



**Wsparcie dla tworzenia  
miejsc pracy  
na poziomie lokalnym**

# **Wsparcie dla tworzenia miejsc pracy na poziomie lokalnym**

**Wydawca:**

Ministerstwo Rozwoju

Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa

tel. (+48 22) 273 80 50

faks (+48 22) 273 89 19

[www.mr.gov.pl](http://www.mr.gov.pl)

[www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl)

ISBN 978-83-7610-599-4

Egzemplarz bezpłatny



# SPIS TREŚCI

<b>SŁOWO WSTĘPNE</b> .....	<b>2</b>
<b>PRZEDMOWA</b> .....	<b>5</b>
<b>UWAGI DLA CZYTELNIKA</b> .....	<b>7</b>
Panel dotyczący tworzenia nowych miejsc pracy na szczeblu lokalnym .....	7
Podejście przyjęte dla Polski .....	8
<b>SKRÓTY I AKRONIMY</b> .....	<b>9</b>
<b>STRESZCZENIE</b> .....	<b>10</b>
Główne wnioski i zalecenia .....	10
Lepsze dostosowywanie programów i polityk publicznych do lokalnego rozwoju gospodarczego .....	10
<b>ROZDZIAŁ 1. KONTEKST POLITYCZNY DLA ZATRUDNIENIA I UMIEJĘTNOŚCI W POLSCE</b> .....	<b>12</b>
Trendy gospodarcze i trendy na rynku pracy .....	12
Przegląd polityk i programów zatrudnienia .....	13
Przegląd polityk kształcenia i szkolenia zawodowego .....	16
Wstępne kształcenie i szkolenie zawodowe .....	17
Kształcenie i szkolenie zawodowe dla osób dorosłych .....	17
Przegląd polityki rozwoju gospodarczego .....	18
Bibliografia .....	18
<b>ROZDZIAŁ 2. PRZEDSTAWIENIE REGIONÓW POLSKI OBJĘTYCH STUDIUM PRZYPADKU</b> .....	<b>22</b>
Przedstawienie podregionów poznańskiego i radomskiego .....	22
Lokalny rynek pracy .....	22
Poziomy edukacji .....	24
Wzorce dojeżdżania do pracy .....	25
Zatrudnienie, szkolenia i usługi edukacyjne w regionach objętych studium przypadku .....	26
Równowaga między popytą umiejętności i popytem na szczeblu regionalnym .....	27
Bibliografia .....	29
<b>ROZDZIAŁ 3. USTALENIA PANELU DOTYCZĄCEGO TWORZENIA LOKALNYCH MIEJSC PRACY W POLSCE</b> .....	<b>30</b>
<b>Obszar tematyczny 1: Lepsze dostosowanie polityk i programów do lokalnego rozwoju     gospodarczego</b> .....	<b>31</b>
Elastyczność w realizacji polityk zatrudnienia i kształcenia zawodowego .....	31
Zdolności w zakresie zatrudnienia i w sektorze kształcenia i szkolenia zawodowego .....	37
Koordynacja i integracja polityk oraz współpraca z innymi sektorami .....	40
Tworzenie polityk oparte na wiedzy .....	44
<b>Obszar tematyczny 2: Tworzenie wartości dodanej poprzez rozwój umiejętności</b> .....	<b>47</b>
Elastyczne szkolenia dostępne dla wszystkich osób w szerokiej gamie sektorów .....	47
Współpraca z pracodawcami nad programem kształcenia .....	54
Dobór pracowników do miejsc pracy i ułatwianie progresji .....	56
Wspólne podejście do umiejętności .....	58

<b>Obszar tematyczny 3: Ukierunkowanie polityk publicznych na lokalne sektory zatrudnienia i inwestycje w wysokiej jakości miejsca pracy</b> .....	<b>59</b>
Istotność zapewnienia odpowiednich lokalnych sektorów zatrudnienia oraz trendy i wyzwania na świecie .....	59
Praca z pracodawcami nad wykorzystywaniem umiejętności i wydajnością .....	61
Promowanie umiejętności w zakresie przedsiębiorczości .....	63
Rozwój gospodarczy promuje dobrej jakości miejsca pracy dla mieszkańców lokalnych miejscowości .....	64
<b>Obszar tematyczny 4: Strategie uwzględniające włączenie społeczne</b> .....	<b>66</b>
Zatrudnienie i programy szkoleniowe ukierunkowane są na lokalne grupy narażone na wyłączenie społeczne .....	66
Polityki przyjazne dla opieki nad dziećmi i życia rodzinnego wspierające udział kobiet w zatrudnieniu .....	70
Bezrobocie wśród młodzieży .....	71
Otwarta polityka imigracyjna .....	72
<b>Bibliografia</b> .....	<b>73</b>

#### **ROZDZIAŁ 4. W KIERUNKU PLANU DZIAŁAŃ NA RZECZ ZATRUDNIENIA W POLSCE: ZALECENIA I NAJLEPSZE PRAKTYKI** .....

**77**

<b>Lepsze dostosowywanie programów i polityk publicznych do lokalnego rozwoju gospodarczego</b> .....	<b>78</b>
<b>Zwiększanie wartości dodanej przez umiejętności</b> .....	<b>82</b>
<b>Ukierunkowanie polityk publicznych na sektory gospodarki lokalnej i inwestowanie w wysokiej jakości miejsca pracy</b> .....	<b>85</b>
<b>Sprzyjanie integracji społecznej</b> .....	<b>89</b>

#### **ZAŁĄCZNIK A. WYNIKI BADANIA PRZEPROWADZONEGO W POWIATOWYCH URZĘDACH PRACY** . . . .

**93**

<b>Sekcja 1. Współpraca na poziomie lokalnym</b> .....	<b>93</b>
<b>Sekcja 2. Współpraca z pracodawcami</b> .....	<b>93</b>
<b>Sekcja 3. Docieranie do grup społecznych w najtrudniejszej sytuacji</b> .....	<b>94</b>
<b>Sekcja 4. Dostosowywanie programów do potrzeb regionalnych i lokalnych</b> .....	<b>94</b>

#### **WYKAZ RYSUNKÓW** .....

**96**

#### **WYKAZ TABEL** .....

**97**

#### **WYKAZ RAMEK** .....

**97**

## PRZEDMOWA

W 2016 r. przypada 20. rocznica członkostwa Polski w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Miniony okres odznaczał się imponującym tempem wzrostu gospodarczego i rosnącego dobrobytu. Polska należy do nielicznych państw członkowskich OECD, które w okresie kryzysu finansowego utrzymały dodatnią stopę wzrostu gospodarczego. Pomimo, że po gwałtownym spadku w latach 2012–2013 tempo wzrostu gospodarczego zaczęło ponownie wzrastać, niski poziom zatrudnienia w Polsce nadal ogranicza perspektywy rozwoju gospodarczego w przyszłości. Podobnie jak pozostałe państwa członkowskie OECD, Polska boryka się z problemem związanym z niewystarczającą liczbą nowych miejsc pracy i miejsc pracy odpowiedniej jakości, pozwalających na osiągnięcie szybkiego i trwałego wzrostu gospodarczego

Badania prowadzone w ostatnich latach w ramach Programu LEED-OECD w następujących obszarach: *Projektowanie lokalnych strategii umiejętności, Rozwój elastyczności i odpowiedzialności w lokalnych służbach zatrudnienia, Przetłumaczenie silosów polityk publicznych, Wykorzystanie szkoleń i technik rozwoju umiejętności w MŚP, Umiejętności dla konkurencyjności* wykazały, że lokalne strategie stymulowania umiejętności i tworzenia nowych miejsc pracy wymagają zaangażowania wielu różnych instytucji w obszarach: zatrudnienie, szkolenia, rozwój gospodarczy i podnoszenie dobrobytu społecznego. Ważnymi partnerami w procesie zapewniania odpowiednich programów edukacyjnych i szkoleń, pozwalających na zdobycie umiejętności poszukiwanych na rynku pracy teraz i w przyszłości, są również pracodawcy, związki zawodowe i organizacje pozarządowe.

Przeglądy OECD dotyczące tworzenia miejsc pracy na szczeblu lokalnym zawierają praktyczne i oparte na danych rekomendacje dotyczące najlepszych i najskuteczniejszych sposobów wspierania zatrudnienia i rozwoju gospodarek lokalnych. Niniejszy raport przygotowany został na podstawie analizy danych na poziomie regionów oraz konsultacji prowadzonych na szczeblu krajowym i z lokalnymi interesariuszami w obu regionach objętych studium przypadku. Stanowi ramy porównawcze służące zrozumieniu roli szczebla lokalnego w tworzeniu większej liczby i wyższej jakości miejsc pracy. Raport ten może pomóc osobom i podmiotom odpowiedzialnym za tworzenie polityk publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w Polsce przy budowaniu efektywnych i trwałych partnerstw na szczeblu lokalnym, które pozwolą lepiej powiązać ze sobą podejmowane działania i – w rezultacie – osiągnąć lepsze wyniki. Działania podejmowane w ramach skoordynowanych polityk publicznych przyczynią się do lepszego wspierania pracowników w znalezieniu odpowiednich miejsc pracy, stymulując jednocześnie wzrost przedsiębiorczości i produktywności, co z kolei pozwoli na podniesienie jakości życia i dobrobytu wśród społeczności lokalnych oraz w skali całego kraju.

Chciałbym serdecznie podziękować Ministerstwu Rozwoju za aktywny udział i wsparcie badania, a także Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej za ich wkład.

Mari Kiviniemi  
Zastępca Sekretarza Generalnego Organizacji Współpracy Gospodarczej  
i Rozwoju

## SŁOWO WSTĘPNE

Niniejszy przegląd przeprowadzono w ramach Programu Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia (LEED) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) jako część projektu realizowanego we współpracy z Ministerstwem Rozwoju i przy wsparciu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Projekt ten stanowi komponent programu LEED-OECD realizowanego pod kierownictwem Sylvaina Giguère'a.

Głównymi autorami opracowania są: Piotr Stronkowski (niezależny konsultant), Anna Rubin (analityk ds. polityk publicznych, OECD) i Jonathan Barr (analityk ds. polityk publicznych, OECD). Autorzy pragną wyrazić podziękowania dla Michela Meghnagiego, Angellii Attrey i Pierre'a Georgina za ich wład w analizę danych, a także François Iglesiasowi, Barbarze Cachovej i pozostałym kolegom biorącym udział w Programie Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia (LEED) OECD za ich wsparcie przy realizacji projektu.

Autorzy pragną także podziękować prof. Stevowi Johnsonowi (Uniwersytet w Hull) za wzięcie udziału w wizycie studyjnej, a także Joannie Obarymskiej-Dzierzgwa, Przemysławowi Hermanowi (Ministerstwo Rozwoju) i Ewie Rasteńskiej (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) za udział w projekcie.

Specjalne podziękowania należą się także przedstawicielom władz krajowych i lokalnych, którzy uczestniczyli w wywiadach i debatach w ramach projektu, przedstawiali dokumenty i wnosili niezwykle konstruktywne uwagi podczas przygotowywania raportu.

## UWAGI DLA CZYTELNIKA

Projekt *Local Job Creation (Wsparcie dla tworzenia lokalnych miejsc pracy)* obejmuje przeglądy sytuacji w następujących krajach: Australii, Belgii (Flandrii), Kanadzie, Republice Czeskiej, Francji, Irlandii, Izraelu, we Włoszech (regionie autonomicznym Trydencie), w Korei, Polsce, Słowenii, Szwecji, Turcji, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych (w stanach Kalifornia i Michigan). W ramce 1 przedstawiono podstawowe etapy realizowanych przeglądów.

### Ramka 1. Podsumowanie metodologii projektu dotyczącego tworzenia nowych miejsc pracy na szczeblu lokalnym w ramach programu LEED-OECD

- Analiza dostępnych danych służąca zrozumieniu kluczowych wyzwań związanych z rynkiem pracy w danym kraju, w kontekście ożywienia gospodarczego i zastosowanie narzędzia diagnostycznego LEED-OECD, mająca na celu ocenę równowagi pomiędzy popytą a popytem na umiejętności na szczeblu lokalnym.
- Mapowanie obowiązujących krajowych ram polityk publicznych w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy na szczeblu lokalnym.
- Zastosowanie panelu dotyczącego tworzenia nowych miejsc pracy na szczeblu lokalnym, opracowanego w ramach programu LEED-OECD (Froy i in., 2010), w celu identyfikacji mocnych i słabych stron lokalnych organów zatrudnienia i organizacji szkoleniowych w podejmowanych przez nie działaniach zmierzających do tworzenia nowych miejsc pracy.
- Rozesłanie kwestionariuszy do lokalnych urzędów pracy (Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce) w formie elektronicznej, w celu zebrania informacji na temat sposobów w jaki współpracują z pozostałymi interesariuszami, w ramach realizacji działań służących tworzeniu nowych miejsc pracy na szczeblu lokalnym.
- Przeprowadzenie wizyty studyjnej OECD, podczas której odbyło się szereg debat i dyskusji z różnymi interesariuszami na szczeblu lokalnym i krajowym, których celem było omówienie wyników oraz dopracowanie wniosków i rekomendacji.
- Przyczynienie się do rozwoju polityk publicznych w Polsce, poprzez zaproponowanie przykładowych rozwiązań, które mogą zostać wdrożone w Polsce w różnych obszarach polityk publicznych w celu przełamania dotychczas istniejących barier. Zaprezentowane rozwiązania to przykłady dobrych praktyk z pozostałych państw członkowskich OECD.

Choć w centrum zainteresowania podmiotów odpowiedzialnych za tworzenie polityk publicznych pozostaje dążenie do wyjścia z kryzysu ekonomicznego, istnieje potrzeba podjęcia zarówno krótko- jak i długoterminowych działań w celu zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Podejmując tę kwestię, w ramach programu LEED-OECD opracowano zestaw obszarów tematycznych, na których lokalni interesariusze, agencje zatrudnienia i organizacje szkoleniowe mogą skoncentrować swoje działania. Obejmują one:

1. **Lepsze dostosowywanie programów i polityk publicznych do wyzwań i możliwości lokalnego rozwoju gospodarczego;**
2. **Zwiększanie wartości dodanej poprzez umiejętności.** Tworzenie elastycznej siły roboczej oraz wspieranie rozwoju kariery zawodowej i poszerzania umiejętności;
3. **Ukierunkowanie polityk publicznych na sektory gospodarki lokalnej i inwestowanie w wysokiej jakości miejsca pracy,** w tym ukierunkowanie edukacji i szkoleń na rozwijające się sektory gospodarki lokalnej i reagowanie na trendy światowe, współpraca z pracodawcami w zakresie wykorzystywania umiejętności i produktywności;
4. **Sprzyjanie włączeniu społecznemu,** które ma na celu zapewnienie, że wszyscy obecni i potencjalni pracownicy należący do zasobów siły roboczej będą przyczyniać się do przyszłego rozwoju gospodarczego.

## PANEL DOTYCZĄCY TWORZENIA NOWYCH MIEJSC PRACY NA SZCZEBLU LOKALNYM

W ramach projektu wykorzystano wcześniejsze badania programu LEED w celu opracowania zestawu najważniejszych dobrych praktyk w każdym z obszarów tematycznych. Zestaw ten ma służyć ocenie praktyk lokalnych przy wykorzystaniu panelu dotyczącego tworzenia nowych miejsc pracy na poziomie lokalnym (ramka 2). Panel ten umożliwi podmiotom odpowiedzialnym za tworzenie polityk publicznych na szczeblu krajowym i lokalnym uzyskanie bardziej wiarygodnego przeglądu mocnych i słabych stron obecnych polityk i jednocześnie pozwala na lepsze ustalanie priorytetów w zakresie przyszłych działań i zasobów. Każdemu z czterech obszarów priorytetowych przypisuje się wagę od 1 (niska) do 5 (wysoka) w zależności od mocnych i słabych stron polityk lokalnych, w oparciu o najlepsze praktyki zidentyfikowane w pozostałych państwach członkowskich OECD.



## Ramka 2. Panel dotyczący tworzenia nowych miejsc pracy na szczeblu lokalnym

### Lepsze dostosowywanie programów i polityk publicznych do lokalnego rozwoju gospodarczego

- 1.1. Elastyczność w tworzeniu polityki zatrudnienia i szkoleń zawodowych
- 1.2. Zdolności w obszarze zatrudnienia oraz kształcenia i szkolenia zawodowego
- 1.3. Koordynacja i integracja polityk publicznych oraz współpraca z pozostałymi sektorami
- 1.4. Tworzenie polityk publicznych w oparciu o dane

### Zwiększanie wartości dodanej przez umiejętności

- 2.1. Elastyczne szkolenia dostępne dla wszystkich w szerokiej gamie sektorów
- 2.2. Współpraca z pracodawcami w zakresie szkoleń
- 2.3. Poszukiwanie osób odpowiadających danemu profilowi stanowiska pracy i ułatwianie rozwoju kariery
- 2.4. Wspólne podejście do umiejętności

### Ukierunkowanie polityk publicznych na sektory gospodarki lokalnej i inwestowanie w wysokiej jakości miejsca pracy

- 3.1. Dostosowanie polityk publicznych do istotnych na szczeblu lokalnym sektorów zatrudnienia oraz globalnych trendów i wyzwań
- 3.2. Współpraca z pracodawcami w zakresie wykorzystania umiejętności i produktywności
- 3.3. Promocja umiejętności dla przedsiębiorczości
- 3.4. Promocja miejsc pracy wysokiej jakości poprzez rozwój gospodarczy na szczeblu lokalnym

### Sprzysianie integracji społecznej

- 4.1. Programy zatrudnienia i szkoleń adresowane do lokalnych grup „zagrożonych wykluczeniem społecznym”
- 4.2. Polityki publiczne wspierające zatrudnienie kobiet poprzez działania służące zapewnieniu opieki na dziećmi i ukierunkowane na pomoc rodzinie
- 4.3. Realizacją działań służących zmniejszeniu poziomu bezrobocia wśród osób młodych
- 4.4. Otwartość na imigrację

## PODEJŚCIE PRZYJĘTE DLA POLSKI

Badaniem objęto szereg instytucji i organów zaangażowanych w rozwój siły roboczej i umiejętności w Polsce. Przeprowadzono dogłębną analizę w oparciu o przegląd dokumentów i wywiady z głównymi interesariuszami, która miała na celu przeanalizowanie działań związanych z zatrudnieniem i rozwojem gospodarczym, podejmowanych na szczeblu lokalnym w dwóch regionach geograficznych:

- podregionie radomskim,
- podregionie poznańskim.

W obu podregionach objętych badaniem przeprowadzono wywiady z wieloma interesariuszami. Do kierowników Powiatowych Urzędów Pracy przesłano formularze w formie elektronicznej i poproszono ich o udzielenie informacji na temat sposobu zarządzania urzędami, ich zdolności i podejmowanych przez nie działań. Badanie ankietowe przeprowadzono latem 2015 r., wyniki oparto na 208 ważnych odpowiedziach (załącznik A). W lipcu 2015 r. w obu analizowanych regionach oraz na szczeblu krajowym przeprowadzono debaty, podczas których zostały omówione wyniki i zalecenia. W spotkaniach tych wzięli udział przedstawiciele urzędów działających w obszarze zatrudnienia, rozwoju gospodarczego i szkoleń, pracodawcy, a także przedstawiciele wspólnot lokalnych i organizacji ds. rozwoju społecznego.

## BIBLIOGRAFIA

Froy F., Giguère S., Travkina E., *Local Job Creation: Project Methodology (Tworzenie miejsc pracy na szczeblu lokalnym: metodologia projektu)*, Program Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia (LEED) OECD, OECD, Paryż 2010, [http://www.oecd.org/cfe/leed/Local%20Job%20Creation%20Methodology\\_27%20February.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/Local%20Job%20Creation%20Methodology_27%20February.pdf).

## SKRÓTY I AKRONIMY

EFS	Europejski Fundusz Społeczny
Gmina	Jednostka samorządu terytorialnego I stopnia
IVET	Wstępne kształcenie i szkolenie zawodowe
KKZ	Kwalifikacyjny kurs zawodowy
LEED	Program Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia OECD
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
KRK	Krajowe ramy kwalifikacji
MPIPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MRPIPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
PAI	Program Aktywizacja i Integracja
PSZ	Publiczne służby zatrudnienia
Powiat	Jednostka samorządu terytorialnego II stopnia
PRK	Polska Rama Kwalifikacji
SSE	Specjalna strefa ekonomiczna
KSZ	Kształcenie i szkolenie zawodowe
Województwo	Jednostka samorządu terytorialnego III stopnia
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

# STRESZCZENIE

Od 2000 r. Polska stopniowo dogania państwa członkowskie UE-15 pod względem PKB per capita i należy do nielicznych państw członkowskich OECD, które utrzymały dodatnią stopę wzrostu gospodarczego w okresie kryzysu finansowego. W latach 2012–2013 doszło jednak do istotnego spowolnienia wzrostu gospodarczego, a problem zatrudnienia pozostaje wciąż główną słabością strukturalną. Polska ma wyjątkowo niską stopę zatrudnienia i wypada słabo w porównaniu do innych państw członkowskich OECD pod względem jakości miejsc pracy, w tym wynagradzania pracowników i ogólnego bezpieczeństwa zatrudnienia.

