowej zgodnie z tradycjami Polskiej Szkoły Rehabilitacji rekomendowanej przez WHO jako wzór dla innych krajów. Rozwój rehabilitacji kompleksowej jest więc konieczny dla prawidłowego rozwiązywania problemów społecznych w każdym nowoczesnym kraju.

4.1. Doświadczenie zagraniczne

Niemcy

W Niemczech rehabilitacja zawodowa pobytowa jest realizowana przez Ośrodki Rehabilitacji Zawodowej (Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności Publicznej) i finansowana przez różne instytucje: ubezpieczenia społecznego, Ministerstwo Pracy, Urzędy Pracy itp. Do programu rehabilitacji zawodowej są kierowane osoby niepełnosprawne samodzielnie funkcjonujące, u których stwierdzono możliwość nauki nowego zawodu w ciągu 2 lat. Osoby te kierowane są do Ośrodków Rehabilitacji Zawodowej, gdzie po przeprowadzeniu w okresie 2–4 tygodni kwalifikacji medycznej, psychologicznej i zawodowej opracowuje się indywidualnie dla każdej osoby niepełnosprawnej program rehabilitacji społecznej, leczniczej i zawodowej, czyli rehabilitacji kompleksowej. Po zakończeniu szkolenia jest przeprowadzany egzamin państwowy dający uprawnienia do wykonywania nowego zawodu. Według ostatnich danych około 90% osób kończących szkolenia znajduje zatrudnienie. Warunkiem pośrednictwa absolwentów na rynku pracy jest wysoki poziom szkolenia zawodowego (potwierdzony wynikiem końcowych egzaminów państwowych) oraz dobre rozpoznanie rynku pracy, prowadzone przez wyspecjalizowane komórki w Ośrodkach Rehabilitacji Zawodowej.

Litwa

Na Litwie koncepcja rehabilitacji zawodowej zdefiniowana jest w Ustawie o integracji społecznej osób niepełnosprawnych, która określa rehabilitację zawodową jako proces przywracania lub rozwoju zdolności do pracy u osób niepełnosprawnych, kompetencji zawodowych oraz praktycznej możliwości uczestniczenia w rynku pracy. Zakres programu rehabilitacji zawodowej obejmuje ocenę umiejętności zawodowych, doradztwo zawodowe i ocenę predyspozycji w wyborze zawodu, przywrócenia utraconych umiejętności zawodowych lub szkolenie pozwalające na uzyskanie nowych umiejętności zawodowych oraz pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia na rynku pracy. W 2011 i 2012 roku zatrudniono odpowiednio 64% i 57% osób, które ukończyły rehabilitację kompleksową.

Według Światowego Raportu o Niepełnosprawności opracowanego przez Światową Organizację Zdrowia i Bank Światowy opublikowanego w 2012 roku: „na całym świecie osoby niepełnosprawne są przedsiębiorcami i osobami samozatrudniającymi się, rolnikami i robotnikami w fabrykach, lekarzami i nauczycielami, sprzedawcami i kierowcami autobusów, artystami i technikami komputerowymi. Prawie wszystkie prace mogą być wykonywane przez osoby niepełnosprawne, a biorąc pod uwagę odpowiednie warunki, większość osób niepełnosprawnych może być produktywna”.

Bardzo istotne znaczenie dla zmniejszenia liczby osób niepełnosprawnych (niezdolnych do pracy) i umożliwienia im udziału w życiu społecznym i zawodowym, ma możliwość poddania ubezpieczonych kompleksowej rehabilitacji. W większości systemów zabezpieczenia społecznego na świecie znaczenie priorytetowe ma wykorzystanie, przed przyznaniem świadczenia rentowego z zabezpieczenia społecznego z tytułu niepełnosprawności w stopniu powodującym niezdolność do pracy, wszelkich działań z zakresu rehabilitacji kompleksowej, zmierzających do przywrócenia zdolności do pracy zarobkowej lub znacznej poprawy tej zdolności.

Niestety, w Polsce nie istnieje zintegrowany system wczesnej rehabilitacji kompleksowej, co powoduje, że koszty ochrony zdrowia dla osób chorych, które nie wymagają hospitalizacji, ale aktywnej kompleksowej rehabilitacji i pomocy w powrocie do pracy są zbyt wysokie. Równocześnie, osoby chore, bez wczesnej rehabilitacji, nie powracają szybko do pracy, narażając pracodawcę na straty ekonomiczne oraz system zabezpieczenia społecznego na konieczność wypłaty świadczeń z tytułu czasowej i długotrwałej niezdolności do pracy.

4.2. Rehabilitacja w Polsce

Już przed II Wojną Światową w ramach działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych prowadzono 2 rodzaje rehabilitacji: **profilaktyczną** mającą na celu zapobieżenie grożącej niezdolności do zarobkowania i **restytucyjną** dążącą do przywrócenia zdolności do zarobkowania osobie, która już pobiera świadczenia z tytułu niezdolności do pracy.

System rehabilitacji kompleksowej: medycznej, społecznej i zawodowej utworzono w Polsce w czasie epidemii choroby Heinego-Medina w latach 50. poprzedniego stulecia. Polska Szkoła Rehabilitacji została rekomendowana przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) jako wzór do naśladowania dla innych krajów, a Stołecznemu Centrum Rehabilitacji Narządu Ruchu (STOCER) w Konstancinie nadano status ośrodka dydaktyki międzynarodowej.

W okresie transformacji dokonano podziału rehabilitacji pomiędzy 2 resorty: Ministerstwo Zdrowia – rehabilitacja medyczna, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – rehabilitacja społeczna i zawodowa (PFRON) oraz zlikwidowano Departament Rehabilitacji w Ministerstwie Zdrowia.

Podstawowe międzynarodowe akty prawne dotyczące niepełnosprawności i rehabilitacji to:

- **Konwencja nr 128 Międzynarodowej Organizacji Pracy (1967 r.)** – w części II przewiduje świadczenia pieniężne (rentę inwalidzką jako świadczenie podstawowe (art.10), ale stanowi również, że **każde Państwo Członkowskie związane konwencją powinno świadczyć usługi rehabilitacyjne** mające na celu przygotowanie inwalidów w każdym przypadku, gdzie jest to możliwe do powrotu do poprzednio wykonywanej pracy lub do innej pracy, która odpowiada najlepszym ich uzdolnieniom, a także podjąć środki ułatwiające inwalidom podjęcie pracy.
- **Rozporządzenie Rady Europy 1401 (1971 r.)** – stosuje się do świadczeń z tytułu **inwalidztwa**, łącznie ze świadczeniami służącymi zachowaniu albo zwiększeniu zdolności do zarobkowania. **Inwalidztwo cechuje więc utrata zdolności do pracy, najczęściej przed osiągnięciem wieku emerytalnego, z powodu naruszenia sprawności organizmu w następstwie choroby lub urazu.** Powoduje to ukończenie lub ograniczenie aktywności zawodowej, a więc konieczna jest nie tylko rekompensata utraconych dochodów z pracy, **ale także podjęcie działań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej.**
- **Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych ONZ (1993r.)** – stanowią, że **„Rządy państw powinny opracować własne programy rehabilitacji dla wszystkich grup osób niepełnosprawnych.** Programy te powinny być oparte na potrzebach osób niepełnosprawnych i na

zasadach pełnego uczestnictwa i równości. Rehabilitacja powinna być dostępna dla wszystkich osób, której jej potrzebują i opierać się na ciągłości postępowania w kontekście biopsychospołecznym, uwzględniając zarówno czynniki osobowe jak i środowiskowe, zgodnie z Międzynarodową Klasyfikacją Niepełnosprawności (WHO). Rehabilitacja powinna zapewnić osobiste wsparcie osobom niepełnosprawnym i przyczynić się do pełnego ich uczestnictwa we wszystkich aspektach życia”.

- **Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych (2006 r)** – ratyfikowana przez Polskę w 2012 r.:
 - *art. 26* zobowiązuje Państwa Strony do **organizacji, wzmocnienia, i rozwinięcia usług i programów w zakresie wszechstronnej rehabilitacji, w szczególności w obszarze zdrowia, zatrudnienia, edukacji i usług socjalnych, w taki sposób**, aby usługi i programy: były dostępne od możliwie najwcześniejszego etapu i były oparte na multidyscyplinarnej ocenie indywidualnych potrzeb i potencjału oraz wspierały udział i integrację w społeczeństwie oraz włączenie we wszystkie aspekty życia społeczeństwa, były dobrowolne i dostępne dla osób niepełnosprawnych możliwie blisko społeczności, w których żyją, w tym na obszarach wiejskich,
 - *art. 28* Państwa Strony zobowiązują się do odpowiedniego zapewnienia warunków życia i ochrony socjalnej, w tym zapewnienia osobom niepełnosprawnym jednakowego dostępu do ubezpieczenia społecznego i świadczeń emerytalnych.
- **Globalny plan działania na rzecz ON WHO w latach 2014–2021** – zobowiązuje Państwa do:
 - usunięcia barier oraz poprawy dostępu do świadczeń i programów zdrowotnych;
 - wzmocnienia i rozwoju **rehabilitacji i technologii wspomagających dla osób wymagających pomocy i świadczeń wspierających oraz rehabilitacji środowiskowej**;
 - wzmocnienia zbierania porównywalnych w skali międzynarodowej danych na temat niepełnosprawności oraz wspieranie badań nad niepełnosprawnością i związanych z nią świadczeń.

4.3. Doświadczenie międzynarodowe

Na konieczność poprawy funkcjonowania osób niepełnosprawnych, w aspekcie somatycznym i poznawczym, aktywności (w tym zachowania), uczestnictwa (w tym jakości życia) i modyfikowanie czynników osobowych i środowiskowych warunkujących funkcjonowanie wskazuje także wiele organizacji, w tym Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Światowa Organizacja

Zdrowia (WHO), Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego (ISSA), Bank Światowy, Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), Sekcja Medycyny Fizycznej i Rehabilitacji Europejskiej Unii Lekarzy Specjalistów (MFiR). Wszyscy są zgodni co do tego, że **rehabilitacja powinna dotyczyć osób we wszystkich grupach wiekowych, w stanach i chorobach powodujących niepełnosprawność w stopniu powodującym niezdolność do pracy, łącznie z działalnością prewencyjną, diagnostyczną i leczniczą oraz edukacyjną**. Ocena funkcjonowania i niepełnosprawności w powiązaniu ze stanem zdrowia, powinna być dokonywana wg Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania Niepełnosprawności i Zdrowia (International Classification of Functioning, Disability and Health–ICF), przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Światowe w maju 2001 roku. Klasyfikacja ta określa uszkodzenie struktur i funkcji organizmu, a także pozostałą aktywność i uczestnictwo w życiu społecznym uwarunkowane czynnikami środowiskowymi i indywidualnymi.

Z badań prowadzonych w różnych krajach wynika, że *osoby niepełnosprawne mogą wykonywać prawie wszystkie prace*, a dzięki zapewnieniu odpowiednich warunków, większość z nich mogłaby być produktywna. Ponadto osoby niepełnosprawne w porównaniu z osobami sprawnymi, nie są bardziej narażone na wypadki w miejscu pracy, ich wydajność i produktywność nie jest niższa, pracują większą liczbę godzin i mają mniejszą absencję chorobową. Koszty zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie są wyższe niż zatrudnienia pracowników w pełni sprawnych.

Joachim Breuer przewodniczący ISSA podkreśla, że rolą Ustawowego Ubezpieczenia Wypadkowego nie jest wydawanie jak najmniejszych kwot na usługi medyczne lub rehabilitacyjne, ale zarządzanie przebiegiem powrotu do zdrowia i sprawności umożliwiającej powrót do pracy w procesie zorientowanym na dialog z pacjentami i usługodawcami. Według Brauera **rehabilitacja to dobra inwestycja, a nie koszt dla społeczeństwa**.

W 1950 r. uchwalono w Stanach Zjednoczonych Ameryki Federalną Ustawę o Rehabilitacji – w cztery lata po jej uchwaleniu ponad 250 000 osób niepełnosprawnych powróciło do pracy. Oszacowano, że 1 dolar zainwestowany w rehabilitację przyniósł 10 dolarów dochodu z podatków. Zaobserwowano również znaczny spadek wydatków publicznych na pomoc dla tej grupy osób.

Wczesne wykrycie zagrożenia niepełnosprawnością, czyli długotrwałą niezdolnością do pracy, wśród osób pobierających zasiłki chorobowe z tytułu czasowej niezdolności do pracy jest bardzo istotne, gdyż w wielu przypadkach dokonanie zmian w elementach środowiska pracy oraz życiu przeciętnego pacjenta mogłoby sprzyjać utrzymaniu stanowiska pracy.

Dobrze znanym problemem w rehabilitacji jest **brak koordynacji między instytucjami finansującymi opiekę zdrowotną, rehabilitację i różnorodne**

świadczenia pieniężne i rzeczowe z tytułu niepełnosprawności. Brak tej koordynacji prowadzi do powstania lub zwiększania stopnia niepełnosprawności. Według J. Breuera wiceprzewodniczącego Rehabilitation International (RI) i przewodniczącego ISSA już **w zakładach pracy powinno być możliwe zidentyfikowanie osób zagrożonych niezdolnością do pracy.**

Pierwsze symptomy niepełnosprawności to:

- powtarzająca się czasowa niezdolność do pracy;
- obniżenie wydajności pracownika;
- liczne skargi zdrowotne.

Należy więc równoległe z procesem leczenia wykryć ewentualne szkodliwości warunków pracy lub rozważyć przekwalifikowanie pracownika. Warto też zainwestować w modyfikację stanowiska pracy i edukację prozdrowotną czy też działania prewencyjne nakierowane na specyficzne grupy pracownicze.

Rehabilitacja – według WHO to kompleksowe postępowanie w odniesieniu do osób niepełnosprawnych fizycznie i psychicznie, które ma na celu przywrócenie pełnej lub możliwej do osiągnięcia sprawności fizycznej i psychicznej, zdolności do zarobkowania oraz zdolności do brania czynnego udziału w życiu społecznym.

Światowy Raport o Niepełnosprawności definiuje **rehabilitację** jako: „[...] zestaw środków wspierających te jednostki, które doświadczają lub u których prawdopodobne jest wystąpienie niepełnosprawności, w celu osiągnięcia i zapewnienia optymalnego funkcjonowania w interakcji z ich środowiskiem”.

Rehabilitacja – rozumiana jako proces odzyskiwania „optymalnych, fizycznych, sensorycznych, intelektualnych, psychologicznych i społecznych funkcji” (WHO 2016) – składa się z:

- **rehabilitacji medycznej** mającej na celu przywrócenie zdolności funkcjonalnych lub umysłowych oraz jakości życia osobom niepełnosprawnym fizycznie lub umysłowo;
- **rehabilitacji zawodowej**, mającej na celu umożliwienie osobom niepełnosprawnym fizycznie lub umysłowo pokonanie bariery dostępu do pracy, jej utrzymania lub powrotu do zatrudnienia lub innej użytecznej pracy;
- **rehabilitacji społecznej** mającej na celu ułatwienie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym.

„Rehabilitacja rozciąga się na okres zawarty między łóżkiem chorego, a jego warsztatem pracy”, „Opieramy się raczej na pozostałych zdolnościach chorego, a nie jego niezdolnościach i uczymy, jak żyć i pracować przy tym, co mu pozostało”. (H. Rusk).

Rehabilitacja może zmniejszyć stopień niepełnosprawności, obniżyć koszty poprzez np. skrócenie okresów hospitalizacji oraz poprawić jakość życia pod

warunkiem, że stanowi ona **kontinuum opieki, począwszy od opieki szpitalnej, do rehabilitacji w społeczeństwie.**

Wyższe wskaźniki niepełnosprawności wskazują na większe potencjalnie zapotrzebowanie na rehabilitację.

W Światowym Raporcie o Niepełnosprawności z 2012 r. zwrócono uwagę także na „nadopiekuńczość” niektórych państw, np. skrócony czas pracy, dodatkowe przerwy w pracy, dłuższy płatny urlop wypoczynkowy dla pracowników niepełnosprawnych. Podczas gdy, przepisy te wynikają z najlepszych intencji, mogą w niektórych przypadkach prowadzić do tego, że pracodawcy będą postrzegać pracowników niepełnosprawnych jako mniej wydajnych i bardziej kosztochłonnych, a tym samym mniej pożądanym niż pracownicy sprawni.

W obecną sytuacją polityczną utrzymywania stabilności systemów zabezpieczenia społecznego, ograniczania ekonomicznych skutków absencji chorobowej oraz niewłaściwego powrotu do pracy, prowadzącego do bezrobocia, rent z tytułu niepełnosprawności w stopniu powodującym niezdolność do pracy, bardzo dobrze wpisuje się koncepcja **powrotu do pracy (Return To Work-RTW)**. Powrót do pracy jest pojęciem obejmującym wszystkie procedury i inicjatywy mające na celu ułatwienie reintegracji w miejscu pracy osób, u których stwierdza się obniżoną zdolność do pracy lub wydajność, czy to z powodu choroby czy niepełnosprawności (ISSA, 2013).

Raport Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy dotyczący polityki, strategii i programów realizowanych w Unii Europejskiej i w Państwach Członkowskich wykazał, że **Polska znajduje się w IV (ostatniej) grupie, do której należą państwa (Republika Czeska, Grecja, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Malta, Polska, Słowenia i Słowacja) mające ograniczone ramy prawne w zakresie rehabilitacji i powrotu do pracy.** Wsparcie rehabilitacyjne dla pracowników istnieje zasadniczo tylko dla osób niepełnosprawnych i ma na celu promowanie ich dostępu do rynku pracy. Podobnie i wsparcie dla pracodawców ma na celu jedynie zatrudnienie lub reintegrację osób niepełnosprawnych.

Dla porównania:

I grupa państw obejmuje **Austrię, Danię, Finlandię, Niemcy, Holandię, Norwegię i Szwajcarię.** Obowiązuje tam powszechność systemu rehabilitacji (wszyscy pracownicy są uprawnieni do rehabilitacji), skoncentrowane usługi na profilaktykę i wczesną interwencję, szeroka odpowiedzialność pracodawcy w procesie powrotu do pracy, skuteczna koordynacja multidyscyplinarnych zespołów oraz zarządzanie przypadkiem.

II grupa obejmuje takie państwa jak: **Belgia, Francja, Islandia, Włochy, Luksemburg, Szwajcaria oraz Wielka Brytania.** Kraje te mają dobrze rozwinięte struktury dla rehabilitacji i powrotu do pracy, ale koordynacja na różnych

etapach procesu powrotu do pracy, począwszy od rehabilitacji medycznej i zawodowej do reintegracji w miejscu pracy, pozostaje ograniczona.

III grupa obejmuje: **Bułgarię, Estonię, Irlandię, Hiszpanię, Litwę, Węgry, Portugalię i Rumunię**. Państwa te nie posiadają podejścia skoordynowanego, a tylko ograniczone wsparcie instytucjonalne ukierunkowane na powrót pracowników do pracy po absencji chorobowej.

Rehabilitacja kompleksowa powinna stać się w naszym kraju ważnym elementem polityki społecznej. Świadczenia rehabilitacji medycznej powinny być powiązane z wymaganiami związanymi z miejscem pracy osoby niepełnosprawnej, co może być elementem uzyskania trwałości inwestycji rehabilitacyjnych, mierzonej utrzymującym się zatrudnieniem przez okres co najmniej 2 lat.

Do realizacji tych celów konieczne jest:

- Podejście holistyczne – odpowiedzialność pracodawców, świadczenia medyczne i zawodowe, ICF jako standardowo używane narzędzie do oceny funkcjonowania i niepełnosprawności w powiązaniu ze stanem zdrowia, prewencja i rehabilitacja.
- Wczesna interwencja – wprowadzenie rozwiązań aktywizujących osoby zagrożone niepełnosprawnością i niepełnosprawne, zanim zostaną wykluczone z życia zawodowego.
- Zarządzanie rehabilitacją – osoby niepełnosprawne, potrzebujące pomocy zawodowej, muszą posiadać wiedzę na temat korzyści i odpowiedzialności, które są niezbędne do realizacji ich prawa do pracy: wartość ekonomiczna, bazowanie na umiejętnościach, reintegracja „krok po kroku”.
- Uczestnictwo – osoby niepełnosprawne jako eksperci w zakresie własnych problemów zdrowotnych.
- Współpraca między interesariuszami – instytucjami zabezpieczenia społecznego, pracodawcami i związkami pracowników, stowarzyszeniami osób niepełnosprawnych, świadczeniodawcami usług medycznych i zawodowych oraz placówkami naukowymi.
- Podniesienie kwalifikacji ekspertów – szkolenie specjalistów.

Dla zwiększenia liczby osób powracających do pracy oraz ich pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym a także poprawy ich jakości życia po przebyciu chorób lub urazów konieczne jest podjęcie działań mających na celu zmianę organizacji udzielania świadczeń w zakresie:

- **leczenia** (wczesna prawidłowa diagnostyka w celu wdrożenia właściwego leczenia i skrócenia okresu czasowej niezdolności do pracy);
- **wczesnej rehabilitacji kompleksowej** dostosowanej do stanu funkcjonalnego osób niepełnosprawnych zgodnie z Międzynarodową Klasyfikacją Funkcjonowania Niepełnosprawności i Zdrowia.

W naszym kraju **czas oczekiwania na rehabilitację** wynosi od kilku tygodni do kilku miesięcy a w tym okresie dochodzi do utrwalenia negatywnych zmian funkcjonalnych i pogorszenia się stanu psychicznego pacjenta. Rehabilitacja powinna stać się więc, podobnie jak w innych krajach, ważnym elementem polityki społecznej.

Polska gospodarka oraz polityka społeczna wymagają natychmiastowego **utworzenia systemu wczesnej rehabilitacji kompleksowej, który ułatwiałby utrzymanie zatrudnienia osób zagrożonych utratą zdolności do pracy, a także powrót do pracy osób niepełnosprawnych**. Sprawnie działający system może zapobiegać przedłużającej się hospitalizacji, dać szansę powrotu do pracy i uczestnictwa w życiu społecznym oraz spowodować poprawę jakości życia tych osób. Zapobiegnie też zwiększającym się kosztom zabezpieczenia społecznego.

Uzasadnieniem konieczności szybkiego wprowadzenia systemu kompleksowej rehabilitacji jest sytuacja demograficzna w naszym kraju, a także rosnące koszty świadczeń dla osób niepełnosprawnych (aktualnie około 14% naszego społeczeństwa). Znaczna część osób niepełnosprawnych to ludzie w wieku produkcyjnym, którzy po prawidłowo przeprowadzonej rehabilitacji powrócą do pracy lub będą zdolni do stworzenia sobie miejsc pracy, a co za tym idzie do pełnego uczestnictwa w życiu zawodowym i społecznym.

Dla realizacji tego celu konieczne jest **wspólne działanie wszystkich instytucji służących osobom niepełnosprawnym oraz koordynacja tych działań w celu stworzenia spójnego kompleksowego programu rehabilitacji**.

Dostęp do rehabilitacji należy do podstawowych praw człowieka. **Rehabilitacja kompleksowa to społeczna i ekonomiczna konieczność**.

Nie należy obawiać się nadania priorytetu procesom rehabilitacji, powrotu do pracy oraz społecznego włączenia. Pokój i równowaga społeczna możliwe są tylko wtedy, gdy rehabilitację rozumie się w sposób określony w Artykule 26 Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Wskazane jest także utworzenie Narodowego Instytutu Niepełnosprawności i Rehabilitacji, który prowadziłby badania naukowe w tym zakresie, opracowywał i wdrażał nowe metody rehabilitacji oraz nowe technologie wspomagające a także opracowywał programy kształcenia specjalistów w zakresie zarządzania rehabilitacją, wykorzystując również doświadczenia innych krajów.

Najważniejsza jest **jednak koordynacja działań instytucji odpowiedzialnych za ochronę zdrowia, rehabilitację i świadczenia pieniężne i rzeczowe z systemu zabezpieczenia społecznego przysługujące osobom niepełnosprawnym**.

Konieczne są zdecydowane, wspólne działania wszystkich organów administracji centralnej, samorządowej, instytucji zabezpieczenia społecznego, organi-

zacji pozarządowych i pracodawców umożliwiające zapobieganie niepełnosprawności, a także aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych w naszym kraju w celu pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i poprawy jakości ich życia.

Bibliografia

- Hawker A. (2012), *Zwiększenie stopnia zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami – perspektywa pracodawcy* – *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*, nr IV/2012(5).
- Parker Susan B. (2012), *Rehabilitacja jako strategia narodowa: urzeczywistnienie praw – Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*, nr IV/2012(5).
- EU-OSHA – Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (2017) *Rehabilitacja i powrót do pracy: Raport z analizy dotyczący polityki, strategii i programów realizowanych w UE i Państwach Członkowskich – Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*, nr I/2017(22).
- Światowy Raport o Niepełnosprawności – Genewa – Praca i zatrudnienia – *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*. Nr II/2015(15);
- Światowy Raport o Niepełnosprawności – Genewa – *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*. Nr I/2014(10);
- Breuer J. (2012), *Demaskowanie mitów związanych z powrotem do pracy i miejsc pracy integrujących społecznie – Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*. Nr IV/2012(5);
- Czechowski K., Wilmowska-Pietruszyńska A. (2016), *O potrzebie rehabilitacji kompleksowej – Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*, nr II/2016(19);
- Mehrhoff F. (2016), *Rekomendacja dla Polski na podstawie doświadczeń międzynarodowych. Wdrożenie Art. 27 Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych (KNOP) – Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*, nr IV/2016(21);
- Projekt Globalnego Planu Działania WHO na rzecz niepełnosprawności na lata 2014–2021: Lepsze zdrowie dla wszystkich osób niepełnosprawnych – zagadnienia, problemy, rozwiązania* (2014), Światowa Organizacja Zdrowia nr IV/2014(13);
- Wilmowska-Pietruszyńska A., Bilski D. (2013), *Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia – Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*, nr II/2013(7);
- Konwencja nr 128 Międzynarodowej Organizacji Pracy (1967).
- Rozporządzenie Rady Europy 1401 (1971).
- Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych ONZ (1993).
- Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych (2006).
- Globalny plan działania na rzecz ON WHO w latach 2014–2021.

Dr Wiesława GIERAŃCZYK
Mgr Patrycja PODEMSKA
Mgr Marzena LESZCZYŃSKA
Urząd Statystyczny w Bydgoszczy

5. Potencjalne zasoby pracy: reemigranci, obcokrajowcy, bezrobotni oraz bierni zawodowo

5.1. Wprowadzenie

Od 2013 r. systematycznie maleją zasoby pracy w Polsce. Z raportu NBP (2016)¹ poświęconego badaniu ankietowemu rynku pracy wynika, że negatywnym skutkiem tego zjawiska mógłby przeciwdziałać wzrost aktywności zawodowej. Działania i formy aktywizacji zawodowej prowadzone przez powiatowe urzędy pracy oraz agencje zatrudnienia skierowane są do bezrobotnych zarejestrowanych. Śledząc sytuację na rynku pracy, najczęściej bierzemy pod uwagę poziom i natężenie bezrobocia, które obrazują stopień niedopasowania podaży i popytu na pracę². Jednakże w czasach coraz bardziej złożonego i dynamicznie zmieniającego się rynku pracy na uwagę zasługują grupy osób znajdujących się na pograniczu między pracą a bezrobociem oraz bezrobociem a biernością zawodową, czyli takie które mogą zmieniać swój status na rynku pracy i płynnie przechodzić do populacji bezrobotnych oraz z niej wychodzić. Analiza danych opisujących te zbiorowości pozwala m.in. uchwycić i oszacować nieuwzględnione w gronie bezrobotnych osoby, które mogłyby i chcą pracować, ale nie spełniają restrykcyjnych kryteriów definicji bezrobotnego w zakresie gotowości albo aktywnego poszukiwania pracy³.

Obecna sytuacja, która przejawia się najniższym od ponad dwudziestu lat bezrobociem, objawia się również problemami z dostępem do pracowników.

¹ M. Gradzewicz, K. Sączuk, P. Strzelecki P. J. Tyrowicz, R. Wyszyński, *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2016*, 2016 (http://www.nbp.pl/publikacje/arp/raport_2016.pdf - data dostępu: 27.06.2018).

² Podaż to w uproszczeniu ilość chętnych do podjęcia pracy, popyt na pracę to liczba miejsc pracy, które oferuje gospodarka w określonych warunkach społeczno-ekonomicznych. Na wzajemne relacje między podażą siły roboczej a popytem na pracę ogromny wpływ wywierają mechanizmy rynkowe. Najbardziej korzystny dla gospodarki jest układ równowagi obu tych elementów, ale praktycznie jest to bardzo trudne do osiągnięcia.

³ Główny Urząd Statystyczny, *Niewykorzystane potencjalne zasoby pracy (na podstawie BAEL)*, 2011 (<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/niewykorzystane-potencjalne-zasoby-pracy,10,1.html> - data dostępu: 27.06.2018).

W efekcie coraz więcej polskich firm deklaruje zamiar zatrudnienia cudzoziemców.

Analizując sytuację na rynku pracy, należy też wziąć pod uwagę czynniki demograficzne. W powojennej historii Polski zasadniczo wpływały one korzystnie na rynek pracy. Jednak począwszy od połowy pierwszej dekady XXI wieku systematycznie rośnie liczba osób starszych. Starzenie się społeczeństwa zaczęło trwale i negatywnie oddziaływać na podaż pracy. W latach 1995–2017 udział ludności w wieku 65 lat i więcej w ogólnej liczbie ludności wzrósł z 11,2% do 17,0%, a w wieku 60 lat i więcej z 15,9% do 24,2%. Z prognoz demograficznych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że udział ludności w wieku 65 lat i więcej w ogólnej liczbie ludności w 2035 r. zwiększy się do 24,4%, natomiast w 2050 r. do 32,7%. Według tych samych prognoz ludność w wieku 60 lat i więcej w 2035 r. stanowić będzie 31,3% ogółu ludności, natomiast w 2050 r. już 40,4%. Zmianie na przestrzeni lat uległa również mediana wieku ludności, która w 1990 r. wynosiła 32,3 lat, w 2010 r. wynosiła 38,0 lat, w 2017 r. 41 lat. Prognozuje się, że w 2035 r. wiek środkowy wzrośnie do 48,6 lat, a w 2050 r. do 52,5 lat⁴. Zmiana wzorca płodności kobiet powodująca spadek dzietności, a z drugiej strony lepsza jakość życia i wzrost jego średniej długości powodują m.in. naruszenie równowagi międzypokoleniowej czy starzenie się społeczeństwa. Taka sytuacja ma z kolei realny wpływ na zasoby pracy oraz aktywność ekonomiczną ludności.

Nakreślone zmiany struktury wieku ludności wpływają na sytuację na rynku pracy – przede wszystkim dokonuje się proces zmniejszania podaży pracy, rośnie obciążenie osób w wieku produkcyjnym ludnością w wieku nieprodukcyjnym oraz dokonuje się starzenie zasobów pracy. Każdy z wyżej wymienionych efektów zmian w strukturze populacji ma przełożenie na konsekwencje ekonomiczne. Zmiany wielkości poszczególnych grup wiekowych w populacji będą przekładały się na zmiany w funkcjonowaniu rynku pracy, gdyż potencjalni pracownicy z różnych grup wiekowych różnić się będą choćby wielkością uczestnictwa w rynku pracy.

W obliczu powyżej zakreślonych uwarunkowań celem niniejszego opracowania jest prezentacja potencjalnych zasobów pracy w Polsce na podstawie aktualnych danych resortu statystyki publicznej z uwzględnieniem sytuacji od 2010 roku. Pojęcie zasoby pracy zazwyczaj rozpatrywane jest w stosunku do osób w wieku produkcyjnym. Inne pojęcie spotykane w literaturze to zasoby siły roboczej. J. Czekań i S. Owsiak stwierdzają, że zasoby pracy tworzy ludność w wieku produkcyjnym, zdolna do wykonywania pracy, która jest użyteczna społecznie. Dodatkowo autorzy stwierdzają, że wielkość tych zasobów jest dla

⁴ Przytoczone dane pochodzą z Banku Danych Lokalnych.

danego kraju umowna, ze względu na różnie przyjęte rozstrzygnięcia ustawowe, dotyczące chociażby górnej granicy zdolności człowieka do pracy⁵.

5.2. Ludność aktywna zawodowo w wieku 15 lat i więcej według BAEL

Główny Urząd Statystyczny od 1992 r. w oparciu o Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności Polski (BAEL) publikuje co kwartał dane o sytuacji na rynku pracy. Metodologia badania, a także wyznaczania podstawowych kategorii na rynku pracy (pracujących, bezrobotnych, biernych zawodowo), jak i podstawowych wskaźników (m.in. stopy bezrobocia) oparta jest na zaleceniach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) i EUROSTAT. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności przeprowadzane jest metodą reprezentacyjną, co umożliwia uogólnianie wyników badania na populację generalną. Od IV kwartału 1999 roku BAEL prowadzony jest w sposób ciągły. Oznacza to, że w każdym z 13 tygodni⁶ danego kwartału ankieterzy odwiedzają określoną liczbę (aktualnie 4260) losowo wybranych mieszkań i zbierają dane o aktywności ekonomicznej w tygodniu poprzednim. Badaniem objęte są wszystkie osoby w wieku 15 lat i więcej, zamieszkałe w wylosowanych mieszkaniach. Próbkę mieszkań przeznaczonych do odwiedzin jest zmieniana z tygodnia na tydzień.

Zasoby pracy zgodnie z metodologią BAEL można podzielić na następujące grupy: pracujący, bezrobotni i bierni zawodowo. Do pierwszej grupy⁷ zalicza się osoby w wieku 15 lat i więcej, które w okresie badanego tygodnia wykonywały przez co najmniej 1 godzinę pracę przynoszącą zarobek lub dochód tzn. były zatrudnione w charakterze pracownika najemnego, pracowały we własnym (lub dzierżawionym) gospodarstwie rolnym lub prowadziły własną działalność gospodarczą poza rolnictwem, pomagały (bez wynagrodzenia) w prowadzeniu rodzinnego gospodarstwa rolnego lub rodzinnej działalności gospodarczej poza rolnictwem; miały pracę, ale jej nie wykonywały z powodu choroby, urlopu macierzyńskiego lub wypoczynkowego lub z innych powodów, przy czym długość przerwy w pracy wynosiła do 3 miesięcy, powyżej 3 miesięcy, ale osoby te były pracownikami najemnymi i w tym czasie otrzymywały co najmniej 50% dotychczasowego wynagrodzenia. Zasób bezrobotnych definiowany jest jako osoby w wieku 15–74 lata, które spełniają jednocześnie trzy warunki: w okresie badanego tygodnia nie były osobami pracującymi; aktywnie poszukiwały pracy,

⁵ Ł. Pietrych, P. Stolarczyk (2015), *Charakterystyka niewykorzystanych zasobów pracy w Polsce z uwzględnieniem czasu pozostawiania bez zatrudnienia*, [w:] *Ekonomia XXI wieku*, 2(6), s. 30.

⁶ Stosowane obecnie w BAEL pojęcie kwartału różni się nieco od kwartału kalendarzowego: każdy kwartał w BAEL liczy 13 tygodni i jego początek wypada zawsze w poniedziałek, np. IV kwartał 2017 r. – trwał od 2 października do 31 grudnia 2017 roku.

⁷ Według metodologii BAEL.

tn. podjęły konkretne działania w ciągu 4 tygodni (wliczając jako ostatni – tydzień badany), aby znaleźć pracę; były gotowe (zdolne) podjąć pracę w okresie: według BAEL – w ciągu dwóch tygodni następujących po tygodniu badanym. Do bezrobotnych zostały zaliczone także osoby, które nie poszukiwały pracy, ponieważ miały pracę załatwioną i oczekiwały na jej rozpoczęcie przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące oraz dodatkowy warunek w BAEL – były gotowe ją podjąć⁸.

Ostatnią grupę stanowią bierni zawodowo – są to osoby w wieku 15 lat i więcej, które nie zostały zaklasyfikowane jako pracujące lub bezrobotne, które w badanym tygodniu: nie pracowały, nie miały pracy i jej nie poszukiwały; nie pracowały, poszukiwały pracy, ale nie były gotowe do jej podjęcia w okresie w ciągu dwóch tygodni następujących po tygodniu badanym; nie pracowały i nie poszukiwały pracy, ponieważ miały pracę załatwioną i oczekiwały na jej rozpoczęcie w okresie dłuższym niż 3 miesiące, do 3 miesięcy, ale nie były gotowe tej pracy podjąć (dodatkowy warunek w BAEL). Wśród biernych zawodowo wyróżnia się grupę zniechęconych, do której należą osoby nieposzukujące pracy, ponieważ są przekonane, że jej nie znajdą⁹. Te trzy grupy, zsumowane tworzą zasoby pracy.

Ludność aktywna zawodowo stanowiła w I kwartale 2018 r. 56,0%¹⁰ ludności w wieku 15 lat i więcej. **Liczba pracujących wyniosła 16344 tys., a bezrobotnych 709 tys.**

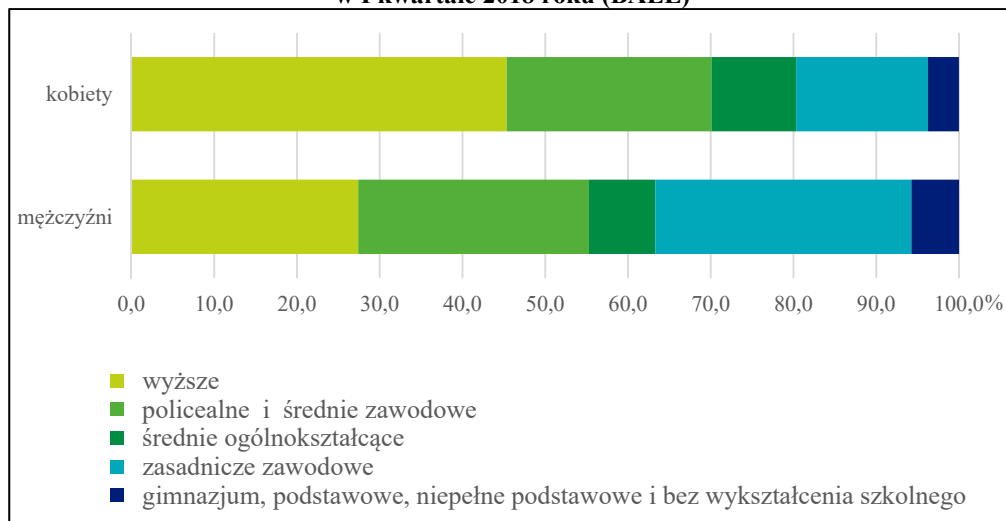
W I kwartale 2018 r. wśród osób pracujących zdecydowaną większość stanowiły osoby w wieku produkcyjnym – 96,1%. Wówczas było to 15703 tys. pracujących. Liczba ta w porównaniu z ubiegłym kwartałem zmalała nieznacznie, bo o 0,3%. W skali roku wzrosła o 0,4%. Wśród ogółu pracujących nadal przeważali mężczyźni. Stanowili oni 55,0% ogółu pracujących. Biorąc pod uwagę miejsce zamieszkania, największą liczbę pracujących odnotowano w miastach (60,3% populacji pracujących).

Uwzględniając poziom wykształcenia pracujących w I kwartale 2018 r., zauważyć można, że najliczniejszą grupę stanowiły osoby z wykształceniem wyższym (24,2%). Przedstawione na wykresie 5.1 dane wskazują, że udział osób z takim wykształceniem w populacji kobiet był znacznie wyższy niż u mężczyzn, tj. 45,3% wobec 27,4%. Wśród pracujących mężczyzn najwięcej osób posiadało wykształcenie zasadnicze zawodowe – 31,0%. W gronie kobiet znajdowało się tylko 15,9% osób z takim wykształceniem.

⁸ Według metodologii BAEL.

⁹ Według BAEL.

¹⁰ Jest to tzw. współczynnik aktywności zawodowej.

Wykres 5.1. Pracujący według płci i poziomu wykształcenia w I kwartale 2018 roku (BAEL)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W I kwartale 2018 r. w charakterze pracowników najemnych¹¹ pracowało 13112 tys. osób, co stanowiło 80,2% ogółu pracujących. Osób pracujących na własny rachunek było 2877 tys. (17,6% ogółu pracujących), a pomagających członków rodzin 355 tys. (2,2% populacji pracujących). Wśród ogółu pracujących 1193 tys. osób było zatrudnionych na czas określony. Częściej z takiej formy zatrudnienia korzystały kobiety. Stanowiły one 64,4% zatrudnionych na czas określony.

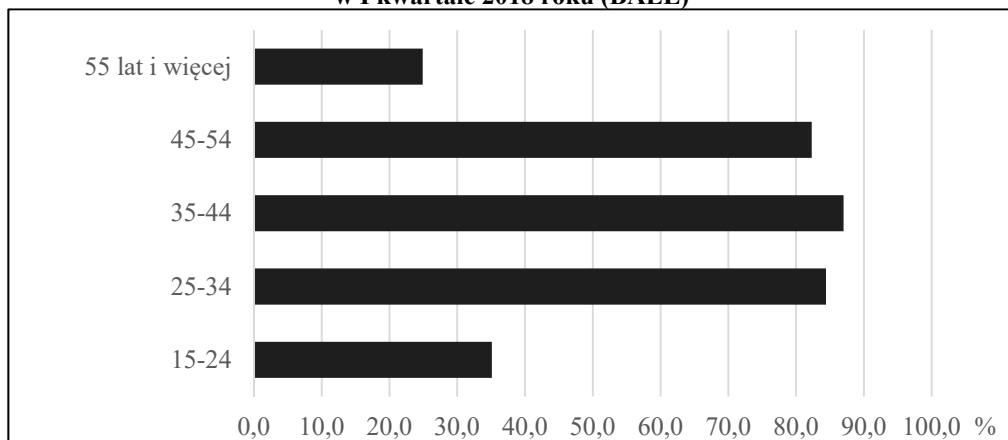
Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15 lat i więcej w I kwartale 2018 r. wyniósł 56,0% i w porównaniu z poprzednim kwartałem nie zmienił się, a w skali roku zmalał o 0,2 p. proc. Wśród osób w wieku produkcyjnym wartość współczynnika wyniosła tyle samo co w poprzednim kwartale, czyli 75,9%. W skali roku wzrósł on o 0,4 p. proc. Podobnie jak w przypadku wskaźnika zatrudnienia¹², wyraźnie wyższy współczynnik aktywności zawodowej występuje w populacji mężczyzn (64,5%) niż kobiet (48,2%). Przy uwzględnieniu wieku aktywnych zawodowo można zauważyć, że najwyższe wartości współczynnika wystąpiły wśród osób w wieku 25–54 lata (wyk. 5.2). W przypadku osób aktywnych zawodowo w wieku 15–24 lat wartość współczynnika wyniosła 35,1%.

¹¹ Pracownik najemny to osoba zatrudniona w jednostkach publicznych lub u pracodawcy prywatnego. Do pracowników najemnych zaliczamy również osoby wykonujące pracę nakładczą oraz uczniów, z którymi zakłady pracy lub osoby fizyczne zawarły umowę o naukę zawodu lub przyuczenie do określonej pracy, (jeżeli otrzymują wynagrodzenie).

¹² Udział pracujących w ogólnej liczbie ludności.

W grupie wiekowej 55 i więcej lat współczynnik wyniósł jeszcze mniej, tj. 24,9%.

Wykres 5.2. Współczynnik aktywności zawodowej według grup wieku w I kwartale 2018 roku (BAEL)

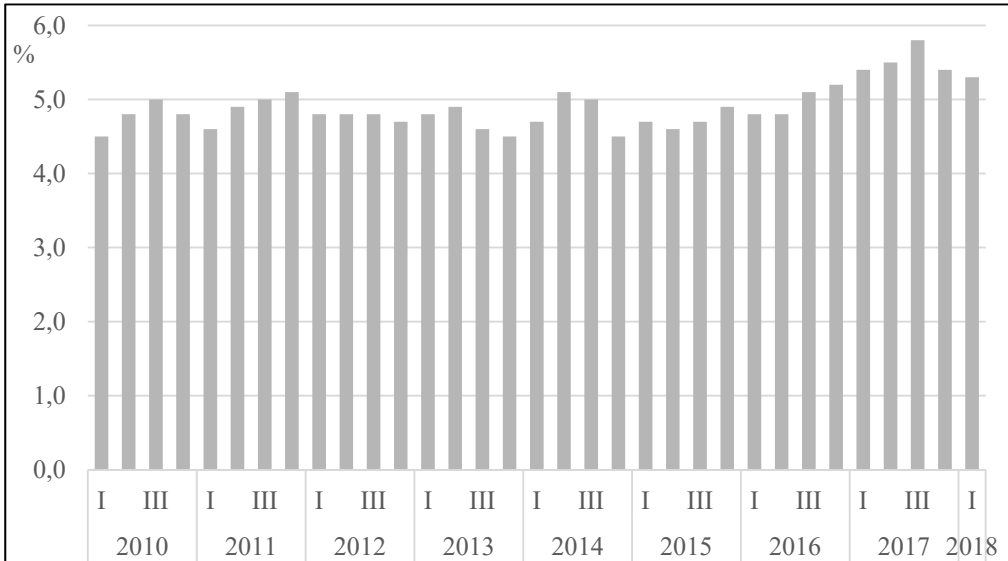


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z danych GUS wynika, że od 1995 roku systematycznie rośnie liczba osób w wieku 65 lat i więcej. Na przestrzeni 22 lat populacja tych osób zwiększyła się o 2185 tys. osób. Systematyczne starzenie się ludności nie pozostaje bez wpływu na podaż pracy.

Dane GUS wyraźnie wskazują, że wzrastają wskaźniki obciążenia demograficznego. W 2017 r. na każde 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 29 osób w wieku przedprodukcyjnym i 33 osoby w wieku poprodukcyjnym, podczas gdy w 2010 r. było to odpowiednio 29 i 26 osób. Oznacza to, że potencjalne zasoby, które będą wchodziły na rynek pracy, są mniejsze niż zasoby, które z niego wychodzą, czyli wkraczają w wiek emerytalny. Obecnie aktywnych zawodowo wśród osób w wieku 65 lat i więcej jest około 5% (wyk. 5.3.).

Analizując aktywność zawodową osób starszych począwszy od 2010 r., można zauważyć, że obecnie współczynnik aktywności zawodowej tej grupy ludności jest wyższy niż przed laty. W I kwartale 2010 r. wynosił on 4,5%, było to o 0,8 p. proc. mniej niż w analogicznym okresie 2018 roku. Aktywność zawodowa osób starszych wzrosła zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn. W I kwartale 2018 r. wartość liczbowa współczynnika wśród mężczyzn wyniosła 8,5%; było to o 1,4 p. proc. więcej niż w I kwartale 2010 roku. W przypadku kobiet omawiany współczynnik w I kwartale 2018 r. w tej grupie wiekowej wyniósł 3,2%, czyli o 0,2 p. proc. więcej niż w analogicznym okresie 2010 roku.

Wykres 5.3. Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 65 lat i więcej

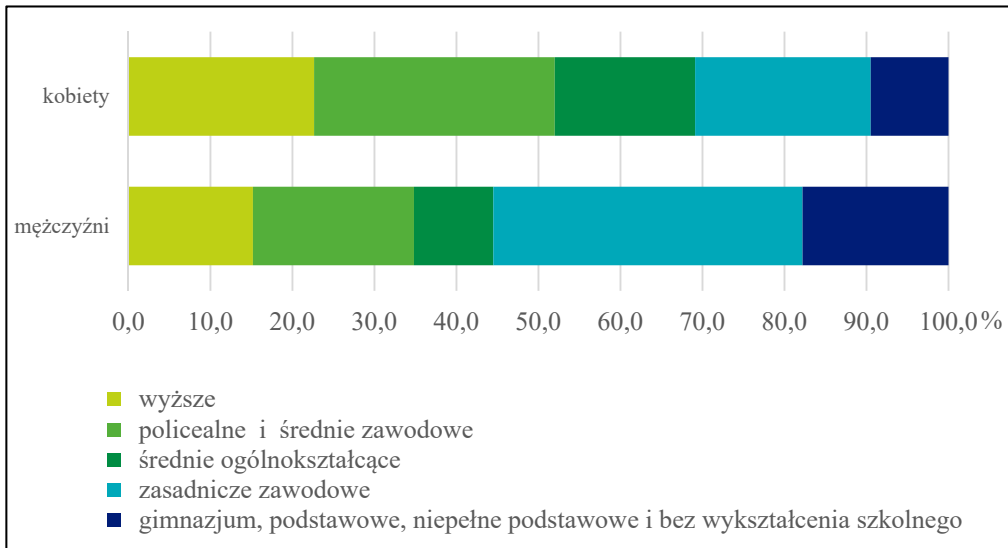
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Aktywność zawodowa kształtowana jest przez mechanizmy rynkowe. Popyt na pracę określa zapotrzebowanie pracodawców (przedsiębiorstw i gospodarstw domowych) na pracę. Podaż pracy wyrażana jest natomiast poprzez liczbę osób, które chcą pracować. Grupę aktywnych zawodowo chętnych do podjęcia pracy obrazuje populacja bezrobotnych.

Od kilku lat populacja bezrobotnych maleje. W I kwartale 2018 r. liczyła ona 709 tys. osób. W stosunku do poprzedniego kwartału bezrobotnych było mniej o 60 tys. (tj. o 7,8%). W skali roku również odnotowano spadek, wyniósł on 217 tys. (tj. 23,4%). Wśród bezrobotnych nadal większy udział mają mężczyźni. W I kwartale 2018 r. stanowili oni 53,9% ogółu bezrobotnych. Niezmiennie wśród osób bezrobotnych większość stanowią mieszkańcy miast — ich udział w populacji w I kwartale 2018 roku wyniósł 53,4%.

Uwzględniając podział bezrobotnych według poziomu wykształcenia (wyk. 5.4.) w I kwartale 2018 r. zauważyć można, że najliczniejszą grupę stanowiły osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (30,2%). Biorąc pod uwagę płeć, najwięcej bezrobotnych kobiet miało wykształcenie policealne i średnie zawodowe. Wśród mężczyzn zaś najliczniejszą grupą wśród bezrobotnych były osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (37,7%). Warto zwrócić również uwagę na różnice w liczbie osób bezrobotnych z wykształceniem wyższym według płci. Wśród kobiet grupa ta stanowiła 22,6% ogółu, natomiast u bezrobotnych mężczyzn udział osób z takim wykształceniem był znacznie niższy i wyniósł 15,2%.

Wykres 5.4. Bezrobotni według płci i poziomu wykształcenia w I kwartale 2018 roku (BAEL)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przy uwzględnieniu wieku można zauważyć, że w I kwartale 2018 r. najliczniejszą zbiorowość bezrobotnych stanowiły osoby w wieku 25–34 lata. Było ich 207 tys. Bezrobotni nadal najczęściej poszukiwali pracy poprzez przeglądanie ogłoszeń w prasie, z tej metody poszukiwania pracy skorzystało 560 tys. osób. Poprzez krewnych i znajomych pracy poszukiwało 459 tys. osób, a w biurach pracy¹³ 441 tys.

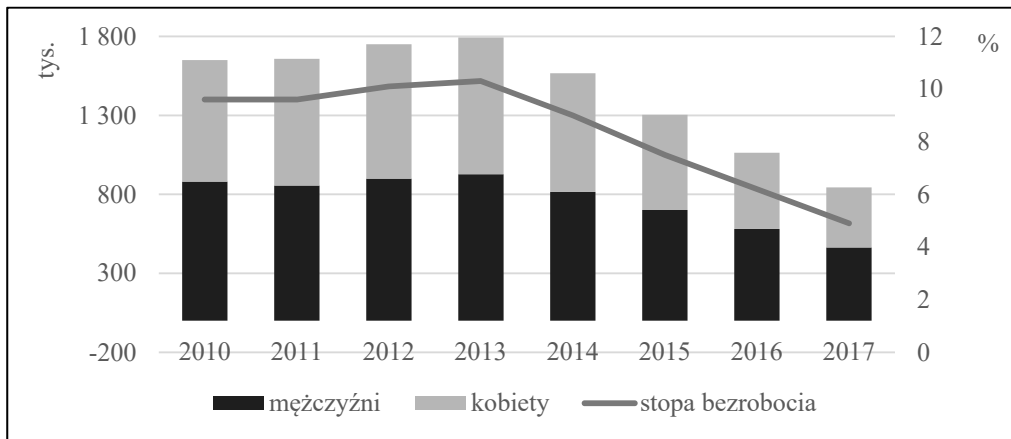
Podstawową miarą bezrobocia jest stopa bezrobocia, którą oblicza się jako udział bezrobotnych w populacji ludności aktywnej zawodowo. W I kwartale 2018 r. stopa bezrobocia według BAEL wyniosła 4,2% i była to najniższa wartość od początku prowadzenia tego badania. Wskaźnik ten cechowały identyczne kierunki zmian co liczbę osób bezrobotnych¹⁴. W porównaniu z poprzednim kwartałem natężenie bezrobocia zmniejszyło się 0,2 p. proc oraz w większym stopniu w skali roku, tj. spadek o 1,2 p. proc. Obniżenie stopy bezrobocia w odniesieniu do I oraz IV kwartału 2017 roku nastąpiło we wszystkich analizowanych subpopulacjach (z uwzględnieniem płci i miejsca zamieszkania).

¹³ Odpowiedź „biura pracy” uwzględniała odpowiedzi „powiatowy urząd pracy” i „prywatne biuro pośrednictwa pracy”.

¹⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2017 roku*, 2018 (https://stat.gov.pl/.../aktywnosc_ekonomiczna_ludnosci_polski_4_kwartal_2017.pdf – data dostępu: 27.06.2018).

Analizując dane w rocznej perspektywie, zgodnie z metodologią BAEL w 2017 r. stopa bezrobocia w Polsce wyniosła 4,9%. Jak wskazują dane na wykresie 5.5. regularny spadek stopy bezrobocia obserwuje się od 2013 r., kiedy to wyniosła ona 10,3%. **W 2017 r. populacja osób bezrobotnych liczyła 844 tys.** i zmniejszyła się w stosunku do poprzedniego roku o 219 tys. osób, i o blisko 950 tys. osób względem trudnego 2013 roku. Pod względem rozkładu stopy bezrobocia Polska jest mocno zróżnicowana wewnątrz.

Wykres 5.5. Aktywni zawodowo bezrobotni oraz stopa bezrobocia według BAEL

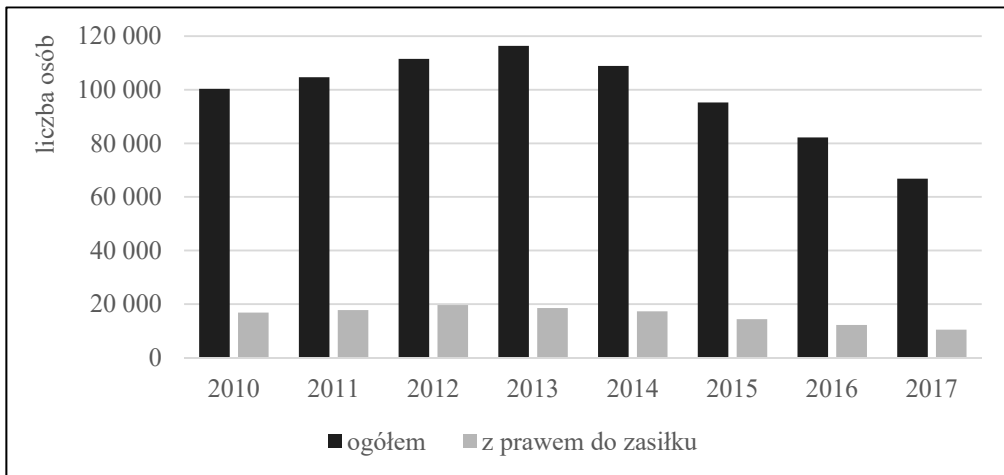


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

5.3. Niepełnosprawni bezrobotni zarejestrowani w urzędzie pracy

Uczestnictwo osób niepełnosprawnych w rynku pracy można rozpatrywać w kontekście ekonomicznym i pozaekonomicznym. Analogicznie do ogólnej sytuacji na rynku pracy w analizowanym okresie (2010–2017) w Polsce, w 2013 r. liczba niepełnosprawnych bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie pracy była największa i wyniosła 116,3 tys. osób, co stanowiło 5,4% ogółu bezrobotnych zarejestrowanych. Od tego roku liczba niepełnosprawnych zarejestrowanych systematycznie maleje, lecz w związku z szybciej malejącą liczbą bezrobotnych zarejestrowanych ogółem ich udział w tej populacji rośnie. W 2017 r. udział osób bezrobotnych zarejestrowanych w ogólnej liczbie bezrobotnych wyniósł bowiem 6,2%. Liczba bezrobotnych niepełnosprawnych zarejestrowanych w 2017 r. wyniosła 66 827 osób – stanowili oni zatem potencjalne wolne zasoby pracy. Również od 2013 r. maleje liczba bezrobotnych zarejestrowanych z prawem do zasiłku – ich liczba zmniejszyła się z 18,5 tys. do 10,5 tys. w 2017 roku (wyk. 5.6.).

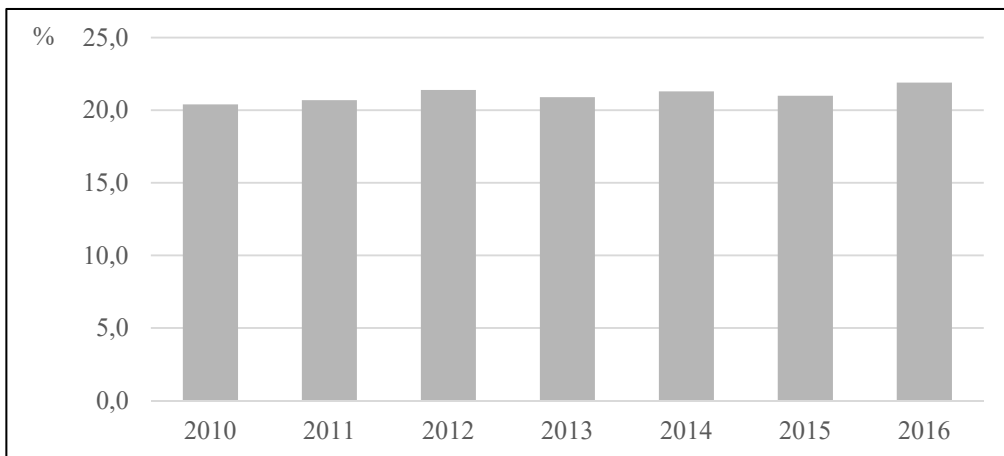
Wykres 5.6. Niepełnosprawni bezrobotni zarejestrowani w urzędzie pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W Polsce w 2016 r.¹⁵ wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (wyk. 5.7.) wyniósł 21,9%. Zbiorowość ta obliczona została jako udział pracujących niepełnosprawnych w wieku 16–64 lata w ogólnej liczbie ludności niepełnosprawnej w tym wieku. Oznacza to zatem, że blisko co piąty niepełnosprawny przepracował w badanym tygodniu minimum jedną godzinę. Od 2010 r. wartość tego wskaźnika oscylowała wokół 20%, nigdy nie przekraczając wartości 22%

Wykres 5.7. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16–64 lata



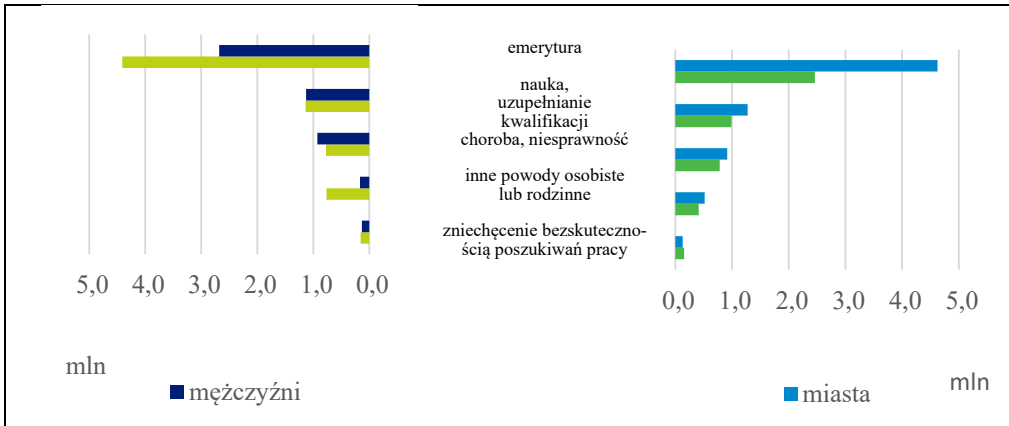
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

¹⁵ Dane za 2017 r. jeszcze niedostępne.

5.4. Ludność bierna zawodowo w wieku 15 lat i więcej według BAEL

W sytuacji zmniejszania się bezrobocia i zasobów pracy problemem staje się deficyt rąk do pracy. Jednym ze sposobów zwiększenia podaży pracy może być aktywizacja biernych zawodowo. W I kwartale 2018 r. ich populacja liczyła 13405 tys. osób i stanowiła 44,0% ogółu ludności w wieku 15 lat i więcej. W porównaniu z poprzednim kwartałem przybyło 3 tys. biernych zawodowo, w skali roku wartość ta pozostała bez zmian. Grupa biernych zawodowo kobiet liczyła 8234 tys. osób (61,4% ogółu), z czego 34,8% z nich było w wieku produkcyjnym. Populacja biernych zawodowo mężczyzn wyniosła 5171 tys. osób, gdzie 45,3% osób było w wieku produkcyjnym. Uwzględniając poziom wykształcenia wśród biernych zawodowo kobiet przeważało wykształcenie co najwyżej gimnazjalne (34,0%). Wysoki był też udział kobiet z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym (20,8% ogółu), a także zasadniczym zawodowym (19,9%). Podobnie jak w przypadku kobiet, bierni zawodowo mężczyźni w większości posiadali wykształcenie gimnazjalne i niższe (34,8% ogółu) oraz zasadnicze zawodowe (31,1%).

Wykres 5.8. Bierni zawodowo według przyczyn bierności, płci i miejsca zamieszkania w I kwartale 2018 r. według BAEL



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

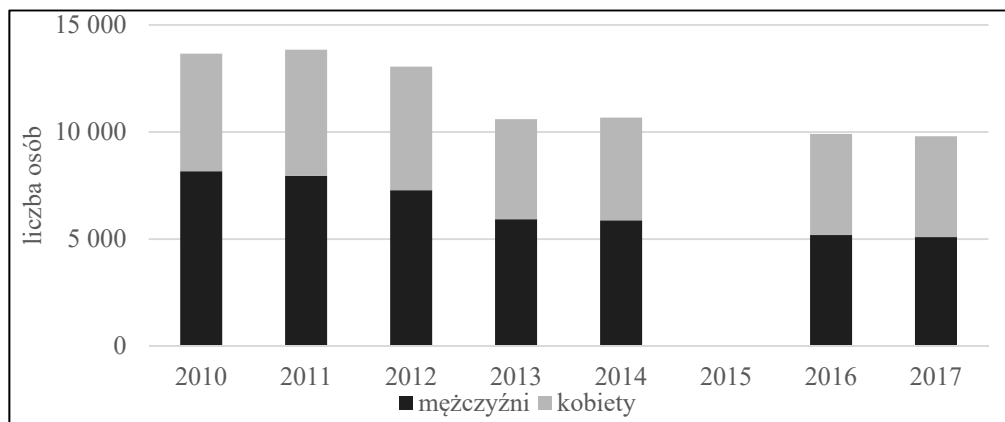
Możliwości i zakres aktywizacji związane są z przyczynami bierności (wyk. 5.8.). Najczęściej występującą od lat przyczyną bierności zawodowej w Polsce jest emerytura. W I kwartale 2018 r. powód ten wskazało 7086 tys. osób. W podziale na płeć wartości te wyniosły odpowiednio 4408 tys. dla kobiet oraz 2679 tys. u mężczyzn. Poza emeryturą bierni zawodowo nieposzukujący pracy, jako najczęstszą przyczynę nieposzukiwania wymieniali naukę i uzu-

pełnianie kwalifikacji (2266 tys. osób) oraz chorobę i niesprawność (1700 tys. osób). Osób zniechęconych bezskutecznością poszukiwań pracy¹⁶ było natomiast 286 tys. Uwzględniając płeć, największe dysproporcje występują wśród osób nieposzukujących pracy z innych powodów osobistych i rodzinnych. Udział kobiet w tej grupie wyniósł aż 82,3%.

5.5. Imigranci i cudzoziemcy

W obliczu niedoboru krajowych zasobów pracy jednym z podstawowych celów polityki migracyjnej Polski jest uzupełnianie istniejących niedoborów kadrowych imigrantami zainteresowanymi świadczeniem pracy w Polsce. Wśród nich ważną grupę stanowią Polacy przebywający za granicą. W 2017 r. do Polski przybyło 9801 imigrantów z polskim obywatelstwem, było to o 28,3% mniej niż w 2010 roku. Biorąc pod uwagę strukturę tej grupy według płci, odnotowano spadek przybywających z zagranicy mężczyzn jak i kobiet – odpowiednio o 37,6% i 14,3%. W grupie imigrantów z polskim obywatelstwem w latach 2010–2017 zauważyć można spadek udziału mężczyzn (wyk. 5.9.). W 2017 r. do Polski wróciło 5094 mężczyzn, i było to o 8,2% więcej niż kobiet. W 2010 r. różnica ta była większa i wyniosła 48,7%. Wówczas odnotowano powrót 8169 mężczyzn i 5494 kobiet z polskim obywatelstwem.

Wykres 5.9. Imigranci z obywatelstwem polskim według płci¹⁷



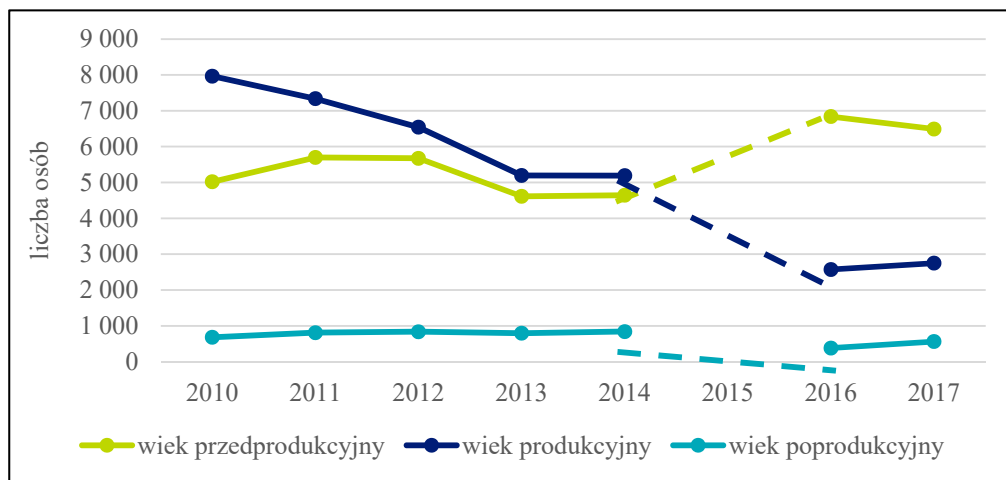
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

¹⁶ Odpowiedź „zniechęcenie bezskutecznością poszukiwań pracy” obejmowała odpowiedzi „respondent jest przekonany, że nie znajdzie odpowiedniej pracy” i „respondent wyczerpał możliwości znalezienia pracy”.

¹⁷ Przyczyną rezygnacji z danych za 2015 rok jest ich niedostateczna jakość (brak kompletności).

Analizując strukturę imigrantów z polskim obywatelstwem według ekonomicznych grup wieku, można zauważyć znaczące zmiany na przestrzeni ostatnich lat (wyk. 5.10.). Obecnie najliczniejsze w tej grupie są osoby w wieku przedprodukcyjnym (14 lat i mniej), a jeszcze w 2010 r. były to osoby w wieku produkcyjnym (kobiety w wieku 15–59 lat, a mężczyźni w wieku 15–64 lat). W 2017 roku wśród osób w wieku przedprodukcyjnym dominowały dzieci w wieku do 4 lat – było ich 4981, co stanowiło 50,8% przybyłych z zagranicy osób z polskim obywatelstwem. Populacja przybyłych do Polski Polaków w wieku produkcyjnym wyniosła natomiast 2749 osób. Było to aż o 65,5% mniej niż w 2010 r. W przypadku kobiet różnica ta wyniosła 54,6%, a wśród mężczyzn 70,6%. Udział osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie imigrantów z polskim obywatelstwem (kobiety w wieku od 60 lat, mężczyźni od 65 lat) utrzymuje się mniej więcej na tym samym poziomie. W 2017 r. osoby w tym wieku stanowiły 5,7% wszystkich imigrantów z polskim obywatelstwem, a w 2010 r. 5,0%.

Wykres 5.10. Imigranci z obywatelstwem polskim według ekonomicznych grup wieku¹⁸



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

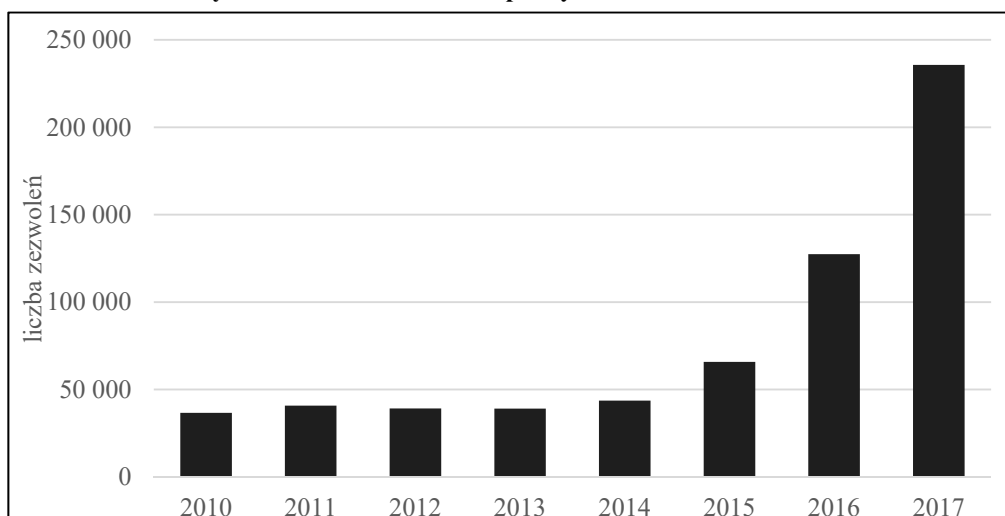
Liczną grupą, która obecnie „zasila” rynek pracy w Polsce są cudzoziemcy. Każdy cudzoziemiec, który na mocy przepisów nie jest zwolniony z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę w Polsce, chcący podjąć zatrudnienie na terytorium Polski, musi posiadać odpowiednie zezwolenie. Stroną postępowania administracyjnego jest pracodawca, co oznacza, że o wydanie zezwolenia wnio-

¹⁸ Przyczyną rezygnacji z danych za 2015 r. jest ich niedostateczna jakość (brak kompletności).

skuje pracodawca, który ma zamiar zatrudnić obcokrajowca, nie sam cudzoziemiec. Zezwolenie na pracę jest wydawane na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata i może być przedłużone.

Liczba zezwoleń wydawanych na pracę cudzoziemców w Polsce systematycznie rośnie – zarówno w kraju, jak i we wszystkich województwach (wyk. 5. 11.). W 2017 r. wydano 235,6 tys. zezwoleń na pracę cudzoziemców w Polsce. Było to prawie dwukrotnie więcej niż w 2016 r. (o 108,2 tys.) oraz ponad sześciokrotnie więcej niż w 2010 r. (o 199,0 tys.).

Wykres 5.11. Zezwolenia na pracę cudzoziemców w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wśród wydanych zezwoleń na pracę cudzoziemców w 2017 r. zdecydowana większość (74,0%) dotyczyła mężczyzn. Coraz więcej zezwoleń na pracę udzielanych jest we wszystkich województwach. Wydawane są one najczęściej dla obywateli Ukrainy. Ponad 80% cudzoziemców, którym udzielono zgody na pracę w Polsce, posiadało paszport tego państwa.

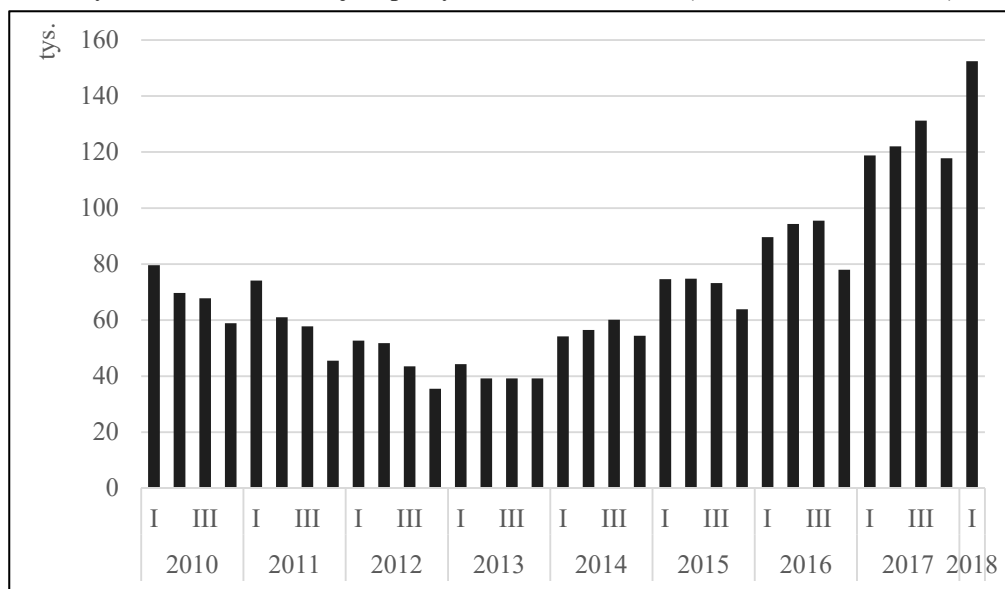
Cudzoziemcy, dla których pracodawcy uzyskali zgodę na pracę w Polsce w 2017 r. według klasyfikacji zawodów i specjalności pracowali głównie jako: robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy (30,6%), pracownicy wykonujący prace proste (28,3%) oraz operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń (21,5%). Z punktu widzenia kształtowania się przyszłej sytuacji na polskim rynku pracy z udziałem cudzoziemców ważna jest kwestia ewentualnej komplementarności

bądź też substytucyjności cudzoziemskich zasobów pracy względem zasobów rodzimych¹⁹.

5.6. Wolne miejsca pracy, oferty pracy

W końcu I kwartału 2018 r. liczba wolnych miejsc pracy w podmiotach zatrudniających co najmniej 1 osobę wynosiła 152,4 tys. i była wyższa niż w IV kwartale 2017 r. o 34,6 tys., tj. o 29,4%. W porównaniu z I kwartałem 2017 r. liczba wolnych miejsc pracy była wyższa o 33,6 tys., tj. o 28,3%.

Wykres 5.12. Wolne miejsca pracy w latach 2010–2018 (stan w końcu kwartału)



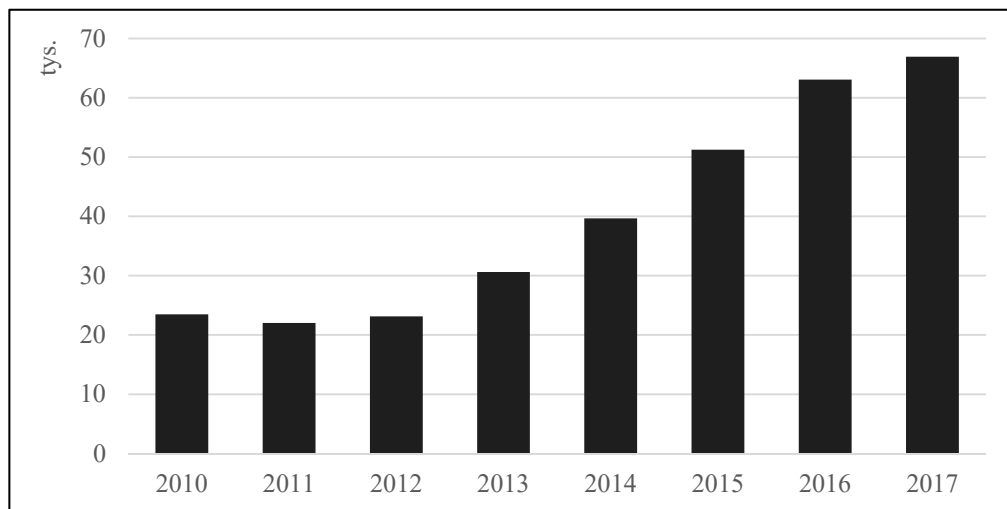
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

¹⁹ Kwestie te podejmowane były m.in. przez: G.J. Borjas (1990), *Friends or strangers. The impact of immigrants on the U.S. economy*, Basic Books, New York; G.J. Borjas (2002), *The labor demand curve is downward sloping: reexamining the impact of immigration on the labor market*, [w:] *The Quarterly Journal of Economics* 118/4, s. 23–44; M. J. Piore (1979), *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge; R.M. Friedberg, J. Hunt (1995), *The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth*, [w:] *Journal of Economic Perspectives* 9/2, s. 23–44; D. Pope, G. Withers (1993), *Do Migrants Rob Jobs? Lesson of Australian History, 1861–1991*, [w:] *The Journal of Economic History* 53/4, s. 719–742.

Z analizy szeregu danych wynika, że w latach 2010–2013 wolne miejsca pracy koncentrowały się głównie w I kwartale danego roku (wyk. 5.12.). W kolejnych latach nie występuje podobna cykliczność, jednak zauważa się, że najczęściej wolnych miejsc pracy zanotowano w końcu II lub III kwartału (lata 2014–2017). Ponadto z przeglądu szeregu danych wynika, że od 2014 r. liczba wolnych miejsc pracy systematycznie w ujęciu kwartalnym (I–III kwartał) i rocznym wzrasta. Wyjątek stanowi IV kwartał każdego roku, kiedy to liczba wolnych miejsc pracy względem kwartału poprzedzającego była zawsze mniejsza.

Analiza liczby ofert pracy²⁰ zgłoszonych przez pracodawców do powiatowego urzędu pracy w latach 2010–2017 wskazuje, że na ich dość regularny przyrost (w 2010 i 2011 r. liczba ofert pracy ukształtowała się na bardzo zbliżonym poziomie – w 2010 roku było ich o 1,5 tys. więcej niż rok później). W 2017 r. pracodawcy zgłosili do urzędów pracy 66,9 tys. ofert pracy, tj. o 3,9 tys. ofert więcej niż przed rokiem i o 43,4 tys. więcej niż w 2010 roku. Największy przyrost liczby ofert pracy nastąpił między rokiem 2014 a 2015 – wówczas ich liczba wzrosła o 11,6 tys. (wyk. 5.13.).

Wykres 5.13. Oferty pracy w latach 2010–2017 (stan w dniu 31 XII)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

²⁰ Oferty pracy (wolne miejsca pracy i miejsca aktywizacji zawodowej) – jest to zgłoszone przez pracodawców do powiatowego urzędu pracy: co najmniej jedno wolne miejsce zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (tj. wykonywanie pracy lub świadczenia usług na podstawie umów cywilnoprawnych), w określonym zawodzie lub specjalności w celu uzyskania pomocy w znalezieniu odpowiedniego pracownika; miejsce aktywizacji zawodowej, przyjęte do realizacji, takiego jak staż, przygotowanie zawodowe dorosłych, praca społecznie użyteczna (za: Główny Urząd Statystyczny (2018), *Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2018 r.* Warszawa; Główny Urząd Statystyczny (2008), *Zasady metodyczne statystyki rynku pracy i wynagrodzeń*, Warszawa).

5.7. Podsumowanie

Obecnie na polskim rynku pracy przeważa popyt na pracę nad podażą rąk do pracy. Pracodawcy mają coraz większe kłopoty ze znalezieniem pracowników. Przeanalizowane tendencje kształtowania się zasobów pracy wskazują, że niższy zasób pracowników oraz rosnące niedobory kadrowe w wyniku niekorzystnych zmian demograficznych oraz obniżenia wieku emerytalnego nadal będą charakteryzowały polski rynek pracy. W rezultacie będzie rósł popyt na pracowników z zagranicy. W obliczu tej sytuacji niepokojące są prognozy Instytutu Ekonomicznego NBP, które wskazują, że nawet przy realistycznych scenariuszach imigracji do Polski, nie jest możliwe, by wpływ imigracji zniwelował ubytek w podaży pracy wywołany starzeniem się społeczeństwa. Zaprezentowane wyniki wskazują, że pomimo zmniejszania się wielkości podaży pracy – wciąż pozostaje znacząca część zasobów, które można wykorzystać. Największe rezerwy aktywności są obecne wśród osób w wieku poprodukcyjnym oraz w najmłodszych grupach wieku (15–24) dopiero wchodzących na rynek pracy, bezrobotnych oraz biernych zawodowo (głównie z powodu pobierania emerytury oraz nauki i uzupełniania kwalifikacji). Koniecznym zatem staje się monitorowanie popytu na pracę w poszczególnych sekcjach i grupach zawodów oraz zwrócenie szczególnej uwagi na cudzoziemców z krajów trzecich posiadających specyficzne i pożądane przez pracodawców kwalifikacje.

Bibliografia

- Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2017 roku*, (2018), Główny Urząd Statystyczny (https://stat.gov.pl/.../aktywnosc_ekonomiczna_ludnosci_polski_4_kwartal_2017.pdf – data dostępu 27.06.2018).
- Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2018 r.*, (2018), Główny Urząd Statystyczny (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobocie-rejestrowane-i-kwartal-2018-roku,3,32.html> - data dostępu 27.06.2018).
- Borjas G. J. (1990), *Friends or strangers. The impact of immigrants on the U.S. economy*, Basic Books, New York.
- Borjas G. J. (2002), *The labor demand curve is downward sloping: reexamining the impact of immigration on the labor market*, [w:] *The Quarterly Journal of Economics* 118/4, s. 23–44.
- Friedberg R. M., Hunt J. (1995), *The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth*, [w:] *Journal of Economic Perspectives* 9/2, s. 23–44.
- Gradzewicz M., Sączuk K., Strzelecki P., Tyrowicz J., Wyszyński R., *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2016*, 2016 (http://www.nbp.pl/publikacje/arp/raport_2016.pdf – data dostępu 27.06.2018)

- Niewykorzystane potencjalne zasoby pracy (na podstawie BAEL)*, (2011), Główny Urząd Statystyczny (<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/niewykorzystane-potencjalne-zasoby-pracy,10,1.html>) – data dostępu: 27.06.2018).
- Pietrych Ł., Stolarczyk P. (2015), *Charakterystyka niewykorzystanych zasobów pracy w Polsce z uwzględnieniem czasu pozostawania bez zatrudnienia*, [w:] *Ekonomia XXI wieku*, 2(6), s. 30.
- Piore M. J. (1979), *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pope D., Withers G. (1993), *Do Migrants Rob Jobs? Lesson of Australian History, 1861–1991*, [w:] *The Journal of Economic History* 53/4, s. 719–742.
- Zasady metodyczne statystyki rynku pracy i wynagrodzeń* (2008), Główny Urząd Statystycznym, (https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Zasady_metodyczne_stat_ryнку_pracy_i_wynagrodzen.pdf) – data dostępu: 27.06.2018).

Dr Paweł STRZELECKI

Instytut Statystyki i Demografii

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

6. Potencjalne zasoby pracy – wnioski na podstawie analizy przepływów na rynku pracy

6.1. Wprowadzenie

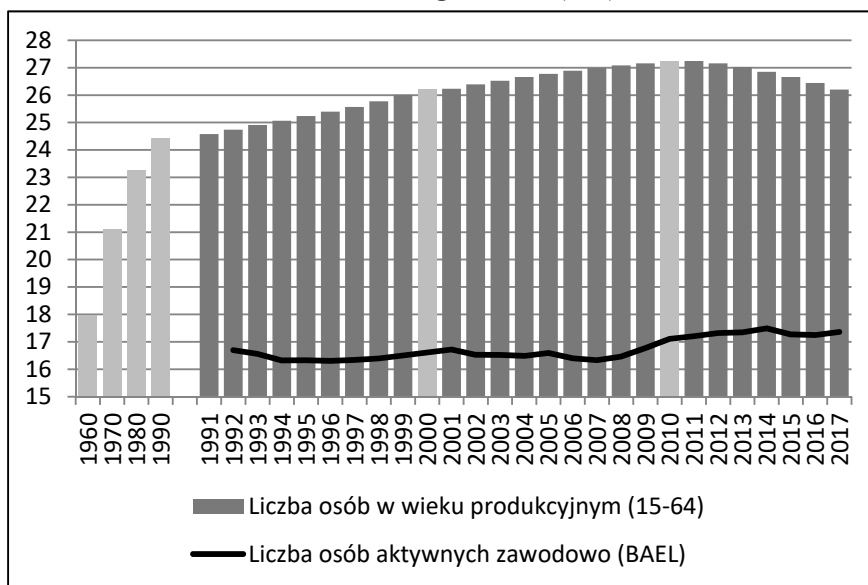
W ciągu ostatnich kilka lat dokonała się historyczna zmiana dotycząca trendów na polskim rynku pracy. Starzenie się ludności spowodowało, że liczba Polaków w wieku produkcyjnym od 2012 r. stopniowo się zmniejsza. Dodatkowo utrzymuje się ujemne saldo migracji zagranicznych osób z polskim obywatelstwem. W efekcie kończy się okres tzw. „dywidendy demograficznej”, czyli pozytywnego oddziaływania zmian struktury ludności na podaż pracy i tym samym potencjału gospodarki Polski. W zaistniałej sytuacji coraz istotniejsze staje się pytanie: jakie mogą być skutki tego nowego zjawiska dla gospodarki oraz jakie rezerwy mogą zostać w przyszłości uruchomione, aby przeciwdziałać zjawisku spadku podaży pracy. Celem niniejszego opracowania jest pokazanie wyzwań związanych ze starzeniem się ludności w przyszłości oraz próba odpowiedzi na pytania o potencjalne, niewykorzystane zasoby pracy w polskiej gospodarce. Zasoby pracy postrzegane są bardzo często w sposób statyczny – jako pewna grupa osób w danym wieku (podejście demograficzne) lub pewna grupa osób aktywnych na rynku pracy (podejście ekonomiczne). W rzeczywistości na rynku pracy cały czas dokonują się zmiany. Niektóre osoby tracą pracę, niektóre osoby ją znajdują. Część osób z różnych powodów przestaje poszukiwać pracy lub przestaje mieć możliwość jej podjęcia, co w klasyfikacji GUS oznacza wykluczenie ich z zasobu pracy. Z drugiej strony na rynku pracy (jako znajdujące pracę lub poszukujące pracy) cały czas pojawiają się osoby, które w oficjalnych klasyfikacjach uznawane były za nieaktywne zawodowo lub nie należały do tzw. wieku produkcyjnego. Omawiane zjawiska mogą być opisane za pomocą tzw. przepływów na rynku pracy. Metoda ta była wielokrotnie stosowana w analizowaniu polskiego rynku pracy w różnych kontekstach jak na przykład w badaniu strukturalnych uwarunkowań bezrobocia w Polsce (Socha i Sztanderska 2000), analizie kreacji destrukcji miejsc pracy w polskiej gospodarce w cyklu koniunkturalnym

(Gradzewicz i Strzelecki 2011) czy analizie wpływu emigracji na rynek pracy (Budnik 2007). W niniejszym opracowaniu przepływy na rynku pracy są wykorzystane jako narzędzie pozwalające na dynamiczne ujęcie źródeł zmian podaży pracy w Polsce.

6.2. Dywidenda demograficzna i starzenie się ludności

Po drugiej wojnie światowej Polska doświadczała aż do roku 2012 trendu wzrostowego liczby ludności w wieku produkcyjnym (wyk. 6.1.). Od 2012 r. liczba osób w wieku produkcyjnym obniża się, co jest początkiem negatywnego wpływu struktury demograficznej ludności na podaż pracy. Łącznie w latach 2012–2017 liczba osób w wieku 15–64 lata zmniejszyła się już o ponad milion. W tym czasie dzięki wzrostowi współczynników aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym liczba osób aktywnych zawodowo nie tylko nie zmniejszyła się, ale wzrosła o ok. 150 tys. Zmiany demograficzne będą jednak coraz trudniejsze do skompensowania w przyszłości.

Wykres 6.1. Liczba osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata) a liczba aktywnych zawodowo według w Polsce (mln)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Według prognoz demograficznych negatywny wpływ zmian struktury ludności na podaż pracy będzie się nasilał się w ciągu najbliższych dekad.

Polska stanie zatem w obliczu trendów, które w dużej części krajów Europy Zachodniej są już obserwowane od kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu lat. Są one wynikiem relatywnie niskiej dzietności, która prowadzi do coraz mniejszej liczebności roczników wchodzących na rynek pracy. W przypadku Polski oraz innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej przemiany związane z obniżeniem się współczynników dzietności rozpoczęły się dopiero w latach 90. XX wieku i były znacznie bardziej gwałtowne niż w krajach Europy Zachodniej (Matysiak 2011a).

Początkowo zmiany te paradoksalnie pozytywnie wpływały na rynek pracy, gdyż doprowadziły do okresu tzw. „dywidendy demograficznej” (Bloom i in. 2003). Zjawisko to polega na czasowym wzroście w populacji udziału osób w wieku produkcyjnym w stosunku do udziału osób w wieku emerytalnym i dzieci. „Dywidenda demograficzna” była obserwowana w krajach, w których następował spadek dzietności, ale ze względu na inercję procesów demograficznych nie nastąpił jeszcze w tych krajach wzrost udziału osób w wieku emerytalnym. Skutkiem „dywidendy demograficznej” jest wzrost potencjału gospodarki – w strukturze ludności dominują wtedy osoby potencjalnie zdolne do pracy, a relatywnie niewielka liczba osób zależnych (dzieci i osób starszych) powoduje, że mogą być one intensywniej zaangażowane na rynku pracy. Reaktywnie niewielka liczba osób zależnych powoduje, że wychowywanie dzieci czy opieka nad osobami niedołężnymi ma potencjalnie stosunkowo niewielki wpływ na aktywność zawodową osób (zwłaszcza kobiet) nawet w krajach o słabiej rozwiniętej instytucjonalnej opiece nad dziećmi czy osobami niedołężnymi.

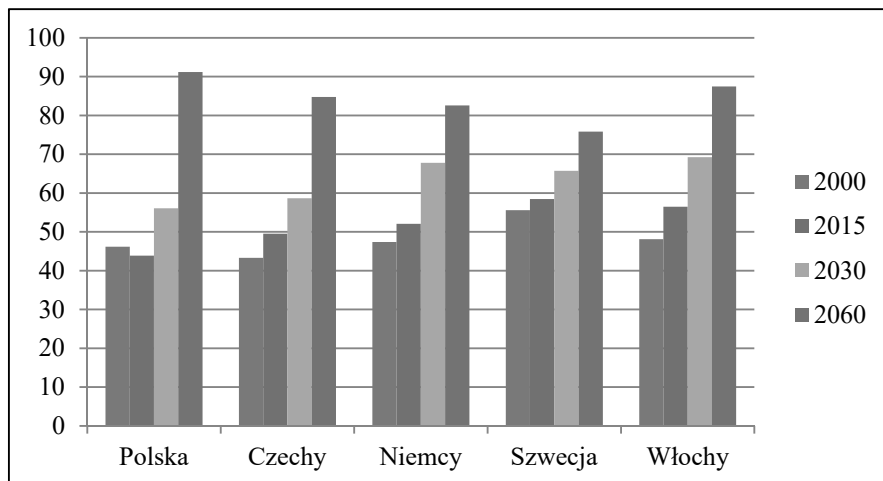
W Polsce dodatkowym aspektem tego zjawiska była jego synchronizacja z wchodzeniem na rynek pracy pokolenia wyżu demograficznego osób urodzonych w pierwszej połowie lat 80. ubiegłego wieku. Nałożenie się tych dwóch efektów spowodowało, że współczynnik obciążenia demograficznego pokazujący relację liczby osób z definicji pozostających poza rynkiem pracy (w wieku 0–14 lat oraz powyżej 65 lat) do osób w wieku produkcyjnym (15–54 lata) wynosił 0,4. Oznacza to, że na każde 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało zaledwie 40 osób zależnych – dzieci i osób starszych.

Ze względu na zbliżony charakter przemian ludnościowych bardzo niska wartość współczynnika obciążenia demograficznego nie jest niczym dziwnym w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Wartości tego współczynnika obserwowane w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej należały na początku XXI wieku do najniższych na świecie. Podobne wartości współczynników wskazujące na występowanie „dywidendy demograficznej” występowały od lat 90. XX wieku w szybko rozwijających się krajach Azji Południowo Wschodniej takich jak: Chiny, Korea Południowa, Tajlandia czy

Kanada doświadczająca stałego istotnego napływu osób w wieku produkcyjnym. Kraje te wykorzystały okres zwiększonej podaży pracy do stworzenia podstaw dalszego szybkiego rozwoju gospodarczego opartego w większym stopniu na nowych technologiach, a w mniejszym na dostępności relatywnie taniej siły roboczej.

Okres „dywidendy demograficznej” ma zawsze przejściowy charakter i prowadzi zwykle do przyspieszonego starzenia się ludności. Relatywny spadek liczby dzieci z czasem powoduje, że zaczyna się zmniejszać także liczba osób w wieku produkcyjnym. Z kolei liczne roczniki do tej pory obecne na rynku pracy z czasem przechodzą na emeryturę. Do 2030 r. okres bardzo niskiej proporcji osób zależnych (dzieci, emerytów) do osób w umownie przyjętym wieku produkcyjnym (15–64 lata) zarówno w Polsce, jak i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej dobiegnie końca, a proporcje osób starszych i dzieci do osób aktywnych zawodowo staną się podobne do obserwowanych w krajach Europy Zachodniej (wyk. 6.1.). W dłuższej perspektywie (do roku 2060) według najbardziej prawdopodobnych scenariuszy współczynnik obciążenia demograficznego o wiele silniej wzrośnie w Polsce niż w krajach Europy Zachodniej, odzwierciedlając zaburzenia w strukturze ludności spowodowane szybkim spadkiem współczynników dzietności w ostatniej dekadzie XX wieku.

Wykres 6. 1. Współczynnik całkowitego* obciążenia demograficznego w Polsce i wybranych krajach – prognozy do 2060 r.



* współczynniki odzwierciedla obciążenia pokoleń w wieku 15–64 lata zarówno przez osoby w wieku emerytalnym (65 lat i więcej), jak i dzieci (w wieku 0–15 lat)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Organizacji Narodów Zjednoczonych (United Nations, 2017).

6.3. Scenariusze zmian podaży pracy w Polsce do 2060 roku

Symulacje demograficzne zaprezentowane we wszystkich realistycznie skonstruowanych scenariuszach dotyczących założeń demograficznych wskazują, że do roku 2060 spadek podaży pracy w Polsce jest nieunikniony (tab. 6.1.). Długoterminowe przewidywania składników wzrostu gospodarczego – przygotowywane przez Komisję Europejską (Komisja Europejska 2018) – które utożsamiają podaż pracy z liczbą osób aktywnych zawodowo są zdefiniowane podobnie¹ jak w Badaniach Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Według scenariusza bazowego opracowanego na podstawie podstawowej prognozy demograficznej Eurostatu oraz prognozy współczynników aktywności zawodowej Komisji Europejskiej liczba osób aktywnych zawodowo znacznie zmniejszać się po 2020 roku. Zakłada się, że do 2020 r. ujemny wpływ czynników demograficznych jest równoważony wzrastającą aktywnością zawodową osób w wieku przedemerytalnym, podobnie jak miało to miejsce w latach 2012–2017 (por. (wyk. 6.1.).

W kolejnych dekadach podaż pracy będzie się jednak obniżać – do 2030 r. o ok. 1 mln osób, do 2040 r. o 4 mln osób. W 2060 r. podaż pracy będzie już o ok. 5,5 mln niższa niż w 2015 roku. Spadkowi podaży pracy po 2040 r. nie zapobiegłoby nawet nierealistyczne założenie o nagłym wzroście współczynnika dzietności do poziomu zastępowalności pokoleń, czyli przeciętnie powyżej ok. 2,1 dziecka na kobietę (TFR=2,1) z ok. poziomu poniżej 1,4 obserwowanych w dekadach XXI wieku (Strzelecki 2013). Warto jednak zwrócić uwagę, że teoretycznie jedynie wzrost współczynnika dzietności może przywrócić zastępowalność pokoleń, a co za tym idzie ustabilizować podaż pracy w długim okresie (Holzer 2003).

Realistycznym scenariuszem przyszłego wzrostu współczynników dzietności jest wysoki wariant współczynnika dzietności przyjmowany przez GUS (tab. 6.1.). Scenariusz ten został wymieniony jako referencyjny w ocenie skutków regulacji ustawy wprowadzającej program Rodzina 500+ (MRPiPS 2016). Symulacja zmian podaży pracy oparta na tym scenariuszu wskazuje, że wzrost liczby osób aktywnych na rynku pracy w porównaniu do prognoz Komisji Europejskiej będzie następował dopiero po 2040 r. i do 2060 r. nie przekroczy 0,3 mln osób. W ciągu najbliższych 20–30 lat wzrost dzietności nie będzie zatem odgrywał istotnej roli w zwiększaniu podaży pracy, choć wysokość świadczeń rodzinnych może być czynnikiem wpływającym w tym czasie na saldo migracji i pośrednio na podaż pracy.

¹ Liczba aktywnych zawodowo w symulacjach uwzględnia nie tylko osoby z indywidualnych gospodarstw domowych podawaną w BAEL, ale także szacunek potencjalnie aktywnych na rynku pracy osób zakwaterowanych w zbiorowych gospodarstwach domowych (np.: więzienia, koszary).

Tabela 6.1. Zmiany podaży pracy według różnych scenariuszy (w mln)

	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Podaż pracy w mln według scenariusza bazowego (projekcja Komisji Europejskiej z 2018)						
Scenariusz bazowy podaż pracy	18.21	18.26	17.19	15.84	14.25	12.81
Zmiany podaży pracy w porównaniu z 2015 rokiem	–	0.04	–1.02	–2.37	–3.97	–5.40
Scenariusze alternatywne	Wzrosty podaży pracy ponad scenariusz bazowy w mln					
TFR GUS wariant wysoki	0.00	0.00	0.00	0.03	0.14	0.29
Zmiany polityk rynku pracy w kierunku konwergencji współczynników aktywności zawodowej do obserwowanych w Niemczech do 2030 roku.	0.00	0.01	0.70	1.46	1.19	0.99
Zwiększenie migracji netto na pobyt stały o 10 tys. w każdym roku	0.00	0.03	0.10	0.17	0.25	0.32
Oszacowanie „migracji zastępczych” wyrównujących podaż pracy do poziomu z 2015 roku						
Skumulowana liczba migrantów (w mln)	0.00	0.18	1.71	3.41	5.71	7.67

Źródło: obliczenia własne na podstawie założeń projekcji ludności Eurostatu (EUROPOP 2017) oraz założeń projekcji długoterminowych Komisji Europejskiej (Komisja Europejska 2018).

Uzupełnianie ubytków na rynku pracy poprzez tzw. „migracje zastępcze” musiałyby doprowadzić do przyjazdu ok. 3,5 mln osób do 2040 r., 5,7 mln do 2050 r. i ok. 7,7 mln w 2060 roku. Szacunki te zakładają, że przyjeżdżający imigranci pod względem aktywności zawodowej i dzietności nie różniliby się od Polaków, czyli mieliby takie same współczynniki aktywności zawodowej oraz przeciętną liczbę dzieci. Liczby te są teoretycznie możliwe do osiągnięcia w kontekście dużego napływu pracowników z Ukrainy w latach 2014–2017. Szacunki NBP wskazują, że napływ imigrantów szacowany na podstawie wiz na pobyt w Polsce w 2017 r. wyniósł ok. 0,96 mln osób (NBP 2018, s. 19) i zwiększył liczbę osób pracujących w gospodarce w latach 2014–2017 przynajmniej o ok. 0,5 mln osób (w przeliczeniu na całoroczne zatrudnienie na pełny etat). Porównanie tych danych z symulacją (tab. 6.1.) wskazuje, że napływ ten równoważyłby ubytek podaży pracy, jaki nastąpiłby do ok. 2025 r. ze względu na starzenie się ludności. Istnieją jednak powody, dla których utrzymanie takiej skali migracji w horyzoncie kilkudziesięciu lat może być trudne do osiągnięcia. Po pierwsze, symulacja zakłada, że napływy migracyjne prowadzą do migracji osiedleńczej. Tymczasem większość obecnych przepływów to tzw. imigracje cyrkulacyjne, czyli oparte na krótkotrwałych pobytach i pracy w Polsce, które są związane zarówno z początkową fazą procesu mi-

gracyjnego, jak i regulacjami prawnymi (większość imigrantów przyjeżdża do Polski na podstawie wiz krótkoterminowych związanych z pracą sezonową lub dorywczą²). Charakter imigracji nie gwarantuje zatem, że w przypadku pogorszenia się koniunktury lub otwarcia innych rynków pracy dla imigrantów z Ukrainy decyzje migracyjne się nie zmienią. Po drugie, potencjał dalszej imigracji z Ukrainy i Białorusi zmniejsza się zarówno ze względów demograficznych, jak i z powodu już obserwowanej emigracji do krajów innych niż Polska. Po trzecie, problemem może być także przyzwolenie społeczne na relatywnie duży napływ imigrantów, nawet z krajów relatywnie bliskich kulturowo. Zagadnienie tzw. migracji zastępczych był już wielokrotnie analizowany w krajach Europy Zachodniej. Z symulacji demograficznych wynika, że pozwalają one na oddalenie w czasie efektów starzenia się ludności, ale bez wzrostu poziomu dzietności w długim terminie nie prowadzi to do stabilizacji proporcji grup wieku w populacji. Stosowanie zatem czynnej polityki migracyjnej warto rozważyć jako skuteczne rozwiązanie przyczyniające się do neutralizowania efektów spadku podaży pracy przynajmniej w najbliższych dwóch dekadach. Symulacje wskazują, że osiedlanie się Polsce przeciętnie ok. 100 tys. imigrantów rocznie mogłoby całkowicie ograniczyć negatywne skutki zmian demograficznych do 2030 r. i zmniejszyć o 60% spadek podaży pracy do 2060 roku. Otwartym pozostaje pytanie, na ile realistyczne jest utrzymywanie się w przyszłości tej skali migracji osiedleńczej.

Wydaje się, że stosunkowo najbardziej efektywnym oraz budzącym mniej kontrowersji rozwiązaniem problemu spadku podaży pracy jest dalszy wzrost aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym. Aktywność zawodowa osób powyżej 50 roku życia jest w Polsce relatywnie niska w porównaniu z większością krajów Europy Zachodniej. Stopniowe podniesienie jej chociażby do poziomu obserwowanego w Niemczech mogłoby zneutralizować w 70% negatywny wpływ czynników demograficznych do 2030 r. oraz ograniczyć o prawie 1,5 mln spadek podaży pracy do 2040 roku. W dalszej perspektywie, bez podnoszenia wieku emerytalnego, wyższa aktywność zawodowa będzie miała jednak ograniczony efekt ze względu na zmniejszanie się liczby osób w wieku produkcyjnym.

Podsumowując, o ile w perspektywie odległych dziesięcioleci ustabilizowanie się proporcji grup wieku w populacji Polski zależy od współczynników dzietności, a te od prowadzonej polityki rodzinnej, to w perspektywie najbliższych dziesięcioleci efektywnym rozwiązaniem jest dążenie do kompensowania negatywnego wpływu zmian demograficznych za pomocą wzrostu

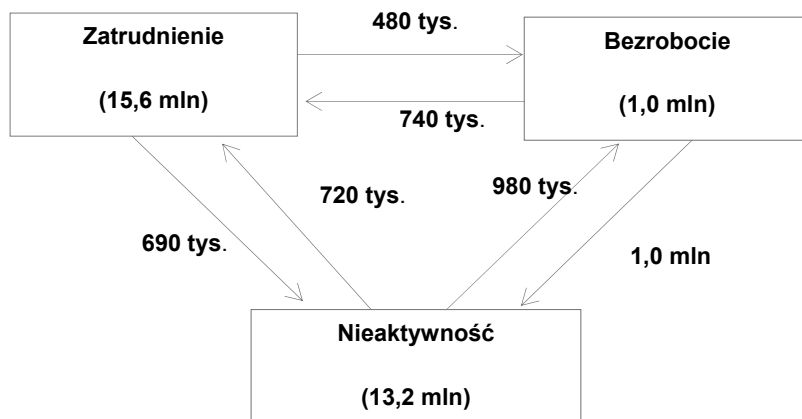
² Chodzi o pracę na podstawie oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi pozwalające na przebywanie na terytorium Polski przez 12 miesięcy oraz pracę przez 6 miesięcy.

aktywności zawodowej oraz na ile to jest możliwe konsekwentne prowadzenie polityki migracyjnej. W dalszej części opracowania omówione zostaną uwarunkowania związane ze zwiększaniem aktywności zawodowej osób w polskiej gospodarce.

6.4. Przepływy na rynku pracy a aktualna podaż pracy

Aktywność ekonomiczna ludności jest najczęściej analizowana poprzez podejście statyczne polegające na ocenianiu wielkości zasobów osób pracujących i bezrobotnych na rynku pracy. Warto jednak zwrócić uwagę, że zmiany zasoby osób aktywnych na rynku pracy (sumy osób pracujących i bezrobotnych) są efektem dokonujących się nieustannie przepływów na rynku pracy. Dla przykładu w 2015 r. każdy z przepływów pomiędzy nieaktywnością zawodową i bezrobociem był w przybliżeniu równy całemu przeciętnemu zasobowi osób bezrobotnych (wyk. 6.2.). Pod względem wielkości przepływy te były nawet wyższe niż przepływy pomiędzy zatrudnieniem i bezrobociem. Co więcej istotne były także przepływy bezpośrednio z nieaktywności zawodowej do zatrudnienia, co oznacza, że definicja bezrobocia w gospodarce jest kwestią umowną i relatywnie często osoby nie spełniające ścisłej definicji poszukiwania pracy przepływają z nieaktywności od razu do zatrudnienia.

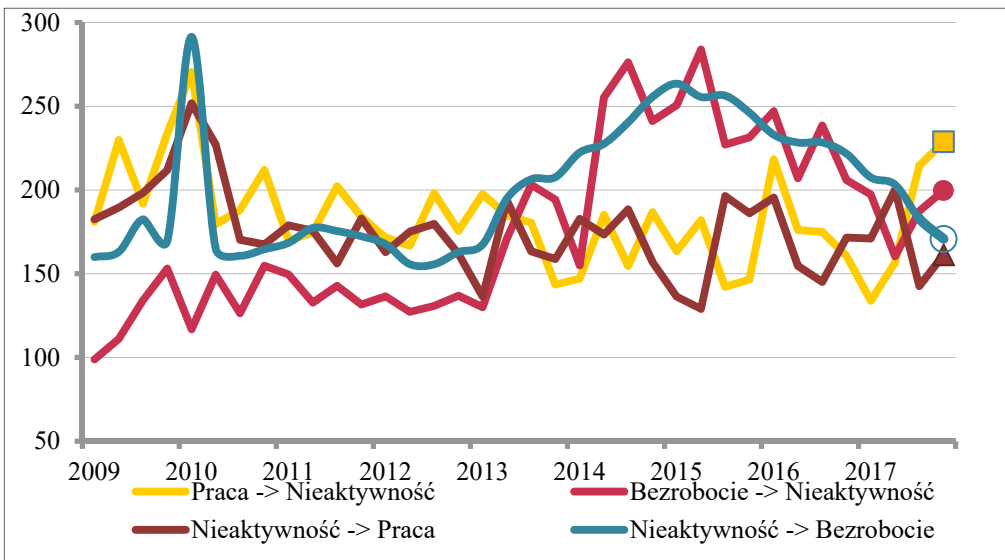
Wykres 6.2. Przepływy na polskim rynku pracy w 2015 r.



Źródło: (Gradzewicz i in. 2017).

Blizsze przyjrzenie się kształtowaniu się przepływów na rynku pracy (wyk. 6.3.) wskazuje, że po 2015 r. wraz z poprawą koniunktury zwiększyła się częstość przepływów w obie strony pomiędzy bezrobociem a nieaktywnością zawodową, co świadczyło o stopniowej aktywizacji części osób pozostających do tej pory poza rynkiem pracy, choć powroty te nie były konsekwentne na tyle, by osoby te były na dłużej klasyfikowane jako osoby formalnie poszukujące pracy. Z kolei pod koniec 2016 r. i na początku 2017 r., wobec bardzo niskiego bezrobocia, na znaczeniu zaczęły zyskiwać przepływy bezpośrednio z nieaktywności zawodowej do zatrudnienia, co mogło odzwierciedlać coraz częstsze aktywne poszukiwanie przez pracodawców pracowników wśród osób formalnie klasyfikowanych jako bezrobotne, choć faktycznie zdolnych do pracy pod pewnymi warunkami. Pod koniec 2017 r. na przepływy pomiędzy rynkiem pracy a nieaktywnością zawodową silnie oddziaływała zmiana wieku emerytalnego do poziomu 60/65 lat.

Wykres 6.3. Kwartalne przyipyły pomiędzy nieaktywnością zawodową oraz pracą i bezrobociem (tys. osób)



Źródło: opracowanie własne na podstawie mikrodanych BAEL.