W ramach Programu Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia OECD (LEED) przeprowadzono przeglądy systemów tworzenia miejsc pracy na poziomie lokalnym w formie międzynarodowego badania porównawczego, którego celem było określenie wpływu lokalnej polityki rynku pracy na podnoszenie jakości miejsc pracy i produktywności. Aby pomóc Polsce w podjęciu wyzwań, przed którymi stoi, przegląd obejmował analizę sposobu działania szeregu instytucji i organów zaangażowanych w realizację polityk publicznych z obszaru zatrudnienia i podnoszenia umiejętności. W celu dokonania oceny wdrażania i zdolności do dostarczania usług, oprócz przeglądu polityk publicznych w pierwszej połowie 2016 r. przeprowadzono szczegółowe badania w dwóch polskich podregionach, tj. w mieście Poznaniu i podregionie radomskim.

Zasadniczo z badania wynika, że chociaż w Polsce dostępnych jest wiele niezbędnych mechanizmów pozwalających organom lokalnym na dostosowanie polityk publicznych do potrzeb lokalnych, mechanizmy te są często osłabiane przez niską produktywność i brak silnych „pośredników” łączących organy publiczne z pracodawcami, które pozwoliłyby na tworzenie partnerstw służących osiągnięciu lepszych wyników w obszarze zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy. Można jednak znaleźć pozytywne przykłady udanego pokonania tych barier przez interesariuszy, a takie inicjatywy jak Krajowy Fundusz Szkoleniowy i tworzenie rad sektorowych wróży dobrze na przyszłość. Na podstawie przeprowadzonej analizy sformułowane zostały wnioski i zalecenia, które mają wspomóc realizację i rozszerzenie reform rynku pracy w Polsce, a ich głównym przesłaniem jest wzmocnienie roli władz lokalnych w procesie tworzenia nowych miejsc pracy.

## GŁÓWNE WNIOSKI I ZALECENIA

### LEPSZE DOSTOSOWYWANIE PROGRAMÓW I POLITYK PUBLICZNYCH DO LOKALNEGO ROZWOJU GOSPODARCZEGO

#### 1) Lepsze dostosowywanie programów i polityk publicznych do potrzeb lokalnego rozwoju gospodarczego

- **Instytucje lokalne powinny uważnie śledzić prowadzone na szczeblu centralnym reformy publicznych służb zatrudnienia i odpowiednio dostosowywać je do potrzeb danego regionu.** Szczególną uwagę należy zwrócić na nowy system zarządzania wynikami. Konieczne jest ograniczenie przypadków tzw. „naciągania” systemu (np. przez potencjalny „creaming” uczestników programów aktywizacyjnych) oraz dostosowywania i interpretowania osiągniętych wyników w zależności do lokalnych uwarunkowań i priorytetów.
- **Należy wzmocnić na szczeblu lokalnym koordynację realizowanych programów i polityk publicznych dotyczących zatrudnienia i rozwoju umiejętności.** Obecnie do pewnego stopnia zadanie to wypełniają powiatowe rady zatrudnienia, ale często brakuje uczestniczącym w nich instytucjom i ludziom odpowiednich umiejętności, strategicznego umiejscowienia, a także uprawnień ustawowych, które pozwoliłyby im skutecznie łączyć działania i kierować lokalnymi instytucjami.
- **Konieczne jest zwiększanie dostępu do danych i nauczenie się lepszego z nich korzystania przez instytucje lokalne.** Wiąże się to z ogólnym wzmocnieniem na szczeblu lokalnym „kultury ewaluacji”, czyli podnoszeniem jakości prowadzonych badań, a także umiejętnym wykorzystywaniem ich wyników. Nacisk powinien zostać położony na wzmocnienie potencjału i poprawę metodologii wykorzystanej przez regionalne obserwatoria rynku pracy. W badaniach skuteczności programów rynku pracy powinny być brane pod uwagę wyniki długoterminowe. Instytucje powinny również w większym stopniu korzystać z danych udostępnianych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS).

## 2) Zwiększanie wartości dodanej przez umiejętności

- **Instytucje lokalne powinny w bardziej elastyczny sposób dostosowywać system kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy, w tym przede wszystkim bardziej angażować pracodawców w jego realizację.** Przeprowadzone badanie ujawniło ewidentne braki w systemie kształcenia zawodowego, wynikające z jego niedostosowania do potrzeb lokalnego rynku pracy. Konieczne jest zwiększanie zaangażowania pracodawców w realizację kształcenia zawodowego zarówno na poziomie strategicznym, poprzez włączanie ich w proces podejmowania decyzji, jak i poprzez codzienną współpracę poprzez realizację m.in. praktyk i staży.
- **Rozszerzanie oferty szkoleń dotyczących umiejętności podstawowych.** Pomimo wyraźnej potrzeby podniesienia w Polsce poziomu umiejętności podstawowych (np. rozumienia tekstu, liczenia, komunikacji), istnieje stosunkowo mało programów oferujących szkolenia w tym obszarze. System kształcenia i szkolenia zawodowego oraz instytucje szkoleniowe muszą w większym stopniu skoncentrować się na realizacji działań służących poprawie podstawowych i ogólnych umiejętności. Działaniom tym powinny towarzyszyć szkolenia wyrównawcze przeznaczone dla osób znajdujących się poza systemem edukacji i szkoleń.

## 3) Ukierunkowanie polityk publicznych na sektory gospodarki lokalnej i inwestowanie w miejsca pracy wysokiej jakości

- **Zwiększenie wykorzystywania umiejętności pracowników przez pracodawców oraz poprawa organizacji pracy.** W ostatnim czasie większy nacisk był kładziony na zagadnienia związane z podnoszeniem jakości miejsc pracy, niż na umiejętne wykorzystanie umiejętności zatrudnionych pracowników. W tym zakresie instytucje sektora publicznego powinny w większym stopniu korzystać z takich instrumentów, jak np. Krajowy Fundusz Szkoleniowy, mogący przyczynić się do zacieśniania współpracy z pracodawcami w zakresie wykorzystywania umiejętności pracowników.
- **Promowanie rozwoju gospodarczego sprzyjającego powszechnej integracji społecznej i tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy, w tym przez bardziej strategiczne wykorzystanie zamówień publicznych.** Większą uwagę należy zwrócić na jakość miejsc pracy tworzonych w ramach działań pobudzających wzrost gospodarczy, a nie jedynie na ich liczbę. Władze lokalne powinny w większym stopniu stosować klauzule społeczne w ramach procesu zamówień publicznych, co przyczyni się do promowania jakości miejsc pracy i integracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na rynku pracy.
- **Zapewnienie dostępu do odpowiedniego doradztwa i informacji dla osób młodych i dorosłych na temat dostępnych ścieżek kariery w oparciu o ocenę lokalnego rynku pracy.** Większość uczestników badania wyraziło opinię, że dostępne obecnie doradztwo zawodowe dla osób młodych i osób dorosłych jest nieodpowiednie. Konieczne jest zatem zapewnienie wysokiej jakości doradztwa zawodowego opartego na wyspecjalizowanych i kompetentnych pracownikach posiadających dostęp do najbardziej aktualnych informacji na temat krajowego i lokalnego rynku pracy.

## 4) Wzmacnianie integracji społecznej

- **Szybkie wypełnienie luki dotyczącej braku usług realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia dla osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy.** Jednym z elementów reformy publicznych służb zatrudnienia, sprzyjającym bardziej strategicznemu wykorzystaniu zasobów, było wprowadzenie mechanizmu profilowania pomocy dla osób bezrobotnych. Jednak w praktyce jego skutkiem ubocznym było powstanie luki w dostępności usług dla klientów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (III profil z ustawy). Należy skoncentrować się zatem na szybkim wypełnieniu tej luki.
- **Ułatwienie dostępu do usług opieki nad dziećmi, w szczególności dziećmi w wieku do 3 lat.** Zwiększanie ogólnej dostępności i jakości opieki nad dziećmi zostało uznane przez rząd za zagadnienie priorytetowe. Należy kontynuować działania zmierzające do zwiększenia dostępu do wysokiej jakości przystępnych cenowo usług opieki nad dziećmi.

# ROZDZIAŁ 1

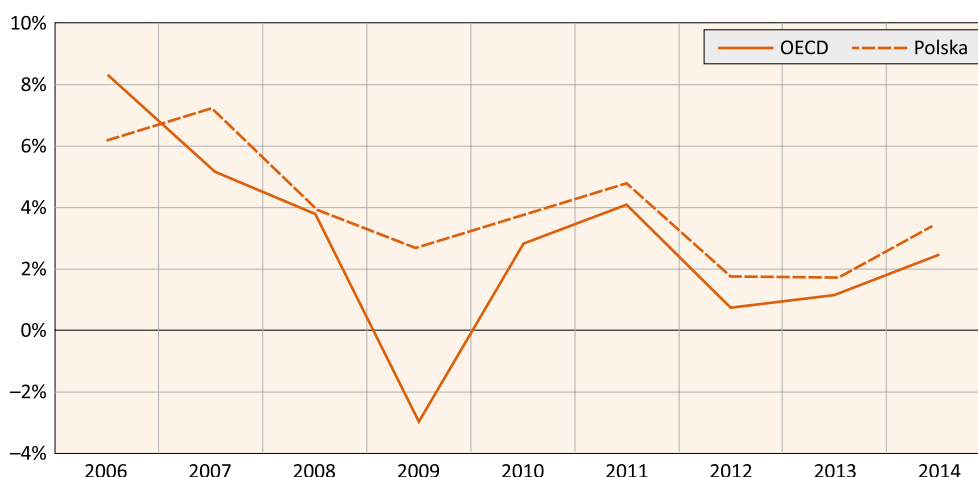
## KONTEKST POLITYCZNY DLA ZATRUDNIENIA I UMIEJĘTNOŚCI W POLSCE

W niniejszym rozdziale dokonano przeglądu systemu zatrudnienia i rozwoju umiejętności w Polsce oraz jego kontekstu gospodarczego. Polska należy do nielicznych państw członkowskich OECD, które utrzymały dodatnią stopę wzrostu gospodarczego w okresie kryzysu finansowego. Mimo że Polska doświadczyła nagłego spowolnienia gospodarczego w 2012 r., to tempo wzrostu gospodarczego utrzymuje się ponownie na dobrym poziomie. W porównaniu do pozostałych państw członkowskich OECD odpowiedzialność za realizację polityki zatrudnienia oraz kształcenia i szkolenia zawodowego jest stosunkowo zdecentralizowana, przy czym w ostatnich latach przeprowadzono istotne reformy w obu tych obszarach.

### TRENDY GOSPODARCZE I TRENDY NA RYNKU PRACY

Od 2000 r. Polska stale dogania państwa członkowskie UE-15 pod względem PKB per capita i należy do nielicznych państw członkowskich OECD, które utrzymały dodatnią stopę wzrostu gospodarczego w okresie kryzysu finansowego. Mimo że w latach 2012-2013 tempo wzrostu gospodarczego istotnie spadło ze względu na szereg czynników (spadek inwestycji publicznych, słaby popyt zewnętrzny, rosnące bezrobocie i konsolidację fiskalną, które spowodowały ograniczenie konsumpcji gospodarstw domowych) (OECD 2014a), tempo wzrostu gospodarczego utrzymuje się ponownie na dobrym poziomie (szacuje się, że w latach 2016-2017 będzie równe 3,5%) (OECD, 2016a).

Rysunek 1.1. Stopa wzrostu PKB w państwach OECD i w Polsce w latach 2007–2014



Źródło: OECD, 2014b, „Aggregate National Accounts: Gross domestic product” (Zagregowane rachunki narodowe: produkt krajowy brutto), OECD National Accounts Statistics (Statystyki Rachunków Narodowych OECD) (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00001-en>

Stopa bezrobocia i stopa zatrudnienia w Polsce kształtują się na bardziej korzystnym poziomie w ostatnich latach, ale w dalszym ciągu rynek pracy boryka się z problemami (OECD, 2016a). W 3. kwartale 2015 (OECD, 2016b) stopa zatrudnienia w Polsce osiągnęła poziom 63% i jest to jeden z najniższych wyników wśród państw członkowskich OECD. Choć stopa bezrobocia w Polsce rosła powoli w latach 2009–2013, to od tamtego czasu zaczęła ponownie spadać. W 3. kwartale 2015 r. stopa bezrobocia w Polsce była równa 7,4%, tj. nieco powyżej średniej OECD (6,7%) (OECD, 2016c).

Szczególnie słabe wyniki są charakterystyczne dla dwóch skrajnych grup wiekowych. Wśród pracowników w wieku od 55 do 64 lat współczynnik aktywności zawodowej był równy 45,6% w 2014 r., podczas gdy średnia w OECD wynosiła 60,5% (OECD, 2016d). W grupie najmłodszych pracowników stopa bezrobocia wzrosła z 20,7% w 2009 r. do 23,9% w 2014 r. Jest ona istotnie wyższa niż średnia OECD, która w 2014 r. była równa 15% (OECD, 2016e). W tym samym roku odnotowano znaczne różnice regionalne pod względem stopy bezrobocia wśród osób młodych, ale nawet najniższa stopa w województwie mazowieckim (17,7%) była wyższa niż średnia OECD w 2014 r. (OECD, 2016f).

Istotne różnice pod względem aktywności zawodowej odnotowano także między kobietami i mężczyznami: w 3. kwartale 2015 r. odsetek osób zatrudnionych wśród mężczyzn był równy 69%, podczas gdy 57% kobiet było aktywnych zawodowo (OECD, 2016a). Za główne przyczyny niskiej aktywności zawodowej kobiet OECD uznało niewłaściwą politykę rodzinną i emerytalną (OECD, 2014a).

Stymulowanie zatrudnienia jest niezwykle istotne, mając na uwadze fakt, że Polska stanie w przyszłości w obliczu spadku liczby ludności. Sytuację demograficzną w Polsce determinuje niski wskaźnik dzietności i szybko starzejące się społeczeństwo. Na zmiany demograficzne ma także wpływ emigracja. Szacuje się, że w 2007 r. 2,3 mln polskich obywateli, tj. 6% całej populacji, przebywało tymczasowo za granicą. W 2004 r. ich liczba była równa 1,0 mln (OECD, 2014a). Co więcej, w porównaniu do pozostałych państw członkowskich OECD Polska przyjmuje bardzo małą liczbę migrantów rocznie, wobec czego nie jest w stanie zrekomensować spadku podaży siły roboczej większą liczbą migrantów.

Blisko co czwarta (22,2%) osoba w Polsce jest zatrudniona w sektorze handlu dystrybucyjnego, napraw, transportowym, hotelowym i spożywczym. Prawie tyle samo osób (18,9%) pracuje w przemyśle, podczas gdy 20,4% jest zatrudnionych w sektorze publicznym (dane z 2014 r.) (OECD, 2014c). Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo generują jedynie 11,4% miejsc pracy, chociaż jest to i tak więcej niż w większości państw członkowskich OECD. W tych czterech sektorach zatrudnionych jest blisko 73% wszystkich zatrudnionych w Polsce.

Spośród państw członkowskich Unii Europejskiej, Polska wyróżnia się największą liczbą zatrudnionych na umowach czasowych, co nie sprzyja produktywności i dobrobytowi (OECD, 2016a). Warto także podkreślić, iż mimo że jest ona trudna do zmierzenia, to prawdopodobnie szara strefa w Polsce jest stosunkowo duża w porównaniu do pozostałych państw członkowskich OECD (Andrews i in., 2011).

Liczba uczniów szkół ponadpodstawowych i wyższych w Polsce stale rośnie. W latach 2005–2013 wskaźnik zdawalności egzaminów końcowych po raz pierwszy w szkołach ponadpodstawowych wzrósł z 41% do 86%, przy czym Polska należy do państw o najwyższej liczbie osób z wykształceniem średnim w OECD (OECD, 2015). Z międzynarodowego badania kompetencji osób dorosłych (PIAAC) wynika jednak, że ocena umiejętności czytania, pisania i liczenia w Polsce jest niska w porównaniu do pozostałych państw uczestniczących w badaniu, chociaż wyniki te mogą istotnie różnić się między pokoleniami z tego względu, że wyniki uzyskiwane w Polsce są zbliżone do średniej dla osób młodych w pozostałych państwach uczestniczących w badaniu (OECD, 2013b).

## PRZEGLĄD POLITYK I PROGRAMÓW ZATRUDNIENIA

Publiczne służby zatrudnienia mają w Polsce długą historię. Po 1989 r. utworzono system publicznych służb zatrudnienia działający na trzech szczeblach operacyjnych: Krajowego Urzędu Pracy, wojewódzkich urzędów pracy i powiatowych urzędów pracy. W 1999 r. nastąpiła decentralizacja publicznych służb zatrudnienia w Polsce. Krajowy Urząd Pracy został zlikwidowany, a część jego kompetencji przejęło Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Powiatowe urzędy pracy stały się częścią samorządu terytorialnego na szczeblu powiatów, a wojewódzkie urzędy pracy stały się częścią administracji wojewódzkiej. W konsekwencji w Polsce istnieją obecnie 3 szczeble publicznych służb zatrudnienia:

- powiatowe urzędy pracy są odpowiedzialne za wypłacanie świadczeń dla osób bezrobotnych i wdrażanie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy,
- wojewódzkie urzędy pracy są odpowiedzialne za przeprowadzanie analiz, planowanie strategiczne i świadczenie usług dla określonych grup,
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jest odpowiedzialne za tworzenie ram prawnych, opracowywanie strategii krajowych, zarządzanie Funduszem Pracy i finansowanie aktywnych polityk rynku pracy.

Te trzy szczeble działają niezależnie, nie istnieją między nimi żadne zależności hierarchiczne. Władze lokalne są odpowiedzialne za finansowanie kosztów operacyjnych powiatowych urzędów pracy, podczas gdy świadczenia dla osób bezrobotnych i działania prowadzone w ramach aktywnej polityki rynku pracy są finansowane z Funduszu Pracy. Fundusz Pracy jest częścią budżetu krajowego, którego alokacją do wojewódzkich urzędów pracy, a następnie powiatowych urzędów pracy, zajmuje się Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Rady Rynku Pracy działają na każdym szczeblu samorządowym, ale odgrywają najczęściej funkcję doradczą, a ich rzeczywisty wpływ na decyzje dotyczące programu i polityki może być różny.

W ramach reformy z 1999 r. powiatowe urzędy pracy zyskały większą autonomię i więcej możliwości koordynowania działań związanych z lokalnym rynkiem pracy, ponieważ władze lokalne na szczeblu powiatowym są także odpowie-

działne za pozostałe obszary polityki rynku pracy (np. edukację ponadpodstawową, w tym o profilu zawodowym, bardziej wyspecjalizowaną pomoc społeczną, w tym wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami). Mimo że celem tej reformy była poprawa koordynacji polityki rynku pracy i pozostałych obszarów polityki na szczeblu lokalnym, nie we wszystkich okręgach władze lokalne skorzystały z tych możliwości. Z badania przeprowadzonego w 2008 r. wynika, że znacząca część władz lokalnych nie angażowała się w rozwiązywanie problemów dotyczących rynku pracy i traktowała publiczne służby zatrudnienia jako oddzielne urzędy, a nie jako istotny element całościowej polityki rozwojowej (MPiPS, 2008).

Publiczne służby zatrudnienia stanęły przed nowymi wyzwaniami związanymi z kryzysem finansowym. Liczba bezrobotnych zaczęła rosnąć. Jednocześnie rząd podjął decyzję o istotnym ograniczeniu funduszy na realizację aktywnej polityki rynku pracy ze względu na ograniczenia fiskalne. Ograniczyło to w pewnym okresie możliwości reagowania publicznych służb zatrudnienia na kryzys na rynku pracy.