Badania Narodowego Banku Polskiego (Gradzewicz i in. 2017) wskazują, że stosując nieco mniej restrykcyjne niż tradycyjnie przyjęte definicje zasobów pracy w Polsce grupa osób, które mogłyby pracować w gospodarce, sklasyfikowana jako nieaktywna, jest znacznie liczniejsza niż grupa osób bezrobotnych. W zasobie osób nieaktywnych BAEL znajdowały się często

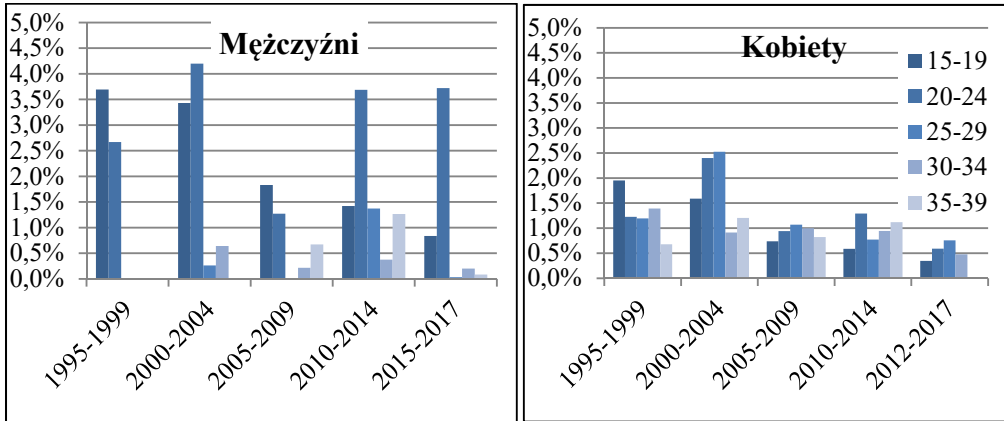
osoby, które mogły i chciały pracować, ale nie były w stanie jej podjąć na przykład ze względu na opiekę nad innym członkiem rodziny lub były zniechęcone dotychczasowym poszukiwaniem pracy. Część z tych osób mogłaby zatem trafić na rynek pracy przy bardziej rozwiniętym systemie instytucjonalnej opieki nad dziećmi, osobami starszymi lub dzięki sprawniejszemu pośrednictwu pracy. O skali potencjału osób w wieku produkcyjnym, które potencjalnie mogłyby pracować świadczą dane. W 2017 r. stopa bezrobocia BAEL wynosiła ok. 5% ludności aktywnej zawodowo, podczas gdy całkowity zasób osób mogących podjąć pracę po spełnieniu różnych warunków sięgał ok. 25% osób już aktywnych na rynku pracy (Jabłonowski i in. 2017, s. 24). Należy jednak zauważyć, że ta wyższa liczba dotyczy sytuacji, w której na rynku pracy pojawiłyby się wszystkie osoby pełnosprawne, które deklarowały różne powody nieaktywności np.: ze względu na konieczność opieki nad osobami bliskimi. W praktyce oznaczałoby to konieczność znacznie powszechniejszej niż obecnie opieki instytucjonalnej nad dziećmi i osobami starszymi, co ze względu na preferencje społeczne oraz możliwości państwa może nie być możliwe.

6.5. Zmiany strukturalne w rolnictwie a podaż pracy w innych sektorach

W dyskusji na temat zmniejszającej się podaży pracy w gospodarce często pomijanym zagadnieniem jest relatywnie duża grupa osób pracujących w Polsce w sektorze rolniczym, która, jak wskazują doświadczenia innych krajów, ma tendencję do zmniejszania się wraz z modernizacją gospodarstw i zwiększaniem wydajności produkcji. Analizy rocznych przepływów pomiędzy rolnictwem a innymi sektorami wskazują, że całkowita liczba osób pracujących w rolnictwie była w przeszłości relatywnie słabo związana z cyklem koniunkturalnym i trudno ją było uznać za bufor pozwalający w szybki sposób zapełniać braki w innych sektorach w gospodarce (Cichocki i in. 2012). Osoby już pracujące w indywidualnych gospodarstwach rolnych zwykle nie porzucały tego zajęcia tylko ze względu na okresowy wzrost popytu na pracę w innych sektorach. Osoby odchodzące z pracy w rolnictwie zwykle stawały się nieaktywne zawodowo i nie przechodziły do pracy w innym sektorze. Zmiany liczby osób pracujących w polskim rolnictwie związane były z przemianami generacyjnymi – napływem nowych, młodych osób do rolnictwa indywidualnego (wyk. 6.4.). Na ten napływ w pewnym stopniu wpływała bieżąca sytuacja na rynku pracy. Dla przykładu, prawdopodobieństwa napływu nowych osób do rolnictwa spadły w latach 2005–2009, czyli w okresie obejmującym poprzedni szczyt koniunktury gospodarczej. Należy jednak zauważyć, że od lat 90. XX wieku prawdopodobieństwo napływu do pracy w rolnictwie osób

młodych podlegało przede wszystkim trendowi spadkowemu. Tendencja ta jest wyraźna zwłaszcza w przypadku kobiet.

Wykres 6.4. Przeciętne prawdopodobieństwa napływu do pracy w rolnictwie mężczyzn i kobiet według wieku rozpoczęcia pracy w rolnictwie



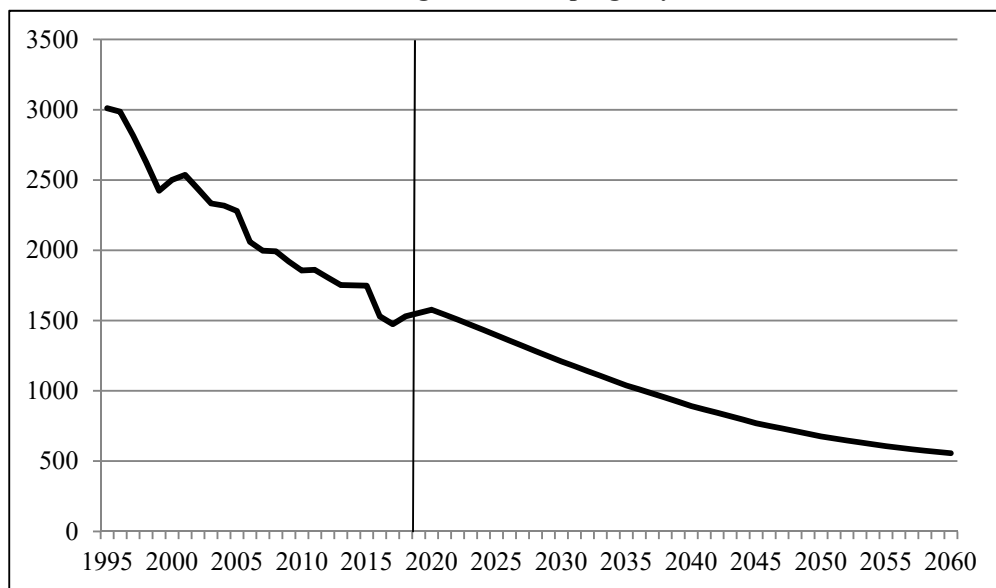
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BAEL według dynamicznej metody kohortowej (Strzelecki 2012).

Bardzo szybko obniżająca się stopa bezrobocia wśród osób młodych po 2014 r. oraz coraz powszechniejsze zatrudnienie imigrantów przy pracach rolnych dodatkowo ograniczyło proces napływu nowych, młodych osób do pracy w rolnictwie. Zmiany te oznaczają, kontynuację trendu spadku liczby osób pracujących w rolnictwie (wyk. 6.5.). Dynamiczna metoda kohortowa wykorzystująca oszacowania prawdopodobieństw przepływów w celu wyznaczenia wzorców zachowań na rynku pracy poszczególnych kohort pozwala także na opracowywanie prognoz na podstawie tych parametrów (Burniaux i in. 2004). Użycie tej metody wskazuje, że kontynuacja przemian generacyjnych obserwowanych w latach 2012–2017 będzie prowadzić do stopniowego spadku liczby osób pracujących w rolnictwie do nieco ponad 0,5 mln w 2060 roku (wyk. 6.5.). Zmiany te oznaczają także prawdopodobnie powiększenie liczby osób młodych, które znajdą zatrudnienie w innych sektorach niż rolnictwo. Prognozy wskazują, że do 2030 r. liczba osób młodych napływających do rolnictwa będzie co roku spadać o ok. 10–20 tys., co częściowo będzie związane z pojawieniem się coraz mniej licznych roczników osób młodych oraz ze znajdowaniem przez nich zatrudnienia w innych gałęziach gospodarki.

Oszacowania możliwych przyszłych zmian liczby osób pracujących w rolnictwie wskazują, że pojawiający się coraz mniejszy napływ młodych ludzi do tego sektora będzie uwalniał pewien potencjał wspomagający

zatrudnienie w pozostałej części gospodarki, który będzie stosunkowo niewielki w porównaniu z możliwym do wykorzystania potencjałem związanym z podnoszeniem aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym czy też wzrostem udziału imigrantów w zatrudnieniu w Polsce.

Wykres 6.5. Zmiany liczby osób pracujących w rolnictwie i ich długoterminowe prognozy*



* Prognozy oparte na prawdopodobieństwach napływu i odpływu z pracy w rolnictwie z lat 2012–2017.

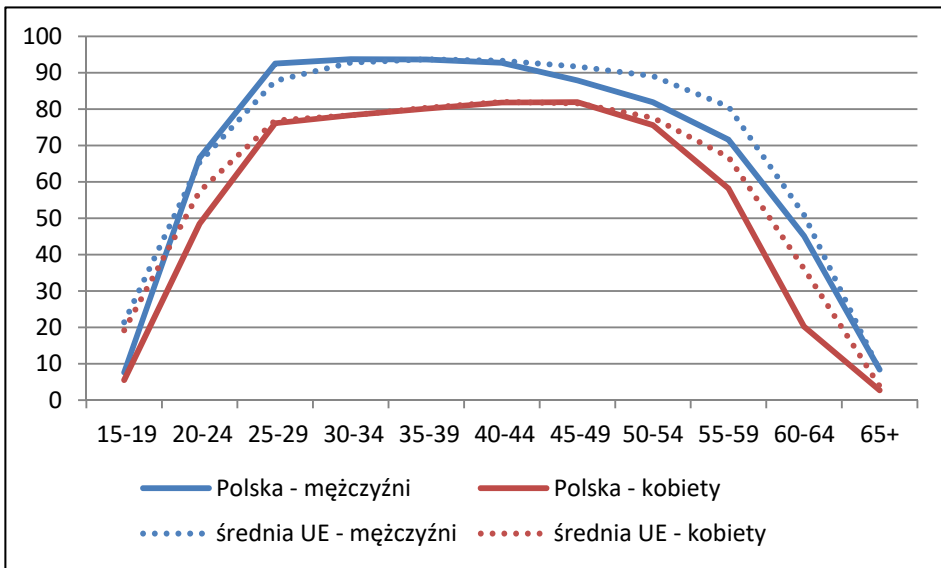
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

6.6. Dostępność świadczeń społecznych a aktywność na rynku pracy

Wyraźny wpływ na zmiany aktywności zawodowej w Polsce mają zmiany regulacyjne. Wśród nich wymienić można reformę ograniczającą powszechność wcześniejszych emerytur na rzecz emerytur pomostowych przyznawanych w oparciu o kryteria związane z wykonywanym zawodem. Doświadczenia z wprowadzeniem tej reformy wskazują, że decyzje dotyczące aktywności na rynku pracy nie automatycznie powiązane ze zmianami prawnymi. Badania (Strzelecki i Tyrowicz 2015) wskazują, że w pierwszym kwartale po wprowadzeniu reformy (I kw. 2009 roku) pozytywny efekt dotyczący aktywności zawodowej dotyczył tylko części osób, które utraciły prawo do wcześniejszych emerytur. Z czasem jednak zmiany te poprzez bodźce do dłuższego pozostawa-

nia w aktywności zawodowej przyczyniły się do wzrostu aktywności zawodowej młodszych generacji osiągających wiek przedemerytalny. W rezultacie w latach 2009–2014 – kiedy reforma oddziaływała na rynek pracy – aktywność zawodowa osób w wieku 45–60/65 lat zwiększyła się o ok. 6 p.p., co oznacza, że podaż pracy zwiększyła o prawie 0,5 mln osób w stosunku do sytuacji bez braku wzrostu współczynnika aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym. Co ważne, współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym wzrasta, co oznacza, że reforma ograniczająca wcześniejsze przechodzenie na emeryturę oddziałuje także na młodsze kohorty osiągające wiek 45–60/64 lata, aby dłużej pozostawały na rynku pracy. W porównaniu z krajami Europy Zachodniej współczynniki aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym nadal są wyraźnie niższe (wyk. 6.6.), co wskazuje, że w dalszym ciągu istnieją w tej grupie rezerwy osób możliwych do zaktywizowania w przyszłości.

Wykres 6.6. Aktywność zawodowa w Polsce i krajach Unii Europejskiej według grup wieku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W Polsce aktywność zawodowa osób w tzw. *prime-age* (25–44 lata) nie odbiegała w istotny sposób od przeciętnej w krajach Unii Europejskiej (wyk. 6.6.). Średnia dla Unii Europejskiej obejmuje zarówno kraje z relatywnie wysoką aktywnością zawodową kobiet (kraje skandynawskie, Niemcy, Holandię), jak i kraje południa Europy z relatywnie niską aktywnością zawodową kobiet

(np.: Włochy, Hiszpania, Portugalia). Wiele badań wskazuje, że łącznie wysokiej aktywności kobiet na rynku pracy przy braku spadku liczby dzieci w rodzinach możliwe jest pod warunkiem zapewnienia przez państwo łatwego dostępu do instytucjonalnych form opieki nad dziećmi (Matysiak 2011b). Świadczenia adresowane bezpośrednio do rodzin – bez względu na ich aktywność zawodową na rynku pracy – mogą z ekonomicznego punktu widzenia prowadzić do zmniejszania podaży pracy kobiety, gdyż owe świadczenia stanowią alternatywę dla dochodów z pracy. Autorzy Programu „Rodzina 500+”, świadomi tego mechanizmu, traktowali go jako możliwy skutek wprowadzanych zmian w ocenie skutków regulacji (MRPiPS 2016). W praktyce podejmowanie decyzji o aktywności zawodowej w gospodarstwach domowych jest procesem bardziej skomplikowanym niż procesy opisywane przez podstawowe modele ekonomiczne, które zwykle nie uwzględniają ograniczeń w postaci dostępności innych świadczeń, struktury dochodów w gospodarstwie domowym, możliwości pracy w niepełnym wymiarze, bezrobocia czy choćby preferencji dotyczących pracy i czasu wolnego. Z tego powodu oszacowanie potencjalnego wpływu programu „Rodzina 500+” na podaż pracy wymaga weryfikacji empirycznej. Symulacje dokonane jeszcze przed wprowadzeniem reformy oparte o model odzwierciedlający decyzje pojedynczych gospodarstw domowych ankietowanych przez GUS wskazywały, że ujemny efekt związany z wprowadzeniem reformy może doprowadzić do obniżenia aktywności zawodowej ok. 0,24 mln osób (Myck 2016). Badania tego zagadnienia prowadzone już po wprowadzeniu reformy i oparte o dane BAEL wskazują na istotnie negatywny, ale mniejszy od wcześniejszych przewidywań, efekt dotyczący podaży pracy kobiet, przy jednoczesnym niewielkim wzroście aktywności zawodowej mężczyzn w tym wieku (Magda, Kielczewska i Brandt 2018, Saczuk 2018). Najnowsze dane BAEL nie wskazują, aby w skali całej gospodarki efekty te miały istotny wpływ na podaż pracy. W pierwszym kwartale 2018 r. współczynnik aktywności zawodowej w grupie osób 25–44 lata obniżył się jedynie o 0,2 p.p. w ciągu roku do 84,4%(GUS 2018).

Czynnikiem, który wpłynął na zmiany podaży pracy pod koniec 2017 r. był powrót do obowiązującego przed 2013 r. wieku emerytalnego: 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Przed wejściem w życie tych zmian wiek emerytalny wynosił 61 lat dla kobiet i 66 lat dla mężczyzn. Obniżenie wieku zwiększało więc liczbę przechodzących na emeryturę jednorazowo w przybliżeniu o jeden rocznik mężczyzn i kobiet, które w 2017 r. miały skończone 60/65 lat i nie musiały oczekiwać na kolejne urodziny, aby przejść na emeryturę. Osób takich jest ok. 520 tys., z czego 424 tys. złożyło w ZUS wnioski o emeryturę już w IV kwartale 2017 roku. Pozostała część nie zrobiła tego od razu lub należała do innych systemów emerytalnych (rolniczego lub służb mundurowych).

Tabela 6.2. Struktura wniosków o przyznanie emerytury rocznika nabywającego uprawnień emerytalne wraz reformą wprowadzoną w IV kwartale 2017 r.

	w tys. osób	w % rocznika
Łączna liczba osób w wieku 60/65 w IV kw. 2017 roku	520	100
Rozliczenie wniosków według etapu procedury		
Złożone wnioski o emeryturę, w tym:	424	82
Przyznane emerytury	313	60
Wnioski odrzucone	28	5
Emerytury przyznane i zawieszono	54	10
Wnioski rozpatrywane	29	6
Brak wniosku lub emerytura nie z ZUS	98	19
Dane o wnioskach złożonych przez osoby aktywne zawodowo:		
Wnioski złożone przez osoby dotychczas pracujące	173	33
Wnioski złożone przez osoby zarejestrowane w Urzędach Pracy	30	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji ZUS oraz MRPiPS.

Zdecydowana większość osób składających wnioski otrzymała decyzję o przyznaniu emerytury jeszcze w tym samym kwartale. Należy jednak zauważyć, że duża część osób składających wnioski była nieaktywna zawodowo lub otrzymywała inne świadczenia. Z kolei według danych ZUS z 2018 r. osoby pracujące przed przejściem na emeryturę w 2017 r. w większości pozostały aktywne na rynku pracy i opłacały składki (wzrost liczby pracujących emerytów o 94 tys. osób). Dzieje się tak, gdyż obowiązujące przepisy nie stwarzają ograniczeń dla osób, które chcą zachować pracę i otrzymywać świadczenia emerytalne poza wymogiem rozwiązania stosunku pracy w momencie przechodzenia na emeryturę. Dane BAEL z pierwszego kwartału 2018 r. wskazują, że współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 60/65 lat i więcej obniżył się do 8,1% z 8,3% rok wcześniej (GUS 2018), co pokazuje, że wpływ powrotu do wieku emerytalnego 60/65 lat był w okresie dobrej koniunktury dość ograniczony. Trudno jednak oczekiwać, aby także w przyszłości aktywność zawodowa osób otrzymujących świadczenia emerytalne istotnie wzrastała.

6.7. Osoby niepełnosprawne na polskim rynku pracy

Rozwój nowych technologii oraz medycyny sprawia, że osoby niepełnosprawne w coraz większym stopniu mogą być obecne na rynku pracy. Poszerzenie możliwości pracy osób z ograniczoną sprawnością może przyczynić się do

zwiększania potencjału polskiej gospodarki. W pierwszym kwartale 2018 r. ZUS wypłacał renty z tytułu niezdolności do pracy dla ponad 770 tys. osób (ZUS 2018). Jeszcze w 2015 r. było to 962 tys., a w analogicznym okresie 2012 r. 1093 tys. osób. Liczby te są i tak niższe niż w pierwszej dekadzie XXI wieku. Dla przykładu w pierwszym kwartale 2006 r. renty z tytułu niezdolności do pracy otrzymywało 1588 tys. osób. Spadek liczby osób pobierających renty inwalidzkie częściowo wynika z przechodzenia osób niepełnosprawnych z pokolenia powojennego wyżu demograficznego ze świadczeń rentowych na emerytalne. W dużym stopniu zjawisko to jest także efektem poprawy sytuacji na rynku pracy oraz ulepszania szczelności orzecznictwa ZUS. Analizy dla lat 2007–2013 wskazują, że odsetek osób nieaktywnych zawodowo w wieku 45–59 lat i utrzymujących się z renty inwalidzkiej lub rodzinnej systematycznie malał (Kotowska in in. 2013) na korzyść osób pracujących lub przynajmniej aktywnych zawodowo. Warto przy tym dodać, że w latach 2009–2014 wycofano możliwość korzystania z wcześniejszych emerytur, co mogło prowadzić do presji na otrzymywanie innego rodzaju świadczeń, głównie rentowych. Dane ZUS wskazują, że tego rodzaju zmiany nie tylko nie nastąpiły, ale liczba wypłacanych świadczeń z tytułu rent inwalidzkich systematycznie maleje. Z drugiej jednak strony aktywność zawodowa osób mających orzeczenie o niepełnosprawności pozostaje relatywnie niska. Dane Eurostatu dotyczące trzech grup niepełnosprawności (tab. 6.3.). wskazują, że udział osób niepełnosprawnych aktywnych na rynku pracy jest niższy niż przeciętna w krajach europejskich i dotyczy to zwłaszcza osób o dużej niepełnosprawności. Osoby niepełnosprawne znacznie częściej są aktywne na rynku pracy w krajach skandynawskich oraz w Holandii należących do krajów o wyższej aktywności zawodowej, co może wynikać z relatywnie niewielkiego wykorzystania umów na część etatu w Polsce.

Tabela 6.3. Aktywność zawodowa na rynku pracy w Polsce i krajach Europy według stopnia niepełnosprawności w 2015 roku (w % grupy osób z inwalidztwem)

	Wszystkie stopnie niepełnosprawności	Poziom niepełnosprawność		
		Niewielki	Średni	Znaczny
Kraj z najniższą aktywnością zawodową	14	21	0	0
Polska	19	31	19	9
Średnia UE	32	44	31	22
Kraj z najwyższą aktywnością zawodową	49	55	49	42

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

6.8. Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu zostały zaprezentowane główne wyzwania związane z przejściem z okresu „dywidendy demograficznej” do rzeczywistości, w której starzenie się ludności będzie miało coraz bardziej negatywne skutki dla podaży pracy w Polsce. Wzrost aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym oraz konsekwentnie prowadzona polityka migracyjna może zniwelować negatywne trendy demograficzne w horyzoncie najbliższych dwudziestu lat. Analiza przepływów na rynku pracy wskazuje na dynamizm polskiego rynku pracy i zarazem relatywnie duży potencjał związany z możliwym wykorzystaniem na rynku pracy osób „luźniej związanych” z aktywnością zawodową. Stosunkowo duża grupa osób pozostaje na granicy pomiędzy aktywnością a nieaktywnością zawodową i często zmienia swój status na rynku pracy. Zjawisko to nasiliło się w ostatnich kilku latach. Wraz z obniżeniem się bezrobocia i utrzymującym się wysokim popytem na pracę coraz częstsze stały się przepływy bezpośrednio z nieaktywności do zatrudnienia oraz wzrost udziału osób cyrkulujących pomiędzy bezrobociem a nieaktywnością zawodową.

Podaż pracy w polskiej gospodarce w najbliższych latach będzie także wspomagana przez dalszy spadek napływów osób młodych do pracy w rolnictwie. Utrzymuje się także trend spadku liczby osób pobierających renty z tytułu inwalidztwa, co świadczy zarówno o poprawie stanu zdrowia społeczeństwa, jak i sprawności systemu kontroli orzecznictwa w tym zakresie. Wciąż więcej można byłoby jednak zrobić dla poprawy możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych, na co wskazuje porównanie aktywności zawodowej osób o różnym stopniu niepełnosprawności w Polsce i wysoko rozwiniętych krajach europejskich.

Począwszy od 2009 r. pozytywnie na podaż pracy w Polsce oddziaływało ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Ponadto w okresie silnego popytu na pracę aktywność zawodowa reagowała w dość ograniczony sposób na relatywnie znaczące bodźce takie jak świadczenia z programu „Rodzina 500 +” czy powrót wieku emerytalnego do granicy 60/65 lat. Sytuacja ta może się jednak zmienić w przypadku wzrostu bezrobocia wśród kobiet lub pracujących obecnie osób w wieku emerytalnym. Wydaje się, że w najbliższej przyszłości wskazane byłoby uważne monitorowanie czynników wpływających na podaż pracy w polskiej gospodarce, w tym szczególnie ocena wprowadzanych zmian w polityce społecznej oraz aktywności na polskim rynku pracy napływających imigrantów.

Bibliografia

- Bloom D., Canning D., Sevilla J. (2003), *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*, Rand.Santa Monica.
- Budnik, K. (2007), *Migration Flows and Labour Market in Poland*, "National Bank of Poland Working Papers" No. 44. National Bank of Poland, Economic Institute.
- Burniaux J.-M., Duval R., Jaumotte F. (2004), *Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries*, "OECD Economics Department Working Papers", No. 371, OECD, Economics Department.
- Cichocki S., Sączuk K., Strzelecki P., Wyszyński R., Tyrowicz J. (2012), *Badania Ankietowe Rynku Pracy – raport 2012*. Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Gradzewicz M., Sączuk K., Strzelecki P., Tyrowicz J., Wyszyński R. (2017), *Badanie Ankietowe Rynku Pracy. Raport 2016*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Gradzewicz M., Strzelecki P. (2011), *Kreacja i destrukcja miejsc pracy w polskiej gospodarce w świetle publikowanych danych miesięcznych*, „Bank i Kredyt, No. 42, s. 61–86.
- Holzer J.Z., (2003), *Demografia*. PWE, Warszawa.
- Informacja o rynku pracy w pierwszym kwartale 2018 roku (dane wstępne)* (2018), „Informacje Sygnalne GUS”. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Informacja o świadczeniach pieniężnych z funduszu ubezpieczeń społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego – I kwartał 2018* (2018), Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- Jabłonowski J., Roszkowska S., Sączuk K., Skibińska M., Strzelecki P., Wyszyński R. (2017), *Raport o rynku pracy i sytuacji gospodarstw domowych*, No. 03/17, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Komisja Europejska (2018), *The 2018 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*, "European Economy" No. 079.
- Kotowska I.E., Strzelecki P., Sączuk K. (2013), *Rynek Pracy, [w:] Diagnoza Społeczna 2013. Rynek Pracy i Wykluczenie Społeczne w Kontekście Percepcji Polaków. Raport Tematyczny*, Kotowska I.E. (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Magda I., Kielczewska A., Brandt N. (2018), *The "Family 500+" child allowance and female labour supply in Poland*, "IBS Working Paper", No. 01/2018, Instytut Badań Strukturalnych.
- Matysiak A. (2011a), *Fertility Developments in Central and Eastern Europe: The Role of Work-Family Tensions*. "Demográfia English Edition", No. 54, s. 7–30.
- Matysiak A. (2011b), *Interdependencies Between Fertility and Women's Labour Supply*, Springer, Dordrecht.
- Myck M. (2016), *Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*, "CenEA Working Paper Series", No. WP01/16, CenEA.
- Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD* (2018), NBP: (http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/necmod_lipiec_2018.pdf)
- Sączuk K. (2018), *Świadczenia rodzinne obniżają podaż pracy*. „Obserwator Finansowy”, (<https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/swiadczenia-rodzinne-obnizaja-podaz-pracy>).

- Socha M., Sztanderska U.(2000), *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN, Warszawa.
- Strzelecki P. (2013), *Podaż pracy w długim okresie a stabilność systemu ubezpieczenia społecznego*, [w:] *Równowaga Ekonomiczna Systemów Emerytalnych. Współpraca w Ramach Unii Europejskiej w Zakresie Zabezpieczania Społecznego. Materiały z Seminariów ZUS*, Warszawa, s. 59–73.
- Strzelecki P. (2012), *Zastosowanie dynamicznej metody kohortowej do prognozowania liczby pracujących w rolnictwie w Polsce*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH”, s. 125–144.
- Strzelecki P., Tyrowicz J. (2015), *Crowding (out) the retirees? RDD application to raising effective retirement age in Poland*, ”Working Papers”, No. 2015–10, Faculty of Economic Sciences, University of Warsaw.
- United Nations (2017), *World Population Prospects: The 2017 Revision, DVD Edition*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Ocena skutków regulacji*. (2016) MRPiPS(<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12279566/12326818/12326819/dokument206150.pdf>)

Prof. dr hab. Włodzimierz OKRASA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,
Główny Urząd Statystyczny

7. Rynek pracy jako czynnik rozwoju i dobrostanu społeczności lokalnej – ewaluacja przestrzenna

7.1. Wprowadzenie: Problem i kontekst

Poniższa analiza problemu podwójnej roli, jaką lokalny rynek pracy odgrywa w kontekście rozwoju lokalnego – stanowiąc z jednej strony istotny aspekt funkcjonowania społeczności lokalnej, rzutując zarazem na dobrostan jej mieszkańców – koncentruje się na pytaniu o zależności, które nie były przedmiotem systematycznej eksploracji w literaturze. W publikacjach nie prezentowano przyjętej w poniższej analizie perspektywy metodologicznej, respektującej wielopoziomowość zjawiska – relacje między atrybutami poziomu „makro”/grupowym (jakim w tym przypadku jest gmina), oraz „mikro” (indywidualni mieszkańcy) – w sposób uwzględniający zarazem jego „rozciągłość” w przestrzeni, czyli tendencje do geograficznego współwystępowania tych zależności. Ujęcie takie wydaje się szczególnie właściwe, ponieważ pokazuje rosnącą odpowiedzialność lokalnych, administracyjnych i samorządowych organów decyzyjnych, zainteresowanych nie tylko osiągnięciem mierzalnych za pomocą ekonomicznych wskaźników rozwoju, ale też w subiektywnych ocenach efektów, jakie ma on dla osób i rodzin. Ważkość takiego ujęcia, które nazywać można dualizmem pomiarowym, pozwalającym na łączenie obiektywnego i subiektywnego wymiaru w analizie znaczenia „lokalności” dla warunków i jakości życia – w sensie „miejsca” i „przestrzeni” (tj. relacji wobec innych miejsc) – staje się coraz bardziej powszechna. Świadczy o tym m.in. proponowana przez OECD (2015) operacyjna konstrukcja pojęcia jakości życia i dobrostanu pn. *Better Life Index*, stosowana w międzynarodowych badaniach porównawczych jako miary składającej się z 11-tu skal¹, wśród których występują takie elementy rynku pracy jak „praca” i „wynagrodzenia”, obok „społeczności

¹ Służący porównawczemu monitorowaniu zmian w krajach należących do OECD, *Better Life Index* obejmuje tak różne elementy (dziedziny) jak: środowisko (naturalne), dochód, zatrudnienie, wykształcenie, zdrowie, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo osobiste, zaangażowanie obywatelskie, zadowolenie z życia, równowagę „praca-czas wolny”, oraz społeczność lokalną. OECD (2015).

lokalnej” (*community*). Jak podkreślają autorzy wydanego ostatnio przez Eurofund raportu (2018), lokalne otoczenie jest ważne nie tylko jako miejsce życia, ale też jako miejsce pracy, przyczyniając się zarazem do jakości i dobrostanu społeczności i osób. Specyficznym elementem prezentowanego opracowania jest włączenie do analizy explicite wymiaru przestrzennego

W konsekwencji, układ pytań badawczych organizujących prezentowane niżej wyniki analiz empirycznych – odpowiednich wobec naszkicowanej wyżej konceptualizacji roli lokalnego rynku pracy – obejmuje dwa rodzaje kwestii: pierwsza dotyczy znaczenia lokalnego rynku pracy dla rozwoju lokalnego jako jego czynnik; druga dotyczy zależności, w jakiej indywidualny (subiektywny) dobrostan mieszkańców pozostaje z sytuacją w zakresie lokalnego rynku pracy. Z uwzględnieniem faktu, iż zarówno sam dobrostan indywidualny, jak i jego zależność od rynku pracy jest warunkowany (moderowany) przez poziom rozwoju lokalnego (czy deprywacji lokalnej). Konkretyzację tych pytań należy poprzedzić informacją o rodzajach danych wykorzystanych w analizie, oraz o miarach stosowanych do reprezentowania występujących w niej zmiennych.

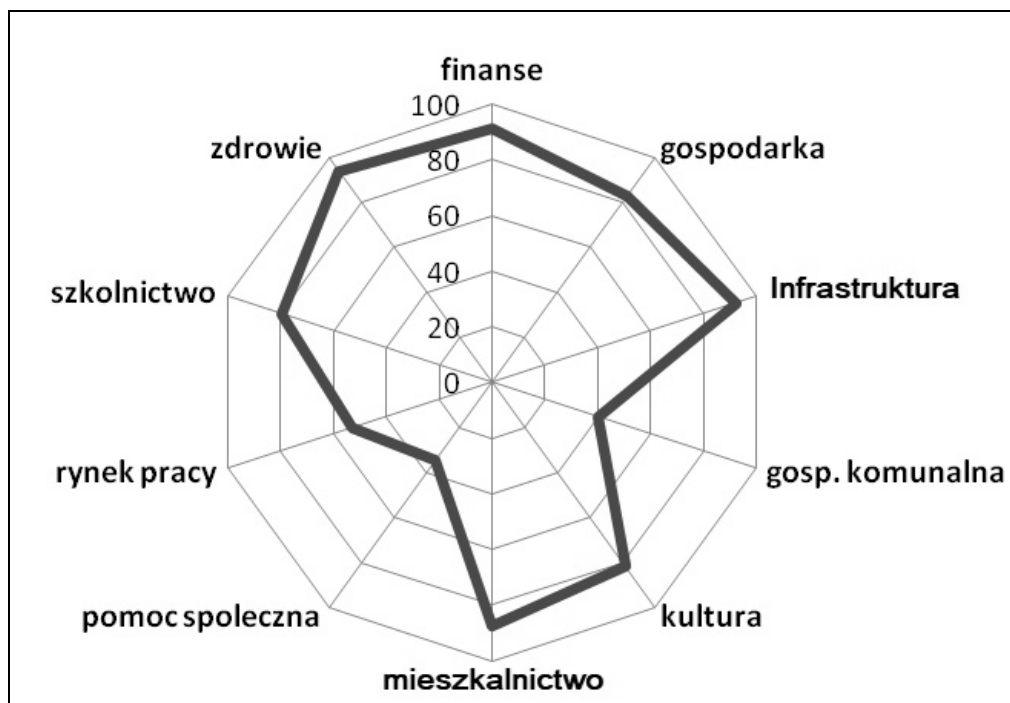
7.2. Dane i miary

– **Charakterystyka rozwoju/deprywacji gmin.** Traktując gminę (najbardziej szczegółowy element administracyjno-statystycznego podziału i opisu kraju, NUTS5) jako *proxy* dla podstawowej jednostki analizy, tj. dla „społeczności lokalnej”, wykorzystano dane z Banku Danych Lokalnych (BDL) dla wybranych lat 2004–2016. dla wszystkich gmin (2 478). Dzięki quasi-konfirmacyjnej analizie czynnikowej (polegającej, w pierwszym kroku, na arbitralnym wyodrębnieniu 11 dziedzin jako „latentnych czynników wspólnych”) wybrano z bogatego zbioru pozycji (cech opisujących różne aspekty gminy) zawartych w BDL itemy zaliczone (na podstawie wartości ładunków czynnikowych) do pierwszego czynnika dla każdego z tych wymiarów. Przykładowo. do wymiaru „rynek pracy” weszły w ten sposób następujące pozycje: udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym [%]; wskaźnik ogólnego obciążenia demograficznego jako frakcja ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym; wskaźnik wiekowego obciążenia demograficznego jako frakcja ludności w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym; bezrobotni zarejestrowani, według płci ogółem/ (na tys. os); pracujący wg płci, ogółem/ (na tys. osób).

Dostosowując odpowiednio kierunki unormowanych uprzednio zmiennych jako cech deprywacji, uzyskano szczegółowe skale charakteryzujące poziom deprywacji lokalnej w zakresie 11 dziedzin: oprócz rynku pracy, środowi-

sko/ekologia, finanse, gospodarka, mieszkalnictwo, gospodarka komunalna, infrastruktura, pomoc społeczna, kultura, edukacja, oraz zdrowie. Łącząc wszystkie 11 skal szczegółowych – co umożliwia dostatecznie wysoka wartość α -Cronbacha ($>0,75$) – uzyskano syntetyczną miarę deprivacji lokalnej, Wielowymiarowy Indeks Deprivacji Lokalnej/WIDL. O względnym znaczeniu każdego z wymiarów deprivacji lokalnej informuje wstępnie wyk. 1, zaś o zróżnicowaniu między województwami w zakresie łącznej miary deprivacji lokalnej WIDL, wyk. 7.2.

Wykres 7.1. Wymiary deprivacji lokalnej – profil dla kraju w 2016 r.

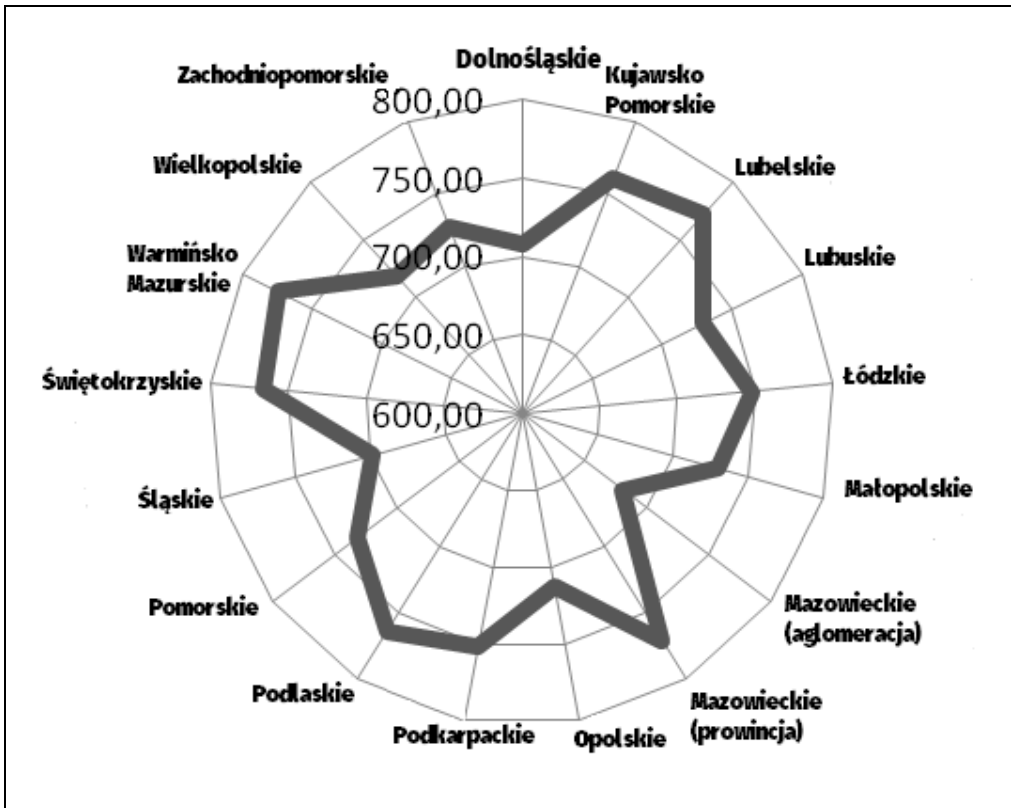


Źródło: opracowanie własne

W skali ogólnokrajowej, deprivacja w zakresie lokalnego rynku pracy stanowi generalnie mniejszy problem dla społeczności lokalnych/gmin niż DEPRYWACJA W ZAKRESIE mieszkalnictwa i infrastruktury, oraz finansów i kultury, które pozostają stosunkowo najpoważniejszymi obszarami troski dla podmiotów decyzyjnych szczebla lokalnego. Sytuacja jest wyraźnie odmienna w obrębie województw, które różnią się między sobą istotnie na skali deprivacji wielowymiarowej. Ze wskazaniem, z jednej strony na cechujące się

najwyższym poziomem deprywacji województwa: warmińsko-mazurskie, podlaskie i lubelskie, oraz mazowieckie bez Warszawy i sąsiadujących z nią powiatów (jak swego czasu proponowano uczynić dla wzmocnienia pozycji biedniejszych obszarów województwa w ubieganiu się o unijne środki rozwojowe – powyższa ilustracja poziomów deprywacji lokalnej zdecydowanie potwierdza trafność takich sugestii). Z drugiej strony, Warszawa bez „provincji” (poszerzona o powiaty sąsiadujące z nią) należy do województw o stosunkowo najmniejszym poziomie deprywacji łącznej, obok dolnośląskiego, śląskiego i opolskiego. Te obserwacje pozwalają na lepsze zrozumienie kontekstu, w jakim funkcjonuje lokalny rynek pracy i jego wpływ na warunki i jakość życia mieszkańców – o czym niżej.

Wykres 7.2. Wielowymiarowy Indeks Deprywacji Lokalnej według województw w 2016 r. *



*) Województwo mazowieckie podzielone jest na „mazowieckie aglomeracja” i „mazowieckie provincia” (wg propozycji Eurostat).

Źródło: opracowanie własne.

- **Charakterystyka dobrostanu subiektywnego mieszkańców.** Dla potrzeb modelowania zależności pomiędzy grupową („makro-„) miarą deprywacji lokalnej i indywidualną miarą dobrostanu subiektywnego („mikro-„) wykorzystano dane z sondażowych Badań Budżetu Czasu (BBCz) przeprowadzonych przez GUS w 2013 r. na ogólnokrajowej próbie losowej; w analizie uwzględniono ok. 24 tys. jednostek obserwacji (respondentów). Z uwagi na krytyczne uwagi zarówno ze strony psychologów zgłaszających zastrzeżenia co do trafności proponowanych w literaturze psychometrycznej skal do pomiaru subiektywnego dobrostanu (opartych na samo-ocenie respondenta) – nb., przegląd ważniejszych procedur zawiera tematyczny numer *Statistics in Transition new series* (2015), pt. „Subjective Well-Being in Survey Research” – jak i ze strony ekonomistów, generalnie sceptycznych wobec miar subiektywnych, wskaźnik dobrostanu indywidualnego (quasi-subiektywnego) oparto na danych o czasie spędzonym na wykonywanie przez respondenta czynności w dniu poprzednim (metoda rekonstrukcji dnia/DRM) z równoczesnym określeniem swojego stosunku emocjonalnego do każdej z tych czynności. Pozwoliło to na zbudowanie wskaźnika pn. U-indeks (proporcja czasu porze-stawiania w stanie ‘nieprzyjemnym’” / „unpleasant state” - por. Krueger et al., 2009; Okrasa i Rozkrut, 2018)² – jak niżej:

$$U_i = \sum_j I_{ij}h_{ij} / \sum_j h_{ij} \quad (1)$$

h_{ij} – czas spędzony przez i- badanego na j-czynność;

I – waga subiektywna (poczucie emocjonalnego „związku” z wykonywaną czynnością: < -1 or 0 or +1 >

Interpretując U-indeks jak wskaźnik dobrostanu subiektywnego, można traktować go jako główną zmienną zależną w dalszej analizie – ściślej, jest nią proporcja czasu spędzonego na wykonywanie czynności uznanych za inne, niż oceniane jako „pozytywne”, co oznacza, że do czasu czynności „nieprzyjemnych” dodano tutaj czas uznany za „neutralny” (gdyż w pewnych przekrojach, czas „nieprzyjemny” byłby zbyt mały dla potrzeb analizy).

Konstrukcję bazy analitycznej, zawierającej dane pierwszego rodzaju, poziomu gminy (BDL), oraz poziomu indywidualnego (BBCz) oparto na współrzędnych (X, Y), dzięki którym zidentyfikowano respondentów BBCz jako mieszkańców określonych gmin.

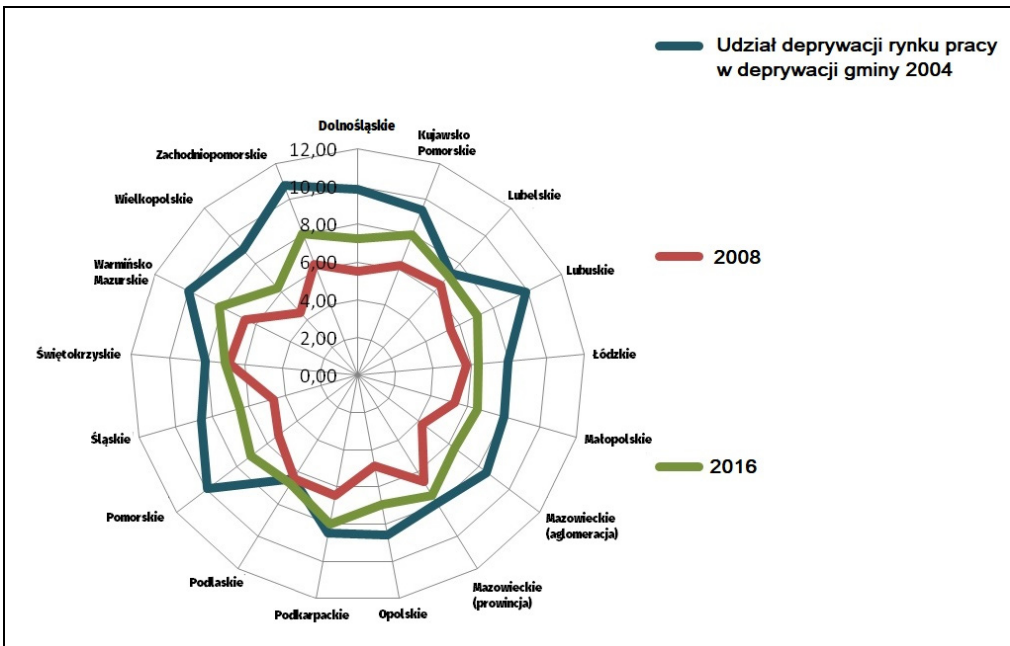
² Konstrukcja U-indeksu jako bardziej „obiektywnej” alternatywy dla psychometrycznych skal dobrostanu subiektywnego znajduje też uzasadnienie w koncepcjach ekonomii behawioralnej, akcentującej „funkcjonowanie” w duchu „capability approach” A. Sena na miejsce tradycyjnego podejścia użytecznościowego jako niekompatybilnego z naturą dobrostanu subiektywnego, *happiness* itp. (np. Gibson, 2016).

7.3. Analiza wybranych kwestii – modele i rezultaty

– Czy i w jakim stopniu lokalny rynek pracy przyczynia się do rozwoju lokalnego (*lrp*) pojmowanego jako redukcja deprecywacji lokalnej?

[Założenie i hipoteza:] Udziały deprecywacji *lrp* w całkowitej deprecywacji gminy różnią się pomiędzy województwami według zasady (hipotetycznie), że im większy udział deprecywacji *lrp* w całkowitej deprecywacji gminy, tym większa jego „negatywna” rola (*lrp* jako *dystymulant*) w rozwoju lokalnym poprzez pomniejszanie efektywności przedsięwzięć rozwojowych w gminie (w sensie redukcji deprecywacji lokalnej), i *vice-versa*. O wyraźnym zróżnicowaniu w tym aspekcie sytuacji w przeciętnej gminie między województwami informuje wyk. 7.3.

Wykres 7.3. Udział deprecywacji w zakresie lokalnego rynku pracy w całkowitej deprecywacji gminy /WIDL w latach 2004–2008–2016



Źródło: opracowanie własne

Wyodrębniają się dwie grupy województw: zachodniopomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, lubuskie, dolnośląskie i część mazowieckiego („aglomeracja”), w gminach których wystąpił w badanym okresie (2004–08–16) stosunkowo największy spadek udziału deprecywacji rynku pracy w całkowitej deprecywacji gminy. Są to zarazem, poza przypadkiem warmińsko-mazurskiego, województwa o generalnie mniejszej deprecywacji całkowitej (zob. wyk. 2 dla

porównania). Z drugiej strony, województwa: lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie i część mazowieckiego (poza „aglomeracją”), tworzą grupę o prawie niedostrzegalnych zmianach pod tym względem – czyli w gminach tych województw, przy braku spadku udziału deprivacji lokalnego rynku pracy w całkowitej deprivacji gminy utrzymuje się jej stosunkowo wysoki poziom. Prowadzi to do następnego pytania:

– ***Czy, i w jakim stopniu związane z lokalnym rynkiem pracy czynniki ryzyka rozwojowego społeczności lokalnej/gminy wpływają na subiektywny dobrostan jej członków?***

[Założenie i hipoteza:] Lokalny rynek pracy stanowić może poważny czynnik ryzyka rozwojowego gminy według zasady (hipotetycznie), że wraz z wyższym poziomem ryzyka związanego z rynkiem pracy należy oczekiwać mniejszych szans dla wzrostu dobrostanu mieszkańców.

Definiując ryzyko związane z lokalnym rynkiem pracy zgodnie z kanoniczną formułą (np. Raussand 2011) jako iloczyn $R = C * p$, gdzie R – ryzyko; C – niekorzystne konsekwencje wystąpienia zagrożenia; p – prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia (w danej kategorii) można oszacować poziom związanego z lokalnym rynkiem pracy ryzyka dla gminy w wersji logarytmicznej:

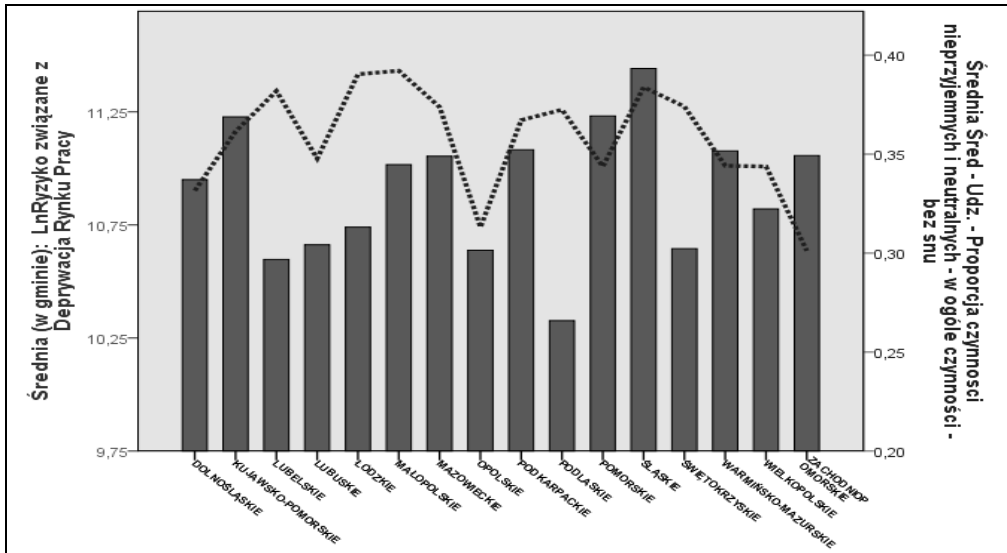
$$\log R = \log C + \log p \quad (2)$$

– gdzie konsekwencje C , to deprivacja lokalnego rynku pracy zaś p dane jest udziałem lrp w całkowitej deprivacji gminy, WID.

Obliczone w powyższy sposób ryzyko związane z lokalnym rynkiem pracy przedstawione jest dla gmin według województw („gmina przeciętna”), z równoczesnym rozkładem przeciętnych wartości subiektywnego dobrostanu mieszkańców na wyk. 7.4.

Wyłaniające się na wykresie 7.4 dwie grupy województw – o wysokim i o niskim poziomie ryzyka związanego z lokalnym rynkiem pracy, odpowiednio – występują w odmiennych konfiguracjach niż na wykresach poprzednich. Do pierwszego wzoru (cechujących się ponad przeciętnym poziomem ryzyka) należą województwa: śląskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, zachodnio-pomorskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie; zaś do drugiego wzoru (ryzyko poniżej przeciętnego) należą: podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie, opolskie. Dowodzi to potrzeby uwzględnienia bardziej złożonego pojęcia w wyjaśnianiu znaczenia lokalnego rynku pracy niż tylko jego poziom deprivacji – najwyraźniej istotne są też proporcje, w jakich przyczynia się on do deprivacji lokalnej, potwierdzając raz jeszcze przyjęte na wstępie założenia w tym aspekcie.

Wykres 7.4. Ryzyko lokalne gminy związane z depreywacją w zakresie lokalnego rynku pracy oraz wskaźnik dobrostanu indywidualnego mieszkańców (U-indeks) według województw.



Źródło: opracowanie własne

To zarazem sugeruje potencjalną przydatność pojęcia ryzyka związanego z daną dziedziną depreywacji lokalnej – generalnie, nie tylko w zakresie rynku pracy (analogiczną analizę można zademonstrować dla np. depreywacji w zakresie usług w sferze pomocy społecznej itp.) – jako predyktora w analizie objaśniającej zależność indywidualnego (subiektywnego) dobrostanu mieszkańców od jakości otoczenia i konstytuujących go elementów. Bardziej pogłębiona, wielozmiennowa analiza jest potrzebna także z uwagi na brak wyraźnych tendencji w przebiegu krzywej dobrostanu subiektywnego na wyk. 7.4, nie wykazującego żadnego wzoru bezpośredniej zależności. U-indeks przyjmuje wysokie lub niskie wartości dla województw cechujących się różnymi poziomami ryzyka związanego z lokalnym rynkiem pracy.

Jednym z ważniejszych kontekstów, w jakich odwołanie się do charakteru relacji pomiędzy lokalnym rynkiem pracy a indywidualnym dobrostanem wydaje się analitycznie efektywne jest problematyka wyznaczników decyzji podejmowanych na zasadzie wyboru pomiędzy mniejszym/większym czasem pracy oraz mniejszym/większym wynagrodzeniem za pracę. O ile identyfikacja rozmaitych powodów nie podejmowania pracy (czy zwiększania czasu zatrudnienia) wymaga szczegółowych badań sondażowych (por. Sztandar-Sztanderska, 2018)), to modelowa analiza uwzględniająca powyższy kontekst powinna pozwolić na

konfrontację obydwóch zmiennych – czasu i wynagrodzenia– z równoczesnym określeniem roli lokalnego rynku pracy w tym aspekcie, jak niżej

– Jaki jest wpływ deprywacji w zakresie lokalnego rynku pracy – i związanych z tym ryzyk rozwojowych – na zachowania mieszkańców na rynku pracy w sensie wyborów pomiędzy długością czasu pracy a wynagrodzeniem jako determinantami ich dobrostanu subiektywnego?

[Założenia i hipoteza:] Bezpośrednimi wyznacznikami indywidualnego dobrostanu (subiektywnego) są czynniki operujące również na poziomie mikro- – jak czas pracy i wynagrodzenie z pracą – ale w sposób zależny od jakości otoczenia, w szczególności, w aspekcie rynku pracy. Modelem właściwym dla okazania istotności wpływu poszczególnych z tych (hipotetycznie potencjalnych) determinant jest podstawowe równanie dobrostanu (np. Clark 2018), którego parametry można oszacować na podstawie dwupoziomowej analitycznej bazy danych – jak niżej.

$$DOBROSTAN\ SUBIEKTYWNY\ (U\text{-indeks}) = \beta_1 Y + \beta_2 h + \theta' X + \varepsilon \quad (3)$$

gdzie: β_1, β_2 - współczynniki dochodu miesięcznego z tytułu pracy Y, oraz czasu pracy, h;

θ' – współczynniki zmiennych charakteryzujących otoczenie, społeczność (gminę), X.

ε – wyraz błędu oszacowania.

Tabela 7.1. Oszacowanie współczynników równania regresji dobrostanu subiektywnego kobiet i mężczyzn (mieszkańców gminy)

Model	Kobiety	t	Istotność	Mężczyźni	t	Istotność
	Współcz. standaryz.			Współcz. standaryz.		
– predyktory	Beta			Beta		
(Stała)		3,842	0,000		1,819	0,069
Czas-praca główna i dodatkowa	0,331	22,809	0,000	0,398	21,533	0,000
Dochód miesięczny	-0,002	-0,151	0,880	-0,025	-1,365	0,172
Ryzyko-deprywacja rynku pracy	0,047	3,028	0,002	0,063	3,231	0,001
Subwencje na os. „otrzymane” > „oczekiwane”*)	0,046	2,956	0,003	0,034	1,749	0,080
	$R^2_{skoryg.} = 0,12;$ $F(4,4217) = 140,895$			$R^2_{skoryg.} = 0,16;$ $F(4, 2483) = 122,108$		

*) Zmienna zero-jedynkowa wyróżniająca gminy, które otrzymały subwencje (na osobę) większe od oczekiwanych na gruncie kryterium „sprawiedliwości przestrzennej”, tzn. proporcjonalnie do poziomu deprywacji gminy (Okrasa 2018).

Wprawdzie niedoskonałe dane dochodowe – w dodatku zastępujące tutaj wynagrodzenia, nie osiągalne w użytej bazie analitycznej – nie pozwalają na posłużenie się wartościami oszacowań współczynników dochodu w jednostkach monetarnych i na określenie poziomu wynagrodzenia za godzinę, zapewniającego wzrost podaży pracy o 1 godz., (np. według oszacowań Clarka, wysokość takiej zapłaty wynosiła w połowie lat 90. w Anglii ok. 8 funtów lub ok 17 funtów w cenach 2017); tym niemniej oszacowania te pozwalają na identyfikację kierunków i natężenia wpływu ważnych zmiennych jako czynników dobrostanu subiektywnego. Na podkreślenie zasługują przeciwne kierunki wpływu dochodu i czasu poświęcanego na pracę. Należy oczekiwać większego zadowolenia z czynności wykonywanych na co dzień w dniach „roboczych” wśród osób o przeciętnie wyższych dochodach, natomiast zwiększenie czasu pracy ma dla subiektywnego dobrostanu konsekwencje negatywne, zwiększając wartość wskaźnika U.

Dwie zmienne charakteryzujące otoczenie – ryzyko związane z deprawacją lokalnego rynku pracy oraz subwencje otrzymywane przez gminę (wartość na osobę) – przyczyniają się również do wzrostu niezadowolenia mierzonego indeksem U (czyli do spadku subiektywnego dobrostanu). W pierwszym przypadku oznacza to iż, zgodnie z oczekiwaniem, redukcja ryzyka związanego z deprawacją lokalnego rynku pracy zmniejsza niekorzystne emocje towarzyszące codziennej aktywności życiowej. W drugim natomiast, pozornie zaskakujący rezultat daje się wytłumaczyć wskazaniem na fakt, iż gminy otrzymujące subwencje (*per capita*) wyższe od należnych im z tytułu charakteryzującego gminę poziomu deprawacji lokalnej cechują się w rzeczywistości większą deprawacją niż okazały to zastosowane do jej pomiaru skale.

Oszacowania nie różnią się istotnie po uwzględnieniu płci – struktura relacji pozostaje taka sama, niewielkie różnice w wartościach oszacowań sugerują, że praktycznie jedna funkcja byłaby adekwatna dla obydwóch grup, kobiet i mężczyzn. Jednakże pytanie o rolę deprawacji lokalnego rynku pracy, w szczególności o to, czy związane z nim ryzyko ingeruje w podobny sposób w relację pomiędzy każdą z dwóch kluczowych zmiennych decyzyjnych – wynagrodzenie i czas pracy – w taki sam sposób z dobrostanem subiektywnym w przypadku kobiet i mężczyzn, stanowi osobne zagadnienie, któremu warto przyjrzeć się poprzez pryzmat modelu typu strukturalnego (Hong, 2015; Okrasa, 2017). Tutaj, analiza poprzestaje na pytaniu o to, czy, i jak ingeruje w te relacje przestrzeń.

7.4. Przestrzenne aspekty relacji pomiędzy lokalnym rynkiem pracy a dobrostanem subiektywnym

Wyniki poniższej analizy przestrzennej mają charakter wstępnej eksploracji bazującej na odwrotnym do stosowanego powyżej przyporządkowania cech obiektów należącym do analitycznej bazy danych (zbudowanej z danych BDL oraz danych BBCz). O ile dotychczasowymi jednostkami analizy były osoby/respondenci BBCz, którym przypisywano atrybuty gmin (na podstawie współrzędnych X, Y), to tutaj jednostkami analizy są gminy, którym przypisujemy wartości przeciętne zmiennych poziomu indywidualnego (na podstawie danych z BBCz). Do analizy włączono 1036 gmin, w których zidentyfikowano co najmniej 10 osób będących respondentami BBCz. Pomijając „niedoreprezentowanie” gmin najmniejszych, brak innych źródeł obciążenie wyodrębnionej w ten sposób pod-próby gmin. Dane te wystarczają dla analizy przestrzennej za pomocą procedur GeoDa (Anselin i in., 2010). Pytania dotyczą zarówno tendencji do autokorelacji i klastrów przestrzennych w zakresie deprywacji lokalnego rynku, jak i zależności przestrzennej dobrostanu subiektywnego od analogicznych czynników wpływu jak w modelu powyżej, danym równaniem „3” (tab. 1).

- *Czy deprywacja rynku pracy i dobrostan subiektywny wykazują znaczące tendencje do współwystępowania w przestrzeni geograficznej?*
- *Jaka jest autokorelacja w zakresie deprywacji rynku pracy i dobrostanu subiektywnego?*

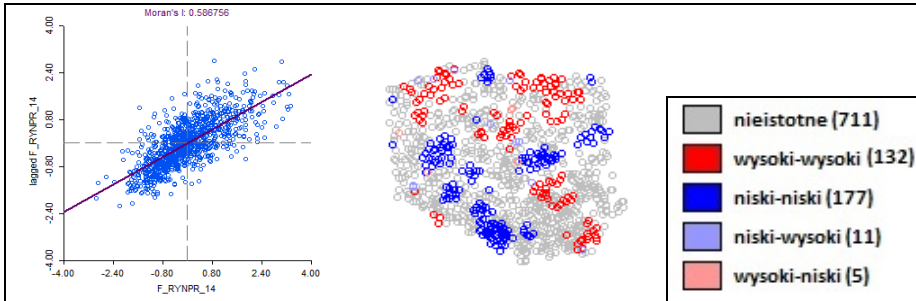
Odpowiedzi dostarcza wykres 7.5, pokazujący zdecydowanie większe tendencje do występowania skupień gmin o podobnym poziomie deprywacji rynku pracy niż w przypadku dobrostanu subiektywnego.

Wyraźne klastry przestrzenne deprywacji lokalnego rynku pracy (cz. A wyk. 7.4.) wykazują tendencje do koncentracji na północnych obszarach kraju (z wyłączeniem regionu około-trójmiejskiego) i południowo-wschodnich – z wyróżniającym się województwem podkarpackim. Tendencję do skupień gmin o niskim poziomie deprywacji w zakresie lokalnego rynku pracy obserwujemy w centrum Mazowsza oraz w województwie wielkopolskim i na południu (głównie województwo śląskie)³.

³ Wprawdzie pojęcie subiektywnego dobrostanu społeczności lokalnej/gminy, będący średnią arytmetyczną U-indeksu, jest raczej umownym konstruktem niż dającym się merytorycznie interpretować w sposób podobny jak deprywacja gminy, tym niemniej stanowi przykład miary kompozytowej – pochodnej od indywidualnych cech członków społeczności – i jako taki może być traktowany jako cecha gminy. W tej roli jest on tym bardziej trafny, im mniejsze jest zróżnicowanie między mieszkańcami na skali U.

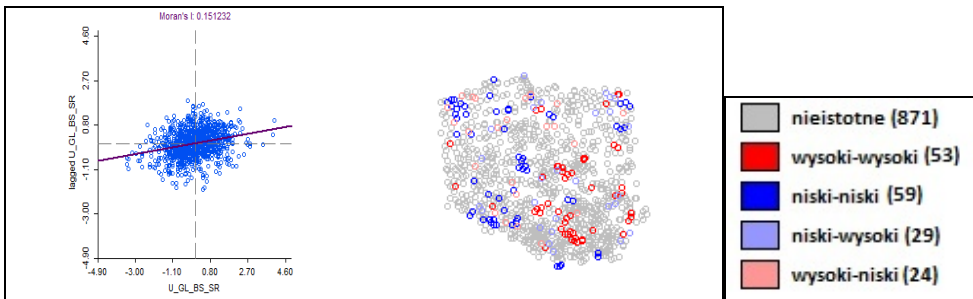
Wykres 7.5. Autokorelacja przestrzenna i mapa klastrowa dla deprecji rynku pracy i dobrostanu subiektywnego mieszkańców.

A. Deprecja Lokalnego Rynku Pracy, 2014; I Morana=0,59



Źródło: opracowanie własne

B. Dobrostan subiektywny mieszkańców (U-indeks); I Morana=0,15



Źródło: opracowanie własne

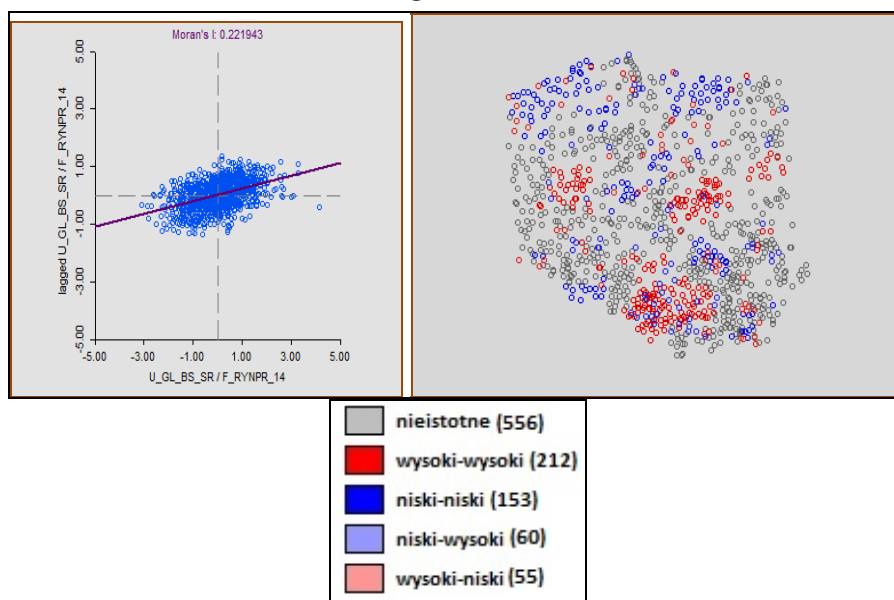
Mimo zdecydowanie mniejszej tendencji do skupień gmin o podobnym poziomie „zadowolenia” mieszkańców według U-indeksu niż w przypadku deprecji rynku pracy, I Morana jest znaczące (0,15) i dają się zaobserwować pewne tendencje do „sąsadowania”. Przede wszystkim, wśród gmin o niskim wskaźniku U-tzn. zamieszkałych przez osoby o generalnie pozytywnym nastawieniu w ich codziennym funkcjonowaniu – na terenie województwa zachodniopomorskiego i północno-zachodniej części kraju. Zaś mieszkańców o przeciwnym samopoczuciu znaleźć można raczej w południowo-wschodniej części kraju, gdzie także występują z niezbyt dużym nasileniem. Złożenie tych dwóch cech w pytaniu o współwystępowanie przestrzenne wprowadza do analizy zależności przestrzennej – jak niżej.

– *Czy występuje tendencja do skupiania się przestrzennego gmin o określonym poziomie deprecji rynku pracy i zarazem o podobnym poziomie na skali*

zadowolenia/niezadowolenia mieszkańców (dobrostanu subiektywnego, wg wskaźnika U)?

Wstępnej odpowiedzi na to pytanie dostarcza wykres 7.6. pokazujący skupienia gmin, z jednej strony, o niskim poziomie deprywacji lokalnego rynku pracy i zarazem o niskiej wartości na skali U – czyli zamieszkałe przez osoby o przeciętnie większym dobrostanie subiektywnym (punkty niebieskie na mapie klasterowej). Z drugiej strony, gminy o wysokich wartościach deprywacji rynku pracy, zamieszkałe przez osoby niezadowolone (o wysokich wartościach na skali U)

Wykres 7.6. Poziom deprywacji w zakresie rynku pracy oraz dobrostan (subiektywny) mieszkańców według U-indeksu; Moran I = 0.22



Źródło: opracowanie własne

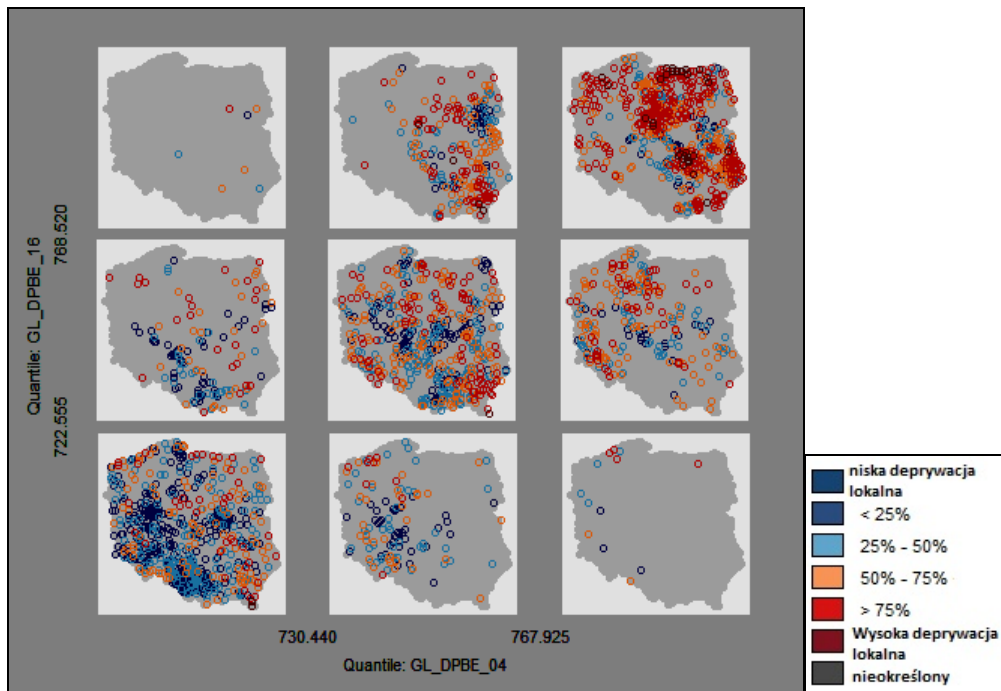
Na uwagę zasługuje stosunkowo wysoka wartość I Morana (0,22) sugerująca zbieżność obydwóch cech gmin – deprywacji w zakresie lokalnego rynku pracy i niezadowolenia mieszkańców z codziennego funkcjonowania w takich gminach. Co w wersji wartości wysokich występuje w centralnej i południowej części kraju, zaś w wersji wartości niskich przede wszystkim w części północnej. Taki wzór skupień gmin kontrastuje do pewnego stopnia z tendencjami do skupień okazanymi na wyk. 7.5, szczególnie w cz. A, ale są to inne gminy, co dowodzi potrzeby uzupełniania w analizach przestrzennych autokorelacji o zależności dwuzmiennej. Informacyjna wartość tego typu ujęć wydaje się tym większa, że

poszczególne jednostki analizy, gminy, są identyfikowalne fizycznie i mogą być przedmiotem bardziej szczegółowych studiów i ewentualnych decyzji alokacyjnych na lokalnym szczeblu zarządzania administracyjnego. Ważność przestrzennego aspektu w analizie roli lokalnego rynku pracy warto w zakończeniu podkreślić poprzez uzupełnienie wstępnej eksploracji pytaniem o względną trwałość w czasie określonego typu sytuacji – w szczególności w okresie 2004–2016.

– *Czy zależności przestrzenne – tendencje do koncentracji gmin o określonych poziomach deprywacji w zakresie lokalnego rynku pracy – są trwałe, także jako element całkowitej deprywacji gminy (według WIDL)?*

Przedstawiona na wykresie 7 warunkowa mapa klasterowa nakazuje udzielić zdecydowanie potwierdzającej odpowiedzi.

Wykres 7.7. Klaster przestrzenne („warunkowe”) Deprywacji Rynku Pracy w 2016 r., na tle zmian jakie zaszły w położeniu (bliskości) gmin w zakresie deprywacji całkowitej /WIDL w latach 2004 i 2016



Źródło: opracowanie własne

Klaster gmin o podobnym – niskim lub wysokim – poziomie deprywacji rynku pracy obejmują gminy które były, odpowiednio (niskie lub wysokie) na skali deprywacji całkowitej w latach 2004 i 2016. Wpływ lokalnego rynku

pracy na redukcję lub zwiększania deprywacji gminy jest wyraźny także w ujęciu przestrzennym. Deprywacja lokalnego rynku pracy w gminach bardziej rozwiniętych w całym okresie objętym analizą – tzn., w gminach, które były niskie na skali deprywacji całkowitej w 2004 r. i pozostały takie w 2016 r. – jest generalnie niska (dolna mapka z dominacją koloru niebieskiego). Dokładnie przeciwne wartości cechują gminy w prawym górnym rogu (wysoka deprywacja zarówno w 2004 r. i w 2016 r.), gdzie zarazem dominują gminy cechujące się wysokim poziomem deprywacji w zakresie lokalnego rynku pracy. Potwierdza to hipotezy wskazujące na tendencje do utrwalania się deprywacji czy do utrzymywania się trendów degradacyjnych, dopóty dopóki nie pojawi się jakiś element „kapitału lokalnego”, zdolny do spełnienia roli sprawczej („spiraling up”) w sensie paradygmatu rozwoju lokalnego G. Myrdala. Lokalny rynek pracy wydaje się być pierwszoplanowym kandydatem do odegrania takiej roli.

7.5. Podsumowanie

Analiza podwójnej roli lokalnego rynku pracy (lrp) – jako czynnika rozwoju lokalnego (poprzez redukcję deprywacji całkowitej w stopniu proporcjonalnym do udziału w tej deprywacji) oraz jako źródła i zarazem modyfikatora wpływu na subiektywny dobrostan mieszkańców czynników innych, jak wynagrodzenie i czas pracy – włącza konieczność użycia danych z różnych poziomów, indywidualnego i „społecznościowego”/gminnego. Integracja danych z różnych źródeł umożliwiona poprzez dysponowanie informacją o współrzędnych geograficznych X, Y otwiera zarazem metodologicznie nowe ujęcia, pozwalając na rozszerzenia tradycyjnej analizy zależności o przestrzenny aspekt w sensie lokalizacji tak ważnego zjawiska jak deprywacja rynku pracy i jego skutków (w tym związanych z tym ryzyk), oraz do identyfikacji tendencji do współwystępowania ważnych cech w postaci klastrów przestrzennych. Wydaje się, że wraz z możliwością adresowania lokalizacji/gmin, w których określonego typu zjawisko występuje z określonym natężeniem cech bądź zależności między nimi, stanowić może szczególnie interesujący i pomocny dla polityki zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym rodzaj tzw. analizy i ewaluacji programów („policy analysis and evaluation”).

Bibliografia

Anselin L., Syabri I., Kho Y. (2010) GeoDa: *AN Introduction to Spatial Data Analysis*. Chapt A.4. [in] Fischer, Getis A., (Eds), *Handbook of Applied Soatial Analysis*. Springer.

- Clark A. E., *Four Decades of the Economics of Happiness: Where Next? Review of Income and Wealth*. Volume 64, Issue 2. <https://doi.org/10.1111/roiw.12369>.
- Eurofund/European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2018. Quality of life and public services. Local area aspects of quality of life: An illustrated framework. On-line working paper, by Hans Dubois, Tadas Leončikas, Robert Anderson (Eurofound) and Emma Jauvert (École nationale des travaux publics de l'État, ENTPE). www.eurofound.europa.eu.
- Gibson J. (2016), *Poverty Measurement: We Know Less than Policy Makers Realize*, Asia & the Pacific Policy Studies, vol. 3, no. 3, pp. 430–442. doi: 10.1002/app5.141.
- Hong G. (2015), *Causality in a Social World: Moderation, Mediation and Spill-over*, Wiley.
- Krueger A. B., Kahneman D., Schkade D.A., Schwartz N., Stone A. (2009), *National Time Accounting: The Currency of Life*, in : A. B. Krueger (ed) *Measuring Subjective Well-Being of Nations: National Account of Time Use and Well-Being*. University of Chicago Press.
- Kalton, G., Macky, CH., Okrasa W. (2015) (Eds.), *Subjective Well-Being in Survey Research*, Statistics in Transition new series. Vol.
- OECD (2015), *Better Life Index*, OECD Publishing, Paris.
- Okrasa W. (2018), *The Measurement Aspects of Community Well-Being Research: A Urban-Rural 'Spatial Justice' Perspective*. Referat przedstawiony na The 2018 GUS – SCORUS (Standing Committee of Regional and Urban Statistics) Conference „New Scale – New Needs – New Statistics”, Warsaw, June 6–8, 2018.
- Okrasa W. (2017), *Community Wellbeing, Spatial Cohesion and Individual Wellbeing – towards a multilevel spatially integrated framework*, [in] W. Okrasa (Ed.) *Quality of Life and Spatial Cohesion: Development and Wellbeing in the Local Context*. Cardinal Stefan Wyszyński University Press. Warsaw.
- Okrasa W., Rozkrut D. (2018), *The Time Use Data-based Measures of the Wellbeing Effect of Community Development*, Proceedings of the 2018 Federal Committee on Statistical Methodology (FCSM) Research Conference.
- Rausand M. (2011), *Risk Assessment. Theory, Methods, and Application*, Wiley. Hoboken, New Jersey.
- Sztandar-Sztanderska, U. (2018), *Uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet*, Referat przedstawiony na Konferencji Rządowej Rady Ludnościowej „Demograficzne i Systemowe Uwarunkowania Polityki Zatrudnienia”, Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 19 czerwca.

Prof. dr hab. Zenon WIŚNIEWSKI

Przewodniczący Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN
Uniwersytet Mikołaja Kopernika
w Toruniu

8. Aktywna polityka rynku pracy w Polsce – czy potrzebne są zmiany?

8.1. Cele polityki rynku pracy

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że pojęcia polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy nie są równoznaczne¹. Zadaniem polityki zatrudnienia jest oddziaływanie na ogólny poziom zatrudnienia w gospodarce, a w szczególności osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia. W jej obszarze wykorzystuje się głównie narzędzia polityki gospodarczej (zwłaszcza polityki budżetowej i pieniężnej) o makroekonomicznym charakterze. Polityka rynku pracy (programy zatrudnienia) nakierowana jest głównie na rozwiązywanie problemów strukturalnych rynku pracy i poprawianie skuteczności jego funkcjonowania.

Aktywna polityka rynku pracy – zgodnie z definicją Międzynarodowej Organizacji Pracy – stanowi celową, selektywną interwencję państwa na rynku pracy, nakierowaną na poprawę efektywności jego funkcjonowania oraz promowanie równych szans na tym rynku. Jej działania zmierzają do stworzenia w pośredni lub bezpośredni sposób miejsc pracy i zwiększenia zdolności do zatrudnienia bezrobotnych znajdujących się w najtrudniejszym położeniu. Opiera się przede wszystkim na wyspecjalizowanych instrumentach dostosowujących strukturę podaży pracy do struktury popytu na pracę, a także subwencjonowanym zatrudnieniu, wspierającym bezrobotnych w procesie wchodzenia na rynek pracy konkurencyjnej. Innymi słowy, polityka rynku pracy jest interwencją państwa, wykorzystującą mikroekonomiczne instrumenty. Nie tworzy ona nowych miejsc pracy o konkurencyjnym i długotrwałym charakterze. Aktywne programy zatrudnienia ukierunkowane są przede wszystkim na przygotowanie bezrobotnych do ponownego ich włączenia w proces pracy i powinny być adresowane do grup problemowych znajdujących się w najtrudniejszym położeniu na rynku pracy. Pełnią one zatem funkcję „mostu” prowadzącego do przyszłego zatrudnienia. Można powiedzieć, że aktywna polityka rynku pracy zmierza do:

¹ Wiśniewski Z., *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, Toruń 1994, UMK, s. 29–43.

- aktywizacji zawodowej bezrobotnych;
- zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy;
- podniesienia produktywności siły roboczej;
- weryfikacji gotowości do pracy bezrobotnych.

Rozpatrując politykę rynku pracy jako interwencję państwa w procesy rynkowe, trzeba postawić najpierw pytanie, czy interwencja ta jest rzeczywiście potrzebna. Teorie rynku pracy dostarczają co najmniej pięć podstawowych argumentów na rzecz stosowania interwencji państwa na rynku pracy, a mianowicie: niedostateczną przejrzystość rynku pracy, *mismatch*, niedostateczna skłonność do ryzyka, dyskryminację grup problemowych i histerezę².

Polityka rynku pracy powstała w latach 30. poprzedniego stulecia i początkowo pomyślana była jako instrument niosący pomoc bezrobotnym znajdującym się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Miała ona przyczyniać się przez aktywne pośrednictwo pracy, rozwój szkoleń i subsydiowane zatrudnienie do zmniejszenia rozmiarów bezrobocia frykcyjnego.

Za prekursorów aktywnej polityki rynku pracy jako integralnej części polityki społeczno-ekonomicznej uważa się Szwedów. Jako pierwsi tego terminu użyli Gösta Rehn i Rudolph Meidner w 1948 roku³. Uważali oni tę politykę za demokratyczną strategię społeczną, zmierzającą do kontroli inflacji przy jednoczesnym dążeniu do pełnego zatrudnienia.

Począwszy od lat 60. aż do końca lat 80 XX wieku aktywna polityka rynku pracy stała się ważnym instrumentem wspierającym przemiany strukturalne w gospodarce. Wtedy to zaczęto podkreślać, że jej programy powinny być tak kształtowane, aby tworzyły coraz lepsze warunki do inwestowania. Najważniejsze zalecenia dla aktywnych programów zatrudnieniowych były charakteryzowane następująco:

- promować pracę i szkolenia zawodowe zamiast finansować bezrobocie (zasada prymatu pracy i szkolenia nad świadczeniami kompensacyjnymi),
- akcentować komponenty inwestycyjne, tak dalece jak to możliwe, w celu rozbudowy infrastruktury, poprawy ochrony środowiska naturalnego i tym samym polepszenia warunków dla prywatnych inwestycji,
- zwiększać rolę inicjatyw na szczeblu lokalnym,

² Por. Boeri T., van Ours J, *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 320–344.

³ Janoski T. (1996). *Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries*, [w:] *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), Cheltenham-Brookfield, Edward Elgar, s. 697–720.

– podejmować kroki zmierzające do stworzenia drugiego rynku pracy, przy czym powinien on mieć znaczenie uzupełniające i być zorientowany na integrację zawodową bezrobotnych z pierwszym rynkiem pracy⁴.

Wzrost znaczenia polityki rynku pracy związany był z przeświadczeniem o malejącej skuteczności polityki makroekonomicznej i trudnościami w realizacji reform strukturalnych rynku pracy⁵.

W latach 90. XX wieku pojawiły się nowe trendy w polityce społecznej przenoszące punkt ciężkości z socjalnych uprawnień jednostki na jej zobowiązania. W polityce rynku pracy znalazło to odzwierciedlenie w koncepcji łączącej wspieranie gotowości do podjęcia zatrudnienia ze zwiększaniem przymusu pracy⁶. Ta nowa strategia nazwana została filozofią państwa pracy (*workfare state*) i negowała zwalczanie wykluczenia społecznego przez przyzwoite świadczenia kompensacyjne. Zgodnie z tą doktryną zasadniczym zadaniem systemu osłony socjalnej dla bezrobotnych powinno być zapewnienie dochodów na okres aktywnego poszukiwania pracy i stworzenie warunków do aktywizacji zawodowej. Zakres świadczeń nie powinien natomiast stanowić motywacji do uzyskania statusu bezrobotnego. W tym duchu przeprowadzono reformy *welfare to work* w Wielkiej Brytanii, *work, work, work* w Holandii i *active line* w Danii, w ramach których dokonano licznych obostrzeń i cięć w systemie świadczeń dla bezrobotnych.

Na początku nowego tysiąclecia rozważania nad aktywną polityką rynku pracy koncentrowały się na koncepcji przejściowych rynków pracy (*transitional labour markets* TLM), która została opracowana w połowie lat 90. XX wieku przez G. Schmid⁷. Zmierzała ona do nowej interpretacji pełnego zatrudnienia i innego rozumienia istoty systemów zatrudnieniowych. Punktem wyjścia w tym rozumowaniu jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy pełne zatrudnienie jest dzisiaj możliwe, jeżeli ma być ono rozumiane jako permanentne zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy, to znaczy 8 godzin dziennie przez 5 dni w tygodniu, 46 tygodni w roku i przez 45 lat różnych kombinacji płatnego i niepłatnego zatrudnienia w ciągu życia. Na tak postawione pytanie możliwa jest tylko jedna odpowiedź: tak pojmowane pełne za-

⁴ Problematyka drugiego rynku pracy dyskutowana jest także pod hasłem pracy opłacanej poniżej płacy uzgodnionej w układach zbiorowych pracy.

⁵ Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002, s. 310–315.

⁶ Rymśa M. (2003), *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, [w:] *W stronę aktywnej polityki społecznej*, T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), Warszawa, s. 24–32.

⁷ Schmid, G. (1995)m, *Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy*, „Economic and Industrial Policy”, nr 16.

trudnienie nie jest realne⁸. Jeśli jednak uznalibyśmy za pełne zatrudnienie 30-godzinny tydzień pracy oraz umożliwili wykorzystanie tego pensum w zależności od sytuacji ekonomicznej i potrzeb życiowych, to pełne zatrudnienie byłoby możliwe. Zatrudnienie odbiegające od normalnego standardu pracy można zatem określić jako zatrudnienie przejściowe, a instytucje z nim związane przejściowym rynkiem pracy. Bezrobocie jest ekstremalną formą takiej przejściowej fazy. Zgodnie z tą koncepcją należałoby stosować nowe instrumentarium polityki rynku pracy, wspierające różne kombinacje płatnego i niepłatnego zatrudnienia, przejściową pracę w niepełnym wymiarze godzin lub okresowo skróconym czasie pracy czy też środki promujące szkolenia, doskonalenie i przekwalifikowania zawodowe, urlopy opiekuńcze i *sabbaticals*.

Obecnie w krajach Unii Europejskiej polityka rynku pracy jest elementem koncepcji *flexicurity*, która zmierza do zwiększenia elastyczności na rynku pracy z jednoczesnym zachowaniem bezpieczeństwa socjalnego⁹. Bezpieczeństwo na rynku pracy jest rozumiane nie jako pewność miejsca pracy lecz jako pewność zatrudnienia. Tak pojmowane bezpieczeństwo jest osiąganym przez wyposażenie społeczeństwa w umiejętności, które umożliwiają znalezienie nowego miejsca pracy. Należy podkreślić, że Polska – jako kraj członkowski Unii Europejskiej – zobowiązana jest do realizacji koncepcji *flexicurity* w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Elementem tej koncepcji jest aktywna polityka rynku pracy, zmierzająca do integracji zawodowej osób pozostających bez pracy i zapewnienia im bezpieczeństwa na rynku pracy.

Ekonomiści toczą dyskusję nad możliwościami polityki rynku pracy. W zasadzie nikt nie podważa pozytywnego wpływu aktywnych programów zatrudnienia na przejściowe ograniczenie bezrobocia. Pytaniem wywołującym najwięcej kontrowersji jest to, czy aktywne instrumenty polityki rynku pracy prowadzą do wzrostu miejsc pracy o trwałym charakterze. Podkreślić należy, że polityka rynku pracy nie jest żadnym „złotym środkiem” umożliwiającym przezwyciężenie problemów zatrudnieniowych, gdyż nie jest ona ukierunkowana na tworzenie nowych miejsc pracy. Jej rola staje się tym bardziej problematyczna, im dłużej trwa sytuacja kryzysowa.

⁸ Schmid G., *Transitional labour markets and European social model: towards a new employment compact*, [w:] Schmid G., Gazier B., *The dynamics of full employment*, Edward Elgar, Cheltenham 2002, s. 393-415.

⁹ European Commission, *Towards Common Principles of Flexicurity. More and better jobs through flexibility and security*, Brussels 2007, COM(2007) 359 final.

8.2. Instrumentarium programów zatrudnienia

W Polsce od początku lat 90. XX wieku stopniowo rozwijały się podmioty, instrumenty i usługi polityki rynku pracy, systematycznie modyfikowano jej cele, a także sposoby ich realizacji i zmieniano jej priorytety. Następowало odchodzenie od działań osłonowych na rzecz wzmacniania instrumentów aktywizacji zawodowej, inwestycji w kapitał ludzki i promocji zatrudnienia. Zasadniczym zmianom uległ także model instytucjonalnej obsługi rynku pracy.

Nowe podejście do polityki rynku pracy uwidoczniło się w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r.¹⁰. Wynikało ono z wieloletnich doświadczeń oraz wiązało się z aktualną sytuacją społeczno-gospodarczą i miało umożliwić realizację założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Wyraźnie wzmocniono działania służące promocji zatrudnienia, zmodyfikowano instytucje i instrumenty rynku pracy, zwiększono selektywność świadczeń, ograniczono ochronę socjalną bezrobotnych. Mocą ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy został wprowadzony podział na usługi i instrumenty rynku pracy. Do usług rynku pracy zalicza się pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i organizację szkoleń¹¹. W obecnie funkcjonującej nowelizacji ustawy zapisanych jest prawie czterdzieści instrumentów wspierających usługi rynku pracy, jak na przykład staże, prace interwencyjne, roboty publiczne jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, bon zatrudnieniowy itp. Część instrumentów rynku pracy nie jest wcale stosowana, gdyż środki finansowe wykorzystywane są na instrumenty cieszące się największym powodzeniem wśród bezrobotnych.

Instrumenty aktywnej polityki rynku pracy można podzielić na zorientowane podażowo i popytowo. Instrumentami zorientowanymi na podaź pracy, wspierającymi poszukujących pracy, są przede wszystkim szkolenie i doskonalenie zawodowe, staże, pożyczka szkoleniowa, stypendia na kontynuowanie nauki oraz doradztwo zawodowe i po części pośrednictwo pracy. Należy podkreślić, że wspieranie szkolenia i doskonalenia zawodowego stanowi rdzeń polityki rynku pracy. Główne ich zadanie sprowadza się do dostosowania kwalifikacji zawodowych pracowników do zmian w gospodarce. Wykorzystując instrumentarium szkoleniowe możemy ułatwić integrację zawodową osobom bezrobotnym i absolwentom szkół z nieadekwatnymi kwalifikacjami.

Do środków zorientowanych popytowo zalicza się wszystkie formy zatrudnienia subsydiowanego. Można tutaj wskazać w szczególności na takie instrumenty jak: prace interwencyjne, roboty publiczne, dotacje na podjęcie działalności gospodarczej, środki na doposażenie stanowiska dla bezrobotnego i prace społecznie użyteczne.

Przy wykorzystywaniu instrumentów polityki rynku pracy powinno uwzględnić się ich mocne i słabe strony, co zobrazowano w tabeli 8.1.

¹⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U.2004, nr 99.

¹¹ Tamże, art. 35, ust. 1.

Tabela 8.1. Charakterystyka instrumentów polityki rynku pracy

Instrument	Mocne strony	Słabe strony	Wytyczne Efektywności
Doradztwo i pośrednictwo pracy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pomaga skrócić czas trwania bezrobocia. 2. Nie generuje wysokich kosztów. 3. Pomaga dopasować bezrobotnych do aktywnych programów. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Może powodować efekt wypychania. 2. Może powodować efekt jałowego biegu – osoby znajdujące zatrudnienie poprzez pośrednictwo pracy są zazwyczaj najbardziej aktywne i najlepiej wykwalifikowane spośród ogółu bezrobotnych i prawdopodobnie znalazłyby pracę bez korzystania z usług tego pośrednictwa. 3. Przynosi korzyści tylko pewnej frakcji osób poszukujących pracy. 	Powinno być powiązane z systemem monitorowania intensywności poszukiwań pracy przez bezrobotnych oraz skuteczniej weryfikować gotowość podjęcia przez nich zatrudnienia.
Szkolenie zawodowe (w tym szkolenie teoretyczne i praktyczne –on-the-job training)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przyczynia się do wzrostu produktywności bezrobotnych. 2. Pozwala na produktywnie wykorzystanie czasu bezrobocia, zapobiegając tym samym dekwalfikacji. 3. Generuje pozytywne efekty, jeżeli jest prawidłowo adresowane, czyli nakierowane na potrzeby grup problemowych na rynku pracy, np. kobiet, młodzieży, bezrobotnych w starszym wieku itp. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zazwyczaj szkolenie jest źle adresowane, co skutkuje występowaniem efektu jałowego biegu – osoby korzystające ze szkoleń najprawdopodobniej i tak znalazłyby pracę bez udziału w tych szkoleniach. 2. Intensywność poszukiwań pracy przez bezrobotnych zmniejsza się w trakcie trwania szkolenia, istnieje duże ryzyko wystąpienia efektu zamknięcia. 3. Szkolenie może zwiększać aspiracje i wymagania bezrobotnych odnośnie do przyszłego stanowiska pracy, co może utrudniać znalezienie pracy. 	Przedmiot i tematyka szkolenia powinny odpowiadać potrzebom rynku pracy. Szkolenie ma umożliwić bezrobotnym zdobycie czy pogłębienie kwalifikacji poszukiwanych i cenionych przez pracodawców. Powinno prowadzić do uzyskania uprawnień i certyfikatów honorowanych przez pracodawców. Bardzo ważna jest forma szkolenia, która w dużej mierze przesądza o ich skuteczności. Dlatego szkolenie teoretyczne należy łączyć ze szkoleniem praktycznym najlepiej w zakładzie pracy, co wymagałoby jednak nawiązania kontaktów z lokalnymi pracodawcami. Należy dążyć do większej indywidualizacji szkoleń.

Tabela 8.1. Charakterystyka instrumentów polityki rynku pracy (cd.)

Instrument	Mocne strony	Słabe strony	Wytyczne Efektywności
<p>Subsydiowane zatrudnienie w sektorze prywatnym (dotacje płacowe)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Może prowadzić do regularnego, permanentnego zatrudnienia po zakończeniu okresu subsydiowania. 2. Stwarza bezrobotnym możliwości przygotowania zawodowego poprzez uzyskiwanie kwalifikacji zawodowych i innych umiejętności w miejscu pracy. 3. Pomaga utrzymać kontakt z rynkiem pracy. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Może powodować efekt jałowego biegu – pracownicy subsydiowani i tak zostaliby zatrudnieni nawet w sytuacji braku takiego subsydium. 2. Pracodawcy mogą dążyć do zastępowania normalnych pracowników pracownikami subsydiowanymi, co generuje efekt substytucji. 3. Pracodawcy mogą traktować pracowników subsydiowanych wyłącznie jako tanie źródło siły roboczej, co skutkuje nieprzedłużaniem zatrudnienia tym osobom w momencie, gdy kończy się okres subsydiowania. 	<p>Należy zwracać szczególną uwagę na precyzyjne adresowanie tego typu instrumentów, czyli kierować je do osób najbardziej potrzebujących, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Subsidia powinny łączyć się z innymi aktywnymi programami rynku pracy, by stanowiły most prowadzący do regularnego zatrudnienia.</p>
<p>Samo-zatrudnienie</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wspiera postawy przedsiębiorcze. 2. Generuje pozytywne efekty w odniesieniu do pewnej kategorii bezrobotnych – najczęściej są to mężczyźni w młodym wieku, posiadający wykształcenie i przygotowanie techniczne. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Może powodować efekt jałowego biegu – osoby bezrobotne korzystające z tej formy pomocy i tak podjęłyby działalność gospodarczą, nawet w sytuacji braku tego typu wsparcia. 2. Może prowadzić do efektu wypychania, co objawia się wypieraniem z rynku drobnych przedsiębiorstw pozbawionych takich form finansowego wsparcia i fachowego doradztwa. 3. W porównaniu do innych form aktywnych możliwości wykorzystania tego instrumentu wśród bezrobotnych są ograniczone, jest on skuteczny tylko w odniesieniu do pewnej kategorii osób pozostających bez pracy, najczęściej będących w młodym wieku i zazwyczaj lepiej wykształconych. 	<p>Należy łączyć formy wsparcia finansowego z fachowym doradztwem niezbędnym przy zakładaniu firmy. Wsparcie tego typu należy kierować do ludzi zdolnych do podjęcia i prowadzenia własnej działalności gospodarczej.</p>

Tabela 8.1. Charakterystyka instrumentów polityki rynku pracy (dok.)

Instrument	Mocne strony	Słabe strony	Wytyczne Efektywności
Roboty publiczne	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aktywizują długookresowo bezrobotnych. 2. Prowadzą do produkcji dóbr publicznych i przyczyniają się do rozwoju i poprawy infrastruktury w regionie. 3. Mogą skutecznie weryfikować gotowość podjęcia pracy przez bezrobotnych. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mogą powodować efekt wypychania, wypierając miejsca pracy w sektorze prywatnym. 2. Uczestnicy robót publicznych są zazwyczaj postrzegani przez pracodawców jako pracownicy mało wydajni i słabo zmotywowani do pracy. Roboty publiczne bardzo często prowadzą do stygmatyzacji bezrobotnych, co znacząco osłabia ich szanse na zatrudnienie na regularnym rynku pracy. 3. Prace wykonywane w ramach robót publicznych charakteryzują się niską produktywnością. 	<p>Roboty publiczne muszą mieć tymczasowy charakter i być organizowane na stosunkowo krótki czas. W celu zwiększenia szans uczestników robót publicznych na zatrudnienie na regularnym rynku pracy należałoby łączyć je z innymi formami aktywnymi, np. ze szkoleniem. Można rozważyć również możliwość organizowania tego typu prac przez firmy działające w sektorze prywatnym, co zniwelowałoby efekt wypychania towarzyszący bardzo często tym programom.</p>

Źródło: M. Maksim, *Ewaluacja szkoleń dla bezrobotnych w województwie kujawsko-pomorskim*, TNOiK, Toruń 2008, s. 42–44.

8.3. Wydatki na aktywne programy w Polsce w kontekście europejskim

System finansowania polityki rynku pracy jest jednym z czynników przesądzających o stopniu wykorzystania jej możliwości. W krajach Unii Europejskiej aktywna polityka rynku pracy finansowana jest głównie przez podmioty uiszczające składki na rzecz ubezpieczenia od bezrobocia. Systemy składkowe reagują procyklicznie i nie spełniają swoich funkcji w okresie długotrwałych wstrząsów. Wpływy ze składek w czasie dobrej koniunktury – to znaczy wtedy, gdy wydatki na politykę rynku pracy maleją – są wysokie, a w czasie kryzysu spadają. Powoduje to cykliczne oddziaływanie na rynek pracy typu *stop and go*. Procyklicznymi wahaniami najbardziej dotknięte są dziedziny stanowiące rdzeń aktywnej polityki rynku pracy.

Dane statystyczne Eurostatu potwierdzają opisaną tendencję. O ile wydatki na politykę rynku pracy w krajach Unii Europejskiej w 2005 r. stanowiły 2,07% PKB, to w kryzysowym 2008 r. tylko 1,6% PKB, a następnie wzrosły w 2016 r.

do 2,2% PKB. Należy podkreślić, że przeciętne wydatki dla krajów OECD są dużo niższe i wynosiły tylko 1,31% PKB.

Tabela 8.2. Wydatki na politykę rynku pracy w wybranych krajach w 2016 r.
(w % PKB)

Wyszczególnienie	OECD	Polska	Hiszpania	Niemcy	Szwecja	USA
Ogółem	1,31	0,69	2,52	1,45	1,73	0,27
Aktywne formy	0,54	0,45	0,60	0,63	1,17	0,11
Pasywne formy	0,77	0,24	1,92	0,82	0,56	0,16

Źródło: www.oecd.org/employment/database

Należy zaznaczyć, że pomiędzy poszczególnymi krajami występują duże różnice w poziomie wydatków na politykę rynku pracy. Najwyższy udział tych wydatków w PKB w Unii Europejskiej w 2016 r. miały następujące kraje: Dania (3,22%), Francja (2,96%), Finlandia (2,84%), Holandia (2,40%) i Belgia (2,31%).

W Polsce wydatki na politykę rynku pracy w relacji do PKB są dużo niższe od przeciętnych w Unii Europejskiej. O ile po przystąpieniu do Unii, to jest w 2005 r. wydaliśmy na aktywne i pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu 1,28% PKB, to w 2008 r. już tylko 0,9% PKB. Wydatki na politykę rynku pracy po dużym spadku w 2011 r. w następnych latach (2012–2016) zwiększyły się i pozostawały na zbliżonym poziomie, osiągając w 2016 r. wysokość 0,69% PKB. Na ten cel wydaliśmy w 2016 r. 11 mld złotych, z czego na aktywne formy wsparcia dla bezrobotnych przypadało 5 770,6 mln złotych, a na zasiłki i świadczenia przedemerytalne 4 727,6 mln złotych.

Przez lata organizacje międzynarodowe zalecały przesuwanie akcentów ze świadczeń kompensacyjnych dla bezrobotnych w kierunku aktywnych instrumentów. W większości krajów Unii Europejskiej nadal jednak większą część wydatków pochłaniają instrumenty pasywne. Jeśli chodzi o wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, to w Polsce stanowiły one w 2016 r. 0,45% PKB. Ich udział w ogóle wydatków na politykę rynku pracy kształtował się na wysokim poziomie 65% i pod tym względem plasujemy się po Norwegii i Szwecji na wysokim trzecim miejscu w Unii Europejskiej. Jednak w naszym kraju w aktywnych programach bierze udział tylko 33,7% bezrobotnych.

W Polsce największy udział w wydatkach na aktywną politykę rynku pracy ma zatrudnienie subsydiowane. Stosunkowo mały udział, w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej, mają wydatki na szkolenia bezrobotnych oraz pośrednictwo i doradztwo zawodowe.

Reasumując, należy podkreślić, że działania poszczególnych krajów prowadzące do wzrostu zatrudnienia oparte są na różnych założeniach, a rozmiary wydatków na aktywne programy zatrudnienia uzależnione od tradycji i historii stosunków przemysłowych określających systemowy charakter danego modelu gospodarczego

8.4. Metodologiczne aspekty ewaluacji

Chcąc zwiększyć efektywność stosowanych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, należy przeprowadzać jej systematyczną ewaluację. Dyskusja nad celowością wydatków na aktywne programy zatrudnienia nasila się szczególnie w czasach deficytu finansów publicznych. W tej sytuacji rządy wielu krajów podejmują tzw. *evidence-based policy*, czyli politykę opartą na dowodach, oznaczającą finansowanie tylko takich programów, których efektywność można naukowo udokumentować.

Analizy ewaluacyjne programów zatrudnienia mają stosunkowo krótką historię i opierają się w dużej mierze na dorobku naukowym noblisty w dziedzinie ekonomii Jamesa Heckmana¹². Złożoność celów, jakie są realizowane przez aktywne programy, powodują trudności w analizie ich efektywności. Aktywna polityka rynku pracy generuje wiele różnorodnych efektów zarówno o charakterze bezpośrednim, jak i pośrednim. Klasyfikacja tych efektów nie jest rzeczą łatwą¹³. Pomimo tych trudności metodologicznych badania ewaluacyjne są podstawą do podejmowania decyzji dotyczących alokacji środków na poszczególne rodzaje programów oraz wskazówką do kontynuacji programów przynoszących pozytywne rezultaty i rezygnacji z programów mało skutecznych.

W krajach Unii Europejskiej do badania skuteczności aktywnej polityki rynku pracy wykorzystuje się następujące rodzaje ewaluacji:

- ocenę celów i wdrożenia programów;
- monitoring skuteczności;
- analizę kosztów i korzyści;
- ocenę efektów netto programów.

Pierwszy z wymienionych typów ewaluacji umożliwia zweryfikowanie teorii, paradygmatów i założeń leżących u podstaw aktywnych programów. W ramach tej oceny analizuje się przyjęte cele pod kątem ich zgodności z priorytetami polityki społeczno-gospodarczej oraz bada wszelkie aspekty organizacyjne i działania podejmowane w trakcie implementacji danego programu.

¹² Heckman J.J. (2005). *The Scientific Model of Causality*, „Sociological Methodology” vol. 35, no 1.

¹³ Por. Maksim M., Wiśniewski Z. (red.), *Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy*, CRZL, Warszawa 2012, s. 28–32.

Monitoring jest najstarszym i zarazem najprostszym sposobem oceny aktywnych instrumentów polityki rynku pracy. Obecnie uważa się, że monitoring jest niezbędnym elementem ewaluacji. W wielu krajach Unii Europejskiej analizy skuteczności aktywnych programów polegają wyłącznie na monitorowaniu ich realizacji za pomocą finansowych i fizycznych wskaźników. Opracowywane mierniki efektywności wyrażają stopień realizacji zakładanych celów poszczególnych programów i dostarczają wiedzy o ich efektach brutto. Ten rodzaj oceny programów zatrudnienia stosuje się w naszym kraju.

Badania wpływu aktywnej polityki rynku pracy polegają na ustaleniu związków przyczynowych między podjętą interwencją (aktywnym programem) a obserwowanymi wynikami, czyli określeniu efektów netto. Ich zasadniczym celem jest określenie zmiany wywołanej bezpośrednio interwencją, której nie można przypisać samoistnemu działaniu innych czynników. Analizy tego typu mogą być prowadzone na poziomie mikro- i makroekonomicznym. Przegląd literatury przedmiotu pozwala sądzić, że bardziej popularne są mikroekonomiczne badania efektów netto aktywnej polityki rynku pracy. Zmierzają one do uzyskania odpowiedzi na następujące pytania¹⁴:

1. Jakie są efekty programu w stosunku do uczestniczących w nim osób?
2. Jak w wyniku działania programu zmienia się pozycja tych osób w relacji do pozycji, jaką mieliby, gdyby nie uczestniczyli w programie?

Ramy teoretyczne dla wnioskowania w zakresie identyfikacji zależności przyczynowych wyznacza tzw. koncepcja stanów kontrfaktycznych, której idea sprowadza się do próby oszacowania hipotetycznych skutków zdarzeń, stanowiących alternatywę względem tego, co się faktycznie wydarzyło. Wiąże się to z występowaniem fundamentalnego problemu wnioskowania przyczynowego, gdyż zaobserwowanie dla konkretnej jednostki w określonym czasie skutków dwóch wykluczających się zdarzeń (uczestnictwa i nieuczestniczenia w danym programie) jest niemożliwe. W badaniach efektów przyczynowych, opierających się na stanach kontrfaktycznych, wyraźnie zarysowują się dwa nurty: statystyczny, w ramach którego fundamentalne znaczenie odegrały prace naukowe D. B. Rubin i P. R. Rosenbauma¹⁵ oraz ekonometryczny, którego czołowym reprezentantem jest J. J. Heckman¹⁶. Badania te mają szerokie zastosowanie w takich dziedzinach jak: edukacja, opieka zdrowotna, polityka ekonomiczna, polityka społeczna czy też polityka rynku pracy.

¹⁴ Heckman J.J., Smith J. A. (1996). *Experimental and Nonexperimental Evaluation*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham-Brookfield, Edward Elgar, s. 37–88.

¹⁵ Rosenbaum P.R., Rubin D.B. (1983). *The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects*, "Biometrika", no 70.

¹⁶ Heckman J.J. (2005), wyd. cyt., s. 38.

Wnioski płynące z badań ewaluacyjnych są ważnym argumentem w dyskusji o finansowaniu poszczególnych, często kosztownych, interwencji publicznych. Badania te pokazują również, w jaki sposób można zwiększyć efektywność oferowanej bezrobotnym pomocy i w jakim kierunku reformować aktywną politykę rynku pracy, by sprzyjała ona szybkiemu i trwałemu wychodzeniu z bezrobocia. Można zatem stwierdzić, że systematyczna ewaluacja programów zatrudnienia prowadzi do stosowania w coraz szerszej skali skutecznej interwencji, jakiej podejmuje się państwo.

8.5. Rezultaty metaanaliz

W bogatej literaturze przedmiotu na temat efektów aktywnej polityki rynku pracy można wskazać dwa rodzaje opracowań: systematyczne studia przeglądowe (*systematic reviews*) i metaanalizy (*quantitative review*). Jeśli chodzi o studia przeglądowe, to obejmują one klasyczne publikacje o narracyjnym charakterze. W zakresie aktywnej polityki rynku pracy na szczególną uwagę zasługują opracowania tematyczne OECD, jak na przykład Martina i Grubba¹⁷ i ukazujące się nieregularnie przeglądy w opracowaniach z serii *OECD Employment Outlook*.

Dużo większe znaczenie i zasobność informacyjną mają metaanalizy, które są statystycznymi opracowaniami systematyzującymi wyniki licznych badań ilościowych nad efektami instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, przeprowadzonymi podobnymi metodami. Do analizy wybiera się wyniki badań, które zostały przeprowadzone według restrykcyjnych kryteriów zawartych w tzw. protokole. Z wszystkich studiów spełniających kryteria protokołu są ekstrahowane najważniejsze informacje dotyczące rodzaju instrumentu, efektu statystycznego oraz wielkości próby i zestawiane w formie przeglądu danych. Następnie zebrane informacje są analizowane za pomocą metod statystycznych, aby stwierdzić, czy pozytywny efekt netto powiązany jest systematycznie z danym instrumentem polityki rynku pracy, grupą celową i ekonomicznym kontekstem.

Dotychczas zostały wykonane trzy metaanalizy dotyczące efektów aktywnych programów zatrudnienia. D. H. Greenberg, C. Michalopoulos i P. K. Robins dokonali syntezy wyników 31 studiów ewaluacyjnych ze Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, w których analizie zostało poddanych 15 instrumentów programów zatrudnienia finansowanych przez państwo¹⁸. Znany nie-

¹⁷ Martin, J.P., D. Grubb (2001). *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies* "Swedish Economic Policy Review" no 8.

¹⁸ Greenberg D.H., Michalopoulos C., Robins P.K. (2003), *A Meta-Analysis of Government-Sponsored Programs*, "Industrial and Labor Relations Review", no1.

miecki badacz J. Kluge zajął się zbiorem informacji pochodzących ze 137 studiów ewaluacyjnych z 19 krajów europejskich¹⁹.