W 2012 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) przedstawiło założenia gruntownej reformy publicznych służb zatrudnienia. Podstawowe cele tej reformy zakładały zwiększenie efektywności aktywnych polityk rynku pracy, podniesienie jakości usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia, a także lepsze ukierunkowanie aktywnych polityk rynku pracy. Reforma przeprowadzona w 2014 r. skutkowałą następującymi zmianami:

- **Dystrybucja środków z Funduszu Pracy ma być częściowo uzależniona od skuteczności działania urzędów pracy.** Skuteczność działania urzędów pracy została dodana jako nowa zmienna do algorytmu określającego alokację środków finansowych z Funduszu Pracy.
- Co więcej, pracownicy powiatowych urzędów pracy, których wyniki przekraczają średnią dla wszystkich urzędów pracy, mają otrzymywać nagrody finansowane z Funduszu Pracy. Na ten cel zostanie przeznaczonych do 2% środków finansowych z Funduszu Pracy. Pod uwagę bierze się 3 podstawowe wskaźniki:
  - liczbę doradców pracujących z osobami bezrobotnymi,
  - efektywność – procent osób bezrobotnych uczestniczących w działaniach prowadzonych w ramach aktywnej polityki rynku pracy i/lub zatrudnionych,
  - wydajność – jednostkowy koszt instrumentów aktywnej polityki rynku pracy.
- **Wprowadzono system profilowania pomocy w celu ukierunkowania wsparcia dla osób bezrobotnych.** Środek ten ma ułatwić lepsze ukierunkowanie usług. W tym kontekście warto zauważyć, że duże trudności w Polsce powoduje fakt, że niektóre osoby zarejestrowane jako bezrobotne w rzeczywistości nie są zainteresowane faktyczną pomocą<sup>1</sup>. W publikacji wydanej na potrzeby wewnętrzne MRPiPS szacuje, że takie osoby stanowią 30–40% wszystkich osób zarejestrowanych jako bezrobotne. Według Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej środki przeznaczane przez urzędy pracy na pracę z niewłaściwie określoną grupą docelową są w konsekwencji niewystarczające (MPiPS, 2014). Dlatego wprowadzono trzy profile pomocy, które mają poprawić ukierunkowanie aktywnej polityki rynku pracy. Profile te zostały oparte na dwóch zmiennych: dostępności osób bezrobotnych do pracy i odległości osoby bezrobotnej od rynku pracy:
  - profil pomocy I - osoba zbliżona do rynku pracy i gotowa do powrotu na rynek pracy,
  - profil pomocy II – przeciętna chęć do pracy i przeciętne oddalenie od rynku pracy,
  - profil pomocy III – osoby oddalone od rynku pracy lub niegotowe do podjęcia pracy.Zaklasyfikowani do profilu pomocy I to osoby, które nie potrzebują intensywnego wsparcia i są w stanie rozwiązać swoje problemy samodzielnie lub przy ograniczonym, podstawowym wsparciu. Dlatego wsparcie dla takich osób ogranicza się do pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego i wybranych usług związanych z rynkiem pracy. Ograniczanie wsparcia dla tej grupy zmniejsza negatywny efekt *dead-weight* (udzielanie pomocy osobom, które są w stanie znaleźć nową pracę bez żadnego wsparcia). Osoby zaklasyfikowane do profilu pomocy II to główni klienci urzędów pracy, tj. osoby mające trudności w samodzielnym znalezieniu nowej pracy, ale wystarczająco zmotywowane do zmiany swojej sytuacji. Innymi słowy, usługi i instrumenty rynku pracy są dla nich szczególnie korzystne. Profil pomocy III – osoby oddalone od rynku pracy, które mają poważne i skomplikowane problemy i którym urzędy pracy nie są w stanie pomóc. Osoby takie mogą potrzebować bardziej intensywnego i długoterminowego wsparcia (np. doradztwa i wsparcia). Urzędy pracy mogą nie dysponować odpowiednimi narzędziami i środkami, aby udzielać takim osobom intensywnego i spersonalizowanego wsparcia. Dlatego realizację działań aktywizujących takie osoby

<sup>1</sup> Jednym z powodów może być fakt, że osoby bezrobotne zobowiązane są do zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy, jeżeli chcą otrzymywać zasiłek dla siebie i swoich rodzin. Prowadzi to do sytuacji, w której osoby faktycznie nieposzukujące zatrudnienia lub już zatrudnione na czarno rejestrują się jako bezrobotni, mimo że w rzeczywistości nie zamierzają szukać pracy. Więcej informacji na ten temat w OECD (2014a).

zleca się podmiotom zewnętrznym (agencjom zatrudnienia, ośrodkom pomocy społecznej lub organizacjom pozarządowym), pracującym w ramach nowego instrumentu, tj. Programu Aktywizacja i Integracja (PAI).

- **Zlecenie działań aktywizacyjnych dostawcom zewnętrznym.** Z prawnego punktu widzenia powiatowe urzędy pracy od wielu lat mogą zlecać realizację działań aktywizacyjnych podmiotom zewnętrznym, ale regulacja ta nie była stosowana. Wynika to w pierwszej kolejności z braku zainteresowania po stronie powiatowych urzędów pracy, a także nieatrakcyjnych warunków umownych dla potencjalnych dostawców usług. Znowelizowana ustawa dopuszcza obecnie możliwość zlecenia realizacji działań aktywizacyjnych na szczeblu regionalnym. Wynagrodzenie dla dostawcy jest uzależnione od osiąganych wyników (liczby osób bezrobotnych, które znalazły zatrudnienie i wskaźnika rotacji pracowników).  
Nowe regulacje dotyczące zlecenia usług dostawcom zewnętrznym mają na celu poprawę efektywności działania służb zatrudnienia (w oparciu o założenie, że wyspecjalizowane instytucje są bardziej efektywne w pracy z „najtrudniejszymi” przypadkami), a także wzmacnianie partnerstw regionalnych. Ma to służyć lepszej koordynacji działań na rzecz osób bezrobotnych w regionie.
- **Zmiana organizacji pracy w powiatowych urzędach pracy.** Zmiana zakłada wprowadzenie nowego stanowiska doradcy klienta, który jest odpowiedzialny za zarządzanie całym procesem aktywizacji osoby bezrobotnej. Podobny mechanizm stworzono dla pracodawców przez wprowadzenie stanowiska doradcy klienta instytucjonalnego.
- **Krajowy Fundusz Szkoleniowy.** Fundusz ten jest nowym instrumentem (finansowanym z Funduszu Pracy), który wspiera rozwój umiejętności pracowników. Mikroprzedsiębiorstwa mogą z niego skorzystać na preferencyjnych warunkach (sfinansowanie 100% kosztów szkolenia). W latach 2014–2015 wsparcie z Funduszu kierowano do osób w wieku powyżej 45 lat.
- Nowelizacja ustawy wprowadziła nowe instrumenty rozszerzające zakres usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia.

Na ocenę wyników reformy jest jeszcze zbyt wcześnie, chociaż niektóre elementy są już przedmiotem dyskusji. W dalszej części niniejszego raportu przedstawiono bardziej szczegółową analizę poszczególnych elementów reformy. Warto jednak zauważyć, że najwięcej kontrowersji wzbudza profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych. Mechanizm ten, który został opracowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, istotnie ogranicza autonomię i elastyczność pracowników powiatowych urzędów pracy. Prowadzi to do większej niechęci do zmiany. Kontrowersje dotyczą ponadto profilu pomocy III; mimo że z założenia ośrodki pomocy miały świadczyć usługi dla osób zaklasyfikowanych do tego profilu, większość ośrodków pomocy nie jest zainteresowanych wdrażaniem Programu Aktywizacja i Integracja ze względu na brak środków. W konsekwencji bezrobotni zaklasyfikowani do tego profilu pomocy mają w praktyce ograniczony dostęp do odpowiedniego wsparcia.

Publiczne służby zatrudnienia nie są jedynymi instytucjami w obszarze polityki rynku pracy. Mimo że publiczne służby zatrudnienia odgrywają najważniejszą rolę, pozostałe instytucje są także aktywne w tym obszarze, tj.:

- Ochotnicze Hufce Pracy – organy administracji rządowej, odpowiedzialne za wspieranie nastolatków w wieku powyżej 15 lat i osób bezrobotnych w wieku do 25 lat oraz zapobieganie przerywaniu przez te osoby nauki i popadnięciu przez nie w bezrobocie,
- agencje zatrudnienia – instytucje niepubliczne, odpowiedzialne za rekrutowanie, w tym rekrutowanie do pracy za granicą, poradnictwo zawodowe, doradztwo i zatrudnienie tymczasowe,
- instytucje szkoleniowe – instytucje prowadzące szkolenia i programy edukacyjne (działające poza formalnym systemem szkolnictwa),
- instytucje dialogu społecznego – związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje pozarządowe działające w obszarze rynku pracy,
- lokalne instytucje partnerskie.

Inną instytucją, działającą w przedmiotowym obszarze w Polsce, są ośrodki pomocy społecznej. Ośrodki pomocy społecznej działają na najniższym szczeblu administracji rządowej (na szczeblu gminy). Wypłacają zasiłki społeczne, prowadzą prace społeczne i udzielają pomocy społecznej osobom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji. Największą grupę ich podopiecznych stanowią osoby bezrobotne. W praktyce ośrodki pomocy społecznej i powiatowe urzędy pracy pracują często z tymi samymi osobami.

Od 2004 r. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) znacząco wspiera politykę rynku pracy w Polsce. Każdy budżet EFS zawiera znaczącą kwotę przeznaczoną dla powiatowych urzędów pracy. W konsekwencji każdy powiatowy urząd pracy realizuje projekty współfinansowane z EFS. W praktyce środki z EFS są przeznaczane na finansowanie regularnych działań urzędów pracy. Dzięki dodatkowym środkom możliwe jest jednak rozszerzenie zakresu działania aktywnej polityki rynku pracy.



EFS finansuje także projekty realizowane przez pozostałe organizacje w obszarze polityki rynku pracy, tj. centra opieki społecznej, organizacje pozarządowe, spółki prywatne, partnerów społecznych i przedsiębiorstwa społeczne. Projekty muszą być skierowane do określonych grup docelowych i służyć osiągnięciu celów określonych przez Ministerstwo Rozwoju (Instytucję Zarządzającą EFS). Od 2015 r. wsparcie z EFS dla osób fizycznych jest dostępne przede wszystkim na szczeblu regionalnym i zarządzane przez organy regionalne, których działania koordynuje Ministerstwo Rozwoju.

## PRZEGLĄD POLITYK KSZTAŁCENIA I SZKOLENIA ZAWODOWEGO

Kształcenie i szkolenie zawodowe ma w Polsce długie tradycje. Przed 1989 r. był to podstawowy rodzaj edukacji ponadpodstawowej. W wielu przypadkach jakość tej edukacji była jednak uznawana za niewystarczającą. W latach 90-tych upadkowi wielu przedsiębiorstw przemysłowych i rozwojowi innych sektorów gospodarki towarzyszył spadek popularności edukacji zawodowej. Coraz więcej młodych ludzi zaczęło wybierać szkoły ponadpodstawowe o profilu ogólnym. Co więcej, system kształcenia i szkolenia zawodowego był w znacznym stopniu niedofinansowany, co dodatkowo utrudniało sytuację tego sektora.

W ostatnich latach obserwuje się powolne odradzanie się szkolnictwa zawodowego. Coraz więcej młodych ludzi wybiera szkoły ponadpodstawowe o profilu zawodowym. Znaczenie kształcenia i szkolenia zawodowego podkreślały także w wielu dokumentach i strategiach polskie władze. Zmiana trendu wynika przede wszystkim z malejącej przewagi (pod względem wysokości wynagrodzenia i prawdopodobieństwa znalezienia pracy) edukacji ogólnej i studiów wyższych, w szczególności studiów wyższych niskiej jakości, a także z powodu braku dobrze wykształconych techników i wyszkolonych pracowników w niektórych sektorach gospodarki.

Od kilku lat kształcenie i szkolenie zawodowe jest jednym z priorytetów polityki edukacyjnej i polityki rynku pracy polskiego rządu. Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podkreślają znaczenie podnoszenia jakości kształcenia i szkolenia zawodowego, jego atrakcyjności dla uczniów i lepszego dostosowywania do potrzeb rynku pracy. Podejście takie wspiera także Ministerstwo Rozwoju.

W 2013 r. rząd przyjął dokument zatytułowany „Perspektywa uczenia się przez całe życie”, który został przygotowany przez wszystkie zainteresowane strony. W ramce poniżej przedstawiono bardziej szczegółowe informacje na ten temat.

### Ramka 1.1. Strategiczna perspektywa kształcenia i szkolenia zawodowego

W 2013 r. polski rząd przyjął dokument strategiczny zatytułowany „Perspektywa uczenia się przez całe życie”, przygotowany przez zespół składający się z przedstawicieli Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i pozostałych głównych instytucji. Dokument ten wymienia najważniejsze obszary rozwoju w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego, w szczególności koncentrując się na konieczności jego dostosowania do potrzeb rynku pracy. Najważniejsze obszary przedstawiono poniżej:

- poprawa edukacji w zakresie podstawowych kompetencji zawodowych,
- zwiększanie atrakcyjności i elastyczności kształcenia i szkolenia zawodowego – rozwój elastycznych form i poprawa programu kształcenia i szkolenia zawodowego, umożliwienie elastycznego przechodzenia między różnymi formami kształcenia i szkolenia zawodowego, włączenie szkół zawodowych do systemu edukacji osób dorosłych, poprawa promocji kształcenia zawodowego, a także rozwój mechanizmów zapewnienia jakości kształcenia i szkolenia zawodowego,
- pogłębianie zaangażowania pracodawców w kształcenia i szkolenia zawodowe ze szczególnym uwzględnieniem poprawy szkoleń praktycznych, dostosowanie programu kształcenia i szkoleń do oczekiwań pracodawców, a także tworzenie sektorowych centrów kształcenia zawodowego i ciągłego uczenia się,
- rozwój praktyk i staży zawodowych w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego,
- podnoszenie kompetencji nauczycieli zatrudnionych w instytucjach kształcenia i szkolenia zawodowego,
- rozwój mechanizmów pozwalających na dokonywanie oceny efektów uczenia się,
- rozwój doradztwa w zakresie uczenia się przez całe życie oraz kształcenia i szkoleń zawodowych.

System kształcenia i szkolenia zawodowego, w szczególności wstępne kształcenie i szkolenie zawodowe, podlega ustawie o systemie oświaty. Całym systemem administruje Ministerstwo Edukacji Narodowej, które określa: najistotniejsze dla systemu kwestie edukacyjne, formy nauki, w tym formy praktycznej nauki zawodu, oczekiwane wyniki nauki, zewnętrzne egzaminy zawodowe, wymagania dla nauczycieli, w tym ich przygotowanie i kształcenie ustawiczne oraz system awansów zawodowych, a także mechanizmy i formy nadzoru pedagogicznego w szkołach.

W Polsce działa szereg systemów kształcenia i szkolenia zawodowego umożliwiających elastyczne przechodzenie między różnymi poziomami edukacji. Omówiono je bardziej szczegółowo poniżej.

## WSTĘPNE KSZTAŁCENIE I SZKOLENIE ZAWODOWE

Edukacja ponadpodstawowa (ogólna i zawodowa) rozpoczyna się w wieku 16 lat. Edukacja na tym poziomie trwa od 2 do 4 lat w zależności od rodzaju szkoły, przy czym większość uczniów szkół zawodowych kończy swoje kształcenie i szkolenie zawodowe w wieku 19–20 lat. Istnieją 3 rodzaje szkół zawodowych:

- technika zawodowe – edukacja trwa cztery lata, po jej ukończeniu uczniowie mogą przystąpić do egzaminów zawodowych, a także do matury; zdanie matury umożliwia podjęcie studiów wyższych,
- zasadnicze szkoły zawodowe – edukacja trwa trzy lata, po jej ukończeniu uczniowie przystępują do egzaminu zawodowego; nauka w zasadniczych szkołach zawodowych nie daje uczniom możliwości przystąpienia do egzaminu maturalnego,
- technika uzupełniające dla absolwentów zasadniczych szkół zawodowych; edukacja trwa dwa lata, naukę mogą podjąć absolwenci zasadniczych szkół zawodowych.

Innym ważnym rodzajem wstępnego kształcenia i szkolenia zawodowego jest system praktyk zawodowych. Ten rodzaj wstępnego kształcenia i szkolenia zawodowego, który jest dostępny dla uczniów w wieku co najmniej 16 lat, łączy naukę w miejscu pracy, najczęściej naukę zawodu rzemieślnika, z nauką teoretyczną, w ramach której uczeń uzyskuje wykształcenie ogólne i teoretyczne przygotowanie do zawodu. Ten ostatni rodzaj kształcenia mogą prowadzić zasadnicze szkoły zawodowe (dla przeważającej większości uczniów) lub może on być prowadzony w formie kursów. Tabela 1 przedstawia liczbę uczniów według rodzaju kształcenia i szkolenia zawodowego.

**Tabela 1.1.** Liczba uczniów (w wieku do 18 lat) wg rodzaju IVET w Polsce w 2014 r.

Rodzaj szkoły	Liczba uczniów
Podstawowe szkoły zawodowe	184 454
Szkoły policealne (wyższe) o profilu technicznym	515 172
Praktyki w rzemiośle	73 575

Źródło: ZRP, 2014, *Oświata w roku szkolnym 2013/2014*, Warszawa; ZOZPS, *Informacja oświatowa za 2014 r.*, <http://www.zrp.pl/Dzia%C5%82alno%C5%9B%C4%87ZRP/O%C5%9Bwiatazawodowa/Egzaminy/Raportyzwynik%C3%B3wdzia%C5%82alno%C5%9Bcio%C5%9Bwiatowej/tabid/393/language/pl-PL/Default.aspx>

Absolwenci szkół ponadpodstawowych (o profilu ogólnym lub zawodowym) mogą podjąć naukę w policealnych szkołach zawodowych. W większości przypadków szkoły te wymagają świadectwa maturalnego. Edukacja trwa zazwyczaj 2,5 roku. Szkoły wyższe dzieli się na szkoły techniczne, uniwersytety nauk społecznych i uniwersytety pedagogiczne (kolegia dla nauczycieli języków obcych i uniwersytety pedagogiczne). Szkoły wyższe dzieli się także na szkoły dla młodzieży, szkoły specjalne i szkoły dla dorosłych.

## KSZTAŁCENIE I SZKOLENIE ZAWODOWE DLA OSÓB DOROSŁYCH

Regulacje dotyczące kształcenia i szkolenia dorosłych są rozproszone. Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej odpowiada za regulowanie relacji pracodawca – szkolący się pracownik, kierowania na szkolenia osób bezrobotnych i wspierania pracodawców inwestujących w szkolenia pracowników. Pozostałe ministerstwa odpowiadają za specjalistyczne szkolenia branżowe. Ministerstwo Edukacji Narodowej jest odpowiedzialne za kształcenie zawodowe dla osób dorosłych w zawodach wymienionych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (ok. 200 zawodów).

### Kształcenie i szkolenie zawodowe dla osób dorosłych w zawodach wymienionych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego

W 2012 r. przeprowadzono reformę systemu szkolnictwa zawodowego. Podstawowym celem tej reformy było stworzenie bardziej elastycznego systemu kształcenia i szkolenia zawodowego dla osób dorosłych. Przed reformą w Polsce istniały szkoły zawodowe dla osób dorosłych (podstawowe i ponadpodstawowe). Główną wadą takich szkół był długi okres nauki, co zniechęcało wielu potencjalnych kandydatów. W ramach reformy wprowadzono nową, krótszą formę nauki – kwalifikacyjne kursy zawodowe. Kwalifikacyjne kursy zawodowe mogą być prowadzone w systemie dziennym (zajęcia odbywają się co najmniej trzy razy w tygodniu) lub zaocznym (zajęcia odbywają się co najmniej raz na dwa tygodnie przez dwa dni). Oprócz szkolenia praktycznego i laboratoryjnego, które należy organizować w tradycyjny sposób, dopuszcza się wykorzystywanie metod i technik kształcenia na odległość. Kwalifikacyjne kursy zawodowe mogą prowadzić:

- centra kształcenia zawodowego i ustawicznego (oferujące kształcenie zawodowe dla osób młodych i osób dorosłych),
- centra kształcenia ustawicznego (oferujące kształcenie zawodowe dla osób dorosłych),
- centra kształcenia praktycznego (oferujące praktyczne kształcenie zawodowe dla osób młodych i kształcenie zawodowe dla osób dorosłych),
- instytucje szkolenia zawodowego (oferujące kwalifikacyjne kursy zawodowe i pozostałe kursy zawodowe dla osób dorosłych).

Zmiany klasyfikacji zawodów dokonano po raz ostatni w 2012 r. Mimo że klasyfikacja nie ma charakteru zamkniętego, wprowadzenie nowego zawodu jest zazwyczaj procesem długotrwałym (trwającym co najmniej rok), wobec czego dostosowanie kwalifikacji do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy następuje raczej powoli. Podczas dyskusji panelowych, na potrzeby niniejszego badania, uczestnicy przywoływali jednak przykłady udanego wprowadzenia nowych zawodów. W 2015 r. do klasyfikacji dodano trzy nowe zawody. W nadchodzących latach Ministerstwo Edukacji Narodowej planuje kompleksowy przegląd klasyfikacji zawodów we współpracy z partnerami społecznymi w celu zapewnienia większej spójności klasyfikacji zawodów z potrzebami rynku pracy.

Ministerstwo Edukacji Narodowej opracowało także listę kwalifikacji dla każdego zawodu. Jeden zawód może obejmować szereg kwalifikacji, co powinno uelastyczyć system edukacji i sprawić, aby był on bardziej dostępny. Każdy zawód ma charakter niezależny i całościowy, określa kompetencje, które należy nabyć, takie jak: wiedzę, umiejętności oraz kompetencje osobowościowe i społeczne. Są one opisane w formie wyników nauczania w podstawowym programie nauczania i mogą być oddzielnie potwierdzane w systemie państwowych egzaminów zawodowych. W konsekwencji większość umiejętności można zdobyć w ramach kwalifikacyjnych kursów zawodowych w systemie kształcenia ustawicznego dla osób dorosłych.