Tabela 8.3. Koszty i efekty podstawowych instrumentów polityki rynku pracy w długim i krótkim okresie

Wyszczególnienie	Pomoc w poszukiwaniu pracy	Szkolenia zawodowe	Zatrudnienie subsydiowane w sektorze prywatnym	Zatrudnienie subsydiowane w sektorze publicznym
Koszty	niskie	średnie/wysokie	wysokie	wysokie
Krótkookresowy efekt	pozytywny	negatywny	pozytywny	dyskusyjny
Długookresowy efekt (najlepszy przypadek)	mały pozytywny	pozytywny	mały pozytywny	zerowy
Długookresowy efekt (najgorszy przypadek)	mały negatywny	mały negatywny	negatywny	duży negatywny
Prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych efektów pośrednich	średnie	niskie	wysokie	wysokie
Stosowna sytuacja koniunkturalna	każda; szczególnie w czasie recesji	każda; szczególnie w czasie recesji	każda	recesja

Źródło: opracowano na podstawie: D. Card (2013), *Evaluating Active Labor Market Programs: What Have We Learned In 40 Years?*, Paris: Conference on Active Labor Market Policies i D. Card, J. Kluge, A. Weber (2010), *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis*, NBER Working Paper no 1617.

Najbardziej znana jest metaanaliza przygotowana przez D. Carda, J. Kluge i A. Webera, w której zebrano i zinterpretowano wyniki 199 studiów ewaluacyjnych z całego świata²⁰. W tej analizie instrumenty aktywnej polityki rynku pracy zostały podzielone na cztery następujące grupy:

- pomoc w poszukiwaniu pracy,
- instrumenty szkolenia i doskonalenia zawodowego,
- wspieranie zatrudnienia w sektorze prywatnym;
- wspieranie zatrudnienia w sektorze publicznym.

Wyniki metaanalizy pokazują, że skuteczność aktywnej polityki rynku pracy zależy od rodzaju stosowanego instrumentu (tab. 8.3.). Należy podkreślić, że

¹⁹ Kluge J. (2010). *The Effectiveness of European active labour market programs*, "Labour Economics", no 17.

²⁰ Card D., Kluge J., Weber A. (2010). *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*, NBER Working Paper no 1617.

typ stosowanego instrumentu odgrywa o wiele istotniejszą rolę niż wpływ instytucji rynku pracy i kontekst makroekonomiczny.

Reasumując, z przeprowadzonych badań ewaluacyjnych opisanych w światowej literaturze przedmiotu, można wyprowadzić następujące wnioski:

- pomoc w poszukiwaniu pracy i związane z nią programy dają pozytywne efekty netto w krótkim okresie i małe pozytywne efekty w dłuższej perspektywie;
- szkolenia zawodowe mają zazwyczaj negatywny efekt w krótkim okresie, ale pozytywny w długim czasie. Niektóre z nich charakteryzują się bardzo dobrymi rezultatami;
- efekty netto zatrudnienia subsydiowanego w sektorze prywatnym są w krótkim okresie pozytywne, a długookresowe mało rozpoznane. Instrument ten wpływa korzystnie na zmianę preferencji indywidualnych i zatrudnialność wspieranych osób;
- programy zatrudnienia subsydiowanego w sektorze publicznym charakteryzują się najgorszymi efektami zarówno w krótkim, jak i długim okresie;
- programy zatrudnienia nie mają znacząco zróżnicowanych efektów netto w przypadku kobiet i mężczyzn;
- instrumenty aktywnej polityki rynku pracy są mniej skuteczne w przypadku młodzieży niż innych osób poszukujących pracy.

8.6. Ewaluacja polityki rynku pracy w Polsce

W różnych formach aktywizacji zawodowej w 2016 r. rozpoczęło udział 450,3 tys. bezrobotnych, a liczba kończących program wynosiła 369,1 tys. osób. Po programach zatrudnionych zostało 290,7 tys. osób. Dominowały staże, w których uczestniczyło 227.883 osób, co stanowiło 50,6% uczestników programów rynku pracy. Na drugim miejscu uplasowały się szkolenia z udziałem 13,8%, a na trzecim prace interwencyjne – 12,6%.

Rozpatrując celowość stosowania polityki rynku pracy, trzeba jednak postawić najpierw pytanie, czy oddziaływanie jej instrumentów skierowane jest na rozwiązanie istotnych problemów na regionalnym lub lokalnym rynku pracy i poddać te działania ewaluacji. W praktyce publicznych służb zatrudnienia w Polsce dokonuje się tylko oceny efektów brutto, wykorzystując dwa podstawowe mierniki efektywności: wskaźnik ponownego zatrudnienia i koszt ponownego zatrudnienia.

Wskaźnik ponownego zatrudnienia obliczany jest jako stosunek liczby osób, które w danym roku były zatrudnione przez co najmniej 30 dni w okresie 3 miesięcy, od dnia zakończenia udziału w programie do liczby osób, które

zakończyły udział w danym programie²¹. Natomiast koszt ponownego zatrudnienia obliczany jest jako relacja poniesionych wydatków w danym roku na daną formę aktywizacji do liczby osób, które po zakończeniu programu były zatrudnione przez co najmniej 30 dni w okresie 3 miesięcy, od dnia zakończenia udziału w programie.

Efektywność zatrudnieniowa dla programów finansowanych z Funduszu Pracy w 2016 r. osiągnęła poziom 78,7%. Największymi efektami zatrudnieniowymi brutto cechowały się dotacje na podjęcie działalności gospodarczej (93,8%), prace interwencyjne (86,1%) i refundacje kosztów na wyposażenie lub doposażenie stanowisk pracy (82,7%).

Tabela 8.4. Aktywizowani bezrobotni i efekty zatrudnieniowe instrumentów polityki rynku pracy w 2016 r.

Forma aktywizacji	Uczestnicy programów		Efekt zatrudnieniowy w %
	liczba	%	
Staże	227883	50,6	80,4
Szkolenia	62287	13,8	52,5
Prace interwencyjne	56865	12,6	86,1
Dotacje na podjęcie działalności gosp.	44299	9,8	93,8
Roboty publiczne	34922	7,8	80,0
Doposażenia stanowisk	24086	5,4	82,7
Ogółem	450342	100,0	78,7

Źródło: MRPiPS, *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2016 r.*, Departament Funduszy, Warszawa 2017, s. 9 i 15.

Średni koszt uczestnictwa w programach rynku pracy kształtował się na poziomie 7288 złotych. Najtańszym instrumentem były szkolenia (2507,29 zł na osobę), a najdroższym refundacja wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy (19 823,06 zł na jedno stanowisko). Efektywność kosztowa najlepiej kształtowała się w przypadku szkoleń, a najwyższą wartość osiągnęła dla refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy.

Należy podkreślić, że rozwiązania ustawowe w Polsce były tworzone w warunkach wysokiego bezrobocia. Dlatego w momencie dobrej sytuacji na rynku

²¹ *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2016 r.*, Departament Funduszy, MRPiPS, Warszawa 2017, s. 6.

pracy pojawia się pytanie czy stosowane instrumenty polityki rynku pracy są odpowiednie do potrzeb i czy przyczyniają się do rozwiązania problemów zatrudnieniowych.

Tabela 8.5. Wydatki na podstawowe instrumenty i ich efektywność kosztowa w 2016 r.

Forma aktywizacji	Wydatki		Efektywność kosztowa w zł
	w tys. zł	%	
Staże	1240128,0	37,8	8969,60
Szkolenia	156171,8	4,8	5546,27
Prace interwencyjne	230793,9	7,0	6679,42
Dotacje na podjęcie działalności gosp.	876177,0	26,7	20657,24
Roboty publiczne	301388,0	9,2	12328,22
Doposażenia stanowisk	477458,3	14,6	20895,33
Ogółem	3282117,0	100,0	11291,09

Źródło: *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2016 r.*, Departament Funduszy, MRPiPS, Warszawa 2017, s. 20 i 24.

Najczęściej stosowanym instrumentem, cieszącym się jednocześnie dużym zainteresowaniem pracodawców, są staże. Bierze w nich udział ponad połowa uczestników programów zatrudnienia. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy „staż oznacza nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązywania stosunku pracy z pracodawcą²²”, co w praktyce bardzo często oznacza bezpłatnego pracownika i nieuczciwą konkurencję. Stażysta nie pozostaje w stosunku pracy, nie otrzymuje wynagrodzenia, a pobiera stypendium²³. Bezrobotni chętnie korzystają z tego instrumentu, gdyż w Polsce tylko niecałe 15% zarejestrowanych bezrobotnych posiada prawo do zasiłku.

Większość urzędów pracy w umowach stażowych zawiera klauzulę zobowiązującą do zatrudnienia stażysty po zrealizowaniu programu stażowego. Trzeba jednak pamiętać, że publiczne służby zatrudnienia nie są uprawnione do wdrożenia sankcji wobec organizatorów stażu, którzy nie wywiążą się z podjętego zobowiązania. Kary umowne za niewywiązywanie się organizatora stażu z ob-

²² Ustawa o promocji..., wyd. cyt., art. 2, ust. 1, pkt. 34.

²³ Raport NIK z dnia 21.04.2015 r. w sprawie wyników kontroli przeprowadzonej w powiatowych urzędach pracy dotyczących skuteczności aktywizacji bezrobotnych, sygn.. LRX-4101-009-2014, nr ewidencyjny 16/2015/P14/109/LRZ.

owiązku zatrudnienia nie są egzekwowane lub nie są w umowach przewidziane. Nawet zatrudnienie bezrobotnego po stażu na okres wskazany w umowie nie daje gwarancji wyprowadzenia na stałe danej osoby z bezrobocia. Praktyka dowodzi, że zachowania patologiczne przedsiębiorców realizujących programy stażowe są stosunkowo częste, a stażyści traktowani są jak „darmowa siła robocza”. Często po kilku miesiącach przedsiębiorcy, którzy nie zatrudnili bezrobotnego, ponownie składają wniosek o skierowanie stażysty²⁴. Z raportu Najwyższej Izby Kontroli wynika, że do trwałego zatrudnienia po stażu przyczynia się zaledwie 8,8% staży ogółem. W momencie dobrej koniunktury gospodarczej i coraz częściej pojawiającego się braku rąk do pracy zasadne jest pytanie o stosowanie staży na tak szeroką skalę. W moim przekonaniu, jak również wielu pracodawców, liczba staży powinna być ograniczana.

Drugim najczęściej wykorzystywanym instrumentem są szkolenia zawodowe. W 2016 r. brało w nich udział 62 287 bezrobotnych (13,8% uczestników programów zatrudnienia). Ich efekt zatrudnieniowy mierzony 3 miesiące po udziale w programie kształtował się w 2016 r. na poziomie 52,5% i był najniższy wśród podstawowych form aktywizacji zawodowej. Trzeba jednak podkreślić, że wysokie efekty zatrudnieniowe innych instrumentów wynikają z zapisów ustawowych, nakazujących zatrudnienie bezrobotnego na określony czas po udziale w programie. Pozytywne efekty szkoleń – jak pokazują analizy – ujawniają się dopiero w dłuższym okresie²⁵. Badania efektów brutto prowadzone są natomiast w krótkim okresie i nie uwzględniają efektu zamknięcia, związanego z uczestnictwem bezrobotnego w szkoleniu. Dostępne wyniki analiz efektywności netto aktywnej polityki rynku pracy w Polsce pokazują, że szkolenia wywierają istotny i pozytywny wpływ na podjęcie zatrudnienia w dłuższym okresie²⁶.

Prace interwencyjne są instrumentem o wysokiej skuteczności zatrudnieniowej. Ich efekt zatrudnieniowy wynosił w 2016 r. aż 86,1%. Pracodawca zatrudniający bezrobotnego w formie prac interwencyjnych może liczyć na refundację części kosztów poniesionych na wynagrodzenie w wysokości uzgodnionej w umowie oraz opłacone składki na ubezpieczenie społeczne. Należy zauważyć, że prace interwencyjne są w Polsce wypychane przez staże, co nie jest do-

²⁴ Szczęsny M, *Usługi rynku pracy de jure i de facto*, [w:] *Kapitał – praca – człowiek*, A.J. Witosz (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s.135.

²⁵ Fitzenberger F., Speckesser S. (2005), *Employment Effects of the Provision of Specific Skills and Techniques in Germany*, ZEW, Discussion Paper nr 77, s. 18-25.

²⁶ Por. Bieliński J., Bober M., Sarzalska M., Zawistowski J, *Aktywne polityki na elastycznym rynku pracy*, [w:] *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Bukowski M. (red.), MPiPS, Warszawa 2008, s. 145–148 i Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, UMK, Toruń 2011, s. 139–166.

brą praktyką. Należałoby zwiększyć znaczenie prac interwencyjnych, gdyż staże w obecnej formie są *de facto* ukrytym zatrudnieniem subsydiowanym.

W wielu rozwiniętych krajach programy promujące samozatrudnienie bezrobotnych stają się alternatywą dla tradycyjnej polityki rynku pracy i przedmiotem coraz szerszego zainteresowania badaczy. W opracowaniach na ten temat podkreśla się, że nie powinny one być kierowane do osób mających największe problemy na rynku pracy. Z badań w krajach OECD wynika, że wspieranie działalności gospodarczej przynosi pozytywne rezultaty tylko w odniesieniu do wybranej grupy bezrobotnych, najczęściej mężczyzn w młodym wieku, zazwyczaj lepiej wykształconych i posiadających przygotowanie techniczne²⁷. W krajach, które przeszły transformację systemową gospodarki dotacje dla bezrobotnych wykorzystuje się często na przeniesienie działalności z szarej strefy do gospodarki formalnej, ograniczając w ten sposób nielegalną pracę zarobkową²⁸. Efekt brutto dla dotacji na podjęcie działalności gospodarczej w Polsce jest wysoki – jednak nie może on stanowić podstawy do ostatecznej ich oceny. Wiemy, że 2/3 beneficjentów nie wraca do rejestru bezrobotnych²⁹. Pozwala to wyrazić pogląd, że dotacje pozytywnie wpływają na sytuację bezrobotnych, jednak słabą stroną tego instrumentu jest to, że odsetek likwidowanych przedsięwzięć powstałych dzięki dotacjom jest od 6 do 8 punktów procentowych wyższy (w zależności od długości funkcjonowania) od przeciętnego dla ogółu firm w Polsce. Refundacje kosztów na wyposażenie lub doposażenie stanowiska, których efektywność kosztowa jest najwyższa wśród podstawowych form aktywizacji, są jeszcze mało rozpoznane. Ich efekt zatrudnieniowy brutto jest niższy o 11,1 p. proc. w porównaniu z dotacjami na podjęcie działalności gospodarczej.

Robotami publicznymi obejmuje się bezrobotnych w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, co powoduje występowanie efektu kwaszenia. Są one organizowane najczęściej przez samorządy terytorialne. Pracodawcy nie chcą zatrudniać uczestników robót publicznych, których postrzegają jako pracowników mało wydajnych i słabo zmotywowanych do pracy. Formalnie, ze względu na zapisy ustawowe nakazujące zatrudnić bezrobotnego po programie przez okres 3 miesięcy, wykazują się dość wysoką efektywnością brutto. Roboty publiczne przestają spełniać jednak funkcje aktywizacyjne, stanowią raczej instrument pasywnej polityki rynku pracy, zapewniając przed wszystkim wsparcie materialne dla bezrobotnych wywodzących się z grup problemowych rynku pracy.

²⁷ Martin J.P., Grubb D. (2001), *What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, "Swedish Economic Policy", No 8, s. 24.

²⁸ Auer P., Efendioglu Ü., Leschke J. (2005), *Active labour market policies around the world. Coping with the consequences of globalization*, ILO, Geneva, s. 48.

²⁹ Jackowska A., Wiśniewski Z. (2018), *Czy warto wspierać dotacje na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych. Doświadczenia z lokalnego rynku pracy*, „Polityka Społeczna”, nr 1, s. 24–31.

Do pełnej ewaluacji programów rynku pracy niezbędne są badania oceny realnego oddziaływania (oceny efektu netto) na sytuację zatrudnieniową bezrobotnych. Badania takie zostały wykonane przez zespół Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. W tym badaniu ocenie efektywności zostały poddane podstawowe instrumenty aktywnej polityki rynku pracy stosowane w Polsce w 2009 roku. Analiza miała charakter quasi-eksperymentalny i opierała się na metodzie *propensity score matching*.

Efekty programów szacowano wyłącznie na podstawie informacji o bezrobotnych pochodzących z systemu Syriusz. Oznacza to, że status na rynku pracy zarówno uczestników aktywnych form, jak i bezrobotnych nieuczestniczących w programach określono tylko w oparciu o dane znajdujące się w systemie ewidencji urzędu pracy.

Tabela 8.6. Efekty brutto i netto aktywnych programów rynku pracy w Polsce

Rodzaj programu	Efekt brutto (w %)	Efekt netto (w pkt. proc.)
Szkolenia	43,2	8,7***
Staże	34,0	3,1***
Prace interwencyjne	45,0	15,6***
Prace społecznie użyteczne	11,0	-8,9***
Roboty publiczne	33,3	4,7
Wsparcie działalności gospodarczej	100,0	62,6***

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z systemu Syriusz.

W przypadku grupy objętej działaniem aktywnych instrumentów efekt brutto oznaczał odsetek osób, które po zakończeniu programu zostały wyłączone z systemu ewidencji z tytułu podjęcia pracy, podjęcia pracy krótkookresowej sezonowej, podjęcia pracy w zakładzie pracy chronionej, podjęcia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz osób, które do 3 miesięcy od upływu okresu subsydiowania wynagrodzeń, nagród i składek na ubezpieczenia społeczne w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych nie zostały ponownie zarejestrowane jako bezrobotne. Dla osób, które otrzymały dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zgodnie z metodologią liczenia wskaźnika ponownego zatrudnienia, przyjęto, że efekt brutto wynosi 100%.

Jeśli chodzi o grupę kontrolną, to efekt zatrudnieniowy mierzony był odsetkiem osób, które w analizowanym okresie zostały wyłączone z rejestru bezro-

botnych wskutek podjęcia pracy lub innego zatrudnienia, podjęcia pracy krótkookresowej sezonowej, pracy w zakładzie pracy chronionej lub rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej. Efekt netto programu stanowił różnicę średnich efektów (podjęć pracy) uzyskanych w grupie osób objętej działaniem programu i równoważnej grupie kontrfaktycznej (kontrolnej), dopasowanej metodą najbliższego sąsiada.

Stosowane przez publiczne służby zatrudnienia sposoby pomiaru efektów brutto zarówno zawyżają, jak i zaniżają faktyczną efektywność brutto poszczególnych programów zatrudnienia. W związku z powyższym efekty netto niektórych instrumentów analizowane metodą PSM na podstawie informacji pochodzących wyłącznie z sytemu Syriusz mogą być niedoszacowane, innych natomiast przeszacowane.

W skali kraju najbardziej skuteczne w rozumieniu wpływu na zatrudnienie bezrobotnych okazały się środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz prace interwencyjne. Pozytywne efekty zatrudnieniowe generowały również podażowo zorientowane instrumenty polityki rynku pracy, tj. szkolenia zawodowe, choć efekty te były dużo niższe od efektów wsparcia działalności gospodarczej czy nawet prac interwencyjnych. Negatywnie na szanse zatrudnienia wpływało uczestnictwo w pracach społecznie użytecznych, natomiast oddziaływanie robót publicznych okazało się nieistotne statystycznie.

Efekty zatrudnieniowe wsparcia działalności gospodarczej, jak również prac interwencyjnych są prawdopodobnie przeszacowane ze względu na sposób pomiaru stosowany przez urzędy pracy, powodujący znaczne zawyżenie efektów brutto tych instrumentów.

Interpretacja uzyskanych efektów szkoleń jest znacznie bardziej złożona. Analizowane szkolenia dotyczyły różnych obszarów zawodowych, z pewnością były to kursy o różnym czasie trwania oraz zróżnicowanej jakości nauczania. Na przykład dłuższe kursy ze względu na efekty zamknięcia mogły generować znacznie słabsze efekty zatrudnieniowe niż kursy krótkie. O słabych efektach szkoleń mogły przesądzić zarówno czynniki związane z aspektami dydaktycznymi szkoleń, jak i niedopasowanie przedmiotu szkolenia do aktualnych potrzeb rynku pracy. Słabą skuteczność szkoleń zawodowych można również próbować tłumaczyć występowaniem efektu jałowego biegu, który oznacza, że te formy podnoszenia kwalifikacji były w znacznym stopniu adresowane do osób dobrze rokujących na rynku pracy, z których wiele podjęłoby pracę bez skorzystania z tego rodzaju wsparcia. Efekty netto szkoleń mogły zostać również niedoszacowane.

Badanie potwierdziło słabe efekty netto staży, w których chętnie uczestniczą młodzi bezrobotni, nieposiadający żadnego doświadczenia zawodowego. Należy w tym miejscu przypomnieć, że od 1 lutego 2009 r. rozszerzono grono osób

uprawnionych do odbycia stażu na całą grupę bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, co prawdopodobnie wpłynęło na obniżenie efektywności tej formy aktywizacji. Aktualnie staże stały się dla pracodawców instrumentem bardziej atrakcyjnym od prac interwencyjnych, dostarczającym im pracowników, których nie muszą opłacać i obligatoryjnie zatrudniać po zakończeniu programu.

Wyniki analizy wskazują, że prace społecznie użyteczne nie są instrumentem aktywizacji służącym wyjściu z bezrobocia. Uczestnictwo w pracach społecznie użytecznych negatywnie oddziaływało na szanse podjęcia pracy przez bezrobotnych objętych tą formą wsparcia. Nie oznacza to, że należy zaniechać stosowania tego instrumentu. Prace społecznie użyteczne realizują inne cele niż pozostałe programy aktywne, ich rola polega przede wszystkim na zapobieganiu demoralizacji i kształtowaniu pozytywnych postaw wobec pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Dlatego ocena tego programu polegająca wyłącznie na badaniu efektów zatrudnieniowych nie wydaje się do końca zasadna, gdyż miarą sukcesu prac społecznie użytecznych nie jest wyłącznie podjęcie pracy.

Roboty publiczne, podobnie jak prace społecznie użyteczne, nie są również środkiem polityki rynku pracy zwiększającym szanse na zatrudnienie. Wcześniejsze badania ewaluacyjne aktywnej polityki rynku pracy w Polsce, jak i analizy programów zatrudnienia w wybranych krajach Unii Europejskiej potwierdzają występowanie negatywnych efektów netto robót publicznych lub nieistotne statystycznie oddziaływanie tego programu na prawdopodobieństwo wyjścia z bezrobocia³⁰. Robotom publicznym towarzyszą przeważnie efekty stygmatyzacji, które prawdopodobnie w znacznym stopniu wpływają na skuteczność zatrudnieniową tej formy wsparcia. Roboty publiczne przestają spełniać funkcje aktywizacyjne, coraz częściej stanowią instrument pasywnej polityki rynku pracy, której głównym celem jest poprawa materialnej sytuacji bezrobotnych zaliczanych do grup problemowych na rynku pracy.

Reasumując, należy podkreślić, że podejście statyczne w ocenie efektów programów zatrudnienia jest daleko niewystarczające i dlatego konieczne staje się prowadzenie dalszych i bardziej pogłębionych badań efektów przyczynowych aktywnej polityki rynku pracy, które uwzględniałyby przede wszystkim podejście dynamiczne.

³⁰ M. Caliendo, R. Hujer., S. Thomsen, *The Employment Effect of Job Creation Schemes in Germany. A Microeconomic Evaluation*, IZA Discussion Paper No. 1512, Bonn 2005; D. Card, J. Kluve, A. Weber, *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*, NBER Working Paper no 1617/2010.

8.7. Wnioski i rekomendacje

Jest wiele dróg prowadzących do poprawy efektywności polityki rynku pracy. Nie ma jednego modelowego rozwiązania, które można zalecać jako receptę na sukces. Dotychczasowe doświadczenia pozwalają jednak wskazać następujące podstawowe kierunki działań zmierzające do wzrostu skuteczności interwencji państwa na rynku pracy.

Po pierwsze, najbardziej kontrowersyjną kwestią jest skala interwencji państwa na rynku pracy. Niski udział wydatków na programy rynku pracy w polskim PKB świadczy o tym, że możliwości polityki rynku pracy w naszym kraju nie są jeszcze w pełni wykorzystane.

Po drugie, aby rozwiązać problem niedoboru rąk do pracy trzeba w większym stopniu aktywizować bezrobotnych i biernych zawodowo. W tym celu należy przeorientować cele i instrumenty polityki rynku pracy. Obecnie jest ona w zbyt dużym zakresie zorientowana na przeciwdziałanie bezrobociu za pomocą instrumentów zatrudnienia subsydiowanego, oddziałując na popytową stronę rynku pracy. W warunkach niskiego bezrobocia należy aktywne programy zatrudnienia ukierunkować na podażową stronę rynku pracy, czyli wzmocnić rolę pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego oraz szkoleń dla bezrobotnych.

Po trzecie, niezbędne staje się rozwijanie nowoczesnego pośrednictwa pracy przez bezpośrednią współpracę doradców zawodowych z pracodawcami i wdrażanie nowoczesnych rozwiązań IT. Powinno to prowadzić do zmiany wizerunku publicznych służb zatrudnienia. Decydującymi czynnikami zwiększającymi zaufanie pracodawców do PSZ są wysokie kompetencje pracowników współpracujących bezpośrednio z pracodawcami i nawiązywanie kontaktu osobistego z nimi.

Po czwarte, jednym z największych wyzwań na rynku pracy jest starzenie się społeczeństwa. Polskę czeka nie tylko niedobór pracowników spowodowany starzeniem się społeczeństwa, ale i stale rosnący udział w zatrudnieniu osób w wieku niemobilnym, to jest powyżej 50. roku życia. Wymusza to zmianę paradygmatu polegającą na odchodzeniu od rozwiązań sprzyjających dezaktywizacji zawodowej i przedwczesnemu wycofywaniu się z rynku pracy osób starszych w kierunku działań promujących kontynuowanie pracy zawodowej nawet po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego. Służby zatrudnienia nie mają jednak możliwości realizowania w pełni indywidualnego podejścia do starszych bezrobotnych i stosowania innowacyjnych form wsparcia. Należy wprowadzić bardziej elastyczny sposób działania urzędów pracy, umożliwiającą pełną indywidualizację oferowanych bezrobotnym 50+ usług i instrumentów rynku pracy. Dużą rolę do odegrania tutaj mają indywidualny coaching i mentoring.

Po piąte, dotychczasowe doświadczenia krajów UE wyraźnie pokazują, że instrumenty aktywnej polityki rynku pracy są mniej skuteczne w przypadku bezrobotnej młodzieży. W praktyce krajów UE mamy do czynienia z dwoma podejściami:

- odrębne rozwiązania dla młodzieży przez realizację specjalnych programów zatrudnienia adresowanych do tej grupy: udzielanie informacji, doradztwo i poradnictwo zawodowe, wprowadzanie nowych typów umów o pracę, stosowanie zachęt dla pracodawców do zatrudniania młodych ludzi, a także działania przygotowujące od strony kwalifikacyjno-zawodowej i mentalnej do podjęcia pracy;
- zaspokojenie potrzeb w zakresie aktywizacji zawodowej młodzieży w ramach rozwiązań ogólnych, ale przy założeniu tak czy inaczej egzekwowanego priorytetu dla tej grupy.

Po szóste, o skuteczności polityki rynku pracy decyduje właściwa ocena podejmowanych działań. W Polsce ewaluacja programów zatrudnienia ma pobieżny charakter i opiera się na miernikach brutto. Należy zatem wprowadzić system badania skuteczności aktywnej polityki rynku pracy obejmujący: ocenę celów i wdrożenia programów, monitoring skuteczności, ocenę efektów netto i analizę kosztów i korzyści.

Bibliografia

- Auer P., Efendioglu Ü., Leschke J. (2005), *Active labour market policies around the world. Coping with the consequences of globalization*, ILO, Geneva.
- Barbier, J. C. (2007), *From Political Strategy to Analytical Research and Back to Politics. A sociological Approach of 'Flexicurity'*, [w:] *Flexicurity and Beyond – Finding a New Agenda for the European Social Model*. H. J. Jorgensen i P. K. Madsen (red.), m Copenhagen.
- Beveridge W. H. (1945), *Full Employment In a Free Society*, New York.
- Bieliński J., Bober M., Sarzalska M., i J. Zawistowski (2008), *Aktywne polityki na elastycznym rynku pracy*, [w:] *Zatrudnienie w Polsce w 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Bukowski M. (red.), Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Boeri T., van Ours J. (2011), *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Borjas G. J. (2012), *Labor Economics*, McGraw-Hill/Irwin.
- Caliendo M. (2006). *Microeconomic Evaluation of Labour Market Policies. Lecture Note in Economics and Mathematical Systems*. Berlin: Springer.
- Caliendo M., Hujer R., Thomsen S. (2005), *The Employment Effect of Job Creation Schemes in Germany. A Microeconomic Evaluation*, Bonn: IZA Discussion Paper No. 1512.
- Card D., Kluve J., Weber A. (2010), *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*, NBER Working Paper no 1617.

- Dingeldey I. (2007), *Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen "Arbeitszwang" und Befähigung*, „Berliner Journal fuer Soziologie”, nr 2.
- European Commission, *Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020.
- European Union (2015), *A descriptive analysis of the EU Labour Market Policy (LMP) Statistics*, Brussels.
- Eurostat database, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- Greenberg D. H., Michalopoulos C., P.K. Robins (2003), *A Meta-Analysis of Government Sponsored Training Programs*, „Industrial and Labor Relations Review”, no 1.
- Heckman J. J., Smith J. A. (1996), *Experimental and Nonexperimental Evaluation*, [w:] *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), Cheltenham-Brookfield, Edward Elgar, s. 37–88.
- Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham-Brookfield: Edward Elgar.
- Holland P. W. (1986), *Statistics and Causal Inference (with discussion)*, „Journal of the American Statistical Association”, no 81.
- ILO (2012), *The youth employment crisis: A call for action. Resolution and conclusions of the 101st Session of the International Labour Conference*, Geneva.
- Jackowska A., Wiśniewski Z. (2018), *Czy warto wspierać dotacje na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych. Doświadczenia z lokalnego rynku pracy*, „Polityka Społeczna”, nr 1.
- Janoski T. (1996), *Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries*, [w:] *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), Cheltenham-Brookfield: Edward Elgar.
- Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe* (2003), European Commission, Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, Luxembourg.
- Kluve J. (2010), *The Effectiveness of European active labour market programs*, „Labour Economics”, no 17.
- Kluve J. (ed.) (2007), *Active Labour Market Policies in Europe. Performance and Perspectives*. Berlin – Heidelberg: Springer.
- Kwiatkowski E. (2002), *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa.
- Maksim M. (2008), *Ewaluacja szkoleń dla bezrobotnych w województwie kujawsko-pomorskim*, Toruń: TNOiK.
- Maksim M., Wiśniewski Z. (red.) (2012), *Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy*, CRZL, Warszawa.
- Martin, J. P. and D. Grubb (2001), *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, „Swedish Economic Policy Review” no 8.
- Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2016 r.* (2017), Departament Funduszy, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- OECD, www.oecd.org/employment/database

- Raport NIK z dnia 21.04.2015 r. w sprawie wyników kontroli przeprowadzonej w powiatowych urzędach pracy dotyczących skuteczności aktywizacji bezrobotnych, sygn.. LRX-4101-009-2014, nr ewidencyjny 16/2015/P14/109/LRZ.
- Rosenbaum P.R., Rubin D.B. (1983). *The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects*, "Biometrika", no 70.
- Rymsza M. (2003), *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, [w:] *W stronę aktywnej polityki społecznej*, T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), Warszawa.
- Schmid, G. (1995), *Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy*, „Economic and Industrial Policy”, nr 16.
- Schmid G. (2002), *Transitional labour markets and European social model: towards a new employment compact*, [w:] Schmid G., Gazier B., *The dynamics of full employment*, Edward Elgar, Cheltenham, s. 393–415.
- Szyłko-Skoczny M. (2013), *Kierunki zmian w polityce rynku pracy*, [w:] *Współczesne aspekty rynku pracy*, A. Organiściak-Krzykowska, Warszawa-Olsztyn
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001.
- Wiśniewski Z. (1994), *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, UMK, Toruń.
- Wiśniewski Z., Zawadzki K. (2010), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, UMK, Toruń.
- Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.) (2011), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, WUP – UMK, Toruń.

Mgr Bernadeta FRYSZTAK

Wicestarosta Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego

Mgr Marzena JAKUBEK

Dyrektor Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Ropczycach
Wiceprzewodnicząca Zarządu Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób
z Niepełnosprawnością Intelektualną

Dr Joanna LEŚNIAK

Przewodnicząca Zarządu Koła Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz osób
z Niepełnosprawnością Intelektualną

Kierownik Środowiskowego Domu Samopomocy w Sędziszowie Młp

9. Aktywizacja zasobów pracy – dobre praktyki w powiecie ropczycko-sędziszowskim

Powiat ropczycko-sędziszowski położony jest w południowo-wschodniej części Polski na styku Pogórza Karpackiego i Niziny Sandomierskiej. Obszar 549 km² zamieszkiwany jest przez ponad 73 tys. osób. Strukturę terytorialną powiatu tworzy pięć gmin: Ropczyce, Sędziszów Małopolski, Ostrów, Iwierzyce, Wielopole Skrzyńskie.

Mocną stroną powiatu jest zarówno bliskość przejść międzynarodowych z Ukrainą i Słowacją, jak również z lotniskiem w Jasionce. Tworzy to szczególnie atrakcyjne warunki dla przedsiębiorców i nowych inwestorów. Powstała zatem specjalna podstrefa ekonomiczna na terenie miast Ropczyce i Sędziszów Małopolski, gdzie znajdują się przedsiębiorstwa, które wchodzi w skład „Doliny Lotniczej”. Na terenie powiatu działa blisko 4000 podmiotów gospodarczych: są to firmy handlowe, budowlane, transportowe i produkcyjne.

Mając nadzieję na poprawę jakości i dostępności usług, Samorząd Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego sięga po środki przeznaczone zarówno na projekty inwestycyjne twarde, jak i miękkie dotyczące szeroko rozumianej edukacji, opieki społecznej, ochrony zdrowia, wsparcia rodziny i pieczy zastępczej.

Powiatowy Urząd Pracy wspólnie z partnerami realizuje zadania mające na celu łagodzenie skutków bezrobocia, zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób poszukujących pracy oraz rozwój lokalnego rynku pracy. Strategicznym celem urzędu jest osiągnięcie maksymalnej sprawności i skuteczności w działaniach obejmujących wszechstronną pomoc osobom poszukującym pracy w uzyskaniu zatrudnienia, a pracodawcom – w znajdowaniu odpowiednich pracowników.

Analiza danych Powiatowego Urzędu Pracy w Ropczycach dotycząca osób niepełnosprawnych na rynku pracy wskazuje, że:

Na koniec 2017 r. w ewidencji Powiatowego Urzędu Pracy w Ropczycach znajdowało się 131 osób bezrobotnych niepełnosprawnych, w tym 79 kobiet, które stanowiły 3,7% wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych. Prawo do zasiłku posiadało 46 osób, w tym 25 kobiet.

W 2017 r. włączono do ewidencji urzędu 298 osób, posiadających status osoby niepełnosprawnej.

W ciągu ubiegłego roku wyłączono z ewidencji urzędu 303 osoby niepełnosprawne, w tym 161 kobiet. Najczęstszym powodem wyłączenia z ewidencji jest podjęcie pracy – 160 osób, w tym 85 kobiet, utrata statusu osoby niepełnosprawnej – 44 osoby oraz niepotwierdzenie gotowości do podjęcia pracy – 24 osoby.

Środki Funduszu Pracy oraz Europejskiego Funduszu Społecznego pozwoliły zaktywizować formami subwencjonowanymi 33% osób niepełnosprawnych. Najczęściej stosowanymi formami wsparcia były: prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, dofinansowanie do rozpoczęcia działalności gospodarczej czy refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy.

Od stycznia do maja 2018 r. urząd włączył do ewidencji osób niepełnosprawnych 92 osoby, w tym 49 kobiet, wyłączając z ewidencji w ww. okresie 83 osoby, w tym 40 kobiet. Z osób wyłączonych z ewidencji 9 osób objęte zostało aktywnymi formami, subsydiowanymi na łączną liczbę 46 osób niepełnosprawnych podejmujących pracę, w tym 26 kobiet. Najczęściej stosowanymi formami wsparcia były: prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, dofinansowanie do rozpoczęcia działalności gospodarczej czy refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy.

Na koniec maja w ewidencji osób bezrobotnych pozostaje 136 osób niepełnosprawnych, w tym 78 kobiet. 33 osoby są w wieku do 30 roku życia, 46 osób w wieku powyżej 50 roku życia, 16 osób posiada na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko do lat 6.

Aktualnie najwięcej osób niepełnosprawnych, zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy, posiada umiarkowany stopień niepełnosprawności – 78 osób. Stopień lekki posiada 48 osób, a znaczny stopień niepełnosprawności 10 osób.

Rodzajami niepełnosprawności, wśród osób zarejestrowanych jako niepełnosprawne, są upośledzenia narządu ruchu w liczbie 41, choroby neurologiczne w liczbie 23, choroby psychiczne w liczbie 22, choroby układu oddechowego i układu krążenia w liczbie 9 oraz choroby narządu wzroku w liczbie 8.

Szczególną powinnością samorządu powiatowego jest wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej, wspieranie osób niepełnosprawnych i prowadze-

nie polityki prorodzinnej. Do realizacji ustawowych zadań z zakresu pomocy społecznej Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Ropczycach należy kierowanie osób ubiegających się o przyjęcie do domów pomocy społecznej, kierowanie nieletnich do placówek opiekuńczo-wychowawczych, organizacja i pomoc rodzinom zastępczym, udzielanie pomocy finansowej pełnoletnim wychowankom opuszczającym placówki opiekuńczo-wychowawcze lub rodziny zastępcze.

Pomoc społeczna należy do działań polityki społecznej państwa, mającej na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Ropczycach, jako powiatowa jednostka organizacyjna, obejmuje swoim działaniem całość problematyki pomocy społecznej, polityki prorodzinnej oraz wspierania osób niepełnosprawnych. Na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego działalność w zakresie pomocy społecznej realizują:

- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Ropczycach.
- Dom Pomocy Społecznej w Lubzinie.
- Dom Pomocy Społecznej im. Jana Pawła II w Rudzie, jak również placówki prowadzone przez inne podmioty.
- Warsztaty Terapii Zajęciowej Caritas w Ropczycach.
- Warsztaty Terapii Zajęciowej w Wielopolu Skrzyńskim.
- Środowiskowy Dom Samopomocy w Sędziszowie Młp. prowadzony przez PSONI Koło w Sędziszowie Młp.

W strukturach Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Ropczycach działa:

- Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Ropczycach.
- Wypożyczalnia sprzętu rehabilitacyjnego i urządzeń pomocniczych w Ropczycach.
- Powiatowy Ośrodek Interwencji Kryzysowej.
- Placówka wsparcia dziennego Nasza Baza o zasięgu ponadgminnym.

W 2017 r. łącznie realizowanych było 31 porozumień w sprawie przyjęcia oraz określenia warunków pobytu i wysokości wydatków na opiekę i wychowanie dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych:

- 18 porozumień dotyczących przyjęcia oraz określenia warunków pobytu i wysokości wydatków na opiekę i wychowania 18 dzieci z terenu różnych powiatów w Polsce, które zostały umieszczone w 12 rodzinach zastępczych na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego,
- 7 porozumień dotyczących przyjęcia oraz określenia warunków pobytu i wysokości wydatków na opiekę i wychowanie 7 dzieci z terenu powiatu rop-

czycko-sędziszowskiego, które zostały umieszczone w 5 rodzinach zastępczych na terenie innych powiatów,

- 7 porozumień dotyczących przyjęcia do instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz określenia warunków pobytu i wysokości wydatków na opiekę i wychowanie 12 dzieci z terenu powiatu ropczycko-sędziszowskiego, które zostały umieszczone w 7 placówkach opiekuńczo wychowawczych na terenie różnych powiatów,
- jedno porozumienie dotyczące przyjęcia do instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz określenia warunków pobytu i wysokości wydatków na opiekę i wychowanie jednego dziecka z terenu powiatu ropczycko-sędziszowskiego, które zostało umieszczone w Regionalnej Placówce Opiekuńczo-Terapeutycznej „Tęczowy Domek” w Rzeszowie.

W bieżącej analizie działalności w Ropczycach PCPR w okresie od 01.01.2018 r. do 31.05.2018 r. udzieliło wsparcia osobom niepełnosprawnym w poniższym zakresie:

- W rodzinnej pieczy zastępczej przebywało 6-cioro dzieci.
- Do Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w okresie od 01.01.2018 r. do 31.05.2018 r. zostało złożonych ogółem 976 wniosków w tym:
 - a) 847 wniosków o ustalenie stopnia niepełnosprawności.
 - b) 129 wniosków o ustalenie niepełnosprawności (dzieci do 16-go roku życia).

Wydano ogółem 950 orzeczeń w tym:

- a) 819 określających stopień niepełnosprawności.
- b) 131 określających niepełnosprawność.
- Dofinansowanie do uczestnictwa osób niepełnosprawnych i ich opiekunów w turnusach rehabilitacyjnych – przyznano dofinansowanie dla 61 osób niepełnosprawnych, wypłacono – 52 250,00 zł.
- Dofinansowanie zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze – wypłacono dofinansowanie do 462 wniosków – w kwocie: 189 477,60 zł.
- Dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych – przyznano dofinansowanie 7 osobom.
- Dofinansowanie organizacji sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych – przyznano dofinansowanie dla 6 podmiotów – na kwotę: 14 000,00 zł.
- Pilotażowy program –Aktywny samorząd – zawarto 34 umowy na kwotę: 83 581,00 zł – wypłacono – 44 054,00 zł w ramach modułu II tj. pomoc w uzyskaniu wykształcenia na poziomie wyższym – natomiast w ramach Modułu I złożono 24 wnioski, które będą rozpatrywane w miesiącu lipcu br.

- Wypożyczalnia sprzętu rehabilitacyjnego i urządzeń pomocniczych – skorzystało – 279 osób.
- WTZ Caritas w Ropczycach – 60 uczestników – kwota przeznaczona na działalność – 1 066 400,00 zł w tym z: PFRON – 959 760,00 zł oraz 106 640,00 zł ze środków własnych powiatu i ze środków otrzymanych z gmin,
- WTZ w Wielopolu Skrzyńskim – 0 uczestników – kwota przeznaczona na działalność – 533 200,00 zł w tym z: PFRON – 479 880,00 zł oraz 26 660,00 zł – ze środków własnych gminy Wielopole Skrzyńskie i 26 660,00 zł – ze środków własnych powiatu.
- Środowiskowy Dom Samopomocy PSONI w Sędziszowie Młp. – 47 miejsc.
- Dom Pomocy Społecznej w Lubzinie – 89 osób niepełnosprawnych intelektualnie.
- Dom Pomocy Społecznej w Rudzie – 103 osób somatycznie przewlekle chorych.

PCPR również realizuje projekty ze środków unijnych:

- W pierwszej połowie roku 2017 opracowany i złożony został wniosek o dofinansowanie pierwszej w powiecie ropczycko-sędziszowskim, ponadgminnej placówki wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży pochodzących z rodzin zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Projekt pt. *Placówka wsparcia dziennego „Nasza Baza” w Ropczycach*, złożony został w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020, w zakresie osi priorytetowej VIII – Integracja społeczna. Działanie 8.4 Poprawa dostępu do usług wsparcia rodziny i pieczy zastępczej. Wartość projektu: 494 388,75 zł. W ramach realizacji projektu doposażono placówkę w pomoce edukacyjne do nauki; pomoce do zajęć rozwijających kompetencje kluczowe, pomoce do zajęć rozwijających pasje i zainteresowania dzieci, sprzęt RTV– laptopy, aparat fotograficzny, konsola X-box, DVD, odtwarzacz CD; zestaw sprzętów i naczyń kuchennych; zestaw sprzętu sportowego; materiały plastyczne oraz niezbędne do merytorycznej obsługi placówki, środki czystości. W ramach projektu założono bezpłatne: dojazdy do i z placówki, posiłki, udział w zajęciach, wsparcie psychologa, wyjścia i wyjazdy o charakterze turystyczno-rekreacyjnym, a także edukacyjnym. W ramach projektu zabezpieczone zostały środki finansowe na organizację imprez integracyjnych dla dzieci i ich rodzin oraz półkolonii zimowych i letnich. Ze środków projektu finansowana jest kadra merytoryczna oraz instruktorzy prowadzący zajęcia. Aktualnie wsparcie otrzymuje 25 dzieci z 15 rodzin. Do maja br. w projekcie wzięło udział łącznie 36 dzieci.
- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 Oś priorytetowa VIII – Integracja społeczna Działanie 8.3 Zwiększenie dostępu do usług społecznych i zdrowotnych pt. *Powiatowa wypoży-*

czalnia sprzętu rehabilitacyjnego i urzędzeń pomocniczych w Ropczycach. Złożony wniosek spełnił kryteria formalnomerytoryczne, uzyskał wymaganą liczbę punktów i zajął II miejsce z łączną liczbą 81 punktów i uzyskał dofinansowanie. Umowa zawarta została 14 czerwca 2017 r. Cel główny projektu to zwiększenie dostępu do usług zdrowotnych w postaci umożliwienia bezpłatnego wypożyczenia sprzętu rehabilitacyjnego/pielęgnacyjnego/wspomagającego, połączonego z doradztwem i instruktą obsługi dla 850 mieszkańców powiatu ropczycko-sędziszowskiego, w tym 500 kobiet i 350 mężczyzn, obejmujących osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które ze względu na wiek, stan zdrowia, czy niepełnosprawność wymagają wsparcia z wykorzystaniem odpowiedniego sprzętu. W ramach realizacji tego projektu zostanie doposażona istniejąca już wypożyczalnia w nowy sprzęt rehabilitacyjny. Osoby korzystające z wypożyczalni będą mogły skorzystać z instruktą rehabilitanta. Sprzęt o większych gabarytach będzie dowożony do domu oraz zostanie dofinansowane funkcjonowanie wypożyczalni w okresie od 01.01.2018 do 31.12.2019 r. W ramach ww. projektu zostanie opracowana i wydana broszura, w której zostaną zamieszczone zdjęcia zakupionego sprzętu oraz ich szczegółowy opis. Realizacja ww. projektu przyczyni się do zwiększenia dostępności usług zdrowotnych poprzez wypożyczenie sprzętu rehabilitacyjnego/pielęgnacyjnego/wspomagającego. Kwota przeznaczona na zakup sprzętu rehabilitacyjnego: 687 230,00 zł.

- W ramach działalności POIKR realizowano zadania *Program korekcyjno-edukacyjny dla osób stosujących przemoc w rodzinie z terenu Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego.* Program prowadzony był od 19.04.2017 r. do 30.08.2017 r. Zrealizowano 20 spotkań grupowych w wymiarze 60 godzin oraz 21 spotkań indywidualnych z uczestnikami. W zajęciach grupowych brało udział łącznie 14 osób, spośród których 4 otrzymały dyplom poświadczający ukończenie programu. Do realizacji zajęć została zatrudniona jedna osoba na podstawie umowy cywilnoprawnej. Na realizację zadania pozyskano dotację i wykorzystano środki w kwocie: 5116,17 zł

Jednym z głównych priorytetów samorządu powiatu ropczycko-sędziszowskiego jest ciągle doskonalenie i podnoszenie poziomu oferty edukacyjnej w dobre konkurencyjności na rynku edukacyjnym i zagrożeniu odpływu potencjalnych kandydatów do innych ośrodków.

Lata 2015–2018 dla powiatu ropczycko-sędziszowskiego były okresem intensywnej pracy, której sprzyjała dobra współpraca z samorządami gminnymi. Miniony czas był to okres wielu wyzwań inwestycyjnych, oświatowych, zdrowotnych, a także kulturalnych. Podjęto ważne i istotne działania na wielu płaszczyznach, a dzięki pozyskanym dodatkowym środkom zmodernizowano drogi, obiekty, a także zrealizowano wiele znaczących programów i przedsięwzięć.

W zakresie zdrowia i polityki społecznej zostało zakupione 4 ambulanse ratunkowe na potrzeby ratownictwa medycznego w Zespole Opieki Zdrowotnej w Ropczycach. Pojazdy spełniają najwyższe standardy jakości oraz posiadają pełne wyposażenie specjalistyczne. Oprócz standardowej aparatury jedna z ww. karetek jest dodatkowo wyposażona w urządzenie do kompresji klatki piersiowej Lucas 2. Powiatowa Komenda Policji w Ropczycach została wyposażona o 3 nowe pojazdy osobowe marki Kia.

W 2016 r. została podpisana umowa o dofinansowanie projektu pt. *Poprawa warunków kształcenia zawodowego w Powiecie Ropczycko-Sędziszowskim* w ramach Działania 6.4 – Infrastruktura edukacyjna, Poddziałanie 6.4.2 Kształcenie zawodowe i ustawicznego oraz PSWZ Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020. Przedmiotem projektu była przebudowa infrastruktury, jak również jej wyposażenie w nowoczesny sprzęt, wyposażenie i oprogramowanie Zespołu Szkół w Ropczycach, Centrum Kształcenia Praktycznego w Ropczycach, Zespołu Szkół Agrotechnicznych w Ropczycach oraz Zespołu Szkół Technicznych w Sędziszowie Młp., w celu utworzenia bazy kształcenia zawodowego w powiecie ropczycko-sędziszowskim zgodnie z potrzebami regionalnego rynku pracy i inteligentnymi specjalizacjami regionu.

W październiku 2016 r. przy Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Ropczycach zostało utworzone jedyne w województwie podkarpackim publiczne Przedszkole Specjalne „Promyk”. Stało się to dzięki realizacji projektu, pod tytułem *Nasze przedszkole szansą na harmonijny rozwój*, realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego 2014–2020, na który pozyskane zostało ponad 1,5 mln zł dotacji.

Kolejne przedszkole dla dzieci ze spektrum autyzmu powstało na bazie projektu realizowanego od 1 marca 2018 roku do 31 sierpnia 2019 r. pt. *Ogród dobrych serc – Przedszkole Promyk szansą na doświadczanie świata* w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego, mającego na celu zwiększenie dostępu do wysokiej jakości usług wychowania przedszkolnego w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Ropczycach. Celem jest m.in. utworzenie 19 nowych miejsc wychowania przedszkolnego, wydłużenie czasu pracy oraz realizacja zajęć specjalistycznych dla dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Wartość projektu wyniesie: 3211758,52 zł.

Mocny nacisk od początku kadencji samorząd kładzie na edukację. Zdajemy sobie sprawę, że Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wskazuje na konieczność ścisłej współpracy szkolnictwa z gospodarką. Budowanie nowoczesnych kadr dla polskiej gospodarki jest jednym ze strategicznych wyzwań zapisanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Wedle założeń

Strategii, zgodnie z oczekiwaniami przedsiębiorców, należy kłaść nacisk na potrzebę skonstruowania nowego modelu współpracy szkolnictwa z gospodarką – m.in. poprzez włączenie do systemu kształcenia praktyk zawodowych w przedsiębiorstwach czy aktywny udział przemysłu w przygotowaniu programów nauczania.

Wspierany jest rozwój naszych szkół poprzez poszerzenie ich dotychczasowej oferty edukacyjnej o inne atrakcyjniejsze kierunki, wychodząc naprzeciw zmieniającej się sytuacji na rynku pracy wraz z ciągłą aktywizacją zawodową.

Zrealizowaliśmy ogromną liczbę projektów edukacyjnych w szkołach takich jak projekty wymian, staży i praktyk. We wszystkich zrealizowanych i realizowanych projektach biorą udział osoby niepełnosprawne.

- W 2015 r. realizowany był projekt pt. *Z ekologią za pan brat*, dofinansowany z Wojewódzkiego Funduszu Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie. Powstała klasopracownia biologiczno-chemiczna w LO w Ropczycach, która została wyposażona w nowoczesny sprzęt: mikroskopy, meble i pomoce dydaktyczne. Wartość: 33 163,30 zł.
- Pod koniec września 2016 r. podpisana została z PEFRON-em umowa o dofinansowanie projektów w ramach „Programu wyrównania różnic między regionami III”.
- W obszarze B – przyznano dofinansowanie w kwocie 150 000,00 zł na likwidację barier architektonicznych w SOSW w Ropczycach; całkowita wartość inwestycji wyniosła: 392 808,63 zł.
- W obszarze D – przyznano dofinansowanie w kwocie 200 000,00 zł dla Warsztatów Terapii Zajęciowej w Wielopolu Skrzyńskim.
- Projekt *Zawodowcy na start* realizowany jest na terenie województwa podkarpackiego w okresie od 01.09.2016 do 31.08.2018 r. i jest współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020. Priorytetu IX – Jakość edukacji i kompetencji w regionie, Działania 9.4. Poprawa jakości kształcenia zawodowego. Projekt jest realizowany w partnerstwie i prowadzony w szkołach: Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Ropczycach; Zespół Szkół Agro-Technicznych im. W. Witosa w Ropczycach; Zespół Szkół im. dr J. Zwierza w Ropczycach; Zespół Szkół Technicznych im. Prof. Karola Olszewskiego w Sędziszowie Mł. Głównym celem projektu jest zwiększenie szans na zatrudnienie absolwentów 8 publicznych szkół prowadzących kształcenie zawodowe z terenu Powiatu Strzyżowskiego i Ropczycko-Sędziszowskiego poprzez:
 - wzbogacenie oferty edukacyjnej szkół;
 - uczestnictwo 660 uczniów w stażach/praktykach/kursach; w tym 600 uczniów w stażach i praktykach;

- doskonalenie zawodowe 90 nauczycieli kształcenia zawodowego, instruktorów praktycznej nauki zawodu i nauczycieli przysposobienia do pracy;
- wzrost współpracy z otoczeniem społeczno-gospodarczym.