### Inne formy szkoleń i kursów dla osób dorosłych

Instytucje prywatne, organizacje pozarządowe, a także instytucje publiczne posiadają bogatą ofertę szkoleń i kursów w zakresie kształcenia zawodowego, edukacji ogólnej, rozwoju osobistego, itd. Niektóre z nich są uregulowane ustawowo (np. prawo jazdy), inne regulują rady sektorowe (np. standardy kwalifikacyjne w sektorze bankowym opracowane przez Związek Banków Polskich) lub są oparte na standardach międzynarodowych (np. Europejskie Komputerowe Prawo Jazdy).

Programy i kursy, o których mowa powyżej, mogą być dofinansowane lub finansowane ze środków publicznych, np. Europejskiego Funduszu Społecznego lub Krajowego Funduszu Szkoleniowego (zarządzanego przez powiatowe urzędy pracy). Główną instytucją odpowiedzialną za ten obszar polityki publicznej jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) (nadzorowana przez Ministerstwo Rozwoju).

Ostatnio władze publiczne podjęły działania związane z uregulowaniem rynku szkoleń w celu zapewnienia lepszej jakości szkoleń (co najmniej tych finansowanych ze środków publicznych). W tym celu wprowadzono nowy mechanizm – Rejestr Usług Rozwojowych (RUR), którym administruje Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Każdy dostawca szkoleń lub kursów, który chciałby świadczyć usługi w zakresie rozwoju umiejętności, powinien spełniać kryteria i zarejestrować się w Rejestrze.

Mimo że RUR nie obejmuje wszystkich instytucji, z analizy dostawców w nim zarejestrowanych można wyciągnąć szereg wniosków. Ok. 95% zarejestrowanych instytucji to prywatne, a blisko 55% to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. W RUR zarejestrowanych jest wiele różnych firm, organizacji pozarządowych, instytucji oświatowych i osób prywatnych, które prowadzą szkolenia i zapewniają kształcenie, chociaż w wielu przypadkach jakość szkoleń nie jest zadowalająca.

Innym mechanizmem służącym zapewnieniu jakości jest Polska Rama Kwalifikacji (PRK) i ściśle z nią związany Rejestr Kwalifikacji. Wszystkie kwalifikacje, aby zostać zarejestrowane i ujęte w PRK, muszą spełniać wymagania jakościowe. Nowy system jest w dalszym ciągu w fazie opracowywania i nie jest jeszcze w pełni funkcjonalny.

## PRZEGLĄD POLITYKI ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Ministerstwo Rozwoju odpowiada za politykę rozwoju gospodarczego, przy czym w jej realizację zaangażowanych jest szereg instytucji. Najważniejszymi obszarami działań są wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, specjalne strefy ekonomiczne, wsparcie w zakresie badań, rozwoju i innowacji, promocja polskich przedsiębiorstw i wsparcie eksportu.

Istnieje szereg instrumentów i instytucji, które wspierają rozwój gospodarczy i działają na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Wiele z nich jest powiązanych i współpracuje ze sobą. Działania stymulujące rozwój gospodarczy są w większości finansowane z funduszy europejskich. Stąd większość instytucji działa w ramach programów operacyjnych, które są finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Na poziomie krajowym najważniejszą rolę odgrywają Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) jest agendą rządową podlegającą Ministerstwu Rozwoju. Agencja wspiera zasadniczo małe i średnie przedsiębiorstwa i koncentruje się na takich obszarach jak innowacje i biznes elektroniczny (e-business).

Inną agencją rządową, która odgrywa istotną rolę, jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju podlegające Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Centrum realizuje programy, których celem jest wsparcie innowacji, badań i rozwoju, a także wdrażanie innowacyjnych rozwiązań zarówno przez instytucje badawcze, jak i przedsiębiorstwa. W szczególności Centrum koncentruje się na współpracy między jednostkami naukowymi i przedsiębiorstwami. Programy są finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i funduszy europejskich. Wsparcia dla przedsiębiorstw, w szczególności przemysłowych, udziela także Agencja Rozwoju Przemysłu.

Na szczeblu regionalnym najważniejszą rolę odgrywają władze wojewódzkie. Mogą one działać samodzielnie lub za pośrednictwem wyspecjalizowanych agencji. Najważniejszym instrumentem rozwoju gospodarczego na szczeblu regionalnym jest regionalny program operacyjny współfinansowany z funduszy europejskich i zarządzany przez władze wojewódzkie. Nowy okres programowania obejmuje lata 2014–2023. Programy te obejmują bezpośrednie wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (w formie dotacji, pożyczek, usług), a także inwestycje w rozwój biznesu (obszary inwestycyjne, instytucje wspierające biznes, współpraca między jednostkami biznesowymi i badawczymi, rozwój klastrów biznesowych).

W Polsce działa ok. 60 regionalnych agencji rozwoju gospodarczego. Większość z nich powstała w latach 90-tych jako instrument wsparcia rozwoju gospodarczego na szczeblu lokalnym i regionalnym przy wykorzystaniu pomocy rozwojowej ze źródeł zagranicznych. Agencje działają zazwyczaj w formie spółki należącej w całości lub części do władz regionalnych lub lokalnych, przedsiębiorstw lub związków pracodawców lub Agencji Rozwoju Przemysłu.

Po 2004 r. wiele agencji w Polsce zostało włączonych do systemu wdrażania funduszy europejskich zapewniającego wsparcie dla przedsiębiorstw. Obecnie wiele z nich wdraża projekty adresowane do nowych lub istniejących przedsiębiorstw, zapewnia finansowanie (dotacje na projekty typu start-up, pożyczki dla istniejących przedsiębiorstw), a także świadczy usługi dla biznesu. Agencje wspierają także innowacyjność w przedsiębiorstwach (przynając dotacje, udzielając wsparcia, ułatwiając nawiązywanie kontaktów między różnymi podmiotami). Niektóre z nich inwestują ponadto w infrastrukturę dla biznesu, tworząc parki technologiczne i inkubatory przedsiębiorczości. Agencje wdrażają niekiedy projekty związane z rynkiem pracy, wsparciem dla projektów start-up, prowadzeniem szkoleń dla pracowników i pracodawców lub wsparciem dla organizacji pozarządowych.

Działając na szczeblu regionalnym i lokalnym, parki technologiczne stanowią ważny bodziec stymulujący rozwój gospodarczy. Instytucje takie działają zazwyczaj jako spółki i zapewniają warunki lokalowe, infrastrukturę i wsparcie dla rozwoju działalności, w szczególności o charakterze innowacyjnym. Mimo że ich potencjał rośnie pod względem liczby firm działających w parkach, w dalszym ciągu wyzwaniem jest przyciągnięcie najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw inwestujących w nowe technologie, współpracujących z jednostkami badawczo-naukowymi, a także realizacja projektów z partnerami zagranicznymi (PARP, 2012). Świadczy to o tym, że parkom technologicznym tylko częściowo udało się osiągnąć zakładane cele.

Innym ważnym instrumentem są specjalne strefy ekonomiczne (SSE), których celem jest w pierwszej kolejności przyspieszenie rozwoju gospodarczego na szczeblu regionalnym, wykorzystanie infrastruktury i aktywów typu greyfield, a także tworzenie nowych miejsc pracy (KPMG, 2014). SSE tworzone przede wszystkim na obszarach borykających się z poważnymi problemami strukturalnymi (niskim zatrudnieniem, niskim poziomem aktywności gospodarczej) na terenach nie-

zamieszkanymi. Głównym celem SSE było pozyskanie inwestorów (polskich i zagranicznych) przez oferowanie zachęt, np. podatkowych, lub w formie dostępu do infrastruktury. Obecnie w Polsce działa 14 SSE, ich granice są jednak elastyczne i mogą być dostosowywane do potrzeb gospodarki lokalnej i interesów inwestorów. W praktyce obszar strefy jest obecnie znacznie większy niż w momencie jej utworzenia, a w wielu przypadkach był rozszerzany daleko poza początkowe granice strefy, obejmując często dwa lub trzy okręgi. Z analiz wynika, że SSE są skutecznym instrumentem wspierania rozwoju gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Zgodnie z szacunkami, na koniec 2012 r. 1 mln zł w ramach pomocy publicznej dla przedsiębiorstw działających w SSE wygenerował 6,95 mln zł inwestycji tych przedsiębiorstw, 4.5 mln podatków płaconych przez te przedsiębiorstwa, 31 miejsc pracy w przedsiębiorstwach działających w SSE, w tym 17 nowych miejsc pracy (Pastusiak i in., 2012).

## BIBLIOGRAFIA

Andrews D., Caldera Sánchez A., Johansson Å., Towards a Better Understanding of the Informal Economy (W kierunku lepszego zrozumienia gospodarki nieformalnej), OECD Economics Department Working Papers (Dokumenty robocze Działu Gospodarki OECD), nr 873, OECD Publishing, Paryż 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgb1mf88x28-en>

Główny Urząd Statystyczny, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2013/2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014

KPMG, 2014, Przewodnik po SSE. 20 lat specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, [www.kpmg.com/PL/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/A-Guide-to-Special-Economic-Zones-in-Poland.pdf](http://www.kpmg.com/PL/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/A-Guide-to-Special-Economic-Zones-in-Poland.pdf)

ZOZPS, 2015, *Informacja oświatowa 2014*, Związek Rzemiosła Polskiego, [www.zrp.pl](http://www.zrp.pl)

MPiPS, *Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych; Podręcznik dla pracowników powiatowych urzędów pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014

MPiPS, *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008

OECD, *OECD Economic Surveys: Poland 2016 (Przeglądy ekonomiczne OECD: Polska 2016)*, OECD Publishing, Paryż 2016a, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-pol-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2016-en)

OECD, 2016b, Employment rate (indicator) (Stopa [wskaźnik] zatrudnienia), <http://dx.doi.org/10.1787/1de68a9b-en> (dostęp w dniu 29 marca 2016 r.)

OECD, 2016c, Unemployment rate (indicator) (Stopa [wskaźnik] bezrobocia), <http://dx.doi.org/10.1787/997c8750-en> (dostęp w dniu 29 marca 2016 r.)

OECD, 2016d, Labour force participation rate (indicator) (Współczynnik [wskaźnik] aktywności zawodowej), <http://dx.doi.org/10.1787/8a801325-en> (dostęp w dniu 30 marca 2016 r.)

OECD, 2016e, Youth unemployment rate (indicator) (Stopa [wskaźnik] bezrobocia wśród osób młodych), <http://dx.doi.org/10.1787/c3634df7-en> (dostęp w dniu 30 marca 2016 r.)

OECD, 2016f, OECD Regional Labour Statistics (Statystyki regionalne zatrudnienia OECD), OECD Regional Statistics (database) (Statystyki regionalne OECD [baza danych]), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en> (dostęp w dniu 29 lutego 2016 r.)

OECD, *Education at a Glance 2015: OECD Indicators (Edukacja na pierwszy rzut oka w 2015 r.: wskaźniki OECD)*, OECD Publishing, Paryż 2015, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>

OECD, *OECD Economic Surveys: Poland 2014 (Przeglądy ekonomiczne OECD: Polska 2014)*, OECD Publishing, Paryż 2014a, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-pol-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en)

OECD, 2014b, Aggregate National Accounts: Gross domestic product (Zagregowane rachunki narodowe: produkt krajowy brutto), OECD National Accounts Statistics (Statystyki Rachunków Narodowych OECD) (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00001-en>

OECD, 2014c, Labour Force Statistics: Employment by activities and status (Statystyki siły roboczej: zatrudnienie wg aktywności i statusu), *OECD Employment and Labour Market Statistics (Statystyki OECD zatrudnienia i rynku pracy)* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00289-en>

OECD, *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills (Prognozy umiejętności OECD 2013: wstępne wyniki w przeglądu umiejętności wśród osób dorosłych)*, OECD Publishing, Paryż 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>

PARP, *Benchmarking parków technologicznych w Polsce. Edycja 2012*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012, [www.pi.gov.pl/eng/chapter\\_86520.asp](http://www.pi.gov.pl/eng/chapter_86520.asp)

Pastusiak R., Gajdka J., Jabłońska M., Keller J., Koziński J., Krzeczewski B., Ocena efektywności funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomii i Socjologii, Łódź 2013, [www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Wsparcie+finansowe+i+inwestycje/Specjalne+strefy+ekonomiczne/Efekty+SSE](http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Wsparcie+finansowe+i+inwestycje/Specjalne+strefy+ekonomiczne/Efekty+SSE)

## ROZDZIAŁ 2

# PRZEDSTAWIENIE REGIONÓW POLSKI OBJĘTYCH STUDIUM PRZYPADKU

*Aby lepiej zrozumieć rolę szczebla lokalnego w tworzeniu nowych miejsc pracy i zwiększaniu produktywności, w ramach przeglądu OECD przeanalizowano działania na szczeblu lokalnym w dwóch podregionach w Polsce: w mieście Poznaniu i podregionie radomskim. W niniejszym rozdziale przedstawiono sytuację gospodarczą i sytuację na rynku pracy w każdym z tych regionów, a także wyniki narzędzia statystycznego LEED-OECD (Program Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia OECD), które bada relacje między podażą umiejętności a popytem na nie na szczeblu podregionów.*

## PRZEDSTAWIENIE PODREGIONÓW POZNAŃSKIEGO I RADOMSKIEGO

Szczegółowe prace w ramach tego badania przeprowadzono w dwóch podregionach Polski: w mieście Poznaniu i podregionie radomskim. Te dwa obszary zostały wybrane w wyniku konsultacji między OECD i rządem oraz przy uwzględnieniu ich odmiennej specyfiki pod względem gospodarczym i pod względem sytuacji na rynku pracy. Szczebel podregionów w Polsce jest szczeblem pośrednim między województwami i powiatami. Wykorzystywany jest wyłącznie do celów statystycznych i nie odpowiada jednostkom administracyjnym.

Podregion poznański znajduje się w zachodniej części Polski i odpowiada całkowicie granicom administracyjnym miasta, wobec czego obejmuje jedynie władze lokalne jednego szczebla. Poznań jest stolicą województwa wielkopolskiego i jest jednym z największych miast w Polsce. Podregion liczy 550 tys. mieszkańców. Podczas gdy obszar podregionu obejmuje wyłącznie strefę miejską Poznania, jego funkcjonalny obszar gospodarczy obejmuje także sąsiadujące gminy wokół miasta, które wspólnie tworzą podregion poznański. Mimo że analiza koncentrowała się na mieście Poznaniu, w wielu przypadkach pod uwagę brano także podregion poznański, jako że wspólnie tworzą one obszar, w ramach którego pracownicy dojeżdżają do pracy.

Poznań jest położony między stolicami dwóch sąsiadujących państw: Warszawą i Berlinem. W związku z tym należy do głównych centrów logistycznych w Polsce i odgrywa istotną rolę w handlu między Europą Zachodnią i Wschodnią.

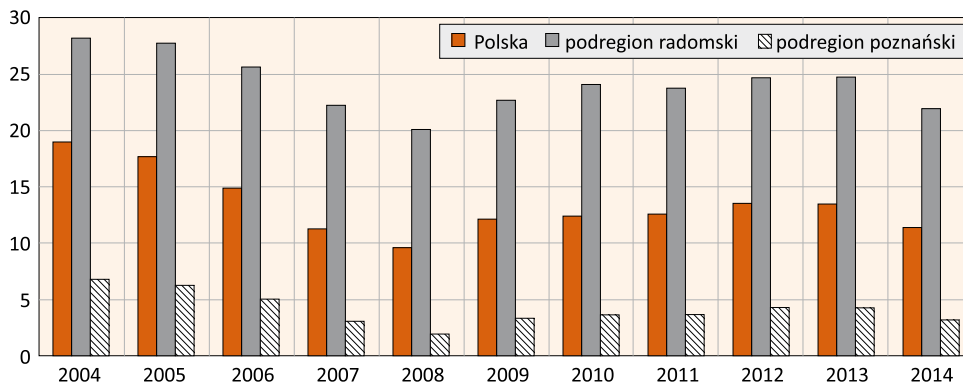
Podregion radomski należy do województwa mazowieckiego, które jest największym województwem w Polsce. Podregion radomski liczy 620 000 mieszkańców. Tworzą go zarówno obszary miejskie, jak i wiejskie, przy czym około połowa ludności żyje w strefach miejskich. Głównym miastem podregionu jest Radom, który liczy 217 000 mieszkańców. Podregion obejmuje także 6 innych gmin, które posiadają własny samorząd.

Podregion położony jest w odległości około 100 km na południe od Warszawy, stolicy Polski, gdzie koncentruje się w większości aktywność gospodarcza Polski. Sytuacja gospodarcza i sytuacja na rynku pracy w Radomiu od wielu lat jest dość trudna, w szczególności w porównaniu z rynkiem warszawskim. Radom i sąsiadujące powiaty, w których dominowały tradycyjne gałęzie przemysłu, mocno ucierpiały w wyniku transformacji gospodarczej i upadku sektora przemysłowego.

### LOKALNY RYNEK PRACY

Między oboma podregionami istnieją istotne różnice. Poznań ma jeden z najlepszych rynków pracy na szczeblu lokalnym, a stopa bezrobocia jest znacząco niższa od średniej stopy bezrobocia w Polsce, podczas gdy stopa bezrobocia w podregionie radomskim należy do najwyższych w kraju.

**Rysunek 2.1.** Stopa bezrobocia zarejestrowanego w podregionach radomskim i poznańskim w porównaniu do stopy bezrobocia zarejestrowanego w Polsce w latach 2004–2014

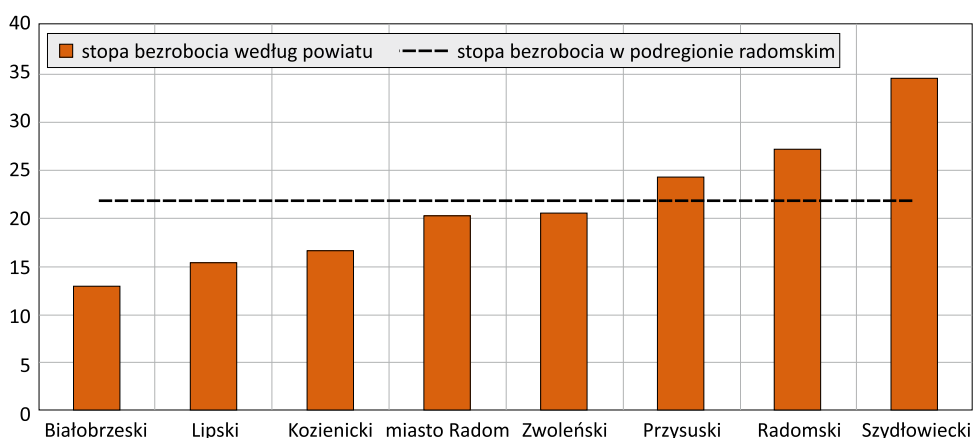


Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/temat>

Różnice odnotowano także w strukturze bezrobocia. W podregionie radomskim prawdopodobieństwo opuszczenia szeregów bezrobotnych jest zdecydowanie niższe niż w Poznaniu. W 2014 r. udział osób długotrwale bezrobotnych w całkowitej liczbie osób bezrobotnych wynosił 51% w podregionie radomskim i 36% w podregionie poznańskim.

Jeśli chodzi o sytuację na szczeblu podregionalnym, sytuacja w podregionie radomskim jest zróżnicowana. Podregion radomski obejmuje powiat szydłowiecki, odznaczający się najwyższą stopą bezrobocia w Polsce, a także powiat białobrzegi o stopie bezrobocia 20 punktów procentowych poniżej stopy bezrobocia w powiecie szydłowieckim (jednak stale powyżej średniej krajowej).

**Rysunek 2.2.** Stopa bezrobocia zarejestrowanego wg powiatu w podregionie radomskim w 2014 r.



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/temat>

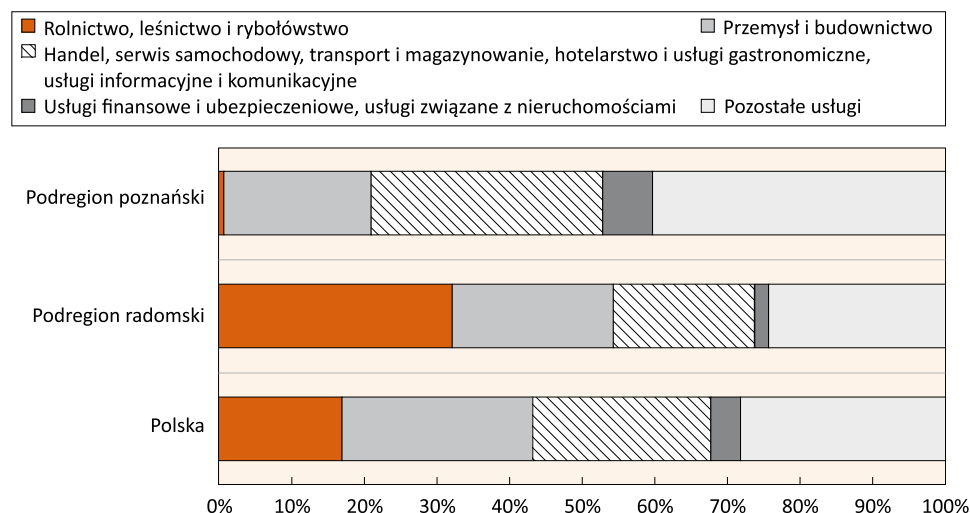
Ostatni kryzys gospodarczy miał wpływ na oba podregiony (skutkując wzrostem bezrobocia i spowolnieniem wzrostu gospodarczego), ale nie zmienił istotnie sytuacji na ich rynkach pracy. Jak wspomniano w rozdziale 1, Polsce udało się wyjść z kryzysu bez popadnięcia w głęboką recesję gospodarczą i bez istotnego załamania na rynku pracy. Przykładowo, w latach 2008–2013 liczba osób pracujących w Poznaniu wzrosła o 1%.

Struktura gospodarki i zatrudnienia w obu podregionach także znacząco się różni. Struktura zatrudnienia w Poznaniu jest typowa dla stref miejskich, przy czym blisko 80% miejsc pracy istnieje w sektorze usług, w którym oferuje się wiele rodzajów miejsc pracy (w sektorze publicznym i prywatnym, wymagających niskich i wysokich umiejętności, w korporacjach międzynarodowych i firmach lokalnych). Przemysł i budownictwo tworzą 20% wszystkich miejsc pracy. Struktura gospodarki w Poznaniu podlegała zmianom w ostatnich latach; spadkowi zatrudnienia w przemyśle towarzyszył wzrost zatrudnienia na stanowiskach nierobotniczych, w szczególności w sektorze informatycznym i komunikacyjnym, usługach finansowych i ubezpieczeniowych, usługach specjalistycznych, w sektorze naukowym i technicznym, administracyjnym i wsparcia usługowego, a także administracji publicznej. Zmiany te skutkowały wzrostem zapotrzebowania na wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Co najmniej 2 branże sektora usług notują szybki rozwój: usługi dla biznesu i logistyka.



Należy podkreślić, że struktura gospodarki polskiej zmieniła się istotnie w latach 1990. Ze spisu powszechnego wynika, że w 1988 r. 42% pracowników było zatrudnionych w sektorze przemysłowym i budowlanym, a Poznań był jednym z centrów przemysłowych Polski. Mimo że Poznań pozostaje ważnym centrum przemysłowym w Polsce, zakłady przemysłowe przeniosły się poza miasto. W latach 2005–2013 liczba zatrudnionych w przemyśle i budownictwie w Poznaniu spadła o blisko 20%, podczas gdy w tym samym czasie liczba zatrudnionych w przemyśle i budownictwie w podregionie poznańskim wzrosła o 17% (w powiatach otaczających miasto Poznań), co stanowiło ponad 40% wszystkich pracujących. Uwidacznia to jasno konieczność analizowania sytuacji Poznania łącznie z sąsiadującym podregionem ze względu na silne powiązania gospodarcze i społeczne między nimi. Ich rynki pracy istotnie się jednak różnią. Poznań stał się centrum usług profesjonalnych, a najważniejszymi sektorami gospodarki pod względem liczby zatrudnionych w sąsiadujących regionach są: przemysł, budownictwo, handel, magazynowanie i rolnictwo.

**Rysunek 2.3.** Struktura zatrudnienia wg sektorów gospodarki w podregionie radomskim i poznańskim w porównaniu do Polski w 2013 r.



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/temat>

Struktura gospodarki i rynku pracy w podregionie radomskim jest bardziej typowa dla obszarów miejsko-wiejskich. W mniej rozwiniętych regionach duża liczba osób jest zatrudniona w rolnictwie. Jedna trzecia pracowników zatrudniona jest w sektorze rolnym, co prawie dwukrotnie przewyższa średnią krajową, z kolei niewielki odsetek pracowników jest zatrudnionych w sektorze usług. Transformacja gospodarcza w latach 90-tych, doprowadziła do spadku zatrudniania, upadku wielu przedsiębiorstw przemysłowych i gwałtownego wzrostu bezrobocia, które utrzymuje się w dalszym ciągu. W odróżnieniu od Poznania sektor usług nie był w stanie zabsorbować aż tylu pracowników, którzy stracili miejsca pracy. Miasto Radom jest najważniejszym centrum podregionu pod względem gospodarki i rynku pracy, dlatego upadek przemysłu radomskiego miał także wpływ na pozostałe miasta podregionu.

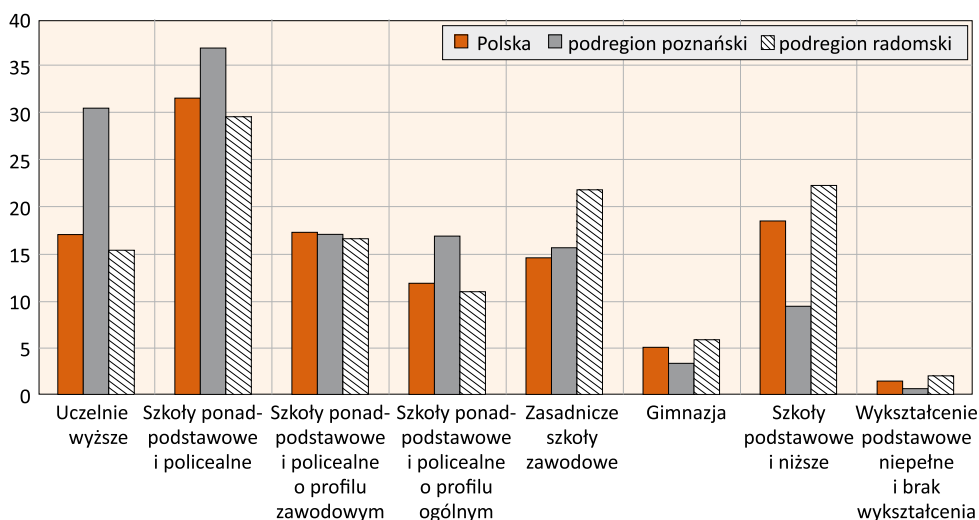
Ostatnie lata przyniosły jednak powolne odradzanie się tego podregionu. Najszybciej rozwijającym się sektorem gospodarki pod względem liczby zatrudnionych pracowników jest sektor usług (handel, serwis samochodowy, magazynowanie, hotelarstwo i usługi gastronomiczne, usługi informacyjne i komunikacyjne). W latach 2005–2013 liczba osób zatrudnionych w sektorze usług wzrosła o 27%. Duża część miejsc pracy w tym sektorze jest niskiej jakości, słabo płatna, często sezonowa i objęta niestandardowymi umowami o pracę.

W tym samym czasie liczba zatrudnionych w przemyśle i budownictwie wzrosła o 8%. Zakłady przemysłowe koncentrują się w Radomiu, ale są także zlokalizowane w Koźlenicach (gdzie znajduje się jedna z najnowocześniejszych elektrowni) i powiecie radomskim (w okolicach Radomia).

## POZIOMY EDUKACJI

Analizowane podregiony różnią się istotnie pod względem poziomu edukacji. Najbardziej aktualne dane pochodzą z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. W Poznaniu 30% populacji w wieku ponad 13 lat posiada wykształcenie wyższe, podczas gdy w podregionie radomskim uczelnie wyższe ukończyło zaledwie 15% populacji. Podregion radomski posiada znacznie wyższy odsetek osób, które ukończyły jedynie szkołę podstawową i gimnazjalną.

Rysunek 2.4. Liczba osób w wieku ponad 13 lat z wykształceniem wyższym w podregionie radomskim i poznańskim w porównaniu do Polski w 2011 r.



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań z 2011 r., <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/temat>

Na strukturę edukacji w podregionie radomskim ma wpływ sytuacja na obszarach wiejskich, która jest zazwyczaj gorsza niż w strefach miejskich. Istotne różnice występują jednak również między samymi miastami, Radomiem i Poznaniem, pomimo, że oba są strefami miejskimi.

## WZORCE DOJĘDŻANIA DO PRACY

W 2011 r. Główny Urząd Statystyczny przeprowadził dogłębną analizę wzorców dojeżdżania do pracy i podróży do pracy na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań. Wzorce mobilności różnią się między podregionem poznańskim i radomskim. Radom jest centrum podregionalnego rynku pracy, na którym oferowanych jest około 80 000 miejsc pracy, i jest to w województwie mazowieckim drugi wynik po Warszawie (na rynku warszawskim dostępnych jest 1,28 mln miejsc pracy). W samym Radomiu na każde 1 000 miejsc pracy przypada 1 250 osób aktywnych zawodowo, co odzwierciedla nierównowagę na lokalnym rynku pracy, który odznacza się przewagą podaży pracy nad popytem, skutkującą wysoką stopą bezrobocia. W pozostałych powiatach podregionu sytuacja jest zbliżona lub jeszcze gorsza (MORP, 2013).

W 2011 r. średnio 8 000 osób dojeżdżało do pracy w Radomiu każdego dnia, a 6 500 osób dojeżdżało z Radomia do innych miast (stosunek 1,2:1). Spośród osób dojeżdżających do pracy w Radomiu 66% zamieszkuje powiat radomski otaczający Radom. Drugie miejsce pod względem liczby osób dojeżdżających do pracy w Radomiu zajął powiat szymborski (ale jedynie 6% wszystkich osób dojeżdżających do pracy w Radomiu pochodzi z tego powiatu). Spośród osób dojeżdżających z Radomia 47% dojeżdża do Warszawy, w której istnieje największy rynek pracy w Polsce, a 23% dojeżdża do miejscowości w powiecie radomskim otaczającym Radom.

W Poznaniu sytuacja jest odmienna. W ostatnich latach Poznań odnotował migrację ujemną – duża liczba osób przeprowadziła się do okolicznych gmin (suburbanizacja miasta), pracując w dalszym ciągu w samym Poznaniu. Zgodnie z wynikami Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań skala codziennych migracji do Poznania jest znacznie większa niż w przypadku Radomia. Każdego dnia do pracy w Poznaniu dojeżdża około 85 000 osób, podczas gdy 24 000 dojeżdża z Poznania. Stosunek między tymi dwiema wartościami jest równy 3,5 (1,2 w przypadku Radomia). Ok. 37% osób dojeżdżających do Poznania zamieszkuje powiat poznański (otaczający miasto Poznań), a dalsze 48% dojeżdża z innych powiatów województwa wielkopolskiego. Dane te, chociaż oparte na źródłach administracyjnych (które nie zawsze są wiarygodne), uwidaczniają atrakcyjność Poznania jako miejsca pracy dla wielu osób, a jego granice administracyjne nie odpowiadają obszarowi, w ramach którego pracownicy dojeżdżają do pracy. Władze lokalne w Poznaniu, świadome tego zjawiska, utworzyły Obserwatorium Gospodarki i Rynku Pracy Aglomeracji Poznańskiej, które dostarcza danych i prowadzi badania nad sytuacją w Poznaniu i w szeregu sąsiadujących gmin. Obszar aglomeracji poznańskiej w znacznie większym stopniu odpowiada obszarowi, w ramach którego pracownicy dojeżdżają do pracy, i umożliwia on przeprowadzanie bardziej dokładnych analiz oraz badań.

## ZATRUDNIENIE, SZKOLENIA I USŁUGI EDUKACYJNE W REGIONACH OBJĘTYCH STUDIUM PRZYPADKU

### Służby zatrudnienia

Ponieważ służby zatrudnienia działają zgodnie z tymi samymi przepisami prawnymi w obu podregionach, ich struktura i zadania są zbliżone. W Poznaniu istnieje jeden powiatowy urząd pracy obsługujący miasto Poznań i region poznański (miejscowości położone w pobliżu Poznania). W grudniu 2014 r. w urzędzie pracy zarejestrowanych było prawie 16 000 osób bezrobotnych (dwie trzecie z Poznania i jedna trzecia z regionu poznańskiego). Powiatowy urząd pracy współpracuje z organizacjami pozarządowymi w ramach udzielania wsparcia osobom bezrobotnym i przedsiębiorstwom społecznym, a także prowadzenia centrów integracji społecznej. Ważnym partnerem jest Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie, który zapewnia pomoc społeczną. Chociaż zakres usług jest różny w wielu przypadkach, ośrodek zapewnia pomoc społeczną dla osób bezrobotnych oraz koordynuje działania z powiatowym urzędem pracy. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie składa się z biura centralnego i 6 oddziałów. Podobnie jak w Poznaniu, w każdym powiecie działa ośrodek pomocy społecznej. W Poznaniu znajduje się również Wojewódzki Urząd Pracy, ale świadczy on jedynie ograniczony zakres usług dla osób prywatnych.

W Poznaniu działa także szereg instytucji prywatnych zajmujących się rekrutacją i szkoleniami. W mieście tym zarejestrowanych jest 415 agencji zatrudnienia i blisko 500 instytucji szkoleniowych. Rejestry, którymi administruje Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, nie dostarczają informacji na temat liczby osób korzystających z usług tych instytucji.

W podregionie radomskim działa 7 powiatowych urzędów pracy dla 8 okręgów (powiatowy urząd pracy w Radomiu obsługuje zarówno miasto Radom, jak i okręg radomski w bezpośrednim jego sąsiedztwie). Największy powiatowy urząd pracy jest zlokalizowany w Radomiu. W grudniu 2014 r. w urzędzie było zarejestrowanych ponad 33 000 osób bezrobotnych. Pozostałe dwa większe powiatowe urzędy pracy zlokalizowane są w Szydłowcu i Przysusze – w obu było zarejestrowanych ok. 5 000 osób bezrobotnych. W Radomiu działa także lokalny oddział Ochotniczych Hufców Pracy (świadczący usługi w zakresie zatrudnienia i edukacji dla młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym).

W Radomiu funkcjonuje także szereg prywatnych agencji zatrudnienia (38) i instytucji szkoleniowych (84), które świadczą usługi dla osób prywatnych oraz pracodawców. Ich liczba jest znacznie niższa niż w Poznaniu.

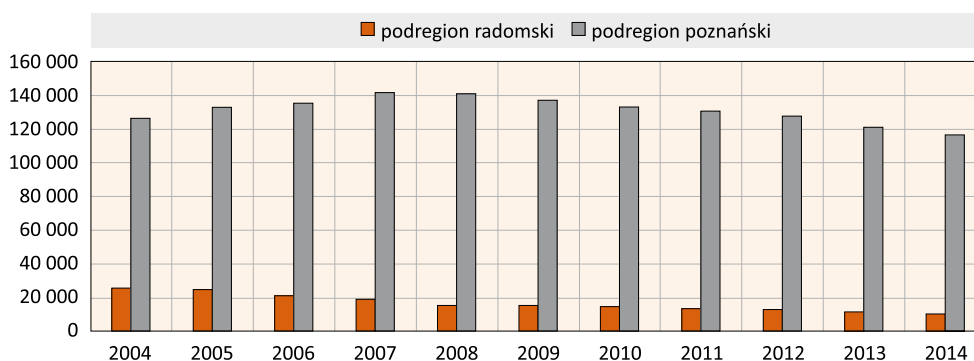
### Edukacja

Poznań i Radom różnią się także pod względem istniejących tam instytucji akademickich. W Poznaniu działa ok. 28 instytucji szkolnictwa wyższego, spośród których niektóre należą do najlepszych uczelni w kraju (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu). Podobnie jak w innych częściach kraju, w Poznaniu działa także szereg instytucji szkolnictwa wyższego, często prywatnych, oferują one jednak studia o niskiej jakości. W podregionie radomskim działa 9 instytucji szkolnictwa wyższego. Do najważniejszych uczelni należą Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu (poprzednio Politechnika Radomska im. Kazimierza Pułaskiego).

Różnice między podregionem radomskim i poznańskim w jeszcze większym stopniu uwidacznia liczba studentów. W 2014 r. w Poznaniu było prawie 117 000 studentów, podczas gdy w Radomiu było ich 10 500. Co więcej, w ciągu ostatnich lat liczba studentów stale spada. W latach 2004–2014 liczba studentów w Radomiu spadła o 60%, podczas gdy Poznań odnotował o wiele mniejszy spadek – o 8%. Wynika to z dwóch przyczyn: demograficznej – spadek liczby młodych ludzi, a także gospodarczej – łatwiejszy dostęp do lepszych instytucji szkolnictwa wyższego oferujących edukację wyższej jakości, które są zazwyczaj zlokalizowane w większych miastach, jak Warszawa, Poznań i Kraków. Poznań przyciąga wielu studentów nie tylko z Wielkopolski, lecz także z innych województw. Młodzież radomska często podejmuje decyzję o przeniesieniu się do innych miast na studia.

Dostęp do edukacji ponadpodstawowej jest zbliżony w obu podregionach. Mimo że struktura szkolnictwa jest uzależniona od decyzji władz lokalnych, w mniejszym lub większym stopniu odpowiada ona liczbie uczniów.

Rysunek 2.5. Liczba uczniów w podregionach radomskim i poznańskim w latach 2004–2014

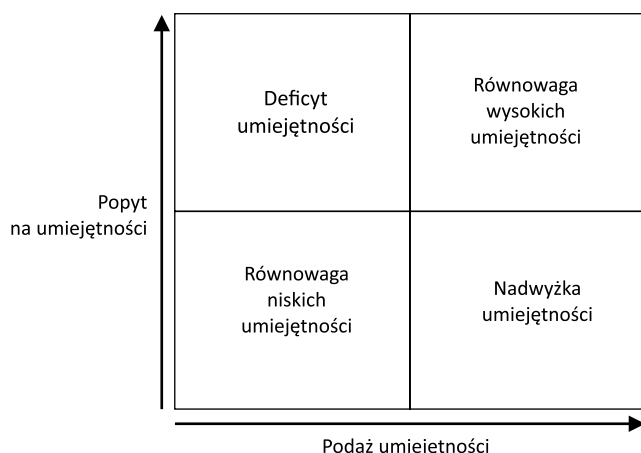


Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/temat>.

## RÓWNOWAGA MIĘDZY PODAŻĄ UMIEJĘTNOŚCI I POPYTEM NA SZCZEBLU REGIONALNYM

W ramach Programu Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia OECD (LEED) opracowano narzędzie statystyczne, którego celem jest ułatwienie zrozumienia relacji między podażą umiejętności i popytem na nie na lokalnych rynkach pracy (Froy, Giguère and Meghna, 2012). Narzędzie to ułatwia podmiotom odpowiedzialnym za tworzenie polityk publicznych zrozumieć dystrybucję podaży umiejętności i popytu na nie na szczeblu regionalnym. To z kolei może mieć wpływ na rozwój podejścia do polityk publicznych skoncentrowanych na konkretnych obszarach na szczeblu lokalnym w oparciu o specyficzne trudności i szanse związane z umiejętnościami.

Rysunek 2.6. Zrozumienie relacji między podażą umiejętności i popytem



Źródło: Froy F., Giguère S., 2010, *Putting in Place Jobs that Last: A Guide to Rebuilding Quality Employment at Local Level (Tworzenie trwałych miejsc pracy: wytyczne dotyczące odbudowania miejsc pracy wysokiej jakości na poziomie lokalnym)*

W prawym górnym rogu zarówno popyt na umiejętności, jak i ich podaż, są stosunkowo wysokie, a sytuację tę określa się jako „równowaga wysokich umiejętności”. W lewym górnym rogu rysunku popyt na umiejętności jest stosunkowo wysoki, a ich podaż jest stosunkowo niska. Innymi słowy, może istnieć deficyt umiejętności. W takich miejscach warto skoncentrować się na stymulowaniu podaży umiejętności, tak aby pracodawcy mogli znaleźć wysoko wykwalifikowanych pracowników, których potrzebują. W lewym dolnym rogu popyt na umiejętności, jak i ich podaż, są stosunkowo niskie, tworząc „pułapkę niskich umiejętności”. Podmioty odpowiedzialne za tworzenie polityk publicznych stoją wówczas przed wyzwaniem związanym z przesunięciem gospodarki do prawego górnego rogu. W prawym dolnym rogu stosunkowo niski popyt na umiejętności zaspokaja stosunkowo wysoka ich podaż, co sugeruje potrzebę koncentracji na współpracy z pracodawcami w celu lepszego wykorzystania umiejętności lokalnej siły roboczej albo przez produkcję o większej wartości dodanej albo lepszą organizację pracy.