W ramach projektu zostaną zakupione pomoce dydaktyczne dla 8 szkół objętych wsparciem w celu stworzenia w szkołach warunków odzwierciedlających naturalne warunki pracy dla nauczycieli zawodów poprzez doposażenie pracowni szkolnych. W ramach realizacji zadań zostaną zorganizowane dla nauczycieli kształcenia zawodowego, instruktorów praktycznej nauki zawodu i nauczycieli przysposobienia do pracy następujące szkolenia: kurs gastronomiczny (kurs cukierniczy), kurs informatyczny (CAD/CAM), kurs informatyczny (obrabiarki sterowane numerycznie), kurs informatyczny (PHP, MySQL) oraz studia podyplomowe; studia podyplomowe z zakresu logistyki dla nauczycieli, studia podyplomowe dla nauczycieli w branży gastronomia, hotelarstwo, turystyka. Ponadto w oparciu o realizację celu projektu również uczniowie naberą doświadczenie zawodowe poprzez udział w stażach i praktykach w zakładach pracy. Dodatkowo uzyskają możliwość podniesienia umiejętności oraz uzyskania kwalifikacji zawodowych poprzez uczestnictwo w wymienionych poniżej kursach i szkoleniach: kursy gastronomiczne (kurs dekoracji cukierniczych, kelnerski, barista, barman), kursy gastronomiczne (carving, sommalier), kurs florystyczny, kursy budowlane (spawania TIG, MIG, MAG), kurs budowlany (obsługa wózka widłowego), kurs budowlany (technolog robót wykończeniowych), kurs budowlany (uprawnienia elektryczne SEP 1 KV), kurs obsługi maszyn i urządzeń (GPS, operator koparko-ładowarki), kursy kosmetyczno-fryzjerskie, kursy informatyczne (CAD/CAM), kursy informatyczne (obrabiarki sterowane numerycznie CNC), kurs ciesielski, kurs obsługi kasy fiskalnej, kurs przygotowawczy z matematyki, kurs instalatora instalacji fotowoltaicznych. Wskazane powyżej działania w projekcie mają powiązać kształcenie zawodowe z rynkiem pracy, kładąc nacisk na umiejętności praktyczne, przez które gospodarka regionu zyska lepiej przygotowaną kadrę. Wszystkie zrealizowane, jak również realizowane projekty, są wrażliwe na kształtowanie pozytywnego wizerunku kobiet i mężczyzn, wolnego od stereotypów oraz uwzględnią specyficzne potrzeby uczniów niepełnosprawnych. Wartość projektu: 3 823 045,51 zł;

- Działania 9.2 Poprawa jakości i kształcenia ogólnego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach projektów: *Do wiedzy przez eksperyment oraz technologie informacyjno-komunikacyjne*, okres realizacji: 01.01.2017–31.10.2018 r. Projekt realizowany w partnerstwie. Całkowita wartość projektu: 3 879 322,60 zł. Projekt jest realizowany w partnerstwie i prowadzony w szkołach: Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Ropczycach; Zespół Szkół Agro-Technicznych

im. W. Witosa w Ropczycach; Zespół Szkół im. dr J. Zwierza w Ropczycach; Zespół Szkół Technicznych im. Prof. Karola Olszewskiego w Sędziszowie Mł.. W ramach projektu nauczyciele zostali przeszkoleni z zakresu TIK, z zakresu stosowania metod aktywizujących w pracy z uczniem. Uczniowie uczestniczą w dodatkowych zajęciach pozalekcyjnych z technologii informacyjno-komunikacyjnej (TIK). Wyposażono pracownie na zajęcia eksperymentalne m.in. biologiczną, chemiczną. Celem projektu jest podniesienie motywacji i zainteresowanie uczniów wykorzystaniem TIK w edukacji z poszczególnych przedmiotów objętych podstawą programową kształcenia ogólnego. Dzięki tym zajęciom uczeń będzie potrafił:

- świadomie wykorzystywać komputer w procesie uczenia się;
- wyszukiwać, gromadzić i wykorzystywać pozyskaną informację do własnego rozwoju;
- kreatywnie rozwiązywać problemy z wykorzystaniem TIK;
- zidentyfikować zagrożenia związane z cyberprzemocą;
- praktycznie stosować przepisy ustawy „Prawo autorskie” i legalnie korzystać z zasobów internetowych;
- stosować zasady etykiety w sieci;
- bezpiecznie logować się do różnych sieci i właściwie je użytkować;
- efektywnie wykorzystywać pozyskany w projekcie oraz własny sprzęt komputerowy;
- posiadać wiedzę na temat zagrożeń korzystania z cyfrowych urządzeń oraz własnego zdrowia i środowiska.

26.06.2018 r. w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Rzeszowie zostały podpisane umowy o dofinansowanie projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 z Osi priorytetowej IX – Jakość edukacji i kompetencji w regionie. Działania: 9.2 Poprawa jakości kształcenia ogólnego przez Licea Ogólnokształcące w Ropczycach i Sędziszowie Małopolskim:

- Liceum Ogólnokształcące im. ks. Piotra Skargi w Sędziszowie Młp. Tytuł projektu: ***Sędziszowskie Liceum Szkołą Kluczowych Kompetencji. Program rozwijania kompetencji i umiejętności uczniów Liceum Ogólnokształcącego w Sędziszowie Młp.*** Okres realizacji projektu: od 01.07.2018 do 30.06.2020 r. Wartość projektu wynosi: 703 312,50 zł. Celem głównym projektu jest podniesienie jakości kształcenia w Liceum Ogólnokształcącym im. ks. Piotra Skargi w Sędziszowie Młp. poprzez podniesieni kompetencji kluczowych 248 uczniów/uczennic, w tym 176 kobiet i 72 mężczyzn, podniesienie umiejętności i kompetencji 27 nauczycieli, w tym 18 kobiet i 9 mężczyzn oraz doposażenie Liceum Ogólnokształcącego w niezbędny sprzęt, narzędzia i pomoce dydaktyczne, skutkujące zwiększeniem stopnia wykorzystania TIK

w dydaktyce i nauczaniu metodą eksperymentu. Grupą docelową projektu są uczniowie i uczennice LO w Sędziszowie Młp.: 310 uczniów/uczennic i 30 nauczyciele. Głównymi rezultatami projektu jest: uzyskanie przez 27 nauczycieli/nauczycielki kwalifikacji lub nabycia kompetencji po opuszczeniu programu. Nabycie przez 248 uczniów/uczennic kompetencji kluczowych. Wykorzystanie przez szkołę sprzętu TIK do prowadzenia zajęć edukacyjnych, jak również wykorzystanie przez pracownie przedmiotowe doposażenia do prowadzenia zajęć edukacyjnych.

Główne zadania, które zostaną zrealizowane w ramach projektu:

- Formy wsparcia (w szczególności szkolenia) podnoszące i rozwijające kompetencje kluczowe uczniów, w tym w zakresie TIK oraz nauk matematyczno-przyrodniczych:

Zajęcia rozwijające kompetencje kluczowe uczniów obejmujące:

- zajęcia kształtujące i rozwijające kompetencje z przedmiotów przyrodniczych: biologii, chemii, geografii, fizyki;
- zajęcia wyrównawcze służące wyrównywaniu dysproporcji edukacyjnych w trakcie procesu kształcenia;
- zajęcia rozwijające zainteresowania uczniów z przedmiotów przyrodniczych;
- oraz zajęcia dodatkowe (z geografii zajęcia terenowe, z języka angielskiego, warsztaty języka niemieckiego i angielskiego, zajęcia z doradztwa edukacyjno-zawodowego).

Zajęcia rozwijające kompetencje cyfrowe uczniów: Podstawy obsługi komputerów z przygotowaniem do Międzynarodowego Egzaminu ECDL Standard:

- tworzenie grafiki 3d z elementami prototypownia;
- podstawy kompozycji i retusz fotografii oraz tworzenie i montaż materiałów multimedialnych.

Zajęcia kształtujące i rozwijające kompetencje uczniów w zakresie przedmiotów przyrodniczych – realizowane w formach wyjazdowych:

- wyjazdy dydaktyczne uczniów podnoszące ich kompetencje z przedmiotów przyrodniczych: zajęcia w planetarium w Chorzowie (rozwijające kompetencje z geografii, fizyki);
- zajęcia do Centrum Nauki Kopernik w Warszawie (rozwijające kompetencje z biologii, chemii, fizyki, geografii);
- wyjazd do ogrodu botanicznego i zoologicznego w Krakowie;
- zajęcia z chemii na Uniwersytecie Jagiellońskim – dla uczniów klas z rozszerzonym programem nauczania chemii. Szkolenia dla nauczycieli z zakresu stosowania metod oraz form organizacyjnych sprzyjających kształtowaniu i rozwijaniu u uczniów kompetencji kluczowych. Prowadzenie procesu nauczania opartego na metodzie eksperymentu, a także podnoszenia kompetencji

cyfrowych. Wyposażenie szkoły w sprzęt i pomoce dydaktyczne: zakup pomocy dydaktycznych oraz narzędzi TIK, doposażenie szkolnych pracowni przyrodniczych, prace adaptacyjne w pomieszczeniach szkolnych.

- Liceum Ogólnokształcące im. Tadeusza Kościuszki w Ropczycach w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 na realizację projektu pt. *Z doświadczeniem w przyszłość*, Oś Priorytetowej IX – Jakość edukacji i kompetencji w regionie, Działania 9.2 Poprawa jakości kształcenia ogólnego w ramach RPO WP na lata 2014–2020, Tytuł projektu: *Z doświadczeniem w przyszłość*. Okres realizacji projektu: od: 01.07.2018 do 30.06.2020 r. Wartość projektu wynosi: 899 250,07 zł. Cel główny projektu – podniesienie jakości kształcenia w Liceum Ogólnokształcącym w Ropczycach w okresie do 30.06.2020 r. poprzez wzrost kompetencji kluczowych u 320 uczniów, w tym 214 kobiet i 106 mężczyzn, podniesienie umiejętności i kompetencji 26 nauczycieli, w tym 17 kobiet oraz doposażenie Liceum Ogólnokształcącego w niezbędny sprzęt, narzędzia i pomoce dydaktyczne, skutkujące zwiększeniem stopnia wykorzystania TIK w dydaktyce i nauczania metodą eksperymentu. Grupa docelowa projektu: kadra pedagogiczna – 27 nauczycieli/nauczycielek (18 kobiet i 9 mężczyzn), w tym 5 nauczycieli/nauczycielek przedmiotów przyrodniczych. Uczniowie/uczennice Liceum Ogólnokształcącego w łącznej liczbie 400 os. (268 kobiet i 132 mężczyzn) objęci wsparciem projektu. Główne rezultaty projektu: 26 nauczycieli/nauczycielek, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje po opuszczeniu programu. 320 uczniów/uczennic w tym 214 kobiet, którzy nabyli kompetencje kluczowe po opuszczeniu programu. Wykorzystanie przez szkołę sprzętu TIK do prowadzenia zajęć edukacyjnych, jak również wykorzystanie przez pracownie przedmiotowe doposażenia do prowadzenia zajęć edukacyjnych. Główne zadania realizowane w ramach projektu: doposażenie szkoły w niezbędny sprzęt i pomoce dydaktyczne, wyposażenie pracowni przyrodniczych – sali biologicznej, chemicznej, geograficznej i fizycznej w narzędzia i pomoce dydaktyczne do nauczania przedmiotów przyrodniczych, wyposażenie Liceum Ogólnokształcącego w pomoce dydaktyczne oraz narzędzia TIK niezbędne do realizacji programów nauczania, prace adaptacyjne w pracowniach szkolnych.

Rozwijanie kompetencji i umiejętności uczniów:

- zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze (z języka angielskiego, z matematyki);
- zajęcia dodatkowe rozszerzające i rozwijające uzdolnienia (z języka: angielskiego, włoskiego, z matematyki);
- zajęcia z doradztwa edukacyjno-zawodowego – doradztwo indywidualne;
- realizacja zajęć kształcenia i rozwijania kompetencji uczniów w zakresie przedmiotów przyrodniczych;

- zajęcia dodatkowe rozszerzające wiedzę i umiejętności z biologii, chemii, fizyki, geografii;

Wyjazdy edukacyjne:

- astronomiczne;
- zajęcia w laboratorium na uczelni wyższej;
- wyjazd przewidziany dla uczniów zainteresowanych poszerzeniem swojej wiedzy i zainteresowań z zakresu nauk przyrodniczych – biologii do Bolestraszczyk, wyjazdy edukacyjne poszerzające wiedzę z zakresu geografii;
- kółko astronomiczne dla zainteresowanych uczniów wszystkich klas.

Realizacja zajęć kształtowania i rozwijania kompetencji cyfrowych uczniów:

- bezpieczeństwo w sieci;
- obsługa programów użytkowych;
- doskonalenie kompetencji i umiejętności nauczycieli.

Zespół Szkół Technicznych im. prof. K. Olszewskiego w Sędziszowie Młp. podpisał umowę na projekt *Zawód z przyszłością*, realizowanego w ramach Działania 9.4 w ramach RPO WP na lata 2014–2020. Celem projektu, którego wartość dofinansowania opiewa na kwotę 877591 zł, napisanego w partnerstwie z PZL Sędziszów S.A. jest zmodyfikowanie programu nauczania w zawodzie technik mechanik pod potrzeby PZL Sędziszów S.A. Modyfikacja będzie polegać na dodaniu w treściach nauczania elementów mechatroniki, a konkretnie nowego przedmiotu: programowanie i użytkowanie sterowników PLC oraz programowanie obrabiarek programami typu CAM. W ramach tego projektu uczniowie w zawodzie technik mechanik będą mogli odbyć płatne staże wakacyjne w PZL Sędziszów S.A. Szkoła zdobędzie możliwość wyremontowania pracowni mechanicznej. Projekt ten umożliwi również wzbogacenie bazy szkoły o nowoczesne centrum frezerskie wraz z pełnym wyposażeniem oraz zestawy serowników i falowników PLC. M.K.

9.1. Specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy w Ropczycach

Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Ropczycach (SOSW) jest placówką publiczną dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim, umiarkowanym, znacznym lub głębokim oraz z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją.

W ramach ośrodka funkcjonują:

- Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka;
- Przedszkole Promyk;
- Szkoła Podstawowa;

- Szkoła Przysposabiająca do Pracy;
- Branżowa Szkoła I Stopnia, która kształci w zawodach: cukiernik, ślusarz, ogrodnik, pracownik pomocniczy obsługi hotelowej, monter instalacji i urządzeń sanitarnych;
- Internat;
- Świetlica.

Od 1997 r. dla uczniów z głęboką niepełnosprawnością intelektualną w wieku od 3 do 25 lat prowadzone są zespołowe zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze organizowane w Ośrodku, jak również w Oddziale Zamiejscowym w Domu Pomocy Społecznej w Lubzinie. Celem zajęć jest wspomaganie rozwoju podopiecznych, rozwijanie zainteresowania otoczeniem oraz rozwijanie samodzielności w funkcjonowaniu w codziennym życiu. Zakres terapii dostosowany jest do indywidualnych potrzeb i możliwości każdego ucznia. **Opracowane są Indywidualne Programy Edukacyjno-Terapeutyczne obejmujące przede wszystkim:**

- naukę nawiązywania kontaktów oraz kształtowanie sposobu komunikowania się z najbliższym otoczeniem na miarę indywidualnych możliwości uczestnika;
- ogólne usprawnianie ruchowe i psychoruchowe, rozwijanie sprawności manualnych, umiejętności posługiwania się przedmiotami codziennego użytku;
- wdrażanie do osiągania samodzielności w podstawowych sferach życia i zaspokajania podstawowych potrzeb;
- poznawanie otoczenia, rozwijanie zmysłów: dotyku, wzroku, węchu, słuchu i smaku, rozwijanie umiejętności funkcjonowania w najbliższym środowisku;
- kształtowanie umiejętności współżycia w grupie poprzez uczestnictwo w wielu spotkaniach integracyjnych;
- rozwijanie różnorodnych zainteresowań, uaktywnianie uczestnika do podejmowania nowych wyzwań.

Wszechstronny rozwój wychowanków SOSW jest wspierany poprzez prowadzenie zajęć rewalidacyjnych z wykorzystaniem innowacyjnych form i metod pracy: kinezylogia edukacyjna, terapia mowy, terapia pedagogiczna gimnastyka korekcyjna, pływanie, dogoterapia, stymulacja audio-psycholingwistyczna Thomatis, terapia Integracja Sensoryczna, gimnastyka korekcyjna, treningi EEG Biofeedback, stymulacja polisensoryczna w Sali Doświadczania Świata, stymulacja ruchowa, Programy Aktywności M. Ch. Knill, metoda Ruchu Rozwijającego W. Sherborne, metoda Pomocnych Dłoni F. Affolter, elementy metody Lovaasa, stymulacja bazalna wg. A. Frohlicha, muzykoterapia, arteterapia, biblioterapia i inne.

9.2. Wiodący Ośrodek Koordynacyjno-Rehabilitacyjno-Opiekuńczy

Od września 2010 r. Ośrodek realizuje zajęcia Wczesnego Wspomagania Rozwoju Dziecka. Jest to forma wsparcia, którą objęte są dzieci z deficytami rozwojowymi lub zagrożone niepełnosprawnością od urodzenia do chwili podjęcia przez nie nauki szkolnej. W roku 2017 Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Ropczycach na mocy porozumienia zawartego między Ministrem Edukacji Narodowej a powiatem ropczycko-sędziszowskim powołany został do pełnienia funkcji wiodącego Ośrodka Koordynacyjno-Rehabilitacyjno-Opiekuńczego, utworzonego w związku z realizacją rządowego programu kompleksowego wsparcia dla rodzin *Za życiem*, ze szczególnym uwzględnieniem interdyscyplinarnego wczesnego wspomagania rozwoju dziecka od momentu wykrycia niepełnosprawności lub zagrożenia niepełnosprawnością. (Podstawę prawną Programu stanowi art. 12 ustawy z dnia 4 listopada 2016 roku o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin *Za życiem* (Dz. U. poz. 1860) oraz Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 5 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zadań wiodących Ośrodków Koordynacyjno-Rehabilitacyjno-Opiekuńczych (Dz. U. z dnia 7 września 2017 r. poz. 17120, art. 90v ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016r., poz. 1943 z późn. zm.).

W ramach działalności Wiodącego Ośrodka Koordynacyjno-Rehabilitacyjno-Opiekuńczego w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Ropczycach realizujemy szczegółowe zadania, jakie określa Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 5 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zadań Wiodących Ośrodków Koordynacyjno-Rehabilitacyjno-Opiekuńczych.

Do zadań tych należą m.in.:

- udzielanie rodzicom specjalistycznej informacji dotyczącej problemów rozwojowych dziecka;
- wskazywanie właściwych dla dziecka i jego rodziny form kompleksowej, specjalistycznej pomocy, w szczególności rehabilitacyjnej, terapeutycznej, fizjoterapeutycznej, psychologicznej, pedagogicznej i logopedycznej;
- wskazywanie jednostek udzielających specjalistycznej pomocy dzieciom;
- organizowanie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka na warunkach i w formach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe oraz – w zależności od potrzeb dziecka – dodatkowych usług terapeutów, fizjoterapeutów, psychologów, pedagogów, logopedów, i innych specjalistów;
- koordynowanie korzystania z usług specjalistów dostępnych na obszarze powiatu, w tym:

- a) zbieranie i upowszechnianie informacji o usługach i świadczących je specjalistach;
 - b) prowadzenie akcji informacyjnych.
6. Udzielanie dzieciom i ich rodzinom kompleksowej pomocy od chwili wykrycia zagrożenia niepełnosprawnością, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci do 3 roku życia.
7. Zapewnienie konsultacji medycznej w zależności od potrzeb dziecka.

W ramach realizacji zadań wynikających z działalności Wiodącego Ośrodka Koordynacyjno-Rehabilitacyjnego-Opiekuńczego od 01.01.2018 r. do chwili obecnej, tj., 18.06.2018 r. wsparciem objęto 52 dzieci. Od 1 stycznia 2018 r. do 18 czerwca 2018 r. zrealizowano 254 godziny zajęć i konsultacji płatnych z budżetu programu *Za życiem*. Rodzaj prowadzonych zajęć to m.in. terapie: psychologiczna, logopedyczna, pedagogiczna, psychiatryczna oraz rehabilitacja.

9.3. SOSW – to placówka specjalistyczna i profesjonalna

Nagroda Złoty Prym – Podkarpacki Kurator Oświaty przyznał nam wyróżnienie jako najlepszej placówce specjalnej w województwie podkarpackim.

Wolontariusz Roku 2017 Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego – nagroda otrzymana podczas Gali Wolontariatu 2017.

Cieszymy się z naszych sukcesów, osiągnięć i pracujemy na swoją markę wraz z rodzicami naszych uczniów i środowiskiem, wiedząc, że dialog rodziców i specjalistów jest podstawą tworzenia warunków dla wspierania harmonijnego rozwoju naszych uczniów.

Szkoła ciągle się rozwija, rozbudowuje i ulepsza swoją bazę lokalową i dydaktyczną. Można obiektywnie i zdecydowanie stwierdzić, że dzisiaj jest to placówka z przeszłością, sprawnie poruszającą się w realiach współczesnej rzeczywistości, z nadzieją i ambicją spoglądającą w przyszłość. Rozwój szkoły skierowany jest również na uruchomienie nowych kierunków kształcenia zawodowego dostosowywanych do potrzeb i wyzwań współczesnego rynku pracy. Aby było to możliwe podejmujemy wiele działań, aplikujemy o środki w ramach projektów, na bazie których nasi uczniowie mają możliwość odbywania płatnych staży bezpośrednio u potencjalnych pracodawców. Stwarza to szansę na poznanie stanowisk pracy, zakresu wymagań pracodawcy oraz przełamanie barier mentalnych i pokazanie osoby z niepełnosprawnością jako przyszłego kompetentnego pracownika o dużych umiejętnościach zawodowych.

9.4. Projekty realizowane ze środków unijnych

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 Numer i nazwa Osi priorytetowej: IX – Jakość edukacji i kompetencji w regionie, Numer i nazwa Działania: 9.1 Rozwój edukacji przedszkolnej, Tytuł projektu: ***Ogród dobrych serc. Przedszkole Promyk szansą na doświadczenie świata***. Okres realizacji projektu: od: 2018.03.01 r. do: 2019.08.31 r. Celem projektu jest: zwiększenie dostępu do wysokiej jakości usług wychowania przedszkolnego w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Ropczycach poprzez utworzenie 19 nowych miejsc wychowania przedszkolnego, w tym wydłużenie czasu pracy oraz realizację zajęć specjalistycznych dla 19 dzieci oraz realizację dodatkowej oferty edukacyjnej (w formie zajęć specjalistycznych) dla 6 dzieci do 31.08.2019 r. Działania podjęte w ramach projektu przyczynią się do powstania nowych miejsc wychowania przedszkolnego. Grupa docelowa projektu: dzieci w wieku przedszkolnym określonym w przepisach oświatowych, posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego ze względu m.in. na autyzm, w tym zespół Aspergera, niepełnosprawność intelektualną i niepełnosprawności sprzężone. Łącznie działaniami projektu przewiduje się objęcie 25 dzieci (w tym 2 kobiety i 23 mężczyzn) zamieszkałych na terenie województwa podkarpackiego, w tym 19 nowo przyjętych dzieci.

Realizacja projektu *Ogród dobrych serc. Przedszkole Promyk szansą na doświadczenie świata* umożliwi świadczenie wysokiej jakości usług wychowania przedszkolnego poprzez:

- przebudowę/adaptację budynku dydaktycznego przy Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym pod potrzeby przedszkola specjalnego;
- wyposażenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego w pomoce dydaktyczne, jak również niezbędny sprzęt;
- zapewnienie nowych miejsc wychowania przedszkolnego;
- wydłużenie godzin pracy przedszkola;
- wyżywienia dzieci podczas przebywania w przedszkolu poprzez dostosowanie wyżywienia do potrzeb tych dzieci;
- zajęcia specjalistyczne, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 30 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. z 2013 r., poz. 532): w tym hipoterapii i dogoterapii, zajęcia na basenie,
- dowóz dzieci do przedszkola i na zajęcia specjalistyczne, jak również odwiedzenie dzieci po zajęciach w przedszkolu;

- rodzice dzieci przyjętych będą mogli korzystać z konsultacji lekarskich specjalistycznych -profilaktyka prozdrowotna. Całość projektu wynosi: 3 211 758,52 zł.

9.5. SOSW w Ropczycach realizuje również kilka projektów (wspomniane wcześniej) w partnerstwie, ponadto uzyskuje środki z grantów

Krajowy Fundusz Szkoleniowy – nauczyciele się uczą

Niewątpliwie największym atutem i zasobem naszej szkoły jest merytorycznie przygotowana i doskonale wykwalifikowana kadra. Aby utrzymać wysoki poziom edukacji i wsparcia nauczyciele i pracownicy Ośrodka muszą ciągle podnosić swoje kwalifikacje i dostosowywać metody pracy do potrzeb uczniów z różnymi niepełnosprawnościami.

Nowatorskim rozwiązaniem w celu zdobywania nowych kwalifikacji, podniesienia kompetencji i doskonalenia warsztatu pracy pracowników jest współpraca z Powiatowym Urzędem Pracy i aplikowanie o dofinansowanie wniosków na kształcenie w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Pierwszy wniosek o przyznanie środków z KFS na kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawców został złożony 19 października 2015 r, a kolejne są składane co roku. Dzięki tej inicjatywie dyrektora szkoły jako pracodawcy, dotychczas pozyskano dodatkowe środki na doksztalcenie w wysokości **132 200,00 zł**.

Środki z KFS:

2015 r.: 23 760,00 zł

- studia podyplomowe „EDUKACJA, REHABILITACJA I TERAPIA OSÓB Z AUTYZMEM” dla 9 nauczycieli;

2016 r.: 44 080,00 zł

- szkolenie PECS dla 35 osób (alternatywne metody komunikacji).
- studia podyplomowe:
 - „Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka” dla 9 osób,
 - „Gastronomia, hotelarstwo, turystyka” dla 1 osoby;

2017 r.: 38 360,00 zł

- szkolenie z zakresu alternatywnych sposobów porozumiewania się PECS, TRUDNE ZACHOWANIA A KOMUNIKACJA FUNKCJONALNA, NAUCZANIE KRYTYCZNYCH UMIEJĘTNOŚCI POROZUMIEWANIA SIĘ” dla 35 nauczycieli;

2018 r.: 26 000,00 zł

- Studia podyplomowe:
 - „Integracja sensoryczna” dla 15 nauczycieli

9.6. Szkoła Dialogu

Dzięki inicjatywie Podkarpackiego Kuratora Oświaty Pani Małgorzaty Rauch, jako pierwsi w województwie podkarpackim, wykształceni zostali nauczyciele w zakresie przygotowywania i prowadzenia mediacji rówieśniczych w placówkach oświatowych. W SOSW prowadzone były warsztaty w ramach „Szkoły Dialogu”. To właśnie w Ropczycach odbywały się spotkania tzw. „Grupy Ropczyckiej” złożonej z pedagogów Podkarpacia. Zapoczątkowane w naszej szkole działania przyczyniły się do założenia Podkarpackiego Centrum Mediacji – stowarzyszenia propagującego mediacje jako klucza do pokojowego rozwiązywania konfliktów wśród młodzieży.

9.7. Szkoła Przyszłości z firmą Exatel

Pani Wojewoda Podkarpacki Ewa Leniart, wytypowała nasz Ośrodek jako jedną z dwóch szkół na Podkarpaciu do udziału w innowacyjnym projekcie. Celem przystąpienia do projektu „Szkoła Przyszłości” z firmą EXATEL jest wyposażenie Ośrodka w najnowocześniejsze narzędzia teleinformatyczne. Usługi dla „Szkoły Przyszłości” to między innymi: elektroniczna karta ucznia potwierdzająca wyjście i wyjście, edukacja w zakresie bezpiecznego korzystania z Internetu, inteligentne liczniki energii optymalizujące koszty zużycia energii. Korzyści dla szkoły to wyrównanie braków infrastrukturalnych, stworzenie wydajnej i bezpiecznej sieci WiFi, nowoczesny system telefonii IP będący bazą pod transmisję Video dla lekcji, pokazów, szkoleń online oraz telekonferencji.

9.8. Likwidowanie barier architektonicznych i społecznych

- W ubiegłym roku została zainstalowana winda, dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych, co znacząco ułatwia codzienne funkcjonowanie uczniów naszej szkoły. Jest to kolejny etap do przystosowania szkoły do edukacji osób z niepełnosprawnościami w sferze ruchowej. Koszt wybudowania: 393 tysiące zł., dofinansowane ze środków PFRON w ramach „Programu wyrównywania różnic między regionami III”.
- Zagospodarowanie terenu przy szkole we współpracy z Bankiem BPH – stworzenie placu zabaw.
- W ramach współpracy z PFRON realizowane były turnieje badmintonu w latach 2014–2016.

- Doposażenie szkoły w rowery górskie oraz rowery trójkołowe ze środków pozyskanych w Fundacji Polsat i Polskich Nadziei Olimpijskich na kwotę: 26 600 zł.
- Realizacja projektu *Baw się z nami pod żaglami* – cykl spotkań uczniów szkół specjalnych z Podkarpacia, dotyczących nauki i doskonalenia żeglowania.
- Reaktywacja Stowarzyszenia „Podaruj Dzieciom Uśmiech”, którego działania przyczynią się do zaspokajania wielu potrzeb wychowanków oraz wzbogacenie bazy dydaktycznej i wychowawczej Ośrodka.
- Zorganizowanie I Integracyjnego Rajdu Rowerowego o zasięgu ponadlokalnym.
- Rozbudowa i modernizacja budynków i pomieszczeń SOSW.

Powiat jako organ prowadzący jest otwarty na innowacje. Dzięki opartej na wspólnym zaufaniu współpracy nasze pomysły są dobrze odbierane i wspierane. Prowadzona przez powiat polityka oświatowa skierowana na wszechstronny rozwój umożliwia podejmowanie szeregu ponadstandardowych inicjatyw. Na każdym etapie czujemy ogromne wsparcie Pani Bernadety Frysztak (wicestarosty), która jako osoba bezpośrednio odpowiedzialna za sferę edukacji w powiecie doskonale zna problemy i rozumie potrzeby związane z edukacją, w tym edukacją uczniów z niepełnosprawnościami. Istotą naszej współpracy jest dążenie w tym samym kierunku.

Wobec wyzwań demograficznych, konieczności poszukiwania potencjalnych pracowników wśród grup osób dotychczas biernych zawodowo wydaje się, że w naszym powiecie w sposób istotny wzmacnia się instrumenty służące aktywizacji zawodowej. Na przykładzie działalności w sferze edukacji i szeroko pojętej pomocy społecznej widać aktywność samorządu i wolę współpracy ze środowiskiem w inwestowaniu w kapitał ludzki i promocję zatrudnienia. Na przykładzie rodzin doświadczających rodzicielstwa dziecka z niepełnosprawnością i odnosząc się pośrednio do kolejnych etapów życia ludzkiego, widać, że zabezpieczając dzieciom specjalistyczne wsparcie i edukację od najmłodszych lat, dajemy tym samym ich rodzicom możliwość podjęcia zatrudnienia lub powrotu na tzw. rynek pracy. Przedszkole funkcjonujące 9 godzin dziennie, świetlica szkolna, internat oraz wiele zajęć prowadzonych przez nauczycieli w ramach wolontariatu dają możliwość rodzicom podjęcia pracy z poczuciem, że ich dziecko jest bezpieczne i korzysta ze wsparcia w pobliżu miejsca zamieszkania, a rodzic nie musi w oddalonych miejscowościach szukać zajęć specjalistycznych. Z kolei uczniowie z różnymi rodzajami niepełnosprawności, także z zaburzeniami ze spektrum autyzmu, mający trudności ze znalezieniem pracy, przy prowadzonym kształceniu dualnym i stażach u pracodawców w ramach realizowanych projektów, mają szansę na pokazanie posiadanej wiedzy teoretycznej i umiejętności praktycznych w realnych warunkach, a w rezultacie

szansę na otrzymanie propozycji pracy. Jakość kształcenia zawodowego zależy także od poziomu kwalifikacji zawodowych nauczycieli oraz ich kompetencji w zakresie prowadzenia edukacji uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Doskonalenie nauczycieli, podejmowanie wyzwań związanych ze zdobywaniem kolejnych kwalifikacji daje im również możliwość realizowania się zawodowo i utrzymania pracy, w zmieniającej się rzeczywistości szkolnej, bądź znalezienia dodatkowej oferty w innej szkole. Widoczne jest to w SOSW w Ropczycach, które zmienia swój profil i otwiera możliwości zdobywania wiedzy osobom z wieloma różnymi niepełnosprawnościami, a co za tym idzie wzrastają wymagania wobec nauczycieli jako specjalistów z różnych dziedzin.

Przez cały okres edukacji staramy się wyposażyć naszych uczniów w takie umiejętności, które pozwolą im na samodzielne życie na miarę ich możliwości. Idąc w dorosłość nie wszyscy z nich mogą liczyć na zatrudnienie, samodzielne mieszkanie czy założenie rodziny. Ci którzy tego wsparcia potrzebują najczęściej znajdują je w placówkach prowadzonych m.in. przez Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intellektualną.

9.9. Otwórzmy przed nimi życie – hasło z logo Psoni

Otwórzmy się na innych. Jeśli widzimy osobę z niepełnosprawnością spróbujmy znaleźć w niej odrobinę siebie, ze swoimi przyzwyczajeniami, rytuałami, zamiłowaniem i pasjami. Zastanówmy się jak my je realizujemy, co jest dla nas ważne i z czego nie chcemy zrezygnować i czy osoby z niepełnosprawnością mają możliwość bycia sobą?

9.10. Środowiskowy Dom Samopomocy w Sędziszowie Małopolskim

Na terenie Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego działa Środowiskowy Dom Samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi o zasięgu powiatowym, który prowadzony jest przez Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intellektualną Koło w Sędziszowie Młp.

Z zajęć w placówce korzystają osoby dorosłe z niepełnosprawnością intelektualną z gmin Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego wymagające kompleksowej rehabilitacji w celu przygotowania ich do pełnego życia w społeczeństwie.

ŚDS jest placówką dziennego wsparcia dla osób:

- przewlekłe psychicznie chorych;
- niepełnosprawnych intelektualnie;
- wykazujących inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych.

Podstawowa działalność Środowiskowego Domu Samopomocy nakierowana jest na:

- zapobieganie izolacji społecznej osób z przewlekłymi zaburzeniami psychicznymi, niepełnosprawnych intelektualnie i ruchowo poprzez stwarzanie warunków sprzyjających integracji wewnętrznej – z samym sobą oraz zewnętrznej ze środowiskiem;
- pomoc w zakresie edukacji i rozwiązywania problemów dnia codziennego;
- udzielanie wsparcia psychicznego;
- przełamywanie barier we wzajemnych kontaktach tych osób z różnymi osobami z najbliższego otoczenia.

Szereg działań podejmowanych w placówce ma na celu wszechstronny rozwój każdego z uczestników, podtrzymywanie i rozwijanie umiejętności niezbędnych do funkcjonowania w życiu codziennym.

Podstawowymi formami pracy w placówce są treningi mające na celu rozwój wszystkich sfer funkcjonowania uczestnika – psychicznej, społecznej, fizycznej i zawodowej, podnoszenie standardu świadczonych usług, co ma odzwierciedlenie w aktywizacji oraz wspieraniu rozwoju osób niepełnosprawnych.

9.11. Zakres działalności:

Rozwijanie i podtrzymywanie umiejętności uczestników w zakresie:

- samoobsługi i zaradności życiowej;
- umiejętności społecznych i interpersonalnych;
- prowadzenie terapii zajęciowej i innych form wsparcia przygotowujących do podjęcia pracy;
- podtrzymywanie ogólnej sprawności ruchowej uczestników ŚDS, usprawnianie i rozładowywanie napięć psychicznych poprzez rehabilitację ruchową;
- prowadzenie zajęć z zakresu edukacji i profilaktyki zdrowotnej. Nadzorowanie stanu zdrowia podopiecznych;
- opracowywanie indywidualnych planów wspierająco-aktywizujących oraz dokonywanie okresowej oceny z pracy rehabilitacyjnej;
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników ŚDS.

Formy i efekty prowadzonej działalności:

Trening funkcjonowania w codziennym życiu

Trening dbałości o wygląd zewnętrzny – rezultaty:

- budowanie wizerunku osoby niepełnosprawnej w społeczeństwie;
- doskonalenie umiejętności higienicznych, poszerzonych o zabiegi estetyczno-kosmetyczne mające na celu ukazanie potrzeby dbania o wygląd zewnętrzny oraz poprawę samopoczucia psychicznego,
- rozbudzanie zainteresowań modą i funkcjonalnością ubioru.

Trening nauki higieny – rezultaty:

- nauka sygnalizowania potrzeb fizjologicznych i zachowania się w sytuacjach problemowych (nietrzymanie moczu, kału, wymioty);
- systematyczna zmiana odzieży;
- zmiana pampersów;
- kształtowanie poczucia odpowiedzialności za swój wygląd zewnętrzny i załatwianie swoich potrzeb fizjologicznych w odpowiednich miejscach;
- utrzymywanie prawidłowej higieny osobistej;
- rozpoznawanie różnic w dbaniu o higienę poszczególnych części ciała z uwzględnieniem płci;
- kształtowanie nawyków i postaw poprzez planowanie i organizowanie profilaktyki prozdrowotnej;
- opanowanie umiejętności niezbędnych do bezpiecznego i prawidłowego przyjmowania leków;
- uświadomienie potrzeby przestrzegania terminów wizyt kontrolnych oraz norm społecznych związanych z załatwianiem potrzeb fizjologicznych;
- kształtowanie poczucia odpowiedzialności i potrzeby niesienia pomocy mniej sprawnym osobom w podstawowych czynnościach samoobsługowych.

Trening kulinarny – rezultaty:

- planowanie tygodniowego menu;
- nabywanie umiejętności przygotowywania posiłków z uwzględnieniem pór dnia i roku;
- nauka odmierzania odpowiednich proporcji;
- nauka samodzielnego spożywania i łączenia pokarmów;
- profilaktyka zdrowego sposobu odżywiania się;
- wdrażanie do oszczędnego gospodarowania żywnością;
- nauka obsługi i dbałości o urządzenia kuchenne;
- nauka kulturalnego, estetycznego i higienicznego podawania oraz spożywania posiłku;
- wyrabianie nawyku zakładania odzieży ochronnej (tj. fartuch, czepek);
- prawidłowe przechowywanie żywności, sprawdzanie terminu przydatności produktów do spożycia.

Trening umiejętności praktycznych – rezultaty:

- nauka obsługi urządzeń gospodarstwa domowego;
- segregowanie odzieży do prania;
- kształtowanie nawyków dbania;
- o otoczenie;
- podniesienie poziomu aktywności uczestników poprzez dostosowanie otoczenia do ich potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności i charakteru barier;

- poprawa praktycznej zaradności uczestników (nauka prania ręcznego oraz przy pomocy pralki automatycznej, nauka prasowania, nauka wykonywania drobnych napraw odzieży i sprzętów domowych, nauka sprzątanania, posługiwania się sprzętami i stosowania odpowiednich detergentów).

Trening gospodarowania własnymi środkami finansowymi – rezultaty:

- nauka gospodarowania własnymi środkami finansowymi, planowanie budżetu domowego;
- rozróżnianie nominałów, liczenie pieniędzy;
- rozumienie wartości pieniądza jako środka płatniczego i racjonalnego gospodarowania nim;
- terminowe opłacanie rachunków;
- nauka posługiwania się kartą bankomatową;
- samodzielne robienie zakupów oraz dokonywanie płatności;
- stopniowanie potrzeb zakupowych;
- zapoznanie z funkcjonowaniem sklepów internetowych oraz aukcji internetowych.

Trening umiejętności interpersonalnych i rozwiązywania problemów – rezultaty:

- prowadzenie treningu zachowań społecznych;
- rozwój gotowości i umiejętności nawiązywania i utrzymywania kontaktów, porozumiewania się w formach alternatywnych i werbalnych oraz samodzielności w myśleniu, działaniu i wypowiedaniu się;
- wzbogacanie słownictwa;
- zachęcanie i wdrażanie do samodzielnych wypowiedzi – wypowiedanie próśb, życzeń, pytań;
- nauka pisania podań i wypełniania dokumentów, załatwiania spraw urzędowych;
- kształtowanie umiejętności współpracy w grupie;
- poznawanie zasad partnerstwa poprzez naukę współpracy w grupie;
- rozwijanie cech moralnych takich jak: życzliwość, sprawiedliwość, szacunek, koleżeństwo poprzez pomaganie innym;
- poszanowanie cudzej własności;
- nabycie i doskonalenie umiejętności stosownego zachowania się w miejscach publicznych;
- wzmocnienie poczucia sprawczości pozytywnej;
- nauka radzenia sobie ze stresem i konfliktami w zespole;
- wspieranie osób chętnych do podjęcia pracy w opanowaniu umiejętności niezbędnych do jej znalezienia i utrzymania;
- realizacja potrzeb: przynależności, szacunku, uznania, samorealizacji;
- nauka pisania CV, listu motywacyjnego i podania o pracę;

- motywowanie uczestników do podnoszenia kwalifikacji;
- poznawanie nowych form aktywności twórczej poprzez wizyty w innych placówkach i instytucjach;
- zachęcanie do nawiązywania relacji z sąsiadami, zwracania się do nich o pomoc;
- pokazywanie swoich mocnych stron i umiejętne wykorzystanie ich poprzez pomoc innym osobom;
- mobilizowanie uczestników do wychodzenia poza grupę osób niepełnosprawnych;
- zachęcanie ich do inicjowania pomocy oraz umiejętne odczytywanie sygnałów świadczących o chętnym przyjęciu pomocy;
- promowanie ośrodka poprzez udział w różnego rodzaju imprezach kulturalnych oraz akcjach charytatywnych;
- wyszukiwanie informacji dotyczących dofinansowania zaopatrzenia ortopedycznego ze środków PFRON, NFZ;
- motywowanie członków samorządu do większego zaangażowania w sprawy ŚDS;
- motywowanie uczestników do aktywnego udziału w życiu społecznym placówki;
- nabywanie umiejętności występowania w swoim imieniu;
- włączanie samorządu do planowania pracy w ŚDS;
- uczestnictwo w samodzielnym rozwiązywaniu problemów dotyczących zasad współżycia w środowisku, kształtowania umiejętności działań zespołowych, integracyjnych, zwiększających efektywność, również poprzez samorealizację;
- kształtowanie postaw współodpowiedzialności za sprzęt znajdujący się w ośrodku.

Trening umiejętności spędzania czasu wolnego – rezultat:

- promowanie pozytywnych wzorców spędzania czasu wolnego takich jak: turystyka, rekreacja, udział w imprezach kulturalnych;
- uświadomienie uczestnikom sposobów zagospodarowania swojego czasu wolnego ze zwróceniem uwagi na to, by nie przeszkadzać w tym czasie innym;
- wyjście do: kina, muzeum, teatru, filharmonii, na wystawy i do innych instytucji kulturalnych;
- rozwój zainteresowań literaturą, audycjami radiowymi i telewizyjnymi, Internetem;
- rozwijanie zainteresowań i kształtowanie umiejętności aktywnej formy wypoczynku.

Czas wolny w domu – rezultat:

- kształtowanie czynnej postawy w zakresie kulturalnego i aktywnego wypoczynku.

Organizowanie imprez i spotkań towarzyskich w ŚDS:

- umożliwienie satysfakcjonującego uczestnictwa w życiu społecznym placówki;
- zachęcanie do samodzielnego inicjowania, planowania i organizowania czasu wolnego poprzez świętowanie w grupie;
- rozwijanie wśród uczestników poczucia solidarności i współodpowiedzialności za powodzenie organizowanych imprez i spotkań towarzyskich.

Udział w spotkaniach i imprezach integracyjnych organizowanych w PSONI Koło w Sędziszowie Młp:

- kształtowanie w uczestnikach kultury osobistej, wyrażającej się w języku, ubiorze, zachowaniu, przestrzeganiu podstawowych form grzecznościowych;
- wykorzystywanie umiejętności praktycznych nabywanych w trakcie zajęć podczas spotkań integracyjnych w ciągu roku;
- organizowanie imprez i spotkań towarzyskich.

Udział w konkursach, przeglądach, wystawach i imprezach zewnętrznych wynikających z kalendarza instytucji wspierających i współpracujących z placówką:

- uczestnictwo w różnych formach życia społecznego;
- pobudzanie aktywności, wyobraźni i fantazji uczestników;
- utrzymywanie kontaktów z: domami kultury, placówkami oświatowymi, instytucjami kulturalno- rozrywkowymi (kina, teatry, muzea, filharmonie, galerie), Urzędami Gminy, Starostwem Powiatowym, instytucjami wspierającymi (Podkarpacki Urząd Wojewódzki, PFRON, PCPR, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego) oraz z innymi ŚDS, WTZ, DPS;
- motywowanie uczestników do udziału w różnych imprezach towarzyskich, kulturalnych oraz do realizacji potrzeb religijnych.

Trening umiejętności społecznych – rezultat:

- podniesienie poziomu samodzielności poprzez nawiązywanie relacji z otoczeniem;
- przenoszenie wyuczonych umiejętności na sytuacje codzienne;
- zmiana zachowań na bardziej efektywne społecznie;
- budowanie więzi i zaufania w grupie;
- pobudzenie u uczestników motywacji do poszerzania repertuaru zachowań społecznych.

Terapia zajęciowa i inne formy wsparcia przygotowujące do podjęcia pracy:

PRACOWNIA RĘKODZIELA ARTYSTYCZNEGO – rezultaty:

- kształtowanie kultury tworzenia, potrzeby ekspresji i wyrażania swojej osobowości poprzez powstające prace oraz kształcenie kultury odbioru dzieł sztuki;
- rozwijanie wyobraźni, kreatywności w tworzonych pracach w zakresie tematyki, różnorodności stosowanych środków wyrazu artystycznego;
- rozwijanie zainteresowań, doskonalenie umiejętności manualnych i poznawczych.

CERAMIKA – rezultaty:

- poznawanie dawnego rzemiosła, tradycji, metod i obróbki gliny;
- kształtowanie umiejętności projektowania i przedstawiania kompozycji na płaszczyźnie i w bryle;
- uwrażliwienie na piękno poprzez kontakt ze sztuką (warsztaty, wystawy, konkursy).

STOLARSTWO – rezultaty:

- doskonalenie umiejętności pracy w drewnie (obróbka ręczna, posługiwanie się elektronarzędziami);
- kształtowanie wyobraźni przestrzennej;
- utrwalanie wiedzy z zakresu BHP;
- obsługa urządzeń, maszyn i narzędzi stolarskich.

WITRAŻ – rezultaty:

- poznawanie różnych technik witrażu oraz wyrażanie siebie zgodnie z własnymi zainteresowaniami;
- rozwijanie odpowiedzialności i umiejętności planowania działań;
- nauka prawidłowego i bezpiecznego posługiwania się sprzętami i narzędziami.

MUZYKOTERAPIA – rezultaty:

- rozwijanie zainteresowań i uzdolnień muzycznych, rozwijanie wrażliwości artystycznej i emocjonalnej;
- kształtowanie kultury muzycznej;
- rozwijanie umiejętności słuchania muzyki i jej analizowania pod kątem np. tempa, rytmu, melodii, dynamiki, artykulacji;
- kształtowanie umiejętności wykonawczych poprzez poprawny śpiew.

ZAJĘCIA INFORMATYCZNE – rezultaty:

- pogłębianie wiedzy i rozwijanie umiejętności informatycznych;
- stosowanie metod i technik informatyki w powiązaniu z odpowiednimi narzędziami informatycznymi do rozwiązywania problemów;
- wyrabianie w uczestnikach logicznego myślenia;
- przygotowanie do aktywnego i odpowiedzialnego funkcjonowania w społeczeństwie informacyjnym.

OBSŁUGA SPRZETÓW AGD I RTV – rezultaty:

- podtrzymywanie umiejętności obsługi oraz nauka obsługi urządzeń gospodarstwa domowego;
- zwrócenie uwagi na konieczność zastosowania w praktyce sprzętów AGD I RTV.

PRACOWNIA MULTIMEDIALNA – rezultaty:

- nabywanie umiejętności obsługi komputera i urządzeń poligraficznych prowadzących do przygotowania zawodowego i świadczenia usług;
- prawidłowe posługiwanie się materiałami narzędziami i urządzeniami biurowymi;
- projektowanie graficzne;
- rozwijanie umiejętności stosowania technik łączących tekst, grafikę, dźwięk oraz obraz statyczny i ruchowy w złożony użyteczny przekaz;
- pobudzanie i rozwijanie kreatywności i umiejętności uczestnika do tworzenia form audiowizualnych, przy właściwym doborze środków technologicznych.

BIBLIOTERAPIA – rezultaty:

- dobór odpowiedniej literatury z uwzględnieniem zainteresowań, wieku i płci;
- zmiana postaw;
- dynamizowanie do pracy nad sobą;
- ćwiczenie i rozwijanie zdolności pamięciowej
- doskonalenie koncentracji uwagi;
- wzbogacanie słownictwa;
- wzmacnianie poczucia własnej wartości;
- rozwijanie wyobraźni;
- umiejętne wyszukiwanie informacji na dany temat z literatury popularno-naukowej;
- wzrost samoakceptacji, samorealizacji;
- zmniejszenie psychicznej izolacji;
- wypełnianie wolnego czasu.

DOWÓZ – rezultaty:

- zabezpieczenie dostępności usług;
- zabezpieczenie niezbędnej opieki w czasie transportu (zwrócenie uwagi na obowiązki zapinania pasów);
- informowanie uczestników (pasażerów busa) o zagrożeniach lub sytuacjach problemowych na drodze, które mogą ich spotkać podczas podróży;
- umiejętność prawidłowego zachowania się w sytuacji zagrożenia (zachowanie spokoju, telefoniczne powiadomienie rodzica/opiekuna).

9.12. Podtrzymywanie ogólnej sprawności ruchowej uczestników ŚDS, usprawnianie i rozładowywanie napięć psychicznych – rehabilitacja ruchowa

TERAPIA RUCHOWA – rezultaty:

Rehabilitacja indywidualna i grupowa:

- hamowanie pogłębiających się dysfunkcji;
- poprawa siły mięśniowej i koordynacji ruchowej;
- przeciwdziałanie przykurczom stawowym;
- dążenie do utrzymania optymalnego stanu zdrowia.

Zabiegi wspomagające proces rehabilitacji:

- usprawnianie układu kostno-mięśniowo-nerwowego;
- łagodzenie bólu;
- poprawianie krążenia;
- optymalizacja napięcia mięśniowego.

Zajęcia sportowe:

- zaspakajanie biologicznej potrzeby aktywności ruchowej;
- rozładowywanie napięć psychicznych poprzez: zabawy ruchowe;
- poprawa wydolności oddechowej;
- polepszenie krążenia;
- korygowanie wad postawy;
- rozwijanie odpowiedzialności za swoje zdrowie poprzez regularne uprawianie ćwiczeń fizycznych;
- rozwijanie zainteresowań sportowych;
- wdrażanie do uczciwej rywalizacji i kulturalnego kibicowania;
- przygotowywanie uczestników do spartakiad i zawodów sportowych.

Turystyka i rekreacja:

- promowanie walorów ruchu na świeżym powietrzu jako środka do poznania krajobrazu i dziedzictwa kulturowego;
- kształtowanie potrzeby czynnego wypoczynku na świeżym powietrzu w formie indywidualnej i grupowej,
- tworzenie warunków do przyjemnego i atrakcyjnego sposobu spędzania czasu wolnego,
- promowanie zdrowego stylu życia.

9.13. Prowadzenie zajęć z zakresu edukacji i profilaktyki zdrowotnej. Nadzorowanie stanu zdrowia podopiecznych

KONSULTACJE Z LEKARZEM PSYCHIATRĄ:

- kontrola skuteczności prowadzonego leczenia oraz monitorowanie ewentualnych działań niepożądanych;
- wsparcie w zakresie konsultacji lekarskich.

WSPÓŁPRACA Z PLACÓWKAMI SŁUŻBY ZDROWIA:

- pomoc w uzyskaniu dostępu do wszechstronnej opieki specjalistycznej poprzez pomoc w dotarciu do miejsca docelowego;
- zdobywanie wiedzy o zakresie działań placówek i poradni, terminach przyjęć specjalistów, miejscach i adresach;
- higiena zdrowia psychicznego;
- zapoznanie się z zakresem usług danej przychodni – identyfikowanie dolegliwości ze specjalistą.

DOKUMENTACJA MEDYCZNA UCZESTNIKÓW:

- zabezpieczenie i gromadzenie dostępnej dokumentacji medycznej uczestników.

DZIAŁANIA PROFILAKTYCZNE:

- zapoznanie się ze schematem postępowania w przypadku np. skaleczenia się, krwotoku z nosa, oparzenia się;
- prowadzenie pogadarek edukacyjnych, promowanie zdrowego stylu życia;
- prowadzenie przez terapeutów warsztatów dotyczących pierwszej pomocy w stanach zagrożenia zdrowia i życia;
- nadzorowanie przyjmowania leków i stosowania się uczestników do zaleceń lekarza;
- indywidualne podejście do każdego z uczestników uwzględniając ich możliwości i ograniczenia;
- organizowanie spotkań tematycznych ze specjalistami;
- informowanie o zagrożeniach wynikających ze stosowania używek (dopalacze, alkohol, nikotyna, narkotyki) w formie warsztatów i pogadanki dla rodziców.

9.14. Opracowywanie indywidualnych planów wspierająco – aktywizujących oraz dokonywanie okresowej oceny z pracy rehabilitacyjnej.

Diagnoza uczestników i opracowanie indywidualnych planów postępowania wspierająco – aktywizującego

- opracowanie diagnozy funkcjonalnej każdego nowego uczestnika na podstawie obserwacji i w oparciu o dokumentację medyczną;
- określenie potrzeb w zakresie indywidualnego wsparcia uczestnika;
- konstruowanie i modyfikowanie narzędzi i metod diagnostycznych- wprowadzenie nowego dokumentu służącego do oceny dla potrzeb rehabilitacji (Ocena wg Skali Repty i Skali Tinetti);
- opracowanie indywidualnego planu postępowania wspierająco-aktywizującego oraz wyznaczenie czasu niezbędnego do jego realizacji.

Okresowa ocena i ewaluacja działań wspierająco-rehabilitacyjnych:

- ocena możliwości, funkcjonowania i aktywności uczestników we wszystkich formach wspierania;
- ewaluacja planu i określenie okresu wspierania uczestnika;
- ewaluacja indywidualnych planów wspierania uczestników skierowanych do ŚDS na czas określony.

9.15. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników ŚDS

Organizowanie i uczestniczenie w szkoleniach wewnętrznych:

- doskonalenie umiejętności pracy zespołowej;
- wymiana doświadczeń i wiedzy uzyskanej podczas szkoleń zewnętrznych;
- szkolenie „Trening Umiejętności Społecznych metodą SSTS w Środowiskowych Domach Samopomocy” – 22.03.2017 r.
- szkolenie „Hejt i mowa nienawiści w Internecie” – 25.09.2017 r.

Uczestniczenie w szkoleniach zewnętrznych:

- doskonalenie zawodowe;
- podnoszenie poziomu wsparcia udzielanego uczestnikom;
- zdobywanie wiedzy specjalistycznej zgodnej z profilem placówki;
- zdobywanie nowych umiejętności praktycznych przydatnych w pracy;
- „ustalanie granic” w pracy z osobą z zaburzeniami psychicznymi” – 26.10.2017r. ,
- „Praca z osobami zagrożonymi ubóstwem i wykluczeniem społecznym” 28.11.2017r..
- „Warsztaty z zakresu kompetencji społecznych” – 18 i 20.12.2017 r.

9.16. Zasoby domu, przeznaczone na funkcjonowanie:

Środki finansowe z budżetu Wojewody, a także innych pozyskanych na działalność bieżącą lub wydatki inwestycyjne: **707 748,90 (PLN)**

Dotacja Wojewody: **704 748,90 (PLN)**

w tym:

- działalność bieżąca: **680 889,00 (PLN)**
- wydatki inwestycyjne: **6 998,70 (PLN)**
- program *Za życiem*: **20 161,20 (PLN)**

Środki pozyskane: **3000,00 (PLN)**

w tym:

środki PFRON będące w dyspozycji Starosty:

- dofinansowanie spotkania świąteczno- noworocznego: **1500,00 (PLN)**, dofinansowanie wycieczki: **1500,00 (PLN)**
- środki własne: **0,00 (PLN)**

9.17. Innowacyjne wsparcie osób z niepełnosprawnością w PSONI

Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną Koło w Sędziszowie Młp. posiada duże doświadczenie w prowadzeniu na zlecenie oraz ze środków własnych różnorodnych usług m.in. w formie placówek – Dienne Centrum Aktywności od 1997 r. i Środowiskowy Dom Samopomocy od 2000 r., a także zespoły kompleksowej, wielospecjalistycznej pomocy, w szczególności w zakresie rehabilitacji, terapii i innych usług wynikających z idei aktywnego życia przy pełnym włączeniu w życie lokalnej społeczności.