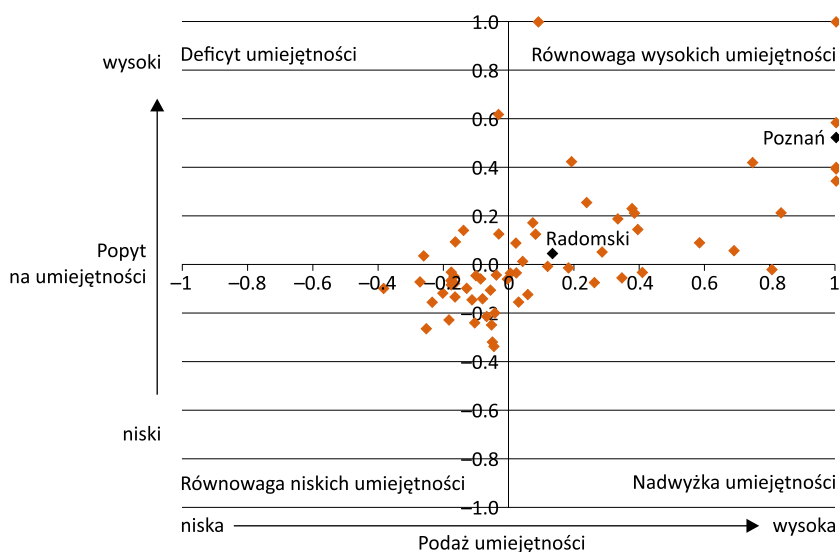
## Ramka 2.1. Wyjaśnienie narzędzia diagnostycznego

Analiza przeprowadzona została na poziomie terytorialnym 3 (regiony z populacją od 150 000 do 800 000 mieszkańców). Podaż umiejętności została zbadana jako procent populacji z wykształceniem wyższym. Popyt na umiejętności został oszacowany za pomocą wskaźnika łącznego: procentu populacji osób zatrudnionych w zawodach wymagających średnich umiejętności i wartości dodanej brutto na pracownika (waga 0,25 i 0,75 odpowiednio). Wskaźniki są standaryzowane przy wykorzystaniu metody decylowej i zestawiane z medianą krajową. Bardziej szczegółowe informacje na temat metodologii przedstawia Froy, Giguère, Meghnagi (2012).

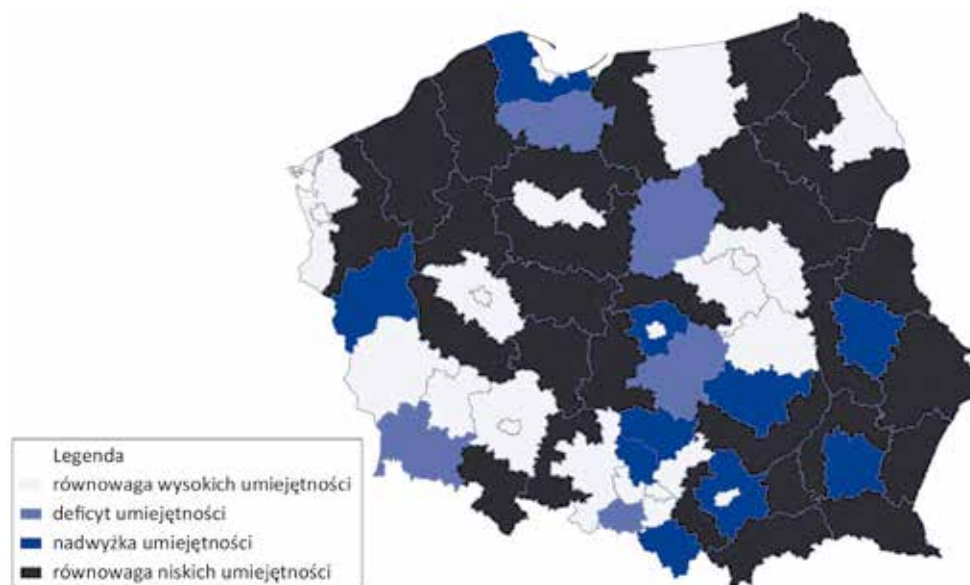
Źródło: Froy F., Giguère S., Meghnagi M., 2012, *Skills for Competitiveness: A Synthesis Report (Umiejętności dla konkurencyjności: raport podsumowujący)*

Typologię tę zastosowano w przypadku regionów na poziomie terytorialnym 3 w Polsce, w tym regionów objętych studium przypadku, tj. podregionu poznańskiego i podregionu radomskiego (patrz rysunek 2.7a).

Rysunek 2.7a. Podaż umiejętności i popyt. Rysunek dla podregionów w Polsce (2011 r.)



Rysunek 2.7b. Podaż umiejętności i popyt. Mapa podregionów w Polsce (2011 r.)



Źródło: Wyliczeń OECD dokonano na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Banku Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/temat>

23 spośród polskich podregionów można uznać za odznaczające się „równowagą wysokich umiejętności”, podczas gdy 28 podregionów to regiony o „równowadze niskich umiejętności”. 10 podregionów może pochwalić się „nadwyżką umiejętności”, a w 5 podregionach występuje „deficyt umiejętności”. Oba podregiony objęte studium przypadku charaktery-

zuje równowaga wysokich umiejętności, chociaż w podregionie radomskim popyt na umiejętności jedynie lekko przekracza medianę i podregion ten znajduje się w pobliżu kwadratu nadwyżki umiejętności.

Wykorzystując typologię klasyfikacji regionalnej OECD można zauważyć, że 42% regionów wiejskich i 50% regionów pośrednich charakteryzuje się równowagą wysokich umiejętności. Powyższa klasyfikacja dotyczy zarówno podregionu poznańskiego (podregion miejski), jak i radomskiego (podregion pośredni). Jedynie 24% regionów wiejskich odznacza się z kolei równowagą wysokich umiejętności, a ponad połowa (56%) regionów równowagą niskich umiejętności.

Podregiony o równowadze wysokich umiejętności radzą sobie najlepiej pod względem wzrostu PKB, ale osiągają stosunkowo słabe wyniki, jeśli chodzi o stopę zarejestrowanego bezrobocia. Wynika z tego, że dla takich podregionów istotnym wyzwaniem jest zapewnienie zintegrowanego społecznie rynku pracy. Podregiony, w których występuje nadwyżka umiejętności, charakteryzuje także stosunkowo wysoka stopa PKB, ale najniższa stopa zarejestrowanego bezrobocia. W takich miejscach zintegrowany charakter rynku pracy jest mniej istotny niż zwiększanie popytu na umiejętności. Podregiony charakteryzujące się równowagą niskich umiejętności osiągają najgorsze wyniki pod względem wzrostu PKB, stopa bezrobocia w tych podregionach przekracza średnią, co oznacza, że wyzwania związane z rynkiem pracy w tych podregionach są wyjątkowo trudne. Podobnie wzrost PKB w podregionach charakteryzujących się deficytem umiejętności utrzymuje się poniżej średniej, a stopa bezrobocia powyżej niej.

**Tabela 2.1.** Nakładanie się podaży umiejętności i popytu na nie z pozostałymi wskaźnikami lokalnymi  
*Średnia dla podregionów należących do każdego kwadrantu*

	Procentowa zmiana PKB (w latach 2011–2012)	Stopa bezrobocia zarejestrowanego (2012 r.)	Migracja międzynarodowa netto jako odsetek populacji (lata 2005–2012)	Migracja międzyregionalna netto jako odsetek populacji (lata 2005–2012)
Równowaga wysokich umiejętności	4,16	15,0	-0,43	0,35
Radom	2,05	24,6	-0,01	-1,82
Poznań	5,16	4,2	-0,37	-3,53
Deficyt umiejętności	3,56	14,5	-0,20	-1,06
Nadwyżka umiejętności	3,77	13,6	-0,19	-0,12
Równowaga niskich umiejętności	3,33	14,6	-0,21	-0,55

*Uwaga: Wszystkie średnie są średnimi nieważonymi dla podregionów.*

*Źródło: Wycień OECD dokonano na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Banku Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/temat>*

Wracając do wzorców dojeżdżania do pracy, podregiony o równowadze wysokich umiejętności mogą przyciągać migrantów wewnętrznych (jak wynika z dodatniej stopy migracji w ramach regionu netto), ale tracą największą część swojej populacji na rzecz migracji zagranicznej. Wszystkie pozostałe podregiony charakteryzowała ujemna stopa migracji międzyregionalnej w okresie objętym analizą, przy czym podregiony charakteryzujące się deficytem umiejętności traciły znaczącą część swojej populacji. W przypadku braku dokładnych informacji na temat poziomu umiejętności migrantów na poziomie terytorialnym 3 (TL3), nie jest jednak możliwe określenie, czy taka wysoka stopa migracji wynika z lub przyczynia się do powstania deficytu.

## BIBLIOGRAFIA

Froy F., Giguère S., 2010, Tworzenie trwałych miejsc pracy: Program Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia (LEED) OECD

Froy F., Giguère S., Meghnagi M., 2012, Umiejętności dla konkurencyjności: Program Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia (LEED) OECD

Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/temat>

MBPR, *Rynek pracy województwa mazowieckiego – analiza przestrzenna*, Trendy rozwojowe Mazowsza nr 12/2013, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa 2013

# ROZDZIAŁ 3

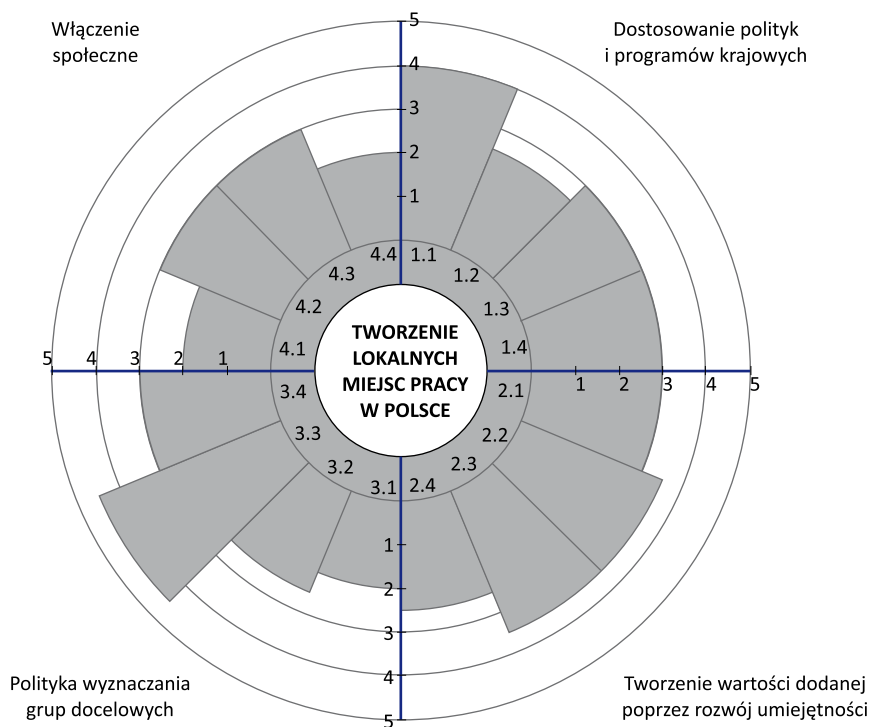
## USTALENIA PANELU DOTYCZĄCEGO TWORZENIA LOKALNYCH MIEJSC PRACY W POLSCE

Niniejszy rozdział opisuje ustalenia pochodzące z Panelu dotyczącego Tworzenia Lokalnych Miejsc Pracy w Polsce. Ustalenia te omówione zostały w podziale na cztery obszary tematyczne: (1) lepsze dostosowanie polityk i programów do lokalnego rozwoju gospodarczego; (2) tworzenie wartości dodanej poprzez rozwój umiejętności; (3) ukierunkowanie polityki na lokalne sektory zatrudnienia i inwestycje w wysokiej jakości miejsca pracy; (4) strategie uwzględniające włączenie społeczne.

### WYNIKI PANELOWE

W sekcji tej przedstawiono główne ustalenia podjęte podczas szeroko zakrojonych badań terenowych przeprowadzonych w Polsce w celu zgłębienia problematyki wdrażania polityk zatrudnienia i rozwoju umiejętności. W poniższym rozdziale każdy z czterech obszarów tematycznych przeglądu OECD zostanie zaprezentowany i szczegółowo omówiony. Pełne wyniki prac pochodzące z Panelu ds. Tworzenia Lokalnych Miejsc Pracy w Polsce przedstawiono na rysunku poniżej.

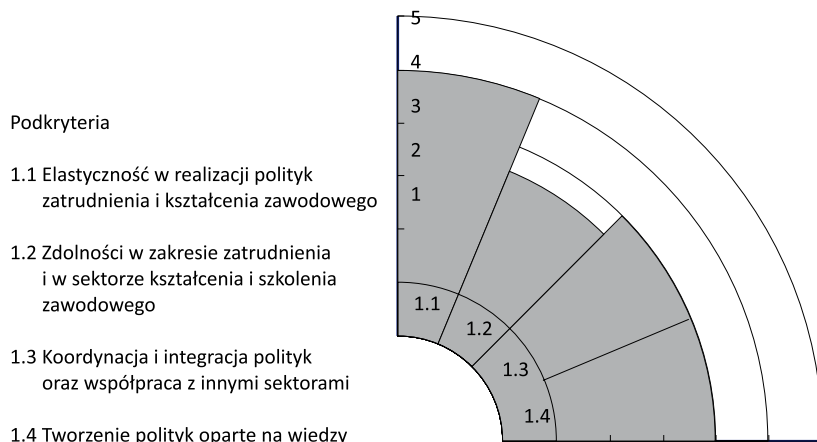
Rysunek 3.1. Przegląd wyników prac w Panelu dotyczącym Tworzenia Lokalnych Miejsc Pracy



Wsparcie dla tworzenia miejsc pracy na poziomie lokalnym

# OBSZAR TEMATYCZNY 1: LEPSZE DOSTOSOWANIE POLITYK I PROGRAMÓW DO LOKALNEGO ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Rysunek 3.2. Wyniki panelowe: lepsze dostosowanie polityk i programów do lokalnego rozwoju gospodarczego



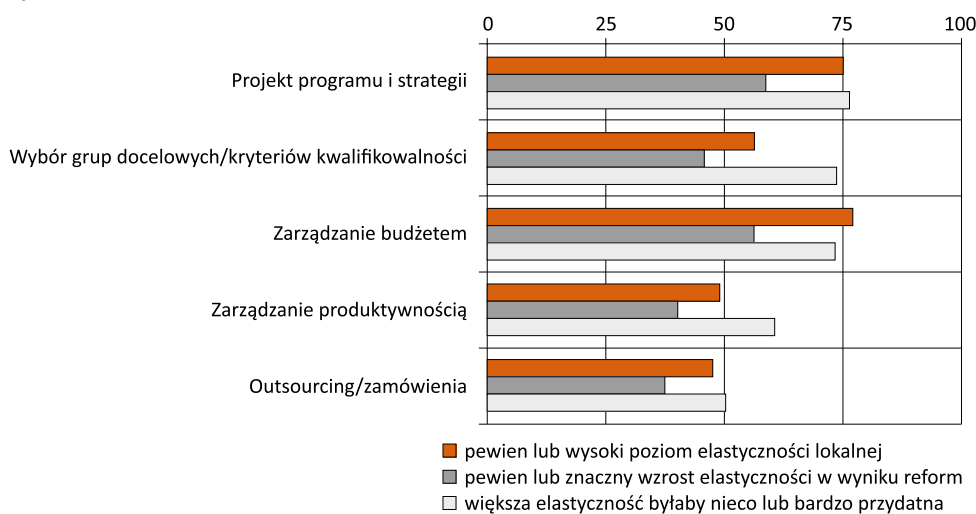
## ELASTYCZNOŚĆ W REALIZACJI POLITYK ZATRUDNIENIA I KSZTAŁCENIA ZAWODOWEGO

### Elastyczność i odpowiedzialność powiatowych urzędów pracy

OECD definiuje elastyczność jako „możliwość dostosowania polityk publicznych w ich różnych fazach projektowania, wdrażania i dostarczania, aby były lepiej dostosowane do lokalnych kontekstów, działań prowadzonych przez inne organizacje, realizowanych strategii oraz wyzwań i możliwości” (Giguere i Froy, 2009). Elastyczność odnosi się do rozpiętości, która istnieje w systemie zarządzania systemem zatrudnienia, a nie elastyczności samego rynku pracy. Osiągnięcie lokalnej elastyczności niekoniecznie oznacza, że rządy muszą politycznie decentralizować swoją działalność (Giguere i Froy, 2009). Przeciwnie, elastyczność odnosi się do zakresu uznania lokalnych podmiotów w zakresie opracowywania polityk i programów, zarządzania budżetami, wyznaczania celów wydajności, decydowania o uprawnieniach i outsourcingowaniu usług.

Ogólnie rzecz biorąc, powiatowe urzędy pracy (PUP) mają stosunkowo wysoki poziom elastyczności w porównaniu do innych krajów OECD. Jednak pytane w badaniu OECD, wiele z nich nadal wskazuje, że dalsza elastyczność byłaby korzystna, zwłaszcza w odniesieniu do programu oraz strategii projektowania, doboru grup docelowych/kryteriów kwalifikowalności i zarządzania budżetem. Każda z poszczególnych podgrup elastyczności traktowana jest oddzielnie dla każdej z poniższych PSZ, a odpowiadające im wyniki badań są pokazane na rysunku.

Rysunek 3.3. Wyniki badania OECD w powiatowych urzędach pracy na temat elastyczności lokalnej w PSZ, 2015



Źródło: 2015 Badanie OECD LEED w powiatowych urzędach pracy



**Projekt programu i strategii.** W badaniu powiatowych urzędów pracy, 75% respondentów stwierdziło, że miało „pewien” lub wysoki poziom elastyczności w odniesieniu do programowania i projektowania strategii, a 59% podało, że ostatnie reformy doprowadziły do „pewnego” lub „znaczącego” zwiększenia elastyczności w tej dziedzinie. Jak wspomniano w rozdziale 1, publiczne służby zatrudnienia zostały zdecentralizowane w Polsce w 1999 r., a wśród głównych uzasadnień dla tej zmiany była poprawa elastyczności publicznych służb zatrudnienia, a także poprawa koordynacji między publicznymi służbami zatrudnienia a innymi obszarami polityk publicznych na szczeblu lokalnym (MPiPS, 2008). Kluczowe podmioty różnią się w swoich opiniach, co do osiągnięcia tych celów. Niektórzy podkreślają, że decentralizacja przyniosła pozytywne rezultaty, jednak poziom integracji lokalnej polityki rynku pracy z innymi politykami w wielu przypadkach wciąż nie jest wystarczający (MPiPS, 2008). Inni wskazują, że osiągnięcie obu celów zostało utrudnione przez bardzo szczegółowe krajowe przepisy prawne, które ograniczają zakres elastyczności powiatowych urzędów pracy (Coffey, 2012).

Powiatowe urzędy pracy mogą wykorzystywać tylko te instrumenty aktywnej polityki rynku pracy, które są określone w Ustawie o Promocji Zatrudnienia i Instytucjach Rynku Pracy. Katalog dostępnych instrumentów jest dość szeroki, a zdaniem przedstawicieli urzędu pracy są one adekwatne do ich potrzeb, pozwalając jednocześnie na elastyczność w dostosowywaniu się do potrzeb lokalnych rynków pracy i bezrobotnych. Z drugiej strony, w czasie rozmowy, niektórzy eksperci podkreślili, że w praktyce te rozwiązania zniechęcają do stosowania działań nowatorskich i nietypowych.

Wybór instrumentów z katalogu jest procesem dwojakim. Po pierwsze, powiatowe urzędy pracy przygotowują roczne plany, w których wskazują instrumenty, które chciałyby realizować, następnie ustalają swój budżet na podstawie dostępnych funduszy, a także liczbę osób bezrobotnych, które obsłużą i liczbę usług, które będą świadczone. Drugi etap selekcji następuje podczas pracy z osobą bezrobotną – najważniejszym instrumentem jest ten dopasowany do potrzeb konkretnej osoby. Wybór ten jest dokonywany w granicach ustalonych w planie rocznym (istnieje jednak pewna elastyczność).

Urzędy lokalne mają również instrumenty, które pozwolą im dostosować swoje działania do potrzeb lokalnej gospodarki. Mogą wydać nawet do 10% budżetu (Fundusz Pracy) na realizację programów specjalnych, zaprojektowanych w oparciu o analizę potrzeb lokalnych. Programy specjalne składają się ze standardowych instrumentów i usług, jednakże maksymalnie 20% środków programu można przeznaczyć na inne formy wsparcia, nieprzewidziane w ustawie. Na przykład w powiatowym urzędzie pracy w Poznaniu niedawno wdrożono dwa specjalne programy: „Wsparcie dla kariery po przejściu do legalnego zatrudnienia” oraz „Wsparcie dla zwolnionych pracowników”.

Te specjalne programy są raczej niewielką częścią działalności urzędów lokalnych. W rzeczywistości większość urzędów skupia się na dostarczaniu usług standardowych dla ogólnej populacji osób bezrobotnych. Biorąc pod uwagę fakt, że standardowe instrumenty postrzegane są jako wystarczające w większości przypadków, takie podejście wydaje się być racjonalne.