Sędziszowie Koło PSONI zrzesza ponad 60 rodzin z terenu 6 gmin, w tym 2 miast i 20 wsi. Swoim wsparciem obejmuje 62 osoby z niepełnosprawnością intelektualną i/lub zaburzeniami psychicznymi oraz z niepełnosprawnościami sprzężonymi, w tym dzieci, młodzież, osoby dorosłe oraz ich rodziny, rodzeństwo i opiekunów prawnych.

Ze wsparcia w Środowiskowym Domu Samopomocy PSONI Koło w Sędziszowie Młp. korzysta obecnie 48 osób z niepełnosprawnością intelektualną lub/i zaburzeniami psychicznymi (Typ A i B) z czego jedynie 13 osób prowadzi samodzielnie gospodarstwo domowe. Pozostałe osoby mieszkają głównie z rodzicami. Często rodzice, zmęczeni, przeciążeni obowiązkami i odpowiedzialnością, sami potrzebują wsparcia w codziennym życiu, i z przerażeniem myślą o losie dzieci po swojej śmierci. W większości przypadków muszą zrezygnować z pracy zawodowej na rzecz opieki nad dzieckiem. Osoby z niepełnosprawnością intelektualną nie mają doświadczenia w samodzielnym prowadzeniu domu, spraw urzędowych, opłatach za media itp., a po śmierci rodziców lub opiekunów, w większości przypadków, często wbrew własnej woli, a nawet wiedzy, są ubezwłasnowalniane i umieszczane w placówkach opiekuńczych, które nie są zgodne ze standardami placówek prowadzonych przez Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną oraz usługami i działalnościami w nich świadczonymi.

Sama utrata osoby bliskiej jest już traumatycznym przeżyciem, a zmiana miejsca zamieszkania niesie ze sobą dodatkowo utratę poczucia bezpieczeństwa i może spowodować zahamowanie wcześniej nabytych umiejętności.

Kluczowym elementem innowacji w postaci mieszkania treningowego jest więc wsparcie osób z niepełnosprawnością intelektualną, ich rodziców, rodzeństwa i opiekunów prawnych w środowisku lokalnym, w miejscu ich zamieszkania i życia.

Mieszkania, w których obecnie zamieszkują osoby z niepełnosprawnością intelektualną są w większości własnościowe lub są to niewielkie domy i nie istnieje żaden prawny powód, aby musiały je opuszczać. Z pewnością do bycia samodzielnym należy je wcześniej przygotować, m.in. poprzez trening mieszkaniowy. Osoby z niepełnosprawnością intelektualną muszą uczyć się głównie w sytuacjach praktycznych – przez osobiste doświadczenia i przeżycia, wykonywane czynności i powtarzane działania. Mają trudności w przyswajaniu wiedzy metodą jedynie teoretyczną, z wyciąganiem wniosków, wykorzystaniem wcześniej zdobytej wiedzy, a więc i z zastosowaniem wcześniej zdobytych umiejętności w nowych sytuacjach. Przez nauczanie praktyczne osoby z niepełnosprawnością intelektualną mogą zdobywać coraz większą wprawę, umiejętności oraz wyrabiać w sobie trwałe nawyki.¹

Trening mieszkaniowy, który prowadzony jest w sposób praktyczny, przez doświadczenie, przygotowuje więc do prowadzenia własnego gospodarstwa domowego, zapobiega umieszczeniu w placówkach całodobowych, ubezwłasnowolnieniu prawnemu i mentalnemu, pozwala na samostanowienie o sobie co wpływa na wysokie poczucie jakości życia, a przez to realnie wspiera osoby z niepełnosprawnością intelektualną i ich rodziny, zapobiegając wykluczeniu społecznemu.

Wychodząc naprzeciw potrzebom osób z niepełnosprawnością intelektualną, ich rodzin i opiekunów oraz dzięki nowatorskim i wieloletnim staraniom, rozbudowano budynek gospodarczy Koła Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną w Sędziszowie Młp. z przeznaczeniem na mieszkanie treningowe. Inwestycja ta została zakończona i w czerwcu 2016 r. nastąpiło uroczyste otwarcie kolejnego miejsca, gdzie osoby z niepełnosprawnością intelektualną będą mogły liczyć na wsparcie.

Innowacja ta skierowana jest bezpośrednio do dorosłych osób z niepełnosprawnością intelektualną/lub zaburzeniami psychicznymi oraz z niepełnosprawnościami sprzężonymi – uczestników Środowiskowego Domu Samopomocy PSONI w Sędziszowie Młp.

Na potrzeby innowacji wykorzystany zostanie budynek własny PSONI w Sędziszowie Młp., wolnostojący, piętrowy o powierzchni użytkowej 166 m².

Innowacja dotyczy także w sposób pośredni rodzin i opiekunów prawnych osób z niepełnosprawnością intelektualną i polega na wsparciu i odciążeniu ich w codziennych obowiązkach, możliwości zaplanowania własnego życia bez konieczności rezygnacji z pracy zawodowej, realizacji osobistych planów pozostałych członków rodziny np. rodzeństwa.

¹ M. Anasz, K. Mrugalska, J. Wojtyńska, M.M. Ferenc, Warszawa 2014, s. 109

Grupą docelową jest też środowisko lokalne (społeczeństwo) oraz środowisko związane z pracą ośrodków pomocy społecznej. Innowacja pozwoli na poszerzenie wiedzy o tematykę związaną z pracą na rzecz osób z niepełnosprawnością intelektualną, zmianę postrzegania osób z niepełnosprawnością intelektualną, ich potrzeb, możliwości i umiejętności, oraz na wspólne wypracowanie nowych, modelowych rozwiązań w pracy na rzecz środowiska osób z niepełnosprawnością intelektualną.

Efektem końcowym innowacji w postaci mieszkania treningowego ma być przede wszystkim: zwiększenie umiejętności samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie, nabycie umiejętności funkcjonowania w różnych rolach społecznych, aktywny udział w życiu kulturalnym miasta, osiągnięcie pozycji społecznej dostępnej osobom sprawnym, występowanie samemu we własnych sprawach, a przede wszystkim prowadzenie przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną niezależnego i godnego życia.

Wypracowane efekty pozwolą na przeniesienie rozwiązań na inne podmioty działające w obszarze nie tylko usług dla osób z niepełnosprawnościami, ale także innych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub już wykluczonych: mieszkańcy Domów Pomocy Społecznej, osoby opuszczające domy dziecka, zakłady karne, areszty śledcze, osoby bezdomne.

Bibliografia

Dokumenty archiwalne SOSW;

Publikacje: Innowacyjne podkarpackie „Samorządność w Polsce”;

Powiat Ropczycko-Sędziszowski 1994-2014;

Anasz M., Mrugalska K., Wojtyńska J., Ferenc M.M. (2014), *Życie w integracji, Stargardzki model lokalnego systemu rehabilitacji i wsparcia społeczno-zawodowego osób z niepełnosprawnością intelektualną*, Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, Warszawa.

K. Barłóg (red.) (2017), *Metody i formy pracy z osobami o specjalnych potrzebach edukacyjnych i społecznych – perspektywa life-span*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

CZĘŚĆ II

ZASOBY PRACY DLA GOSPODARKI – WYZWANIA POLSKIEGO RYNKU PRACY



Debata panelowa

Zasoby pracy dla gospodarki – wyzwania polskiego rynku pracy

Moderator: prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Paneliści:

Minister Elżbieta RAFALSKA – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Dr Marcin ZIELENIECKI – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Renata SZCZĘCH – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

Prof. dr hab. Gertruda UŚCIŃSKA – Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Dorota BORTNOWSKA – Departament Europejskiego Funduszu Społecznego
Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Jakub KUBACKI – Ministerstwo Zdrowia

Stanisław DRZAŹDŹEWSKI – Radca generalny, Departament Strategii, Kwalifikacji i Kształcenia Zawodowego MEN

Dr Agnieszka ZGIERSKA – Dyrektor Departamentu Rynku Pracy, Główny Urząd Statystyczny

Prof. Adam KURZYNOWSKI – Rządowa Rada Ludnościowa

Dr hab. Paweł KACZMARCZYK – Dyrektor, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski

Prof. dr hab. Marek BEDNARSKI – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski

Mgr Bernadeta FRYSZTAK – Wicestarosta Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego

Mgr Marzena JAKUBEK – Dyrektor Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Ropczycach. Wiceprzewodnicząca Zarządu Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną Uniwersytet w Białymstoku

Barbara SURDYKOWSKA – Biuro Ekspertkie Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Piotr OSTROWSKI – Wiceprzewodniczący Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Rządowa Rada Ludnościowa

W ostatnich latach obserwujemy dynamiczne zmiany sytuacji na rynku pracy będące efektem zarówno przyspieszonego wzrostu gospodarczego, jak i zmiennej polityki rynku pracy. Mimo korzystnych zmian na polskim rynku pracy wciąż odnotowujemy występujące nierównowagi i niedopasowania. Są one przedmiotem zainteresowania wielu ekonomistów i badaczy rynku pracy. O podstawowych wymiarach rynku pracy w Polsce pisał Profesor Z. Wiśniewski w ostatnim *Raporcie o sytuacji demograficznej Polski*. Problemy te były dyskutowane także na różnych konferencjach naukowych (np. konferencja Komitetu Nauk o Pracy i Polityki Społecznej, która odbyła się 12 czerwca br.).

Owe nierównowagi i niedopasowania na rynku pracy są rozpatrywane na ogół w kontekście dotychczasowych doświadczeń współwystępowania rozwoju społeczno-gospodarczego i sytuacji na rynku pracy. Tymczasem w niedalekiej przyszłości czekają nas ogromne zmiany w zakresie wielkości i struktury podaży zasobów pracy. Należy więc mieć na uwadze, że w perspektywie najbliższych dekad diametralnie zmienią się demograficzne uwarunkowania sytuacji na rynku pracy. Przewidywany ubytek zasobów pracy skłania zatem do zastanowienia nad kierunkami polityki społecznej i gospodarczej w warunkach ograniczonej podaży zasobów pracy.

Okoliczności te spowodowały, że podstawowe cele tej konferencji poświęconej problematyce rynku pracy zostały zdefiniowane w sposób następujący:

- Pełna diagnoza wielkości zasobów pracy oraz aktualnego poziomu aktywności ekonomicznej ludności w celu wyjaśnienia obecnego stopnia spożytkowania (zaangażowania) potencjalnych zasobów pracy.
- Ocena obecnego stanu zatrudnienia (wskaźniki zatrudnienia) w stosunku do potencjalnych zasobów pracy oraz wskazanie przyczyn tego stanu oraz interpretacji jego znaczenia dla polskiego rynku pracy.
- Próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy istnieją, i w jakiej skali, niewykorzystane potencjalne zasoby pracy, ze wskazaniem przyczyn bierności zawodowej.
- Próba refleksji nad pożądanymi kierunkami działań mającymi na celu zbilansowanie zasobów pracy dla gospodarki:
 - zwiększenie podaży zasobów pracy (aktywizacja, imigracja);
 - optymalizacja popytu na pracę ze strony gospodarki;
 - relacje między ogólnokrajową a regionalną polityką rynku pracy.

Sesja pierwsza konferencji była poświęcona przede wszystkim diagnozie sytuacji na rynku pracy, z próbą wskazania poświadanych działań perspektywicznej polityki rynku pracy. Druga sesja jest poświęcona dyskusji panelowej

pt. *Zasoby pracy dla gospodarki traktowane jako wyzwania polskiego rynku pracy*. Sesja i dyskusja panelowa mają być kontynuacją rozważań zgłoszonych w trakcie pierwszej sesji i stanowić rozwinięcie (uszczegółowienie) działań sprzyjających zbilansowaniu podaży i popytu na pracę. Debata ekspercka poświęcona perspektywicznym wyzwaniom polskiego rynku pracy, które już obecnie wymagają podjęcia konkretnych działań. Z tego powodu wśród dyskusantów (ekspertów) są przedstawiciele różnych dyscyplin nauki, Sejmu, rządu, samorządów i instytucji zainteresowanych problematyką rozwoju społecznego i gospodarczego w kontekście rynku pracy. Mamy nadzieję, że to połączenie nauki i praktyki przybliży nas do wskazania właściwych kierunków dalszego działania w zakresie polityki gospodarczej i rynku pracy.

Skoro wiemy, że w przyszłości wielkość zasobów pracy będzie malała, to pożądane kierunki działania powinny (mogą) zmierzać:

- do zwiększenia podaży zasobów pracy poprzez dodatkową aktywizację zawodową różnych grup ludności oraz (lub);
- optymalizacji popytu na pracę ze strony gospodarki;
- zmiany polityki rynku pracy – uwzględnienie nowych jej wymiarów.

Proponowane problemy do dyskusji w ramach panelu ekspertów, rozpoczniemy od zaprezentowania perspektyw demograficznych. Pierwszy temat dotyczy demograficznych uwarunkowań przyszłej sytuacji na polskim rynku pracy, który przedstawi dr Agnieszka Zgierska

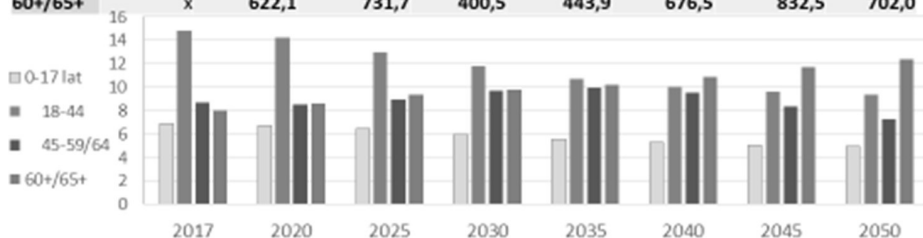
Dr Agnieszka ZGIERSKA

Departament Rynku Pracy

Główny Urząd Statystyczny

Liczba ludności Polski w 2017 r. wyniosła 38 433,6 tys. osób, i – zgodnie z wynikami prognozy ludności przygotowanej przez GUS – czeka nas w bliższej i dalszej perspektywie spadek liczby ludności, dla przykładu 37,2 mln osób w 2030 r., co stanowi ubytek o ok. 1,2 mln osób. Istotną kwestią z punktu widzenia rynku pracy jest zbiorowość osób w wieku produkcyjnym – 18–59/64 lata, w zależności od płci, natomiast jeszcze bardziej istotny jest podział na wiek produkcyjny mobilny 18–44 lata i niemobilny – od 45 lat do końca wieku produkcyjnego. Uwzględniono przyrosty i ubytki liczby ludności prognozowane w kolejnych 5-letnich okresach. Na slajdach na niebiesko zaznaczyłam wiek produkcyjny, mobilny i niemobilny.

Ludność według ekonomicznych grup wieku w wybranych latach								(w tys.)
	2017	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Ogółem	38 433,6	38 137,8	37 741,5	37 185,1	36 476,8	35 668,2	34 817,4	33 950,6
0-17 lat	6 920,7	6 732,9	6 500,5	5 931,4	5 567,9	5 262,2	5 078,8	4 963,4
18-44	14 859,8	14 219,2	12 941,7	11 761,6	10 725,5	10 041,1	9 656,8	9 331,1
45-59/64	8 657,9	8 568,4	8 950,2	9 742,6	9 989,9	9 495,0	8 379,3	7 251,7
60+/65+	7 995,3	8 617,3	9 349,1	9 749,5	10 193,5	10 869,9	11 702,5	12 404,5
Zmiana w stosunku do poprzedniego okresu								
Ogółem	x	-295,8	-396,3	-556,4	-708,3	-808,5	-850,8	-866,8
0-17 lat	x	-187,8	-232,4	-569,1	-363,5	-305,8	-183,3	-115,5
18-44	x	-640,5	-1 277,5	-1 180,1	-1 036,1	-684,4	-384,4	-325,7
45-59/64	x	-89,5	381,8	792,3	247,3	-494,9	-1 115,7	-1 127,7
60+/65+	x	622,1	731,7	400,5	443,9	676,5	832,5	702,0



Dla wieku mobilnego widoczne są wyraźne największe ubytki – do roku 2020 populacja ta zmniejszy się o 640 tys., a w następnym okresie – do roku 2025 – o 1,2 mln., następna 5-latka to kolejne 1,2 mln ubytku osób w tej grupie wieku. W przypadku osób w wieku produkcyjnym niemobilnym przewiduje się zwiększanie tej zbiorowości do roku 2035, po czym i w tej grupie osób następować będą ubytki, coraz liczniejsze w kolejnych okresach. Jednocześnie zwiększać się będzie zbiorowość osób w wieku poprodukcyjnym. Konsekwencjami zmniejszenia się liczby ludności ogółem, w tym zmian liczebności w omawianych grupach wieku będzie – z jednej strony ograniczenie zasobów pracy, a z drugiej – zwiększanie się odsetka osób w wieku niemobilnym i poprodukcyjnym, co jest równoznaczne ze starzeniem się zasobów pracy, w tym podaży pracy, zwiększaniem się współczynnika obciążenia demograficznego, zwiększaniem się obciążenia osób pracujących osobami niepracującymi. W 2017 r. na 1000 osób pracujących w wieku 15 lat i więcej przypadało 864 niepracujących w tej grupie wieku. Przy opisanych zmianach demograficznych, które nas czekają, ta relacja będzie znacznie gorsza w kolejnych latach. To wszystko powoduje, że jeżeli chcemy sprostać wyzwaniom, jakie nas czekają w przyszłości, także ekonomicznym i społecznym, musimy szukać sposobów na rozwiązanie tej sytuacji – albo poprzez zwiększanie zasobów pracy (imigra-

cje, reemigracje, zwiększenie dzietności itp.), albo poprzez wykorzystywanie zasobów pracy, którymi dysponujemy – w tym także zmian w dobowym budżecie czasu, np. ograniczając czas na dojazdy do pracy, szkoły – i efektywniej go alokować). Kwestia zdrowia ludności będzie miała także znaczny wpływ na rynek pracy. W 2017 r. ludność w wieku produkcyjnym stanowiła 61%, ogółu ludności, w 2030 r. odsetek ten wyniesie 57,8%, a w dalekiej perspektywie mniej niż połowa osób będzie w wieku produkcyjnym.

Ludność według ekonomicznych grup wieku w wybranych latach								
	2017	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
	w tys.							
Ogółem	38 433,6	38 137,8	37 741,5	37 185,1	36 476,8	35 668,2	34 817,4	33 950,6
0-17 lat	6 920,7	6 732,9	6 500,5	5 931,4	5 567,9	5 262,2	5 078,8	4 963,4
18-44	14 859,8	14 219,2	12 941,7	11 761,6	10 725,5	10 041,1	9 656,8	9 331,1
45-59/64	8 657,9	8 568,4	8 950,2	9 742,6	9 989,9	9 495,0	8 379,3	7 251,7
60+/65+	7 995,3	8 617,3	9 349,1	9 749,5	10 193,5	10 869,9	11 702,5	12 404,5
Z ogółem wiek:								
18-59/64	23 517,6	22 787,6	21 891,9	21 504,1	20 715,4	19 536,1	18 036,1	16 582,7
	w %							
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0-17 lat	18,0	17,7	17,2	16,0	15,3	14,8	14,6	14,6
18-44	38,7	37,3	34,3	31,6	29,4	28,2	27,7	27,5
45-59/64	22,5	22,5	23,7	26,2	27,4	26,6	24,1	21,4
60+/65+	20,8	22,6	24,8	26,2	27,9	30,5	33,6	36,5
Z ogółem wiek:								
18-59/64	61,2	59,8	58,0	57,8	56,8	54,8	51,8	48,8
Struktura ludności w wieku produkcyjnym (w%)								
Wiek	2017	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
produkcyjny razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
18-44	63,2	62,4	59,1	54,7	51,8	51,4	53,5	56,3
45-59/64	36,8	37,6	40,9	45,3	48,2	48,6	46,5	43,7

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Dziękuję Pani Dyrektor Agnieszce Zgierskiej za przedstawienie informacji, z których jasno wynika, iż kluczową kwestią jest odpowiednio wczesne przygotowanie się do nowej sytuacji demograficznej, która w sposób istotny będzie determinowała naszą przyszłość w kontekście wzrostu gospodarczego, charakteru tego wzrostu gospodarczego, ale także sytuacji na rynku pracy.

Z dotychczasowej dyskusji w gronie specjalistów wynika, że wciąż istnieją rezerwy potencjalnych zasobów pracy, a zatem w tym zakresie należy zintensyfikować działania wobec konkretnych grup ludności (młodzież, kobiety,

emeryci, osoby niepełnosprawne, cudzoziemcy itp.). Jest to zatem kolejny blok tematyczny, który dotyczy możliwości zwiększenia podaży zasobów pracy przy wykorzystaniu różnych źródeł. Rozpocznijmy od rozważenia możliwości zatrudnienia cudzoziemców.

Renata SZCZĘCH

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

Postawienie pytania dotyczącego zatrudnienia cudzoziemców – szansa czy konieczność – stanowi wybór pomiędzy bezpieczeństwem a potrzebami rynku pracy; wybór między spełnieniem wszystkich procedur i norm dotyczących naszej granicy Schengen; wybór między zabezpieczeniem poczucia stabilności w kraju; wybór między tym, że 94% obywateli potwierdziło, że w naszym kraju czuje się bezpiecznie. Druga kwestia dotyczy rosnącego zapotrzebowania na znalezienie rąk do pracy we wszystkich branżach i działach gospodarki. Wszystkie działania dotyczące aktywizacji grup społecznych nie nadążają z zaspokojeniem potrzeb zawodowych na rynku krajowym, i w związku z powyższym zatrudnianie cudzoziemców jest już od dawna istotnym czynnikiem utrzymania pozytywnych wyników gospodarczych oraz złagodzenia negatywnych procesów demograficznych. Mając pełną świadomość deficytu siły roboczej oraz procesów starzenia się społeczeństwa, musimy podejść bardzo odpowiedzialnie do zjawiska wielkiej fali migracji, która zaczęła się od roku 2015. Przybywają do nas emigranci ekonomiczni i zarobkowi z całymi rodzinami, z dziećmi, z rodzicami. Obserwujemy zatem zjawisko dotyczące już nie tylko rynku pracy, ale również opieki społecznej, edukacji, opieki zdrowotnej, i co z tym się wiąże perspektywy zapewnienia unormowania tego zjawiska. 23 marca 2008 r. Rada Ministrów przyjęła dokument odnoszący się do polityki migracyjnej w obszarze priorytetów społeczno-gospodarczych. W tym dokumencie dotyczącym 2018 r. i perspektywy do roku 2025 opisane są zadania związane zarówno z wjazdem, pobytem i wyjazdem cudzoziemców, ich pracą oraz możliwością pozostania w Polsce, jak też monitorowaniem procesów i narzędzi służących przyciąganiu potrzebnych pracowników, czy ich integracji. W jednym z najważniejszych dokumentów opracowywanym wspólnie z Ministerstwem Rodziny Pracy i Polityki Społecznej opisane są kwestie zatrudnienia i związanego z nim zjawiska uproszczenia procedur, ułatwienia funkcjonowania administracyjnego, którym zajmuje się postępowanie w sprawach cudzoziemców. MSWIA sprawuje pieczę nad zapewnieniem bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Każdego roku notujemy wzrost liczby osób przyjeżdżających do Polski w celach zarobkowych. Obserwujemy także zwiększającą

się liczbę przyjazdów i odwiedzin rodzin emigrantów, którzy często chcą zostać w Polsce. Zgodnie ze zmianą przepisów dany pracownik pracuje 9 miesięcy. Okres ten będzie wydłużony do 12 miesięcy, zaś rząd zapowiada również wydłużenie do okresu 5 lat tego uprawnienia. Jeżeli tak się stanie, to należy zwrócić uwagę na konieczność zapewnienia całym rodzinom i członkom tych rodzin opieki, edukacji, systemu ubezpieczeń społecznych i innych narzędzi, którymi dysponujemy. Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię – w naszym kraju pracuje już ponad 2 miliony Ukraińców. Powiększa się także liczba osób, które przybywają do Polski z takich krajów jak: Pakistan, Indie, Bangladesz, Nepal, Irak, Syria, Uzbekistan, Egipt, Tunezja. W 2017 r. tych obywateli było niespełna 7875. W pierwszej połowie roku 2018 mamy już prawie 7 tys. pracowników z Uzbekistanu, którzy wysyłani są do pracy w Polsce w formie bardzo zorganizowanej. W procesach przepływu ludźmi zdarzają się zjawiska zagrażające bezpieczeństwu kraju, ponieważ mamy w tym momencie coraz liczniejsze zgłoszenia przemytu i handlu ludźmi.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Bardzo dziękuję Pani Minister Renacie Szczech za wypowiedź. Problematyka migracji już od dłuższego czasu jest przedmiotem ogólnokrajowej debaty. W trakcie spotkań i konferencji organizowanych przez Rządową Radę Ludnościową wielokrotnie dyskutowaliśmy o polityce migracyjnej w kontekście różnych aspektów sytuacji demograficznej. Debatujemy dziś o problematyce migracyjnej, o problemach dotyczących bezpieczeństwa kraju oraz determinant, od których nie ma odwrotu. Poproszę o zabranie głosu Pana Ministra Marcina Zielenieckiego, który zechce przedstawić działania uwzględniające demograficzne uwarunkowania sytuacji na rynku pracy, które są realizowane w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Dr Marcin ZIELENIECKI

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Szanowni Państwo, chciałbym przede wszystkim podziękować za zaproszenie i zorganizowanie tej konferencji. Uważam temat tej konferencji za trafny i bardzo dobrze dobrany. Sytuacja demograficzna Polski stanowi jeden z najważniejszych czynników wpływających na działania podejmowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Wydaje się, że zjawiska związane z rynkiem pracy są dość łatwe do przewidzenia, gdy weźmiemy pod uwagę

takie czynniki jak liczbę urodzeń w określonych okresach czy średnie dalsze trwanie życia. Mamy zatem do czynienia z połączeniem kilku zjawisk demograficznych, czyli stałym wchodzeniem w wiek emerytalny pokolenia osób wyżu demograficznego okresu powojennego – urodzonych w latach 1946–1956 oraz powolnego wchodzenia na rynek pracy osób należących do pokolenia niżu demograficznego okresu transformacji ustrojowej, czyli osób urodzonych w roku 1989 i w latach późniejszych. Nakłada się również zjawisko wydłużenia się trwania życia osób w wieku emerytalnym. Warto brać pod uwagę również migrację, stan zdrowia ludności czy zachowanie zdolności do pracy osób, które zbliżają się do momentu osiągnięcia wieku emerytalnego. Sytuacja, którą obserwujemy, czyli zjawisko kurczenia się liczby osób w wieku produkcyjnym wymusza na nas określone działania i zachowania. Mówimy o sięganiu do rezerw, które znajdują się na rynku pracy, czyli na przykład do kwestii cudzoziemców, którzy właściwie stali się już stałym elementem polskiego rynku pracy, do osób starszych, osób, które osiągnęły wiek emerytalny. Powinniśmy także uwzględnić pracę kobiet, ponieważ w Polsce wskaźnik aktywności zawodowej kobiet w prawdzie rośnie, ale nie na niezadowalającym poziomie. Do tej pory nie wspomnieliśmy jeszcze o jednej grupie – o osobach młodych zaczynających swoją przygodę z rynkiem pracy. W Polsce obserwujemy zjawisko wydłużania się okresu zdobywania kwalifikacji zawodowych, opóźniania momentu rozpoczęcia aktywności zawodowej. Należy zachęcać osoby młode do tego, aby łączyły podnoszenie kwalifikacji zawodowych z pracą zawodową. Wreszcie kwestia związana z wiekiem emerytalnym. Decyzję o momencie przejścia na emeryturę podejmuje indywidualnie ubezpieczony, biorąc pod uwagę swoją indywidualną sytuację zawodową, zdrowotną, rodzinną, ale także swoje oczekiwania co do wysokości przyszłego świadczenia emerytalnego. Wcześniejsza emerytura w Polsce nie była uwarunkowana indywidualną oceną zachowania zdolności do pracy przez osobę, która osiągała niższy wiek emerytalny tylko rodzajem pracy świadczonej przez ubezpieczonego, długością okresu zatrudnienia, stażu pracy, prawem do renty.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Kwestia emerytury i przejścia na emeryturę stanowiła narzędzie ograniczenia bezrobocia na początku lat 90. XX wieku. W trakcie naszej debaty pojawiły się propozycje zwiększenia aktywności zawodowej osób przechodzących na emeryturę jako potencjalnego zasobu pracy. Pani Profesor Gertruda Uścińska, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wypowie się na ten właśnie temat.

Prof. dr hab. Gertruda UŚCIŃSKA
Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Dyskutowałyśmy z Panią Profesor Józefiną Hrynkiewicz o potrzebie opracowania krajowego programu aktywności ekonomicznej, który w sposób kompleksowy porządkowałby działania na rzecz aktywizacji zawodowej Polaków. Cały czas obserwujemy niskie wskaźniki aktywności ekonomicznej, zwłaszcza w niektórych grupach wiekowych, m.in. osób w wieku przedemerytalnym, ale także wśród kobiet, oraz na obszarach wiejskich.

W dyskusji nie należy zapominać o liczbie osób aktywnych ekonomicznie, ubezpieczonych w systemie ubezpieczeń społecznych, w stosunku do liczby świadczeniobiorców w tym systemie. Na koniec maja 2018 r. liczba emerytów w tym systemie wynosiła 5,6 mln osób. Warto dodać, że w maju 2017 r. było to 5,2 mln osób. Tak znaczny przyrost wynika oczywiście z obniżenia wieku emerytalnego od 1 października 2017 r. Z rent z tytułu niezdolności do pracy korzystało 785 tys. osób. Liczba ta od wielu lat systematycznie spada; w marcu 2018 r. spadła poniżej 800 tys., co jest ważnym wydarzeniem w kraju, w którym jeszcze w 1999 r. było ich 2,7 mln. Obecnie przyznajemy rocznie ponad 3 razy mniej rent niż we wspomnianym 1999 roku. Wtedy przyznano 153 tys. tych świadczeń, zaś w 2017 roku jedynie 46 tys. Liczba wypłacanych rent rodzinnych wynosiła w maju 2018 r. 1,2 mln osób. Tendencja liczby rencistów rodzinnych jest stała, ale dane statystyczne ujawniają inną ważną charakterystykę, a mianowicie: w 95% są to świadczenia wypłacane kobietom. Często bowiem okazują się korzystniejsze od kobiecych emerytur.

System emerytalny, który obowiązuje od stycznia 1999 r. oparty jest na zasadzie zdefiniowanej składki, która zapewnia znaczny wzrost wysokości miesięcznego świadczenia w przypadku odłożenia momentu rozpoczęcia jego pobierania i kontynuowanie aktywności ekonomicznej ponad ustawowy wiek emerytalny. Wysokość obliczanej emerytury nie zależy od wysokości zarobków w żadnym jednym momencie kariery, lecz od sumy składek wpłaconych do systemu w ciągu całej kariery, a także wskaźników ich corocznej waloryzacji. Do tego wpływ ma także wiek, w którym ubezpieczony przechodzi na emeryturę.

Struktura świadczeniobiorców, którzy przeszli na emeryturę w ubiegłym roku w związku z ustawą obniżającą wiek emerytalny z 16 listopada 2016 r. i w bieżącym roku jest następująca: 60% świadczeniobiorców to osoby nieaktywne zawodowo, oczekujące na stałe wsparcie materialne, przechodzące z renty albo świadczenia. Z kolei 27% wnioskodawców przechodzi na emeryturę z tytułu pracowniczego, pozostałe z umów zlecenia i prowadzonej działalności gospodarczej lub osobistej.

Dużą rolę odgrywają doradcy emerytalni obecni na salach obsługi klientów w ZUS od lipca 2017 r. Przedstawiają oni zainteresowanym kalkulację wysokości przyszłego świadczenia w zależności od momentu przejścia na emeryturę, a także udzielają innych informacji i wyjaśnień. Od stycznia do maja 2018 r. u doradców emerytalnych wizytę złożyło 800 tys. ubezpieczonych, którzy przyszli dowiedzieć się, co to jest emerytura i jak ją obliczamy. Wiele osób pyta nas o wysokość świadczenia, jakie by otrzymali, gdyby przeszli na emeryturę teraz, a jakie, gdyby jeszcze trochę popracowali. Liczba osób, które mają prawo do emerytury, a podlegają ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu, czyli jednocześnie pracują, na koniec marca tego roku wynosiła 461 tys. osób, natomiast do ubezpieczenia zdrowotnego takich osób było zgłoszonych 691 tys. Różnica to w zdecydowanej większości emeryci prowadzący działalność gospodarczą, którzy zgodnie z prawem nie mają obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, a jedynie ubezpieczeniu zdrowotnemu. Należy stwierdzić, że relatywnie aktywność ekonomiczna wśród emerytów nie jest zbyt wysoka.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Szczególnie ważna jest koncepcja systemu emerytalnego, który zachęca do dłuższej aktywności zawodowej. Powinniśmy zrobić wszystko, by uświadomić społeczeństwu, że kontynuacja pracy jest związana z wysokością świadczenia emerytalnego. Aktywność zawodowa nie powinna być wcześniej przerywana.

Dorota BORTNOWSKA

Departament Europejskiego Funduszu Społecznego
Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Działania naszego ministerstwa są przekrojowe – staramy się z jednej strony wspierać aktywną politykę rynku pracy, wpływać na politykę zatrudnienia i koordynować niektóre kwestie polityki migracyjnej. W latach 2013–2017 bezrobocie młodzieży spadło o prawie 50%, więc sytuacja jest z jednej strony bardzo pozytywna, ale z drugiej strony pracodawcy zgłaszają deficyt pracowników. Pytanie brzmi: jak w perspektywie długo i krótkoterminowej sprostać tym wyzwaniom – na pewno nie umniejszając zadań realizowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy i nie zmniejszając rozmiarów wsparcia z europejskiego funduszu społecznego, kierowanego do klasycznych grup jak osoby młode lub bezrobotne. Staramy się zatem zaktywizować te grupy, które określamy mianem osób znajdujących się w szczególnej niekorzystnej sytuacji na

rynku pracy. Do tej grupy należą osoby z niepełnosprawnościami. Realizujemy od wielu lat różne programy, których zadaniem jest wspieranie tej kategorii osób. Przykładem takiego działania jest projekt realizowany przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych we współpracy z Ministerstwem Rodziny Pracy i Polityki Społecznej dotyczący kompleksowej rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Ten projekt ma za zadanie przywrócić polskiej szkole rehabilitacji odnoszącej się nie tylko do kwestii zawodowych, ale również medycznych i społecznych w jednym miejscu. Mam nadzieję że ten pilotaż pozwoli wprowadzić rozwiązania do głównego nurtu polityki społecznej. Osoby z niepełnosprawnością mogą liczyć na swoich opiekunów – niezależnie od tego, jaka jest ich sytuacja na rynku pracy. Zmiany, które zostały wprowadzone do umowy partnerstwa w wyniku negocjacji polskiego rządu z Komisją Europejską w 2017 r. umożliwiają wsparcie osób niepełnosprawnych na podstawie proponowanych programów. Nie dotyczy to tylko szkoleń czy przygotowania do powrotu lub wejścia na rynek pracy, ale również obejmuje wsparcie w postaci asystenta, czyli opiekuna osoby zależnej. W programach aktywizowania potencjalnych zasobów pracy realizujemy zadania, które dotyczą pomocy społecznej i rozwoju usług społecznych świadczonych na rzecz osób zależnych z niepełnosprawnościami. Pozwalamy tym osobom rozważyć powrót na rynek pracy. Inną grupą, którą wspieramy w ramach aktywnej polityki rynku pracy są reemigranci. Istotne znaczenie ma również koordynowany przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju program Dostępność plus, którego jednym z założeń jest realizowanie działań umożliwiających osobom z niepełnosprawnościami i osobom starszym aktywizację zawodową. Przechodząc do polityki migracyjnej, 21 marca 2018 r. Rada Ministrów przyjęła priorytety gospodarcze polskiej polityki migracyjnej. Plan działania dla tych priorytetów koordynuje Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Celem tego dokumentu jest opracowanie odpowiedzialnego systemu monitorowania i kreowania polityki migracyjnej na zasadzie uzupełnienia deficytów kadrowych na polskim rynku pracy. Priorytetem tego dokumentu jest uzupełnienie deficytów kadrowych przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa państwa i standardów zatrudnienia.

Odwolując się do wypowiedzi dr Pawła Strzeleckiego, polityka migracyjna w kontekście zatrudnienia powinna być odpowiedzialna – deficyt kadrowy uzupełniamy wedle potrzeb. W momencie, kiedy rozwój innowacyjnej gospodarki, a zwłaszcza przemysłu 4.0 spowoduje zmniejszenie deficytu miejsc pracy, to oczywiście działania zaplanowane w tym dokumencie powinny być odpowiednio dostosowane do zmienionej sytuacji na rynku pracy. Owe zadania są wpisane w idee dokumentu, który w 2018 r. zostanie przedłożony do zaakceptowania przez Radę Ministrów.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Cieszymy się, że Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju tak szeroko podchodzi do problematyki rynku pracy. Warto podkreślić, iż polityka migracyjna w kontekście rozwoju odpowiedzialnego oraz bilansowania podaży i popytu – a nie wprowadzania na siłę migracji – wymaga kooperacji i działania w szerszej płaszczyźnie. Chciałbym poprosić o zabranie głosu Pana Jakuba Kubackiego, który jest specjalistą od zdrowia publicznego.

Jakub KUBACKI

Ministerstwo Zdrowia

Szanowni Państwo, nie sposób nie zgodzić się z moją przedmówczynią, że kompleksowa rehabilitacja jest jednym z najważniejszych wyzwań i najznamienitszych celów stojących przed nami. Chciałbym przedstawić aktualne działania w zakresie rehabilitacji pod kątem usług zdrowotnych. Jeżeli chodzi o prawne stwierdzenie niepełnosprawności, liczba tych osób może sięgać w granicach 10% ogółu społeczeństwa. W ostatnich latach następuje zmiana struktury niepełnosprawności polegająca m. in. na zwiększeniu udziału osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności oraz znacznym jej stopniem przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby osób z lekkim stopniem niepełnosprawności. W kwestii aktywności osób niepełnosprawnych na rynku pracy, zauważamy wzrost wartości wskaźników, a mianowicie – podniesienie współczynnika aktywności zawodowej, który w 2017 r. wynosił 29%, – podniesienie wskaźnika zatrudnienia, który przekroczył 26% i spadek stopy bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych, która wynosi ok. 3%. Mimo pozytywnych zmian w tym zakresie, wskaźniki te znacznie odbiegają od aktywności zawodowej osób bez niepełnosprawności. W 2017 r. aktywność zawodowa osób bez niepełnosprawności wynosiła 79,8%, przy wskaźniku zatrudnienia 75,9%, a stopa bezrobocia 4,9%. Ministerstwo Zdrowia wprowadziło zmiany, które przyczynią się do wzrostu dostępności świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu rehabilitacji dla obywateli Polski. W pierwszej kolejności chciałbym odnieść się do ustawy z 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej ze środków publicznych, która ustaliła, że od roku 2025 coroczne środki finansowe w wysokości nie niższej niż 6% PKB mają być przeznaczone na finansowanie ochrony zdrowia. Zmiana tej ustawy wprowadziła także okresy przejściowe, ponieważ podnoszenie nakładów na ochronę zdrowia ma następować stopniowo od roku 2018 do 2024, by w 2025 osiągnąć zakładany wskaźnik 6%. To jest znaczny wzrost nakładów na ochronę zdrowia, który

przyczyni się też do możliwości większego zakontraktowania świadczeń w pewnym zakresie. Oczywiście, samo zwiększenie nakładów nie rozwiąże wszystkich problemów, dlatego ustawą z 23 marca 2017 r. wprowadzony został system podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych – tzw. sieć szpitali – w ramach którego lepiej zabezpieczane są i koordynowane świadczenia z zakresu rehabilitacji leczniczej. Jeżeli sieć szpitali nie zabezpieczy wszystkich świadczeń, to w zakresie szpitalnym jak i pozostałym zakresem nie objętym siecią szpitali mamy do czynienia z możliwością zakontraktowania opieki zdrowotnej na zasadach ogólnych, czyli albo w drodze postępowań konkursowych albo w ramach rokowań. Ponadto Minister Zdrowia zlecił Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji ustalenie taryf świadczeń gwarantowanych z zakresu rehabilitacji leczniczej dla kilku zakresów. Dodatkowo prezes agencji powołał 8 zespołów opiniodawczo-doradczych, które mają przeanalizować koszyk obecnych świadczeń z zakresu rehabilitacji. Zakresy tych świadczeń to: rehabilitacja kardiologiczna, neurologiczna, pulmonologiczna onkologiczna geriatryczna dziecięca i ortopedyczna, oraz ósmy zespół, który przeprowadzi analizę w zakresie organizacyjno-systemowym.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Nie ulega wątpliwości, że istnieje potrzeba zbudowania pewnej koncepcji kompleksowej rehabilitacji z włączeniem w szerszym zakresie osób niepełnosprawnych. To przykład zwiększenia możliwości wzrostu aktywności.

Stanisław DRZAŹDŹEWSKI

Departament Strategii, Kwalifikacji i Kształcenia Zawodowego MEN

Młodzi na rynku pracy – jak zwiększyć aktywność zawodową i liczbę pracujących?

Powodzenie osób na rynku pracy zależy przede wszystkim od wykształcenia i doświadczenia praktycznego. Potwierdza to wiele badań, w tym ostatnie wyniki Badania Kapitału Ludzkiego, które zaprezentowano 20 czerwca br. na konferencji w Centrum Nauki Kopernik.

Na silne powiązanie zatrudnienia młodych osób z poziomem wykształcenia wskazują m.in. wskaźniki zatrudnienia absolwentów. W europejskim wskaźniku zatrudnienia absolwentów osiągnęliśmy w Polsce w roku 2017 cel wyznaczony dla całej UE na rok 2020. Celem tym jest, aby co najmniej 82% absolwentów było zatrudnionych w okresie do trzech lat po ukończeniu nauki.

W Polsce w roku 2017 wskaźnik ten wyniósł 82,1%. Warto dodać, że wskaźnik zatrudnienia absolwentów szkół wyższych wyniósł w tym samym czasie 89,2% i był bliski najlepszym wynikom w UE. Wskaźnik zatrudnienia absolwentów szkół ponadgimnazjalnych ogółem był wyraźnie niższy (74,3%). Jest to jednak wynik nieco lepszy od średniej w UE (74,1%). Wartość wskaźnika zatrudnienia absolwentów ogólnokształcących szkół ponadgimnazjalnych wyniósł 71,4% (w UE 64,1%), a szkół zawodowych – 75,2% (w UE 76,6%). Zatem wykorzystanie zasobów pracy naszych absolwentów nie wyróżnia się negatywnie na tle UE.

Drugim czynnikiem decydującym o zatrudnieniu jest doświadczenie praktyczne. W Polsce notujemy tutaj nadal duże wyzwania. Przez wiele lat edukacja formalna była izolowana od otoczenia, w tym od rynku pracy. Młode osoby dorosłe w Polsce w mniejszym stopniu niż w wielu państwach UE łączą edukację z pracą, później wchodzą na rynek pracy i są mniej aktywne ekonomicznie niż ich rówieśnicy w tych państwach. Mimo ogólnego spadku bezrobocia oraz poprawy zatrudnienia absolwentów w ciągu trzech lat od zakończenia nauki, znaczna część absolwentów szkół ponadgimnazjalnych jest bezrobotna w ciągu roku od ukończenia nauki. Paradoksalna sytuacja dotyczy absolwentów zasadniczych szkół zawodowych. Stanowią oni najmniejszą grupę absolwentów (ok. 10%). Mając konkretny, wyuczony zawód, w największym stopniu narażeni są na bezrobocie zaraz po ukończeniu nauki. W ostatnich latach stopa ich bezrobocia oscylowała w wokół 40% i dopiero w ostatnim kwartale 2017 r. spadła do 34,9%. W tym samym kwartale stopa bezrobocia absolwentów szkół wyższych wynosiła 13,9%, liceów ogólnokształcących 27,3%, techników i szkół policealnych 23,9%.

Wskaźnik ten jest ważny nie tylko ze względu na niewykorzystane zasoby pracy, ale ma także znaczenie pedagogiczne. Rok niepowodzeń na wstępie kariery zawodowej może kreować postawy i przyzwyczajenia, które mogą być powielane w dalszym życiu. Oprócz tego, ostatnio ogłoszone wyniki Bilansu Kapitału Ludzkiego wskazują, że jedynie 33% osób w wieku 18–35 lat z wykształceniem zasadniczym zawodowym deklaruje zgodność pracy z wykształceniem. Dla porównania – wśród osób w tym wieku z wykształceniem wyższym taką zgodność deklaruje 61%.

W związku z powyższym, główny kierunek reformowania szkolnictwa zawodowego jest podporządkowany poprawie powiązania tego szkolnictwa z rynkiem pracy.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Przejęcie z systemu edukacji na rynek pracy powinno być przejściem płynnym. Wielu ekspertów zwraca uwagę, że nie tylko poziom wykształcenia, ale również poziom kompetencji jest ważny. Poziom wykształcenia teoretycznego musi być powiązany z przygotowaniem zawodowym.

Barbara SURDYKOWSKA

Biuro Ekspertkie Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

W trakcie dzisiejszej konferencji dyskutujemy o zasobach pracy, zastanawiamy się, w jaki sposób osoby nieaktywne zawodowo przekształcić w osoby pracujące. Nie poruszono jednak dotychczas jednej bardzo istotnej kwestii. Czekamy na rewolucję w dziedzinie digitalizacji, robotyzacji, określaną zazwyczaj jako rewolucja 4.0. Należy postawić pytanie, co zrobimy na rynku pracy z ludźmi, którzy nie posiadają umiejętności cyfrowych i kompetencji miękkich i nie mają odpowiednich kwalifikacji? Partnerzy społeczni, organizacje związkowe, organizacje pracodawców są bardzo poważnie zaniepokojone obecnym sposobem wydatkowania środków z Funduszu Pracy i traktowania Funduszu Pracy jako skarbonki na wszelkie potrzeby: na przykład na pracownicze plany kapitałowe czy specjalizacje lekarzy. Środki te powinny być przeznaczone na podniesienie poziomu kształcenia ustawicznego. Naszym fundamentalnym problemem jest niski wskaźnik kształcenia ustawicznego – stoimy przed debatą, jaki jest rozkład odpowiedzialności pomiędzy jednostką, pracownikiem, pracodawcą a państwem. Mówiąc o zasobach pracy, poruszamy kwestie zasobów ludzi zdolnych do pracy. W trakcie debaty wielu prelegentów przedstawiało dane pokazujące, że zmniejsza się liczba orzeczeń rentowych, co wynika z poprawy warunków pracy, fizycznego wyposażenia miejsc pracy. Zwiększa się jednakże liczba orzeczeń rentowych, która wynika z konsekwencji narastających zagrożeń psychospołecznych takich jak depresja czy wypalenie zawodowe związane z intensyfikacją pracy. Zmieniają się przyczyny z czynników fizycznych na czynniki związane z organizacją pracy. Zwracam uwagę, że wspólni partnerzy społeczni związki zawodowe i organizacje pracodawców już kilkakrotnie apelowali do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o wprowadzenie określonych zmian dotyczących oceny ryzyka zawodowego uwzględniającego zagrożenia psychospołeczne, stres, przemoc werbalną. Apelowaliśmy także o zmiany w zakresie programu szkolenia BHP tak, aby pre-

wencja zagrożeń psychospołecznych była w nim uwzględniona. Państwo polskie i pracodawcy muszą wydatkować większą ilość środków na prewencje w zakresie kwestii psychospołecznych.

Mówiliśmy o migracji, o zasobach ludzi, które mają napłynąć. Chodzi o wykorzystanie kwalifikacji migrantów, czyli stworzenie polityki migracyjnej związanej z określonymi kwalifikacjami i kompetencjami. Jakość pracy, którą oferujemy musi być na przyzwoitym poziomie uwzględniającym godność człowieka. Wszystkie reprezentatywne organizacje związkowe są głęboko oburzone wprowadzoną niedawno do polskiego porządku prawnego umową o pomocy przy zbiorach. Jest to umowa, pozbawiona jakichkolwiek norm dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, czasu pracy, prawa do minimalnego wynagrodzenia. Umowa ta nie została przedyskutowana w Radzie Dialogu Społecznego – zasoby pracy są ważne, ale ludzie nie mogą być traktowani w taki sposób by praca stała się towarem.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Spotykamy się w szerokim gronie eksperckim, aby dyskutować o pewnych spostrzeżeniach i wnioskach. Mam nadzieję że ta dyskusja i myślenie o przyszłości rynku pracy będą kontynuowane i będziemy brali pod uwagę różne czynniki determinujące dobre rozwiązanie.

Piotr OSTROWSKI

Wiceprzewodniczący Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych

Profesor Witkowski słusznie podkreślił, iż dzisiejsza konferencja jest poświęcona dyskusji o przyszłość gospodarki, ładu społeczno-gospodarczego w przyszłości, innowacyjności czy przemysłu 4.0.

Dr Paweł Strzelecki pokazał alternatywne scenariusze dotyczące przyszłości i wyzwań demograficznych. Dostyc sceptycznie podchodzę do wypowiedzi, które przewidują, co będzie za kilka dekad. To jest tak, jakbyśmy cofnęli się do 1984 r. i zastanawiali się, jaka będzie rzeczywistość w 2018 r. Bardzo ciekawym alternatywnym scenariuszem w perspektywie krótkoterminowej było zwrócenie uwagi na to, w jaki sposób w Polsce do 2030 roku zwiększać aktywność zawodową, przy uwzględnieniu tych wskaźników, które obowiązują w Niemczech. Zainspirowała mnie też wypowiedź Prof. Ewy Giermanowskiej, która dotyczyła sposobów uatrakcyjnienia rynku pracy dla ludzi młodych. Prof. Ewa Giermanowska słusznie podkreśliła, że główną przeszkodą wejścia mło-

dzieży w dorosłość jest brak stabilności pracy, kwestia niezależnego życia oraz że rynek pracy jest jak to mówimy *zbyt śmieciowy*. Podstawowym wyzwaniem jest stabilizowanie rynku pracy, który nie powinien dla młodych ludzi być ryzykiem. Młodzi ludzie nie powinni odkładać dorosłości w przyszłość. Powinni wchodzić na rynek pracy i stać się jego aktywnym uczestnikiem, podejmując decyzje, nie bojąc się ryzyka. Prof. Urszula Sztandar-Sztanderska wspomniała o sytuacji kobiet, o instytucjach opiekuńczych. Związki zawodowe zwracają uwagę, aby zwiększać aktywność zawodową kobiet, aby nie doprowadzać do sytuacji, w której jedyną alternatywą dla kobiet jest pozostawanie w domu. Musimy dążyć do tego, aby sprawnie funkcjonowały instytucje opiekuńcze, szczególnie dla najmłodszych. Ostatnia kwestia to kwestia płac w kontekście luk pomiędzy kobietami a mężczyznami. Płace w Polsce są niskie – świadczy o tym choćby ich udział w PKB. One rosną, ale dystans do krajów Europy Zachodniej pozostaje niezmienny. Jeżeli myślimy o poprawie sytuacji na rynku pracy, przede wszystkim musimy uwzględnić kwestie płac.

Prof. dr hab. Janusz Witkowski

Różnorodność podejmowanej problematyki zachęca do refleksji. Warto, abyśmy mówili jednym głosem i zastanowili się wspólnie, jak rozwiązać problem.

Dr hab. Paweł Kaczmarczyk

Dyrektor Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytet Warszawski

Chciałbym zacząć od pewnej uwagi – jeżeli patrzymy na wyzwania demograficzne i możliwe odpowiedzi, to w mojej ocenie nie sposób robić tego inaczej niż w sposób kompleksowy i tak traktować potencjalne działania zaradcze. Była mowa o aktywizacji, o polityce rodzinnej, o poprawie dopasowania strukturalnego zasobów pracy. Oczywiście zawsze w tym kontekście mówmy o imigracji, z tym, że imigracja powinna być traktowana tylko i wyłącznie jako element tych zmian, a nie czynnik który sprawia, że inne tracą na znaczeniu. Od dawna wiemy, że tzw. migracja kompensacyjna ma bardzo iluzoryczny charakter – napływ migracyjny, który mógłby powstrzymać proces starzenia się demograficznego powodowałby masową skalę tego napływu, który nie byłby akceptowany pod względem społecznym i politycznym. Kilka lat temu przygotowaliśmy prognozę w ramach projektu badawczego, z perspektywą czasową 2060 r., i odmiennie od prognoz GUS-u uwzględnialiśmy także migrację z Polski i napływ do Polski, przy zastosowaniu metody ekonometrycznej. Wnioski

były banalnie proste: możemy się spodziewać wygaszania masowych emigracji i zwiększenia imigracji. Jeżeli byśmy szli ścieżką wyznaczoną przez kraje Zachodniej Europy, to w perspektywie roku 2060 udział migrantów w populacji polskiej może sięgnąć 10%, a w populacji osób w wieku aktywności zawodowej może to być nawet 15–20%. Kiedy przygotowaliśmy tę prognozę, wydawało się nam, że jest całkowicie nierealistyczna. Dzisiaj ten obrazek wygląda zupełnie inaczej. Jesteśmy w zupełnie przełomowym momencie. Polska z kraju o incydentalnej, wyspowej imigracji ograniczonej do kilku grup narodowościowych stała się największym w Europie importerem siły roboczej. W latach 2013–2017 liczba kart pobytu zwiększyła się trzykrotnie, liczba zezwoleń na pracę zwiększyła się sześciokrotnie, liczba dokumentów które uprawniają do zatrudniania bez zezwolenia na pracę wzrosło około siedmiokrotnie. Przeprowadziliśmy badania na grupie polskich przedsiębiorców, z których wynika, że 8% przedsiębiorców ma doświadczenie w zatrudnianiu cudzoziemców, w niektórych badaniach np. Narodowego Banku Polskiego odsetek ten wynosi 13%. Z naszego badania wynika, że udział cudzoziemców w ogólnym zatrudnieniu wynosi około 2%, dużo poniżej tego, co widzimy w Zachodniej Europie, gdzie często odsetek ten wynosi ok. 10%. Zadaliśmy sobie pytanie: jaki jest udział zatrudnienia w przedsiębiorstwach, które decydują się na skorzystanie cudzoziemskiej siły roboczej. Odsetek ten wynosił ponad 30%, a w niektórych sektorach, np. rolnictwie sięgał 90%. To oznacza, że polskie rolnictwo jest zależne od cudzoziemskiej siły roboczej. Dobrze dokumentują to dane, które pokazują skalę zatrudnienia w ramach procedury uproszczonej: 1800 tys. wydanych dokumentów w roku 2017, około 70% tych dokumentów przekłada się na realne zatrudnienie. Jest to olbrzymia skala, biorąc pod uwagę to, co wynikało ze Spisu Powszechnego, który stawiał Polskę na ostatnim miejscu w krajach UE. Pytanie jest proste – co wynika z tych procesów migracyjnych? W krótkim okresie efekty wydają się pozytywne, ponieważ cudzoziemcy wypełniają luki na polskim rynku pracy. Ciekawsze jest to, co się będzie działo w średnim i dłuższym okresie. Czy grozi nam wypieranie polskich pracowników na rynku pracy? Wydaje się, że ten efekt powoli zaczyna się pojawiać na polskim rynku pracy. W przypadku migracji polskich pracowników pojawia się także efekt niepokojący, czyli tzw. *race to the bottom*, czyli obniżanie standardów, co w dłuższej perspektywie może prowadzić do tego, że przedsiębiorcy będą się koncentrować na poszukiwaniu taniej, dyspozycyjnej siły roboczej w innych krajach, a nie w Polsce. Mówimy tutaj przede wszystkim o napływie ludzi z Ukrainy. W ostatnich latach mamy do czynienia z masowymi akcjami lokacji pracowników cudzoziemskich w określonych miejscach, co będzie skutkowało efektami, które mogliśmy zaobserwować w Szkocji, lub w innych krajach południa Europy. Ostatni punkt to kwestia zmiany technologicznej i gospodarki

w przyszłości. Bardzo łatwo uzależnić się od taniej dyspozycyjnej siły roboczej, ale bardzo trudno się jej pozbyć, kiedy nie będzie potrzebna. Chciałbym postawić trzy fundamentalne pytania – Czy Polska jest gotowa na przyjęcie różnego rodzaju imigrantów. Obecnie Polska nie jest na to gotowa. Dane pokazują, że Polska z kraju relatywnie przyjaznego migrantom, stała się krajem wrogo nastawionym do obcych. Czy Polska jest w stanie wykorzystać potencjał migrantów? Moja odpowiedź brzmi: nie – nawet nie zdajemy sobie sprawy, jaki jest ten potencjał migrantów przebywających w Polsce. Trzecie najważniejsze pytanie: jaka jest tak naprawdę wizja polskiej polityki migracyjnej? Mamy narzędzia, instrumenty, ale nie mamy doktryny migracyjnej, nie odpowiedzieliśmy sobie na pytanie, jak wyobrażamy sobie Polskę za 5 lat, ale za 15, 20, 30 lat. I ostatnie pytanie: czy Polska ma być krajem otwartym, czy ma się skupiać na kwestiach bezpieczeństwa czy raczej podporządkować admisję cudzoziemców prymatowi rynku pracy.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Rządowa Rada Ludnościowa od wielu lat postuluje konieczność wykreowania i doprecyzowania polskiej polityki migracyjnej. Nie potrafię odpowiedzieć na pytanie: czy imigranci będą wypychać polskich pracowników, skoro już w pewnych sferach usług nie ma chętnych do pracy. To są kluczowe pytania dotyczące polityki zatrudnienia. Pan Profesor Paweł Kaczmarczyk mówił o zmianach technologicznych, o prognozach migracyjnych, o napływie 10–15% osób, które mogą stanowić populację, bez której trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie polskiej gospodarki. Nie wiem, czy to są założenia realne czy przesadzone, ale trzeba się do nich odnieść w sposób kompetentny.