**Wybór grup docelowych i kryteriów kwalifikowalności.** Ustawa o promocji zatrudnienia określa grupy osób bezrobotnych w szczególnej trudnej sytuacji. Chociaż około 90% wszystkich osób bezrobotnych należy do co najmniej jednej z tych grup, to jednak nie jest podejmowane działanie polegające na priorytetyzowaniu i wyborze grup docelowych. W praktyce powiatowe urzędy pracy zdają się nie planować na podstawie grup docelowych – w planach rocznych skupiają się wyłącznie na rodzaju instrumentów, które zamierzają stosować, a nie rodzajach bezrobotnych, którzy będą wspierani jako grupy priorytetowe. Takie podejście jest bardziej elastyczne, ale może zachęcić do „zbierania śmietanki” – wyboru tych osób do świadczenia usług, którym najłatwiej jest pomóc w znalezieniu pracy.

Dzięki nowemu mechanizmowi tworzenia profili pomocy dla bezrobotnych (opisane w rozdziale 2), działania powiatowych urzędów pracy skupią się na bezrobotnych, którzy należą do drugiego profilu. Osoby z pierwszego profilu, które znajdują się bliżej rynku pracy, otrzymają jedynie ograniczony zakres wsparcia (pośrednictwo pracy oraz w uzasadnionych przypadkach doradztwo zawodowe, szkolenia, dotacje lub pożyczki na rozpoczęcie działalności, bony na szkolenia lub staż). Jest jeszcze zbyt wcześnie, aby ocenić mechanizm tworzenia profili. Jednak w trakcie rozmów i dyskusji panelowych, wielu respondentów wskazało szereg problemów, w tym:

- Profilowanie dokonywane jest na podstawie oceny przeprowadzonej bezpośrednio po rejestracji nowej osoby jako bezrobotnej, więc często diagnoza jest pośpieszna, a w niektórych przypadkach niewystarczająca.
- Mechanizm ten opiera się na narzędziach opracowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. I choć doradcy klienta są w stanie zmienić wynik profilowania, nie jest jasne, w jakim stopniu faktycznie mogą z tej możliwości korzystać. W praktyce zarówno osoby bezrobotne, jak i pracownicy urzędu pracy uczą się radzić sobie z nowym narzędziem, aby osiągnąć swoje cele „pomimo” systemu, zamiast przy jego „wsparciu”.

- Profilowanie może znacznie ograniczyć dostęp do odpowiednich usług rynku pracy, szczególnie dla tych osób zakwalifikowanych do trzeciego profilu wsparcia.

Ostatni wymieniony punkt był podkreślany najczęściej. Głównym instrumentem przeznaczonym dla tej grupy jest Program Aktywizacji i Integracji (PAI). W ramach tego nowego mechanizmu, osoby bezrobotne znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji powinny być wspierane przez inne instytucje, przede wszystkim przez lokalne ośrodki pomocy społecznej, ale także przez organizacje pozarządowe i agencje zatrudnienia realizujące PAI we współpracy z powiatowymi urzędami pracy. Niestety, ośrodkom pomocy społecznej brakuje środków, aby zapewnić wsparcie i do tej pory wykazywały niechęć wobec wdrożenia nowych programów. Dodatkowo, przedstawiciele powiatowych urzędów pracy zauważyli, że znaczna część osób bezrobotnych przypisana do trzeciego profilu wsparcia nie jest w rzeczywistości klientami ośrodków pomocy społecznej. W ten sposób, nawet jeśli lokalne ośrodki pomocy realizują PAI, nie obejmują one tym wsparciem osób bezrobotnych należących do trzeciej grupy.

Na przykład program został wdrożony w każdej gminie tylko w jednym z ośmiu powiatów podregionu radomskiego. Wymaga to dużego wysiłku ze strony powiatowego urzędu pracy, aby program został ostatecznie wdrożony przez lokalną organizację pozarządową. W innych powiatach, program został wdrożony na znacznie skromniejszą skalę. Na przykład w gminie Radom tylko 10 osób bezrobotnych (spośród ponad 30 000 zarejestrowanych bezrobotnych) wzięło udział w tym programie, natomiast w Poznaniu było to około 20 osób. Potwierdzają to również dane krajowe. Około 461 000 bezrobotnych zaklasyfikowano do trzeciego profilu na koniec sierpnia 2015 r. W ciągu pierwszych ośmiu miesięcy 2015 r., zaledwie 4 000 osób zostało objętych PAI, co stanowi mniej niż 1% wszystkich sklasyfikowanych jako trzeci profil (MPiPS, 2015c). Pomimo tego, powiatowe urzędy pracy nie mogą oferować innej formy wsparcia dla bezrobotnych w tej kategorii profilu, nawet jeżeli ustalą, że byłoby to skuteczne. W wyniku tego większość osób w najtrudniejszej sytuacji pozostawiono bez wsparcia.

Ogólnie rzecz biorąc, mechanizm profilowania wydaje się zmierzać we właściwym kierunku – wspierania powiatowych urzędów pracy w lepszym ukierunkowaniu działań (i ograniczania ryzyka „zbierania śmietanki”). Jednakże mechanizm przyniesie lepsze rezultaty po wprowadzeniu pewnych ulepszeń, zwłaszcza w odniesieniu do trzeciego profilu.

W przypadku standardowych instrumentów polityki rynku pracy, pracownicy urzędów lokalnych powinni sami zdecydować do kogo instrument ten powinien być skierowany, w oparciu o ocenę potrzeb i możliwości osób bezrobotnych, a także potrzeb lokalnego rynku pracy. Na przykład w przypadku programów szkoleniowych, istnieją trzy główne metody realizacji działań:

- Powiatowe urzędy pracy zlecają programy szkoleniowe dla małych grup bezrobotnych na podstawie oceny potrzeb lokalnego rynku pracy i wcześniejszego doświadczenia bezrobotnych. Osoby bezrobotne kierowane są na szkolenia zgodnie z oceną ich potrzeb.
- Osoby bezrobotne mogą ubiegać się w powiatowych urzędach pracy o sfinansowanie szkolenia, jeżeli mogą udowodnić, że szkolenie pomoże im znaleźć pracę.
- Zawarcie trójstronnej umowy między pracodawcą, osobą bezrobotną i powiatowym urzędem pracy – lokalny urząd może finansować szkolenie osoby bezrobotnej, dostosowane do potrzeb konkretnego pracodawcy, jeżeli pracodawca zatrudni ją po szkoleniu.

Według raportu w powiatowym urzędzie pracy w Poznaniu 1 325 osób zostało przeszkolonych, 76% w postaci szkoleń grupowych w 2014 r. Szkolenia indywidualne zostały zapewnione tylko 155 osobom. Ponadto, zgodnie z oceną powiatowego urzędu pracy w Radomiu, większość osób bezrobotnych kierowana jest na szkolenia grupowe.

**Zarządzanie budżetem.** Podstawowym źródłem finansowania aktywnej polityki rynku pracy w Polsce jest Fundusz Pracy, zarządzany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Innym ważnym źródłem jest Europejski Fundusz Społeczny. Jednak z punktu widzenia powiatowych urzędów pracy, nie ma żadnej różnicy pomiędzy tymi dwoma źródłami. Fundusz pracy jest przekazywany do województw na podstawie algorytmu. Następnie rządy na szczeblu wojewódzkim rozprawdzają fundusze w powiatach na podstawie sytuacji na rynku pracy.

Ogólnie rzecz biorąc, powiatowe urzędy pracy mają największą elastyczność pod względem budżetu, w porównaniu do innych aspektów zarządzania, 30% respondentów zgłasza wysoki poziom elastyczności, a 47% – pewną elastyczność. Powiatowy urząd pracy może samodzielnie zaplanować w jaki sposób wyda swój budżet. Powiatowe urzędy pracy przygotowują plany dotyczące Funduszu Pracy, w których podają swoje wydatki na poszczególne instrumenty. Plan finansowy nie jest powiązany z żadnymi wskaźnikami wydajności. Plan musi zostać zaakceptowany przez starostę i powinien być również omówiony przez powiatową radę pracy. Jednak w praktyce powiatowe urzędy pracy zwykle odgrywają główną

rolę w tym procesie. Wszelkie zmiany w planie powinny przejść tę samą procedurę (opinia powiatowej rady rynku pracy oraz decyzja starosty), tak więc w ciągu roku elastyczność zarządzania Funduszem Pracy jest raczej ograniczona.

**Zarządzanie produktywnością.** W Polsce, jak podkreślono podczas dyskusji panelowych z udziałem zainteresowanych stron, istnieje długa tradycja badania skuteczności aktywnej polityki rynku pracy. Jednak przez długi czas wyniki służyły wyłącznie jako informacje wspierające zarządzanie, a nie jako wskaźnik skuteczności lokalnej polityki rynku pracy. Ostatnie reformy przyniosły znaczące zmiany w tej dziedzinie. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia określono kilka kluczowych wskaźników: (1) liczba kluczowych pracowników w stosunku do liczby osób bezrobotnych; (2) skuteczność kluczowych form wspierania osób bezrobotnych (liczba osób bezrobotnych w zatrudnieniu) i (3) efektywność kosztowa kluczowych form wspierania osób bezrobotnych (średni jednostkowy koszt każdej formy).

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej regularnie monitoruje wydajność wszystkich powiatowych urzędów pracy. Mimo że Ministerstwo nie określa konkretnych celów w urzędach powiatowych, to porównuje ich osiągnięcia, a te powiatowe urzędy pracy, które osiągną wyniki powyżej określonego progu, otrzymają premie dla swoich pracowników. Próg jest oparty na średniej wyznaczonej dla wszystkich powiatowych urzędów pracy. W związku z tym, instrument ten stanowi silną zachętę do konkurowania pomiędzy powiatowymi urzędami pracy.

Takie rozwiązanie zostało wprowadzone dopiero w 2014 r. i wymagało wprowadzenia przepisów przejściowych. Dlatego trudno jest ocenić ich wpływ. Niektórzy przedstawiciele powiatowych urzędów pracy podkreślali pozytywne strony tego rozwiązania, takie jak zwiększenie motywacji w urzędach pracy, podczas gdy inni wyrazili sceptycyzm. Stwierdzono, że rozwiązanie tworzy mocne zachęty do „zbierania śmietanki”, chociaż powinno to być zrównoważone (częściowo) przez mechanizm profilowania.

Mechanizm ten może również przyczynić się do „kreatywnej księgowości” w powiatowych urzędach pracy. Niedawny raport Najwyższej Izby Kontroli dotyczący aktywizacji osób bezrobotnych (2015) wskazuje, że faktyczna skuteczność aktywnych środków rynku pracy jest znacznie niższa niż podana przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Głównym źródłem różnicy jest metodologia stosowana w badaniu skuteczności przyjęta przez Ministerstwo, która zakłada, że każda osoba, wykreślona z rejestru po skorzystaniu z jednego z aktywnych środków rynku pracy, jest liczona jako skutecznie zaktywizowana po upływie trzech miesięcy od zakończenia udziału w programie. W praktyce nie wszystkie osoby wykreślone z rejestru znalazły zatrudnienie. Dodatkowo, w niektórych przypadkach ich zatrudnienie jest niestabilne i istnieje duże prawdopodobieństwo, że osoba już raz zaktywizowana powróci do urzędu pracy. Metodologia badań powinna być bardziej sztywna i uwzględniać również stabilność zatrudnienia (SAO, 2015).

Nowy mechanizm zapewnia także silne bodźce zachęcające do skoncentrowania się tylko na tych działaniach, które przyczyniają się bezpośrednio do osiągnięcia wskaźników określonych w ustawie. Istnieje również silny czynnik zniechęcający do inwestowania środków w inne, bardziej innowacyjne działania, takie jak na przykład poprawa podstawowych umiejętności osób bezrobotnych. Ponadto, mechanizm nie pozwala na dostosowanie matryc wydajności do lokalnych warunków, o czym świadczy fakt, że 50% powiatowych urzędów pracy zgłasza średni lub wysoki poziom elastyczności związanej z zarządzaniem wydajnością.

Z uwagi na korzystanie z Europejskiego Funduszu Społecznego, powiatowe urzędy pracy są zobowiązane do przestrzegania innego zestawu mechanizmów zarządzania wydajnością. Powiatowe urzędy pracy, które wdrażają projekty finansowane z EFS, są zobowiązane do osiągnięcia szeregu celów określonych przez Ministerstwo Rozwoju (Instytucja Zarządzająca EFS w Polsce). Wskaźniki wydajności odnoszą się do liczby osób zatrudnionych po zakończeniu projektu i są skierowane do konkretnych grup docelowych. Wskaźniki są na tym samym poziomie dla wszystkich powiatowych urzędów pracy, niezależnie od sytuacji na rynku pracy. Wskaźniki dla Europejskiego Funduszu Społecznego odnoszą się bezpośrednio do sytuacji klientów po opuszczeniu projektu (liczby klientów w zakresie zatrudnienia po opuszczeniu projektu).

**Outsourcing i zamówienia.** Do niedawna skala outsourcingu usług urzędów publicznych służb zatrudnienia była raczej ograniczona, ze względu na brak zainteresowania ze strony publicznych służb zatrudnienia w zakresie outsourcingu oraz z powodu braku odpowiednich regulacji prawnych. W czasie badania, powiatowe urzędy pracy poinformowały, że miały najmniejszą elastyczność w zakresie outsourcingu i przy zawieraniu umów w porównaniu do innych aspektów zarządzania (ale także wskazują, że dodatkowa elastyczność w tym zakresie byłaby mniej użyteczna niż w innych aspektach zarządzania).

W rezultacie, najbardziej popularną i standardową praktyką jest zlecenie szkoleń dla osób bezrobotnych. Organizator szkoleń musi być zarejestrowany jako instytucja szkoleniowa. Programy szkoleniowe są zamawiane zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych, głównie od firm prywatnych. Powiatowe urzędy pracy określają przedmiot, czas trwania, i zakres szkolenia oraz liczbę osób przeszkolonych. Decydują także kto weźmie udział w szkoleniu. Powiatowy urząd pracy określa większość wymagań dotyczących szkolenia, a wykonawca musi przedstawić szczegółowy plan, który spełni postawione wymagania.

Niedawna reforma kształcenia i szkolenia zawodowego znacząco zmieniła zasady outsourcingu. Najważniejszą zmianą jest wprowadzenie nowego mechanizmu: outsourcingu na poziomie regionalnym. W trzech województwach został przeprowadzony pilotaż tego nowego podejścia. W każdym województwie zostało zaangażowanych do wdrożenia pilotażu kilka powiatów. Wnioski z pilotażu były niejednoznaczne. Wyniki dotyczące znajdowania zatrudnienia u prywatnych usługodawców były poniżej oczekiwań, co można tłumaczyć stosunkowo trudną grupą uczestników, a także niską jakością usług i warunków przetargu (IBC, 2014). Nowe regulacje uwzględniły przynajmniej niektóre z wniosków z pilotażu, a na początku 2015 r. wszystkie wojewódzkie urzędy pracy uruchomiły przetargi oraz zleciły świadczenie usług od firm prywatnych. Skala outsourcingu nie jest bardzo duża – zazwyczaj są to kontrakty na usługi dla 1 000–1 500 osób bezrobotnych w każdym regionie. W przypadku Wielkopolski, liczba ta wynosiła 1 500. Każdy wojewódzki urząd pracy przygotowuje swój zakres obowiązków. Mimo że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zachęca urzędy do zapewnienia wykonawcom tak dużej elastyczności jak to tylko możliwe, regionalne urzędy pracy tworzą stosunkowo szczegółowe wymagania dla wykonawców, zawierające m.in. rodzaje grup osób bezrobotnych i rodzaje usług, które mają być świadczone.

W przypadku województwa mazowieckiego, usługi muszą zawierać co najmniej: ustanowienie centrum aktywizacji w każdym powiecie, diagnozę sytuacji osób bezrobotnych oraz zapewnienie co najmniej dwóch usług aktywizacyjnych. Wykonawca jest zobowiązany przedstawić szczegółowy opis proponowanego podejścia, a oprócz kosztów oceniana była również jakość projektu. Najważniejszą częścią nowego podejścia jest mechanizm płatności za wyniki. Płatność na rzecz wykonawcy zależy od uzyskanych wyników i dokonywana jest stopniowo:

- 20% po diagnozie,
- 20% za umieszczenie w miejscu pracy przez co najmniej 14 dni,
- 30% za umieszczenie w miejscu pracy przez co najmniej 90 dni,
- 30% za umieszczenie w miejscu pracy przez co najmniej 180 dni.

Nie ulega zatem wątpliwości, że regionalne urzędy pracy próbują łączyć płatność z osiągniętymi wynikami i z przykładaniem uwagi do wysokiej jakości usług. Jest jeszcze zbyt wcześnie, by ocenić rezultaty tego nowego podejścia. Jednakże istnieje potrzeba dalszej dyskusji, rozwoju i doskonalenia mechanizmu. Największym wyzwaniem jest definicja wyników i warunków płatności za usługi.

Na poziomie lokalnym powiatowe urzędy pracy mogą zlecić integrację społeczną i zawodową osób bezrobotnych, zakwalifikowanych do trzeciego profilu, organizacjom pozarządowym, które mogą realizować programy aktywizacji i integracji. Outsourcing jest możliwy tylko wtedy, gdy lokalny ośrodek pomocy społecznej nie realizuje programów aktywizacji i integracji.

## Elastyczność w kształceniu i szkoleniu zawodowym

Jak opisano w rozdziale 1, wszystkie kluczowe elementy systemu edukacji są określone na poziomie krajowym. Jednak zarządzanie systemem edukacji jest delegowane do władz lokalnych. Polski model zarządzania edukacją jest postrzegany jako najbardziej zdecentralizowany w Europie (Herbst, 2012). Codzienne zarządzanie szkołami delegowane jest na poziom lokalny. Najniższy szczebel administracji (gmina) jest odpowiedzialna za szkoły podstawowe i gimnazja, natomiast drugi poziom administracji (powiat) jest odpowiedzialny za szkoły średnie, w tym kształcenie i szkolenie zawodowe. W ten sposób powiat jest odpowiedzialny jednocześnie za politykę rynku pracy oraz kształcenie i szkolenie zawodowe, co powinno zapewniać lepszą koordynację między tymi dwoma obszarami. W praktyce poziom koordynacji zależy od podejścia interesariuszy, co zostanie omówione w dalszej części raportu.

Chociaż wiele aspektów systemu edukacji jest określanych na poziomie krajowym, nadal istnieją znaczne obszary elastyczności na poziomie powiatowym, które pozwalają dostosować kształcenie i szkolenie zawodowe do potrzeb lokalnych rynków pracy. Samorządy mogą mieć wpływ na zakres i jakość edukacji w wielu dziedzinach, a najważniejsze z nich to:

- Struktura instytucji kształcenia i szkolenia zawodowego działających lokalnie (otwieranie lub zamykanie szkół, jak również łączenie lub podział istniejących instytucji edukacyjnych);

- Wybór zawodów nauczanych w instytucjach kształcenia i szkolenia zawodowego wśród tych określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, opracowanej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy z partnerami społecznymi (pracodawcy, organizacje sektorowe, etc.);
- Dostosowanie programu do potrzeb lokalnych pracodawców;
- Współpraca z lokalnymi pracodawcami w zakresie nauki praktycznej;
- Jakość kształcenia i szkolenia zawodowego, w tym dostępnego sprzętu i liczby nauczycieli (jest to możliwe do pewnego stopnia).

W praktyce te decyzje są podejmowane przez dyrektorów szkół i lokalne władze nadzorujące szkoły. Jednak zaangażowanie władz lokalnych może się różnić w zależności od modelu zarządzania oświatą stosowanego na poziomie lokalnym. W niektórych powiatach dyrektorzy szkół odgrywają wiodącą rolę, przy raczej biernym udziale władz lokalnych. W pozostałych przypadkach, władze lokalne starają się aktywnie zarządzać ofertą wszystkich placówek oświatowych, dostosowując ją do potrzeb lokalnego rynku pracy i koordynując ją z ofertą szkół zawodowych. Dotychczasowy model powoduje czasem konkurencję między instytucjami kształcenia i szkolenia zawodowego, oferującymi kształcenie i szkolenie w tych samych lub podobnych zawodach. Może to również prowadzić do niedostatecznego wyposażenia konkurencyjnych instytucji: zamiast jednej dobrze wyposażonej pracowni, zapewniającej możliwość szkolenia praktycznego wszystkim uczniom w danym zawodzie w powiecie, istnieje kilka niedoinwestowanych pracowni i, w rezultacie, żadna z nich nie jest w stanie zapewnić wysokiej jakości kształcenia.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy reguluje formalne mechanizmy wspierające powiązania między kształceniem i szkoleniem zawodowym a rynkiem pracy: Rada Rynku Pracy. Rady te udzielają porad dla lokalnych i regionalnych urzędów pracy. Jednym z ich zadań jest opiniowanie wniosków dotyczących nowych zawodów, jakie mają być nauczane w instytucjach kształcenia zawodowego.