Prof. dr hab. Adam KURZYNOWSKI

Rządowa Rada Ludnościowa

Bariery aktywizacji zawodowej kobiet

Problem barier aktywizacji zawodowej kobiet, a głównie kobiet zamężnych nie jest nowym zjawiskiem. Pojawił się już w latach 50. XX wieku, gdy gospodarki poszczególnych krajów odbudowywały się po drugiej wojnie światowej, a później się rozwijały i potrzebowały pracowników. Wyniszczona wojną męska populacja nie była w stanie zaspokoić potrzeb rynku pracy, a jedyną rezerwę pracy stanowiły kobiety, a szczególnie kobiety zamężne, które rzadziej podejmowały pracę. Bariery aktywizacji zawodowej kobiet mogą być różne,

np. wysokie bezrobocie, prawne (pewnych prac nie mogą podejmować kobiety), niskie kwalifikacje, społeczne wzory zachowań, np. uznanie, że główne i preferowane role kobiet to role rodzinne, barierami mogą być też deficyty w infrastrukturze lokalnej, wspomagającej rodzinę w opiece nad dziećmi lub osobami chorymi czy z niepełnosprawnością. Te przeszkody, które określamy barierami zawsze były i będą w większym lub mniejszym stopniu występowały, a zadaniem polityki społecznej jest je likwidować lub ograniczać. Na ogół wszystkie kraje rozwinięte dokonały dotychczas istotnych zmian w prawie pracy, systemach świadczeń socjalnych, kształceniu, zwiększeniu dostępu kobiet do pracy, co ułatwia im wybór w sprawie łączenia roli zawodowej i rodzinnej. Staje się to coraz powszechniejsze i dlatego problem barier w dostępie do zatrudnienia nabiera znaczenia w obecnych warunkach funkcjonowania gospodarki, w której coraz częściej uczestniczą coraz lepiej wykształcone kobiety¹.

Biorąc pod uwagę całokształt potrzeb rodziny, w tym potrzebę podejmowania pracy zawodowej przez kobiety, możemy rozpatrzeć to w świetle koncepcji kolejnych faz rozwoju rodziny. Teoretycy wyróżniają różną liczbę faz w zależności od kryteriów. Najczęściej wyróżnia się pięć lub sześć faz². Tu uwzględniamy pięć faz rozwoju rodziny:

1. zawarcie małżeństwa;
2. urodzenie pierwszego i ostatniego dziecka;
3. stabilizacja rodziny – kształcenie i wychowanie dzieci;
4. pierwsze i ostatnie dziecko opuszcza dom rodzinny (usamodzielnia się);
5. rozpad rodziny (umiera współmałżonek, umiera drugi współmałżonek).

Jeżeli skupimy się na pięciu fazach, to zgodnie z powyższymi uwagami w każdej fazie występują wspólne potrzeby, np. praca, potrzeby mieszkaniowe, zdrowotne, finansowe, gospodarstwa domowego. Jednak, gdy uwzględnimy potrzeby związane z wychowaniem i kształceniem dzieci, to okaże się, że wówczas potrzeby rodzin w II i III fazie rozwoju rodziny bardzo się zwiększają i muszą być zaspakajane w czasie, gdy rodzą się dzieci, kształcą się i przygotowują się do usamodzielnienia, tj. do podejmowania pracy zawodowej i wejścia w pierwszą fazę rozwoju rodziny (założenie rodziny i jej gospodarstwa domowego).

Fazy rozwoju rodziny są bezpośrednio powiązane z polityką społeczną, w tym z polityką wobec rodziny, której wsparcie powinno dobrze kojarzyć się z potrzebami w poszczególnych fazach. Ze względu na intensywność potrzeb

¹ A. Kurzynowski, *Rodzina w polityce społecznej państwa w procesie przemian demograficznych*, [w] J. Osiński, (red), *Współczesne problemy demograficzne*, SGH, 2011.

² P.C. Glick, *Family Cycle*, American Review, No 12/1947; Z. Strzelecki, *Cykl życia rodziny a migracje*, SGH, 1989; A. Kurzynowski (red), *Fazy rozwoju rodziny a jej potrzeby*, GUS, SGH, 1991; A. Kurzynowski, (red.), *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Warszawa 1991.

rodziny, w różnych fazach rozwoju niezbędne są działania w ramach krajowej polityki społecznej oraz w ramach lokalnej polityki społecznej, w której występują potrzeby rodzin takie jak: materialne, zdrowotne, edukacyjne, rekreacyjno-kulturalne, opiekuńcze (żłobki, przedszkola, domy pomocy społecznej, dzienne domy pobytu, instytucje kultury i rekreacyjne)³. Lokalna polityka społeczna jest najbliższej potrzeb rodzin. Z tego wynika, że rodziny nie mogą właściwie się rozwijać bez centralnej, ale i lokalnej polityki społecznej. Należy ściślej łączyć fazę rozwoju rodziny i jej potrzeby ze wsparciem w postaci świadczeń na rzecz rodziny w ramach polityki społecznej krajowej i infrastruktury społecznej na rzecz rodziny w lokalnej polityce społecznej (w tym na rzecz dzieci, osób z niepełnością oraz osób starszych). W skrócie ogólne, typowe potrzeby rodzin można przedstawić według następującego schematu:

- I faza: potrzebna praca i mieszkanie (dostęp do kredytów), możliwość założenia gospodarstwa domowego, co uruchamia proces ekonomicznego usamodzielnienia się i włączenie się w procesy gospodarcze, ochrona zdrowia.
- II faza: (rodzą się dzieci): praca dla rodziców, urlopy opiekuńcze rodziców, ochrona zdrowia, świadczenia pieniężne, opieka instytucjonalna nad dziećmi (żłobek, przedszkole) i instytucje kultury i rekreacji.
- III faza: praca zawodowa rodziców, opieka zdrowotna, szkoły, szkoły wyższe, praca dla dzieci, które nie podejmują studiów i tych, którzy kończą studia.
- IV faza: praca zawodowa rodziców, praca zawodowa dorosłych dzieci, mieszkania dla dzieci opuszczających dom, dostęp do kredytów mieszkaniowych, dostęp do mieszkań poprzez inne formy (mieszkania na wynajem z możliwością nabycia na własność), świadczenia emerytalne i zdrowotne dla dzieci i rodziców wkraczających w wiek emerytalny, lub po nabyciu statusu osoby niepełnosprawnej.
- V faza: emerytury i inne świadczenia dla rodziców – seniorów i osób z niepełnością, pomoc opiekuńcza, opieka zdrowotna, pomoc instytucjonalna i infrastruktura kulturalno-rekreacyjna, integracyjne formy zainteresowań, Uniwersytety Trzeciego Wieku, kultywowanie solidarności międzypokoleniowej, wolontariatu, organizacji pozarządowych.

Aktywność zawodowa rodziców jest powinnością wynikającą z ich odpowiedzialności za tworzenie warunków bytu dla siebie, dla swoich dzieci i całej rodziny. Jest to podstawowe zadanie rodziców i nikt z tej odpowiedzialności rodziny zwolnić nie może, chyba że zaistnieją szczególne okoliczności to uzasadniające. Świadomie używamy tu określenia odpowiedzialność i obowiąz-

³ E. Lisowska, *Funkcja prokreacyjna w świetle faz i potrzeb rodziny*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Fazy rozwoju rodziny a jej potrzeby*, GUS, SGH, 1991.

zek rodziców, ponieważ wraz z rozwojem aktywizacji zawodowej kobiet i to nie tylko w naszym kraju, sprawa ta odnosi się do obojga rodziców. Nie oznacza to oczywiście, że zawsze i w każdej rodzinie ojciec i matka muszą pracować, zależy to bowiem od ich wyboru. Wybór ten oznacza w praktyce lepsze lub gorsze zaspokojenie codziennych potrzeb rodziny, ponieważ od liczby osób pracujących zależą dochody rodziny.

Z powyższego wynika, że potrzeby rodziny w poszczególnych fazach powinny mieć i mają odzwierciedlenie w różnych uprawnieniach i działaniach w ramach krajowej i lokalnej polityki społecznej. Jednak dużo już zrobiono i można to potraktować jako punkt do systemowego podejścia w polityce społecznej krajowej i lokalnej na rzecz rodziny, jej funkcjonowania i rozwoju. Jeżeli nie ma tego sprzężenia, jest to zawsze bardzo widoczne w praktyce na poziomie kraju i na poziomie lokalnym. Gdy pojawia się dyskusja na temat barier zatrudnienia kobiet, to z reguły są podejmowane działania ograniczające te bariery. Tylko synergiczne uzupełnianie się różnych instytucji w realizacji tych zadań może tworzyć warunki do pełniejszego zaspokajania potrzeb rodziny. Z tego wynika ogólny wniosek, że potrzeby rodziny w różnych fazach rozwoju wyznaczają zakres i intensywność wsparcia rodzin przez politykę społeczną krajową i lokalną.

Podsumowanie

- Rodzina, aby pełnić tak ważne społeczne cele przechodzi przez proces przygotowania się do realizacji tych zadań. To przygotowanie przebiega w płaszczyźnie społecznej i ekonomicznej, w poszczególnych fazach rozwoju. Rodzina dokonuje długookresowych inwestycji w tworzenie potencjału dla możliwie dobrego zaspokajania potrzeb swych członków, przez to zapewnia im i całej rodzinie warunki egzystencji i rozwoju. Gdy z różnych powodów tego nie czyni, nie może w pełni spełniać swych funkcji.
- Rodzina realizuje zawsze swoje funkcje społeczne i ekonomiczne. Dlatego rządy w zależności od uznania i możliwości udzielają rodzinie większej lub mniejszej pomocy, co ma swój wyraz w polityce społecznej. Przegląd tych działań w Polsce pokazuje, że w miarę rozwoju gospodarczego poszerzana była i jest pomoc rodzinie. Ma ona wyraźnie kumulacyjny charakter – dobre rozwiązania się utrwalają, są też wprowadzane nowe formy pomocy instytucjonalnej i finansowej, np. 500+ i 300 zł jako wsparcie edukacyjne.
- Migracja stawia przed rodziną nowe wyzwania ze względu na konieczność dostosowywania się do częstszej wewnętrznej i międzynarodowej mobilności osób dorosłych. Poszukiwanie lepszych warunków życia poza środowiskiem

lokalnym stało się nowym wzorem życia dla pewnej grupy osób, a nawet całych rodzin. Większość rodzin poszukuje miejsca do życia w środowisku lokalnym, gdzie z pomocą państwa inwestuje w swoje warunki bytu i przyszłość młodego pokolenia, a więc decyduje o rozwoju zasobów ludzkich, i zastępowalności pokoleń.

- W życiu rodzin dokonują się doniosłe przemiany, które mają wpływ na funkcjonowanie zakładów pracy oraz całego społeczeństwa. Należy uwzględnić, że rozpowszechniony obecnie wzór pracy kobiet przed urodzeniem dziecka i powrotu przez matki do pracy po urloпах wychowawczych wzmaga potrzebę dostępu kobiet do pracy oraz potrzebę istnienia żłobków i przedszkoli, rozszerzonej pozalekcyjnej działalności szkoły.
- Infrastruktura społeczna wspierająca rodziny w realizacji funkcji wychowawczej i opiekuńczej może ułatwić zatrudnianie kobiet jeżeli będzie dostępna w środowiskach lokalnych⁴.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Prof. Adam Kurzynowski zwrócił uwagę na kluczowe kwestie, czyli fazy życia rodziny, cykl życia rodziny połączony z odmiennością funkcji, który jest ściśle powiązany z polityką społeczną i odmiennymi instrumentami polityki społecznej zarówno na poziomie rządowym, jak i lokalnym. Są to dwa poziomy, gdzie polityka społeczna musi się uzupełniać.

Minister Elżbieta RAFALSKA

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Zacznę od podziękowań dla Rządowej Rady Ludnościowej za podjęcie tak ważnego tematu. W zeszłym roku odbyły się konferencje regionalne poświęcone sytuacji demograficznej Polski. Rządowa Rada Ludnościowa nie tylko formułuje diagnozy i raporty, ale również kreuje i wpływa na politykę społeczną.

Dzisiejsza konferencja poświęcona jest polityce ludnościowej i wyzwaniom demograficznym w perspektywie do 2050 roku. Wielu prelegentów przedstawiło dane dotyczące wskaźników dzietności, zmian charakteru pracy, robotyzacji, rozwoju cyfryzacji, informatyzacji. Stawiamy sobie pytania: jakiego rodzaju

⁴ A. Lisowski, *Zewnętrzny system instytucji wspierających rodzinę w zaspokajaniu jej potrzeb według faz*, [w:] A. Kurzynowski (red), GUS, SGH, 1991.

wyzwania nas czekają; w jaki sposób zostaną one skonfrontowane z zagrożeniami; czy mogą one stanowić szansę dla zatrudnienia osób niepełnosprawnych, tworzyć szansę dla poprawienia aktywności zawodowej kobiet. Pytanie również brzmi, czy czeka nas era wolnego czasu czy pracy do końca życia.

Trudno odpowiedzieć na te pytania, ponieważ żyjemy w świecie rewolucji technologicznej, epoce, w której cyfryzacja i Internet zmienia nasze życie.

Pierwsza kwestia, do której chciałabym się odnieść, to kwestia systemu emerytalnego. Kiedy przywracaliśmy niższy wiek emerytalny, mówiono, że jest zagrożenie, że ubędzie nam pół miliona ludzi. Nic takiego się nie stało. 60% osób, które skorzystały z przywrócenia wieku emerytalnego, były to osoby wykluczone i nieaktywne zawodowo, które nie mogły pracować z różnych przyczyn, m.in. z powodów zdrowotnych.

Pojawia się pytanie; czy te osoby zmuszać do pracy, czy zachęcać do aktywizacji zawodowej. Mówię zachęcać, a nie zmuszać. Należy zaufać ludziom i ich aktywizować zawodowo poprzez czynniki ekonomiczne. Zadaniem jest stworzenie korzystnych warunków, które pozwolą tym ludziom pozostać jak najdłużej na rynku pracy.

W czerwcu bieżącego roku zwaloryzowano kapitał w wysokości 9%. Proszę mi pokazać bank, który w ten sposób zwaloryzuje nasze oszczędności. Jeżeli pracujemy i nie pobieramy świadczenia emerytalnego, to w ciągu następnych dwóch lat nasz kapitał zostanie zwaloryzowany o 20% – nie ma takiego banku, jak kierowany przez Prezes Gertrudę Uścińską ZUS, ale tu się bardziej odwołuję do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Jeżeli mamy pracować dłużej, to warunkiem do dłuższej aktywności zawodowej jest dobry stan zdrowia – nie tylko wydłużenie życia, ale pozostawanie w lepszym stanie zdrowia. Niestety istnieją rozbieżności między Polską a Europą.

W trakcie konferencji wiele osób mówiło o kwestii kształcenia i edukacji, która powinna odpowiadać dzisiejszym potrzebom rynku pracy, ze zdolnością przewidywania i przygotowania nas do przekwalifikowania, wyposażania w kompetencje, które będą odpowiadały zmieniającej się rzeczywistości. Wiele osób pracujemy nad polityką migracyjną.

Kluczową kwestią jest jednak aktywność zawodowa kobiet. Współczesna kobieta będzie dokonywała wyboru między rezygnacją z zatrudnienia a aktywnością zawodową. Kobiety w większym niż kiedykolwiek stopniu dążą do realizacji aspiracji zawodowych, próbując pogodzić pole zawodowe z życiem rodzinnym. Rozwój instytucji opieki nad małym dzieckiem stwarza większe możliwości godzenia obu ról. Ważne żeby szeroko rozumiane usługi społeczne były dostępne na różnych poziomach, nie tylko w dużych miastach, ale również

w mniejszych miejscowościach, gminach wiejskich. Pomimo wydłużonych urlopów macierzyńskich wzrasta zainteresowanie opieką żłobkową.

Jeśli mówimy o bierności zawodowej kobiet, to trzeba wspomnieć, że kobiety dłużej się kształcą, ale czasem są lepiej wykształcone od mężczyzn. Wiele kobiet po urodzeniu dziecka i urlopie wychowawczym, który powoduje krótkoterminowe okresy dezaktywizacji zawodowej, wraca po 2–3 latach do pracy. Niestety rośnie jednak bierność zawodowa kobiet, nie tylko tych posiadających dzieci, ale również tych bezdzietnych. Procesy demograficzne i starzenie się społeczeństwa powodują, że duży odsetek kobiet przerywa lub nie podejmuje pracy ze względu na konieczność sprawowania opieki nad osobami niepełnosprawnymi lub chorymi rodzicami. Zagwarantowanie opieki nad rodzicami staje się trudniejszym problemem niż zagwarantowanie opieki nad małym dzieckiem.

Dla młodych kobiet okres dezaktywizacji zawodowej jest krótki, bowiem większość z nich wraca do pracy, widząc szansę na rozwój zawodowy, a w przyszłości korzystną emeryturę. Należy przemyśleć kwestie pracy w niepełnym wymiarze. Wiele kobiet nie podejmuje pracy z powodów natury ekonomicznej, małych wynagrodzeń za pracę na pół etatu czy pracy zdalnej. Liczę na to, że zweryfikowanie i wprowadzenie nowego systemu pracy pozwoli kobietom zaktywizować swoją działalność zawodową

Mgr Bernadeta FRYSZTAK

Wicestarosta Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego

Mam okazję przedstawić nasze doświadczenia i politykę kreowaną przez Zarząd Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego w kwestii aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych intelektualnie. Nasz powiat jest mały, liczy 74 tys. mieszkańców, 3 gminy wiejskie, dwie gminy miejsko-wiejskie. Od 1983 r. staramy się pokazać rodzinom, że dziecko z niepełnosprawnością intelektualną nie jest nieszczęściem. W 1983 r. powstało Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną. Zastępca prezesa Pani Marzena Jakubek jest dyrektorem Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Ropczycach. W 1997 r. powołano Dzielne Centrum Aktywności dla osób niepełnosprawnych, które oferuje wiele form terapii, pomocy prawnej oraz rehabilitacji.

Na spotkaniach, sesjach, w środowisku zwracamy uwagę na wieloaspektowe działanie na rzecz tej grupy społecznej i na rzecz aktywizacji tej grupy osób niepełnosprawnych i wprowadzania jej na rynek pracy. Mówimy o wczesnym wspomaganium, które adresowane jest od momentu urodzenia dziecka do chwili rozpoczęcia przez nie nauki. W naszym powiecie prowadzimy punkt konsulta-

cyjno-opiekuńczy oraz realizujemy program „Za Życiem”. Rodzice osób niepełnosprawnych objęci są terapią i pomocą psychiatry, który przyjeżdża do naszego ośrodka raz w miesiącu. Rodzice mogą zdiagnozować dziecko. Przedstawia się rodzicom możliwość dobrania takich metod i form pracy, które ułatwią przygotowanie dziecka do nauki w ogólnodostępnej szkole publicznej. W 2017 r. aplikowaliśmy o środki, uzyskując prawie 1mln 700 tys. zł. W naszym powiecie zaczęło funkcjonować pierwsze w Polsce przedszkole dla dzieci ze spektrum autyzmu i zespołem Aspergera. Dzieci z dolegliwościami psychosomatycznymi jest coraz więcej. W przedszkolu, które funkcjonuje 9 godzin dziennie, dzieci z dolegliwościami psychosomatycznymi korzystają z wielu form terapii i form wsparcia: m.in. z bezpłatnego dowozu do szkoły, internatu, świetlicy, hipoterapii, zajęć na basenie, zajęć specjalistycznych. W ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS) przeszkoliliśmy 56 nauczycieli z zakresu studiów podyplomowych z autyzmu jak i ze wczesnego wspomagania, 35 nauczycieli z integracji sensorycznej i 15 z alternatywnych metod porozumiewania się. W tym roku rusza kolejne przedszkole, są to więc kolejne miejsca pracy. Pozyskaliśmy ponad 3 mln 200 tys. zł na zajęcia specjalistyczne, z których korzystają dzieci i rodzice z odległych powiatów. Rodzice przywożą dzieci do szkoły, która dysponuje internatem i stołówką. Dla dzieci przygotowywane są posiłki opracowane przez dietetyka, w przedszkolu pracują dietetycy i rehabilitanci. W kwestii współpracy z urzędem pracy, to oprócz szkoleń, w naszym powiecie zarejestrowano 303 osoby z różnym stopniem niepełnosprawności, w tym 161 kobiet. Udało nam się zaktywizować 33% osób niepełnosprawnych. Szkoła podstawowa i branżowa, istniejąca w powiecie korzysta z projektów, które wpisane są w działania 9.2 i 9.4 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego, czyli rozwój szkolnictwa ogólnego i zawodowego. Współpracujemy z 63 pracodawcami, którzy umożliwiają osobom niepełnosprawnym intelektualnie uczestniczenie w stażach płatnych oraz w praktykach. Osoby niepełnosprawne po zdobyciu kwalifikacji pracują potem jako ogrodnicy, monterzy sieci urządzeń sanitarnych, pracownicy pomocniczy obsługi hotelowej. Osoby mniej przygotowane do aktywizacji socjalnej korzystają ze Środowiskowego Domu Samopomocy, a także domów pomocy społecznej. Prowadzimy warsztaty terapii zajęciowej, a więc szereg alternatywnych form, które przygotowują osoby niepełnosprawne do zaistnienia na rynku pracy. Rezygnujemy z edukacji integracyjnej i korzystamy z edukacji włączającej osoby niepełnosprawne. Dzieci po odpowiedniej terapii mogą korzystać z zajęć i uczęszczać do szkoły ogólnodostępnej.

Mgr Marzena JAKUBEK

Dyrektor Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Ropczycach. Wiceprzewodnicząca Zarządu Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną.

Wszelkie działania są możliwe dzięki społecznym działaczom i lokalnym samorządowcom. Dwa tygodnie temu Pani Wicestarosta Bernadeta Frysztak otrzymała honorowe wyróżnienie jako samorządowiec bliski rodzinie, przyznane przez Wojewodę Podkarpackiego. Bernadeta Frysztak urodziła się na tej ziemi, pracuje jako polonistka. Od lat wspiera patriotyzm lokalny, integrację. Organizuje po raz drugi Dzień Matki. W trakcie tej uroczystości można było pokazać mamy, które są doświadczone rodzicielstwem osoby z niepełnosprawnością. Takie działania świadczą o tym, że rząd i samorząd lokalny wspiera osoby z niepełnosprawnością. Jestem siostrą 42-letniego mężczyzny z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim. Zawodowo zajmuję się małymi dziećmi i dorosłymi. Polska się zmienia i otwiera na ludzi z niepełnosprawnościami. Ojciec zapytał się, czy ma wspierać mamę, żeby rodziła dziecko z zespołem Downa. Widząc nasz ośrodek stwierdził, że mama będzie mogła iść do pracy, ja będę chodził dumny, że mam takie dziecko.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Bardzo Paniom dziękuję za wypowiedź. Państwa doświadczenia zostaną spisane. To będzie fantastyczna okazja, by przekazać i promować tę cudowną aktywność.

Prof. dr hab. Marek BEDNARSKI

Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytet Warszawski

Analizy rynku pracy i wynikające stąd postulaty pod adresem polityki zatrudnienia nie mogą pomijać fenomenu szarej strefy czyli wytwórczości i zatrudnienia poza formalną rejestracją i regulacjami państwowymi. Faktyczne PKB i faktyczne zatrudnienie są bowiem wyższe niż rejestrowane w związku z istnieniem szarej strefy, co w Polsce, zgodnie z postulatami Eurostatu, GUS doszacowuje w swoich statystykach. Wielkości te, co oczywiste, z wielu powodów budzą kontrowersje. Także trzeba mieć świadomość, że ta wytwórczość

i zatrudnienie odbywają w specyficznej przestrzeni „równoległej” gospodarki, ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Kontrowersje związane z szacowaniem szarej strefy wiążą się już z samą definicją tego zjawiska. GUS, używając kategorii „gospodarki nieobserwowanej”, wyróżnia tu działalność ukrytą (nie ujawnianą ale zachodzącą w podmiotach zarejestrowanych, związaną głównie z zaniżaniem ich obrotów), nieformalną (w małych, często jednoosobowych jednostkach w ogóle nieregistrowanych, polegającą często na świadczeniu usług gospodarstwom domowym) i nielegalną (w szczególności przemysł, obrót narkotykami, sutenerstwo, ale przy zachowaniu warunku dobrowolności uczestnictwa w transakcji). Istotą stosowanego tu kryterium jest tworzenie wartości dodanej. W literaturze włącza się jeszcze do szarej strefy kradzież, korupcję, anomie pracowniczą czy produkcję gospodarstwa domowego na swoje potrzeby. Ponadto kontrowersyjne są stosowane tu metody szacunków, bo przecież bezpośrednio, z samej definicji, szarej strefy policzyć się nie da. W świetle literatury można stosować tu metody pośrednie i bezpośrednie. Te pierwsze wykorzystują badania ankietowe i analizy fiskalne, drugie opierają się na porównaniach strony dochodowej i wydatkowej PKB, analizach monetarnych poszukujących „nadmiaru” gotówki w obiegu, która obsługiwałaby szarą strefę czy modelach ekonometrycznych syntetyzujących uchwytne statystycznie determinanty tego fenomenu. Wszystkie te metody posiadają istotne mankamenty, co owocuje dużymi różnicami w szacunkach. W świetle danych GUS w 2014 r. pracowało tu 711 tys. osób tworząc 13,3% PKB. Ale jeszcze w 2004 r. zatrudnienie na tym obszarze wynosiło 1 317 tys. osób dających 14,5% PKB. Jednak szacunki wybitnego badacza szarej strefy na świecie F. Schneidera mówią o 26,0% PKB wytwarzanych w Polsce w szarej strefie w roku 2007. Przywołane liczby, mimo kontrowersji metodologicznych, nie pozwalają lekceważyć szarej strefy jako determinanty polityki zatrudnienia.

Taka polityka wymaga jednak zrozumienia źródeł szarej strefy, przyczyn, dla których pracodawcy tu właśnie oferują pracę a zatrudnieni to akceptują albo i sami dokonują wyboru wejścia na ten obszar. Z perspektywy pracodawców, w świetle literatury, jest tu dążenie do powiększenia zysków kosztem państwa i/lub pracowników. Starają się zatem unikać podatków i parapodatków, omijać kosztotwórcze regulacje prawne (głównie w zakresie prawa pracy ale i innych regulacji, jak sanitarno-epidemiologiczne, przeciwpożarowe, środowiskowe). Choć trzeba pamiętać, że na tym obszarze jest też grupa marginalnych pracodawców, nie radzących sobie na rynku, dla których szara strefa pozwalająca unikać pewnych kategorii kosztów, jest jedyną szansą przetrwania i również (jeśli nie jest to firma jednoosobowa) utrzymania miejsc pracy dla swoich pracowników najemnych. Należy też zauważyć, że zatrudnieni niekiedy wspie-

rają pracodawców w ich decyzjach wejścia do szarej strefy albo nawet tego dla siebie żądają, w szczególności, gdy sytuacja na lokalnym rynku pracy (niskie bezrobocie) pozwala im partycypować w korzyściach uzyskiwanych przez pracodawcę kosztem państwa i otrzymywać wyższe wynagrodzenie „na rękę”. Pojawiają się również inne motywy, jak chęć uniknięcia egzekucji alimentów lub długów, zyskania świadczeń socjalnych limitowanych wysokością zarobków, potrzeba pracy w bardzo elastycznej formie wobec, na przykład, obowiązków opiekuńczych, czy po prostu lekkomyślne podejście do życia i pracy, bez poważniejszych zobowiązań i myślenia o przyszłości. Szara strefa może być jednak i ostatnią szansą na zatrudnienie marginalnych zasobów pracy, osób bez kwalifikacji, obciążonych chorobami, nałogami, kryminalną przeszłością. Nie są oni w stanie, z perspektywy pracodawcy, zyskać należytego zaufania, by otrzymać formalne zatrudnienie albo wytworzyć wartości dodanej pokrywającej pełne koszty ich pracy oraz zysk.

Szarej strefie może też sprzyjać kontekst lokalnych uwarunkowań społecznych. Z jednej strony będzie to niska moralność podatkowa, akceptacja niepłacenia podatków jako wyrazu swoistej zaradności życiowej. Z drugiej zapewnienie przez miejscową społeczność ładu instytucjonalnego niezbędnego do funkcjonowania szarego rynku, w szczególności gwarancji zobowiązań, związanych z wypłaceniem wynagrodzenia czy jakością świadczonych usług. Dopóki transakcje będą odbywać się w kręgu „swoich”, oszustwa będą karane wykluczeniem ze społecznej sieci wzajemnych zobowiązań.

Zarysowana wielostronność i złożoność motywów wchodzenia do szarej strefy czyni z niej fenomen trwały, trudny do ograniczenia i konieczny do uwzględnienia w prowadzonej przez państwo polityce społecznej i gospodarczej.

Działania względem szarej strefy są niezbędne wobec skutków, jakie niesie ona dla państwa, odbiorców jej produktów i pracowników. Dla państwa skutki są tu oczywiste – ograniczenie przychodów podatkowych skutkuje ograniczeniem realizacji celów finansowanych ze środków publicznych. Oddziałuje też niekorzystnie na gospodarkę jako całość, zaburzając konkurencję przez tworzenie nierównych warunków funkcjonowania dla podmiotów uczciwie płacących podatki i ich unikających. W odniesieniu do konsumentów będzie to ryzyko nabycia towarów niższej jakości, bez formalnych gwarancji, choć kusząca tu może być niższa cena. Bardziej dolegliwe są konsekwencje dla zatrudnionych. Grozi tu brak ubezpieczeń zdrowotnych i emerytalno-rentowych. Stąd w szarej strefie chętnie są zatrudniane osoby posiadające ubezpieczenie zdrowotne z innego źródła bądź popularne jest zatrudnianie oficjalne na część etatu, by w na minimalnym przynajmniej poziomie zatrudnieni te ubezpieczenia pozyskali. Skutki jednak takiego postępowania, szczególnie w odniesieniu do

emerytury, mogą być w przyszłości bardzo niekorzystne. W szarej strefie problemem może być też nieprzestrzeganie prawa pracy czy przepisów BHP. Co gorsza, szczególnie w sektorze MŚP, „standardy” szarej strefy mogą upowszechniać się w sektorze oficjalnym, bo zatrudnienie nieformalne jest oferowane pracownikom jako alternatywa względem zatrudnienia formalnego. Choć, z drugiej strony, trzeba pamiętać, że szara strefa to, jak wspomniano, przestrzeń pozwalająca utrzymać się marginalnym firmom i pozwalająca znaleźć zatrudnienie marginalnym zasobom pracy.

Powstaje zatem pytanie o politykę państwa wobec szarej strefy. Przede wszystkim trzeba zdać sobie sprawę, że szara strefa jest kategorią hybrydową i działania państwa muszą być tu zróżnicowane. Wyodrębnić należałoby tu sytuacje, gdzie decyzja jednostki o wejściu do szarej strefy jest dobrowolna (dla uzyskania dodatkowych korzyści) i przymusowa (bo nie ma dla niej miejsca w gospodarce oficjalnej). W tym pierwszym przypadku należałoby jeszcze odróżnić działania o niskiej szkodliwości społecznej (mała skala, bez ryzyka dla pracujących i konsumentów, na pograniczu naturalnej wytwórczości gospodarstwa domowego) i dużej szkodliwości. W drugim przypadku niezbędna jest represja karna – nieuchronna i dolegliwa. W pierwszym natomiast lepsze jest „wybielanie” szarej strefy, dopuszczenie działalności nierejestrowanej. Nie zmieni to skali zjawiska, bo tego typu aktywność akceptowana przez lokalną społeczność nie jest do zwalczania a stworzy uczestnikom komfort legalności i da możliwość skorzystania z arbitrażu państwa w przypadku konfliktu. Tam jednak, gdzie wchodzi w grę przymus aktywności w szarej strefie mamy do czynienia z problemem społecznym, którego szara strefa nie tworzy, a tylko ujawnia a nawet, do pewnego stopnia, rozwiązuje. Państwo powinno zaoferować wtedy pomoc, promując dla marginalnych zasobów siły roboczej i marginalnych firm specjalne programy wsparcia, na przykład, w formule „ekonomii społecznej”. Nie jest to proste, bo wymaga odpowiedniej selekcji kandydatów do kosztownego zawsze wsparcia, a potem przełamania ich wyniesionych z szarej strefy nawyków. Traktować to należy zatem bardziej jako element polityki społecznej niż gospodarczej państwa.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Mam nadzieję, że konferencja i dyskusja panelowa będzie podstawą szerszej debaty publicznej, rządowej, poświęconej polityce ludnościowej. Perspektywy rynku pracy to duże wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej. Dokonanie odpowiedniego wyboru pozwoli rozwiązać problem zbilansowania podaży

i popytu w przyszłości, która będzie warunkowana demograficznymi uwarunkowaniami.

Z przebiegu dyskusji wynika, że przyszła sytuacja na rynku pracy to w świetle perspektyw demograficznych autentyczne wyzwanie dla polityki społecznej, gospodarczej i rynku pracy. Są to wyzwania, do których już obecnie powinniśmy się przygotowywać. Tym bardziej, że potencjalnie jest wiele kierunków działania, które należy przeanalizować, ocenić i wybrać najbardziej pożądane i skuteczne. Z tej dyskusji wynika także, że nie ma jednego sposobu zbilansowania podaży i popytu na pracę, co czyni to przedsięwzięcie jeszcze bardziej złożone i wymaga pilnego podjęcia.

Dziękuję serdecznie wszystkim ekspertom, którzy uczestniczyli w debacie.

DYSKUSJA

Dr hab. Barbara CIEŚLIŃSKA

Instytut Socjologii i Kognitywistyki

Uniwersytet w Białymstoku

Pozwolę sobie odnieść się do jednego postulatu, który pojawiał się w różnych wypowiedziach – aktywizacji zawodowej młodzieży w wieku 15–24 lata. Jest to okres, w którym młodzież zdobywa wykształcenie ogólne i zawodowe.

Z moich obserwacji, jako nauczyciela akademickiego, wynika, że łączenie pracy zarobkowej ze zdobywaniem wykształcenia w obecnym systemie nie wpływa korzystnie na wyniki nauki takich osób.

Do niedawna studenci, z którymi miałam do czynienia, najczęściej poszukiwali możliwości pracy poza granicami kraju. Już od maja zgłaszali się oni z prośbami o możliwość wcześniejszego zaliczenia przedmiotów, gdyż spieszyli się do jak najwcześniejszego wyjazdu, aby zwiększyć swoje szanse na podjęcie pracy za granicą. Tak było kilka lata temu. Ostatnio obserwuję inne zjawisko, a mianowicie, że na studiach drugiego stopnia (studia magisterskie) prawie wszyscy magistranci, z którymi prowadzę seminarium z socjologii, już gdzieś pracują zawodowo na miejscu, w kraju. I niestety, studia przegrywają z pracą zarobkową. Świadczy o tym chociażby taki fakt, że część z tych pracujących studentów rezygnuje ze studiów, a ci którzy nie rezygnują, mniejszą wagę przykładają do swoich wyników w nauce. Podaję ten przykład, aby uzmysłowić, że aktywizacja zawodowa i równoczesna edukacja nie jest łatwa do pogodzenia dla młodych osób. W kontekście ustawy o szkolnictwie wyższym przydałoby się wprowadzenie bardziej przyjaznego dla pracujących studentów systemu zdobywania wyższego wykształcenia. Dobrym przykładem są rozwiązania stosowane w USA, gdzie studenci mogą zaplanować etapy zdobywania wykształcenia, na przykład studiując tylko jeden przedmiot w ciągu roku. Takie studia trwają dłużej, ale ułatwiają godzenie pracy z nauką.

Pan Prof. Paweł Kaczmarczyk zadał pytanie: czy Polska jest gotowa przyjąć imigrantów? Zauważmy, że z tego co tu dzisiaj powiedziano wynika, że Polska już przyjęła ponad dwa miliony imigrantów. Wobec tych faktów zaskakujące są tylko wyniki badań sondażowych, które pokazują systematyczny wzrost niechęci do przyjmowania imigrantów. Polacy znają wzór emigracji zarobkowej, więc nie ma tu problemów z akceptacją imigrantów, którzy stają się aktywni na rynku pracy. Jest ich ponad dwa miliony i nic się strasznego nie dzieje. Sondaże, jak sądzę, ujawniają raczej obawy dotyczące takich wzorów imigracji, które

nie są dla społeczeństwa polskiego znane z autopsji, a więc takie, którym towarzyszyć będzie bierność imigrantów na rynku pracy. I chyba na przyjęcie tego typu imigrantów Polska nie jest gotowa.

Lech ANTKOWIAK

Zastępca Dyrektora Urzędu Pracy m.st. Warszawy

Pani Profesor Józefina Hrynkiewicz wyraźnie powiedziała, że urzędy pracy, które obracają tak wielkimi kwotami, muszą być zreformowane. Będąc zwoleńnikiem samorządności i społeczeństwa obywatelskiego, muszę z przykrością stwierdzić, że samorządy powiatowe, pewnie z tego powodu, że są najsłabsze ekonomicznie, nie udźwignęły zadania zawiadywania polskim rynkiem pracy. Państwo słyszeli wypowiedź Pana Profesora Zenona Wiśniewskiego, która potwierdza tę opinię. Centralne zarządzanie w połączeniu z lokalnymi potrzebami – a tak sobie wyobrażam służby zatrudnienia – nie do końca odpowiadały zamierzonym działaniom. Zapowiadana przez ministerstwo reforma zatrudnienia będzie właśnie w tym kierunku zmierzała. Kluczową kwestią jest sprawa sprawnego działania służb zabezpieczających potrzebne ręce do pracy. Tak się złożyło, że służby zatrudnienia są dzisiaj nie tylko odpowiedzialne za przekierowywanie bezrobotnych na rynek pracy, ale służą również jako służby migracyjne. Teraz, kiedy gospodarka tak dobrze funkcjonuje i tak bardzo potrzebne są ręce do pracy, urzędy pracy zdały to trudne zadanie. Samorządy, które powinny finansować ich utrzymanie niestety nie sprawdziły się. Chciałbym osobiście podziękować Pani Minister, która powiedziała samorządowcom „spróbujcie potraktować urzędy pracy w taki sposób, jak na to zasługują i w kontekście zadań, jakie przed nimi stawiacie”. Mimo zapisu, że pieniądze jakie uzyskujemy z rejestracji obcokrajowców powinny wspierać urzędy pracy, by tworzyły zespoły specjalistów adekwatne do potrzeb lokalnego rynku pracy. Okazuje się, że samorządy w całości te pieniądze konsumują dla siebie – na palcach jednej ręki można policzyć powiaty, które przeznaczyły fundusze na sprawniejszą i lepszą obsługę pracodawców. Trzy dni temu byłem na spotkaniu z 60 dyrektorami urzędów pracy. Praktycznie 3 osoby powiedziały „myśmy te pieniądze otrzymali, dzięki temu sprawniej funkcjonujemy”. Tak, jak mówię – jestem za samorządnością. Należy przygotować reformę. Warto, żeby w urzędach pracy pracowali psychologowie, którzy będą pomagali osobom marginalizowanym, żeby funkcjonowały centra aktywizacji zawodowych, by specjaliści odpowiednio wykwalifikowani pomogli tym osobom – pośrednik i doradca to zdecydowanie za mało, żeby odzyskiwać dla rynku pracy z miliona zarejestrowanych bezrobotnych w polskich urzędach pracy. Są dowody na to, że właści-

wa praca z klientami przynosi efekty. Mówiliśmy o młodzieży, o problemie młodych matek. Urząd pracy w ciągu dwóch lat był w stanie zabezpieczyć 300 pań do pracy w polskich żłobkach. Ostatnia kwestia to osoby 50 plus. W Warszawie osoby 50 plus, które wśród 24 tys. zarejestrowanych bezrobotnych stanowią 40%, powinny przywracać na rynek pracy rynkowi pracy, pod jednym warunkiem – że ma się program, że ma się pomysł jak to zrobić.

Prof. dr hab. Józefina Hrynkiewicz
Rządowa Rada Ludnościowa
Uniwersytet Warszawski

ZAKOŃCZENIE

Szanowni Państwo

Serdecznie dziękuję Panu Premierowi Mateuszowi Morawieckiemu za udzielenie nam honorowego patronatu. Dziękuję Pani Premier Beacie Szydło za udział w konferencji i przesłanie, które nam przekazała. Serdeczne podziękowania kieruję do Pani Minister Elżbiety Rafalskiej za cenne uczestnictwo i przesłanie. Dziękuję Pani Minister Renacie Szczech z MSWIA za jej cenne wystąpienie, za Jej pracę dotyczącą migracji oraz za pomoc w przygotowaniu konferencji. Dziękuję Panu Ministrowi Marcinowi Zielenieckiemu z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Pani Prezes ZUS Prof. Gertrudzie Uścińskiej dziękuję za zaangażowanie w rozwiązywanie trudnych problemów zatrudnienia w związku z ubezpieczeniem społecznym. Podziękowania kieruję do wszystkich referentów, panelistów, dyskutantów, do wszystkich uczestników konferencji.

Podziękowania kieruję do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego Pana dr Dominika Rozkruta i pracowników GUS oraz pracowników urzędów statystycznych za pomoc w zorganizowaniu konferencji. Dziękuję członkom Rządowej Rady Ludnościowej oraz Sekretariatowi Rządowej Rady Ludnościowej. Szczególne podziękowania składam Ministrom Michałowi Dworczykowi, Szeffowi Kancelarii Premiera oraz Ministrowi Pawłowi Szrotowi za pomoc w zorganizowaniu konferencji w tej pięknej Sali KPRM.

Kluczem do rozwiązania problemów społecznych wciąż pozostaje praca, która podobnie, jak w ubiegłych wiekach, stanowi „klucz do rozwiązania kwestii społecznej”. W rozwoju polityki społecznej najważniejszym jest zachowanie podmiotowego charakteru pracy ludzkiej. Jan Paweł II, który w roku 1981 r., 90 lat po wydaniu encykliki *Rerum Novarum*, używał w encyklice *Laborem Exercens* historycznego pojęcia jak kwestia społeczna, twierdząc, że kluczem do rozwiązania kwestii społecznej jest praca. Prelegenci i osoby zabierające głos w dyskusji wskazały, że skutkiem nierównowagi na rynku pracy są narastające problemy społeczne. W referatach i debacie ukazano wiele przykładów

nieprawidłowości i niekorzystnych zjawisk w systemie zatrudnienia, w instytucjach zatrudniających, i w prawie regulującym sferę zatrudnienia. Podawano przykłady badań dokonywanych na podstawie pomiaru, który nie ukazuje wielu niekorzystnych istniejących zjawisk. Pojawia się problem doskonalenia pomiarów zjawisk i procesów oraz prowadzenia systematycznych badań wyjaśniających przyczyny występowania pewnych zjawisk i procesów. Z przykrością muszę stwierdzić, iż hojność instytucji udzielających środków na badania w sferze pracy i zatrudnienia jest bardzo ograniczona. Trzeba wyznaczyć zakres badań, który pozwoli wyjaśnić społeczne i demograficzne zjawiska. Dobrze rozpoznawalna sytuacja demograficzna stawia problemy i postuluje rozwiązania we wszelkich kwestiach, nie tylko polityki społecznej, ale także polityki gospodarczej. W rozwiązaniach systemowych i projektowaniu strategii społeczno-politycznej uwarunkowania demograficzne dotyczące wyzwań zatrudnienia, problemów gospodarczych, ochrony zdrowia, edukacji nie są w ogóle brane pod uwagę. Należy wprowadzić systemowe regulowanie procesów pracy, które może ochronić ogromną ilość kapitału ludzkiego przed utratą, a w istocie przed marnotrawstwem. Nasi prelegenci zaprezentowali konieczne kierunki zmian w zatrudnieniu i w gospodarowaniu zasobami pracy. Prof. Anna Wilmonska-Pietruszyńska wskazała w referacie, że 80% niezdolności do pracy pochodzi ze złego leczenia – jakie koszty ponosimy w związku z tym, że nie ma rehabilitacji kompleksowej, medycznej, zawodowej i społecznej?

Nie jesteśmy w stanie zidentyfikować, gdzie jest ulokowane 10% każdej generacji młodzieży, czyli osoby, które nie pracują, nie uczą się, nie są w żadnych rejestrach administracyjnych. Nie wiemy, co oni robią (ilu z nich to podopieczni Policji)? Od wielu lat prowadzimy wadliwą statystykę edukacyjną, która wynika z prywatyzacji statystyki wielkiego działu, jakim jest edukacja. Jest to stan szkodliwy dla edukacji, rynku pracy, rodziny, bezpieczeństwa publicznego. W takich okolicznościach powstaje zawsze pytanie: dlaczego tak zły stan nikomu nie wadzi? Ale są i inne przykłady; Pani Bernadeta Frysztak wicestarosta z Ropczyc pokazała, że istnieją w Polsce miejsca, w których można rozwiązywać ważne problemy społeczne i stworzyć miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych. Nie należy zatem, strajkować tylko rozwiązywać problem kształcenia zawodowego i zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Wiele problemów społecznych i ekonomicznych wynika z sytuacji demograficznej, która kształtuje się wskutek przebiegu obiektywnych zjawisk i procesów, a jej skutki przejawiają się we wszystkich wymiarach polityki społecznej i gospodarczej.

W Rządowej Radzie Ludnościowej zagadnienia migracji stanowiły bardzo ważny temat badań. Przez wiele lat dyskutowano o polityce migracyjnej, gdyż kształtująca się sytuacja demograficzna wskazywała, że obfite zasoby pracy

w Polsce wkrótce się skończą i należy sięgać po ludzi, którzy zafunkcjonują na rynku pracy. Kolejne rządy RP domagały się od państw UE otwarcia rynków pracy dla Polaków. Rynki pracy najpierw otworzyli Anglicy, potem Szwedzi, Irlandczycy, a na końcu Niemcy, którzy po długiej dyskusji w 2015 roku zgodzili się na pracę Polaków. Możemy pokazać na podstawie przebiegu procesów i zjawisk demograficznych, jakie problemy wymagają systemowego długofalowego rozwiązywania. Do nich należy z całą pewnością migracja. Wielką wagę do zagadnień demograficznych przywiązywano w czasach II RP, prowadząc badania i prace, tworząc przepisy prawne, powołując instytucje. W Polsce w okresie transformacji „zapomnieliśmy” o tym, że największym bogactwem Polski jest młode, dobrze wykształcone pokolenie. Polityka społeczna i gospodarcza doprowadziła do stanu, że pokolenie urodzone w okresie II wyżu demograficznego w znacznej części wyjechało „za chlebem”.

Pracodawcy polscy nie chcą przyjąć do wiadomości, że sytuacja demograficzna Polski zmieniła się zasadniczo, że czas obfitości tanich pracowników minął bezpowrotnie. Nie chcą wiedzieć, że wykształcenie pracownika i wyposażenie go w kwalifikacje dużo kosztuje. Wciąż domagają się od rządu obfitego zasobu tanich dobrze wykwalifikowanych pracowników. Ciągłe mówią, że przychodzą absolwenci ze studiów, ze szkoły zawodowej, którzy nie są przygotowani do pracy na konkretnych stanowiskach. Nie chcą przyjąć do wiadomości, że muszą ponosić koszty praktycznego przygotowania młodego pracownika, bo żadna szkoła tego za nich nie zrobi. Pracodawcy, mówił o tym Prof. Zenon Wiśniewski, nie zdają sobie sprawy, że najważniejszym dobrem, jakim obracają, są wykwalifikowane kadry, a kwalifikacje tych kadr drogo kosztują. Młodych ludzi nie powinno się zatrudniać na roczne płatne staże do byle jakiej pracy. Nowoczesne przedsiębiorstwa powinny pozyskiwać najlepszych absolwentów i szkolić ich na miarę potrzeb i kwalifikacji. Pracodawcy powinni kontraktować potrzebnych im specjalistów już w czasie studiów i dopłacić do ich bardzo drogiego wykształcenia. Jeżeli pracodawcy w Polsce nie uświadomią sobie, że obfitość zasobów pracy już nie wróci, to będziemy dalej mówić o tym, że Uniwersytet nie nauczył swoich absolwentów wypełniać arkuszy kalkulacyjnych.

Związki zawodowe w II RP prowadziły najlepsze badania dotyczące zatrudnienia, wynagrodzeń i warunków pracy, jak na przykład Związek Zawodowy Kolejarzy. Dziś związkowcy nie prowadzą badań, analiz, nie mają wiedzy o postulatach, które powinni kierować do rządu i parlamentu. Ważnym problemem jest regulowanie lokalnych rynków pracy i przeprowadzenia reformy wszystkich instytucji rynku pracy. Żywiłowe regulowanie lokalnych rynków pracy prowadzi do ściągania pracowników z peryferii województw do dużych ośrodków miejskich, co jest po prostu szkodliwe i nie rozwiązuje problemów.

Bardzo dziękuję wszystkim Państwu za uczestnictwo w Konferencji.



ANEKS



DEMOGRAFICZNE I SYSTEMOWE UWARUNKOWANIA POLITYKI ZATRUDNIENIA

Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 19 czerwca 2018 r.



Honorowy patronat
Prezesa Rady Ministrów
Mateusza Morawieckiego

PROGRAM

8.30 – Rejestracja uczestników

9.30 – Otwarcie konferencji

10.00 -11.50

Sesja I. *Diagnoza sytuacji na polskim rynku pracy*

Przewodnicząca: *Prof. dr hab. Józefina Hryniewicz*

Aktywność ekonomiczna ludności Polski na tle krajów UE – aktualny stan, podstawowe tendencje oraz zróżnicowanie wg głównych cech strukturalnych –
Dr Agnieszka Zgierska (GUS)

Uwarunkowania aktywności zawodowej:

kobiet - *Prof. dr hab. Urszula Sztandar-Sztanderska (UW)*

młodzieży - *Prof. dr hab. Ewa Giernanowska (UW)*

niepełnosprawnych - *Prof. dr hab. Anna Wilmowska-Pietruszyńska (Uniwersytet Rzeszowski)*

Potencjalne zasoby pracy: reemigranci, obcokrajowcy, bezrobotni oraz bierni zawodowo - *Dr Wiesława Gieraciżyk (GUS, UMK)*

Potencjalne zasoby pracy - wnioski na podstawie analizy przepływów na rynku prac –
Dr Paweł Strzelecki (SGH)

Aktualna polityka rynku pracy w Polsce – czy potrzebne zmiany?

Prof. dr hab. Zenon Wiśniewski (UMK, PAN)

11.50 – 12.15 Dyskusja

12.15 – 12.50 Przerwa

Sesja II. *Debata: Zasoby pracy dla gospodarki – wyzwania polskiego rynku pracy.*

Moderator: Prof. dr hab. Janusz Witkowski

Paneliści: Przedstawiciele Sejmu, rządu, samorządów, instytucji i społeczności lokalnych.

Tematyka debaty:

Demograficzne uwarunkowania przyszłej sytuacji na polskim rynku pracy.

Podaż pracy czy popyt na pracę – główne wyzwania.

Zatrudnienie cudzoziemców – szansa czy konieczność.

Warunki zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych – rehabilitacja kompleksowa i inne działania polityki zatrudnienia.

Młdzież na rynku pracy – jak zwiększyć aktywność zawodową i liczbę pracujących?

Barriere aktywności zawodowej kobiet.

Aktywizacja zawodowa emerytów – jak zachęcić do pozostania w pracy i powrotu na rynek pracy.

Działania samorządu terytorialnego wspierające rynek pracy.

Czy potrzebne są nowe wymiary polityki rynku pracy – przebudowane zadania urzędów pracy, wzmocniona rola instytucji wspierających rynek pracy, działania na rzecz elastyczności zatrudnienia, włączenie pracy nierejestrowanej do zatrudnienia oficjalnego i inne.

14.30 – 15.00 Dyskusja

15.00 – 15.30 Zakończenie: *Prof. dr hab. Józefina Hryniewicz*