### Ramka 3.1. Rady Rynku Pracy – doświadczenie i przyszłość

W 2009 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) przeprowadziło ocenę Rady Rynku Pracy na lata 2004–2008. Badania wykazały, że rady wypełniają zadania określone w ustawie, ale w swojej funkcji doradczej mają raczej ograniczony wpływ na lokalną politykę rynku pracy, a w wielu przypadkach ich praca jest raczej formalna i powierzchowna (MPiPS, 2009). Badanie nie wyjaśnia przyczyny dlaczego tak się dzieje, ale na podstawie wywiadów i dyskusji panelowych można stwierdzić, że przyczyny mogą być następujące:

- słaba tradycja autentycznego dialogu społecznego i obywatelskiego oraz partnerstwa na szczeblu lokalnym,
- opór kadry kierowniczej w urzędach zatrudnienia przed dzieleniem się swoją władzą z innymi podmiotami,
- niewystarczające kompetencje członków Rady Rynku Pracy,
- niewystarczająca jakość i zakres informacji dostępnych dla członków rad, koniecznych do podjęcia decyzji w sprawie polityki rynku pracy i kształcenia zawodowego.

W 2014 r. nowelizacja ustawy o zatrudnieniu i instytucjach rynku pracy wprowadziła pewne zmiany dotyczące Rady Rynku Pracy. Najważniejszym było zmniejszenie liczby członków Rady i zwiększenie udziału przedstawicieli rynku pracy (pracodawców). Jednak podstawowe założenia dotyczące roli doradczej rad zostały utrzymane. Według przynajmniej niektórych przedstawicieli urzędu pracy, nowe rady pracy są coraz bardziej zaangażowane i przekonane o swojej zdolności do wywierania wpływu na rynek pracy. Na przykład, w jednym z powiatów, Rada Rynku Pracy negatywnie zaopiniowała nowe zawody proponowane przez instytucje kształcenia i szkolenia zawodowego, jako nieadekwatne do potrzeb rynku pracy. Niestety brak jest informacji, czy te zawody zostały ostatecznie wprowadzone czy nie.

*Źródło: MPiPS, (2009) Analiza działalności rad zatrudnienia i ich wpływ na kształtowanie polityki rynku pracy w okresie 2004–2008; [The analysis of employment councils and their influence on policy the labour market in the period 2004–2008], Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa*

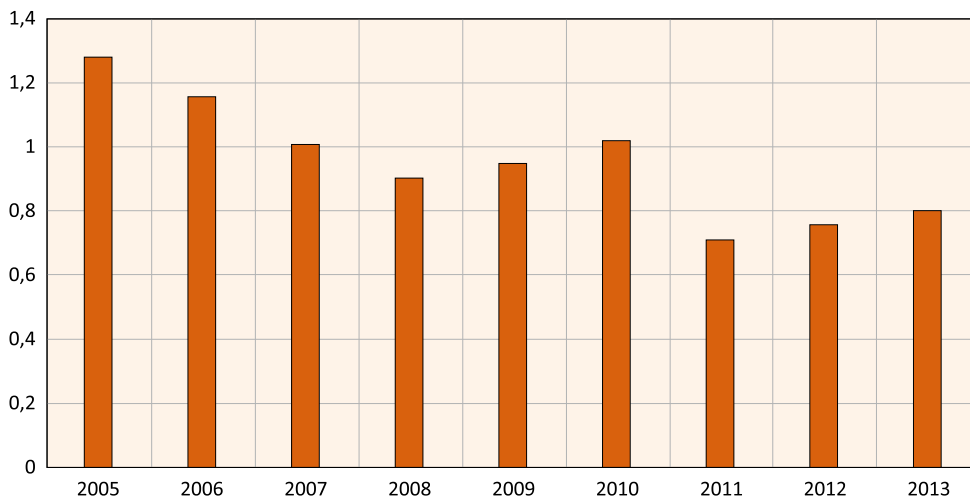
Kolejną kwestią jest dostosowanie programu nauczania do specyficznych potrzeb lokalnej gospodarki. Dla każdej kwalifikacji, Ministerstwo Edukacji Narodowej opracowało podstawy programowe – wykaz efektów kształcenia, podzielony na trzy kategorie: konkretnej wiedzy, umiejętności i kompetencji osobistych i społecznych. Instytucje kształcenia i szkolenia zawodowego mogą autonomicznie opracowywać programy edukacyjne na bazie podstawy programowej, które są dostosowane do potrzeb lokalnego rynku pracy i pracodawców. W praktyce zakres adaptacji różni się pomiędzy szkołami i zależy od ich podejścia i historii ich współpracy z pracodawcami. Należy tutaj zauważyć, że tworzenie własnych programów jest nadal wyzwaniem dla wielu szkół, a więc znaczna część placówek kształcenia i szkolenia zawodowego opiera się na modelu programów opracowanych przez Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej. Te programy edukacyjne zostały opracowane przez specjalistów w ścisłej współpracy z praktykami i zgodnie z oczekiwaniami jakościowymi, choć nie zawsze są dostosowane do specyficznych potrzeb lokalnych pracodawców.

## ZDOLNOŚCI W ZAKRESIE ZATRUDNIENIA W SEKTORZE KSZTAŁCENIA I SZKOLENIA ZAWODOWEGO

### Zdolności w powiatowych urzędach pracy

W Polsce istnieją dwa główne źródła finansowania dla działalności powiatowych urzędów pracy: Fundusz Pracy, zarządzany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, które najczęściej finansuje aktywne działania na rynku pracy, a także środki samorządu terytorialnego, z których w większości finansowane są usługi rynku pracy świadczone przez powiatowe urzędy pracy (w tym koszty personelu). Wydatki na aktywne polityki rynku pracy w Polsce, mierzone jako procent PKB, są niższe niż średnia w krajach UE-28 i OECD, ale wyższe niż w wielu innych krajach Europy Środkowej (np. Litwa, Łotwa, Słowacja, Czechy).

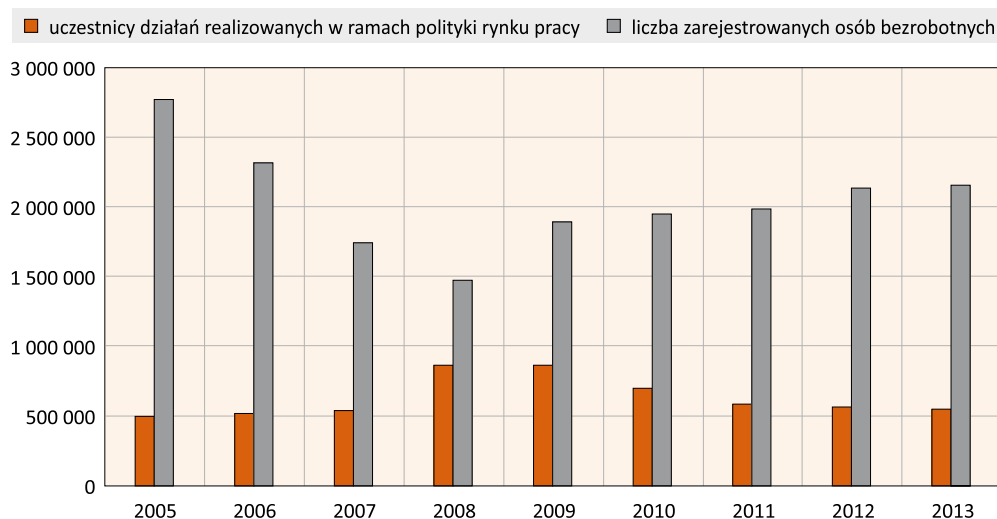
Rysunek 3.4. Wydatki na aktywne polityki rynku pracy (procent PKB), Polska 2005–2013



Źródło: Eurostat, Baza danych dotycząca polityki rynku pracy

Jak przedstawiono na powyższym wykresie, wydatki na aktywne polityki rynku pracy w rzeczywistości zmniejszyły się w ciągu ostatnich lat. Znaczna redukcja wydatków jest widoczna w 2011 r. Był to efekt decyzji Ministerstwa Finansów o zamrożeniu środków Funduszu Pracy w celu poprawy równowagi finansów publicznych. Jednak ten ruch znacznie zmniejszył zakres aktywnej polityki rynku pracy. Od 2009 r., w pierwszym roku kryzysu finansowego, nastąpił wzrost liczby zarejestrowanych bezrobotnych oraz zmniejszenie liczby uczestników aktywnej polityki rynku pracy (rysunek 3.5). To wyraźnie pokazuje, że wydatkowanie na aktywne polityki rynku pracy jest procykliczne zamiast anty-cykliczne. W rezultacie, różnica między liczbą zarejestrowanych osób bezrobotnych, a liczbą uczestników środków aktywnej polityki pracy rośnie.

Rysunek 3.5. Liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych a liczba uczestników działań realizowanych w ramach polityki rynku pracy, Polska, 2005–2013



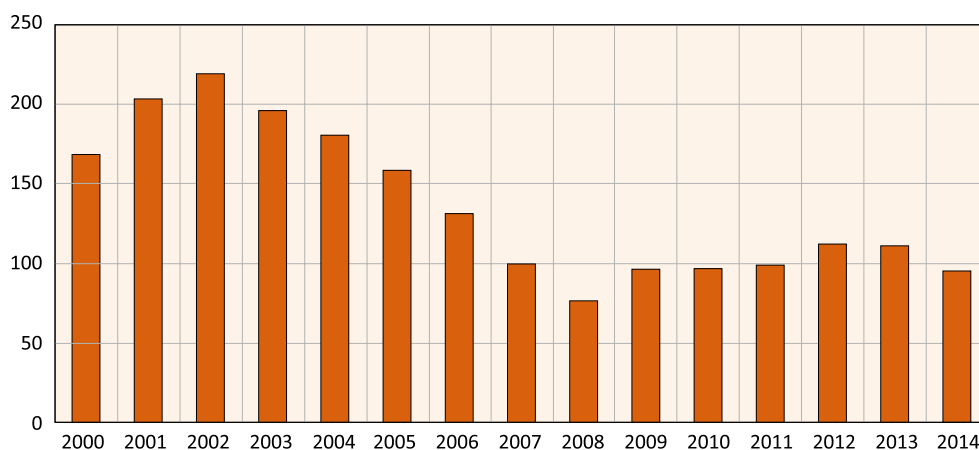
Źródło: Eurostat, Baza danych dotycząca polityki rynku pracy i Główny Urząd Statystyczny, lokalna baza danych

Pomimo problemów opisanych powyżej, przedstawiciele powiatowych urzędów pracy deklarują, że zasoby dostępne dla aktywnych środków polityki rynku pracy (z Funduszu Pracy) są wystarczające. W związku z obciążeniami administracyjnymi, zarządzanie znacznie większymi środkami przy obecnej liczbie osób zatrudnionych w urzędach byłoby trudne. Z drugiej strony, fundusze przeznaczone na usługi z budżetów lokalnych są oceniane jako niewystarczające. Niedoinwestowanie ogranicza liczbę pracowników powiatowych urzędów pracy i zmniejsza ich produktywność.

Pod względem poziomu zatrudnienia, zdolności powiatowych urzędów pracy były stabilne w ciągu ostatnich lat i oscylują na poziomie około 100 osób bezrobotnych na jednego pracownika powiatowego urzędu pracy. Sytuacja ta jest wynikiem spadku liczby osób bezrobotnych w porównaniu do początku 2000 r., jak również zwiększenia liczby pracowników. W 2002 r., kiedy stopa bezrobocia była na najwyższym poziomie, stosunek liczby osób bezrobotnych do liczby pracowników wynosił ponad 200 (patrz rysunek 3.6), podczas gdy w 2014 r. było średnio 95 osób bezrobotnych przypadających na jednego pracownika powiatowego urzędu pracy w Polsce. Jednak w województwie mazowieckim liczba ta wynosiła 121 (jeden z najwyższych wyników w kraju), natomiast w Wielkopolsce liczba ta wynosiła 78 (jeden z najniższych w kraju).

Opinie lokalnych urzędów pracy, co do adekwatności poziomu zatrudnienia różnią się. 25% respondentów sondażu OECD poinformowało, że poziom zatrudnienia był „w ogóle nie wystarczający”, a kolejne 33% wskazało odpowiedź „nieco wystarczający”. W powiatowym urzędzie pracy w Poznaniu, gdzie sytuacja jest relatywnie lepsza, liczba pracowników została uznana za wystarczającą dla aktualnego obciążenia. Jednakże, jeśli liczba pracowników utrzyma się na tym poziomie, to trudno będzie wprowadzić nowe, innowacyjne działania. W Radomiu, gdzie sytuacja jest znacznie gorsza (około 100 pracowników na ponad 30 000 bezrobotnych), liczba pracowników jest niewystarczająca.

**Rysunek 3.6.** Liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych na jednego pracownika powiatowego urzędu pracy, Polska, 2000–2014



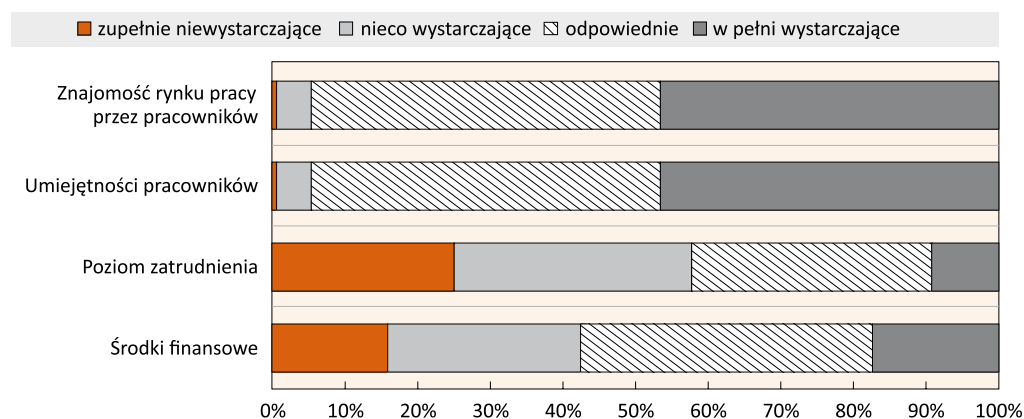
Źródło: MPIPS, 2015b, *Information on staffing and the structure of employment in regional and poviatal labour offices in 2014*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Innym wymiarem zdolności powiatowych urzędów pracy jest udział pracowników obsługujących klientów – tych, którzy bezpośrednio wspierają bezrobotnych. W ciągu ostatnich lat udział tej kategorii pracowników wzrósł, odzwierciedlając poprawę dostępu do profesjonalnych usług rynku pracy, takich jak poradnictwo.

Patrząc na możliwości personelu, pracownicy publicznych służb zatrudnienia byli intensywnie szkoleni. W 2014 r. 80% pracowników urzędu pracy wzięło udział w szkoleniu lub innej formie kształcenia. Zdaniem przedstawicieli urzędów pracy, kompetencje ich pracowników są uważane za co najmniej odpowiednie.

Ustalenia te znajdują również odzwierciedlenie w badaniu urzędów pracy realizowanym w ramach tego projektu. Według ich samooceny, poziom wiedzy na temat rynku pracy i umiejętności pracowników jest przede wszystkim odpowiedni i wystarczający. Jednak niewystarczająca liczba pracowników (przynajmniej w niektórych powiatowych urzędach pracy) oraz ograniczone zasoby służące wdrożeniu środków aktywnej polityki rynku pracy sprawiają, że trudno jest im dopasować się do potrzeb lokalnej gospodarki (patrz rysunek 3.7).

Rysunek 3.7. Ocena zasobów dostępnych dla powiatowych urzędów pracy, 2015 r.



Źródło: Badanie OECD LEED w powiatowych urzędach pracy

## Zdolności w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego

Zapewnienie wysokiej jakości kształcenia i szkolenia zawodowego wymaga znaczących inwestycji, a dostosowanie się do zmieniających się potrzeb lokalnej gospodarki i rynku pracy wymaga dodatkowych zasobów. Niewystarczająca ilość instytucji kształcenia i szkolenia zawodowego może utrudniać tę adaptację, powodując, że kształcenie i szkolenie zawodowe na stałe pozostaną w tyle za zmianami na rynku pracy.

Nakłady publiczne na kształcenie i szkolenie zawodowe jako procent PKB (0,57%) są niższe od średniej UE wynoszącej 0,68% (dane z 2011 r.). Kwota środków wydanych na jednego studenta (4 330 EUR) jest także poniżej średniej unijnej wynoszącej 8 586 EUR (CEDEFOP, 2015). Kształcenie i szkolenie zawodowe jest finansowane przez samorząd na szczeblu powiatowym, z dotacji z budżetu państwa. Subwencja dla powiatu jest obliczana na podstawie liczby uczniów kontynuujących naukę.

Choć edukacja jest jednym z głównych obszarów wydatków realizowanych przez władze lokalne, instytucje kształcenia i szkolenia zawodowego są postrzegane jako znacznie niedoinwestowane. Większość respondentów i uczestników paneli wskazało, że sprzęt w warsztatach nauki praktycznej jest często przestarzały, a materiały niezbędne do szkoleń i kształcenia praktycznego są niewystarczające. Według oceny Krajowego Ośrodka Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, około jednej czwartej szkół nie ma żadnych warsztatów do kształcenia i szkolenia praktycznego (KOWEZIU, 2013). Badanie TALIS 2013 pokazało, że nauczyciele uważają materiały instruktażowe (dwie trzecie nauczycieli kształcenia i szkolenia zawodowego) i komputery do nauki (50% w zasadniczych szkołach zawodowych i 37% w technikach) za najważniejsze braki w placówkach edukacyjnych. Dane liczbowe w tych kategoriach są znacznie wyższe niż w przypadku innych typów szkół w Polsce i średnie dla innych państw biorących udział w badaniu (IER, 2014). Brak materiałów instruktażowych utrudnia zapewnienie jakości nauczania i rozwijania umiejętności dostosowania się do potrzeb rynku pracy.

Z drugiej strony, większość szkół przeprowadziła modernizację warsztatów i pomieszczeń do praktycznego szkolenia w ciągu ostatnich pięciu lat, z czego ponad połowa tych działań miała miejsce w poprzednich dwóch latach. Dodatkowo, zgodnie z monitorowaniem wdrażania nowej podstawy programowej dla edukacji zawodowej, większość szkół zaplanowała inwestycje na przyszły rok (NCSVET, 2015). To pokazuje, że większość władz lokalnych ma świadomość potrzeby inwestowania w kształcenie zawodowe (większość powiatów inwestujących w kształcenie i szkolenie zawodowe wykorzystuje fundusze własne), i choć wciąż sytuacja jest niezadowalająca, to jednak uległa poprawie.

Dodatkowo, w trakcie dyskusji panelowych uczestnicy podkreślili, że niektóre powiaty, zwłaszcza mniejsze i spoza wielkich miast, nie mają wystarczającego potencjału i zasobów, aby inwestować w dobrą infrastrukturę i oferować dobrej jakości kształcenie oraz szkolenie zawodowe. Współpraca władz lokalnych i regionalnych może być szczególnie ważna w takich przypadkach, bowiem bardziej efektywne jest planowanie i wdrożenie systemu kształcenia wysokiej jakości na poziomie regionalnym. W kilku regionach władze podjęły taki wysiłek. Podjęto decyzję, aby inwestować w wiele ośrodków kształcenia zawodowego (szkoły dla młodzieży i ośrodki kształcenia dla dorosłych), w celu maksymalizacji wpływu dostępnych funduszy europejskich oraz znacznej poprawy warunków i jakości kształcenia zawodowego. Poniższa ramka prezentuje jeden z takich przykładów, poza innymi strategiami stosowanymi do poprawy kształcenia i szkolenia zawodowego.



### Ramka 3.2. Przykłady podejścia do poprawy możliwości kształcenia i szkolenia zawodowego

**Wzmacnianie poszczególnych szkół.** Jednym z przykładów jest instytucja szkolenia zawodowego w Swarzędzu, w pobliżu Poznania, która zapewnia szkolenia zawodowe dla młodzieży i dorosłych. Instytucja ta jest hojnie wspierana przez samorząd lokalny, bardzo dobrze wyposażona i oferuje, zdaniem podmiotów lokalnych, bardzo dobrą jakość kształcenia zawodowego. Szkoła posiada również partnerów strategicznych – Volkswagen i Solaris – dwie duże firmy, które znacząco wpływają nie tylko na programy edukacyjne, ale również na proces uczenia się. Jednak należy również wspomnieć, że proces inicjowania współpracy pomiędzy pracodawcami i placówkami kształcenia i szkolenia zawodowego był długi i na samym początku napotymano duży opór ze strony szkół.

**Tworzenie laboratoriów zawodowych.** Władze lokalne i regionalne również poszukują innowacyjnych rozwiązań w celu poprawy zdolności instytucji szkolenia i kształcenia zawodowego. Jednym z przykładów jest stworzenie kilku laboratoriów kształcenia zawodowego (finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego). Laboratoria zostały zaprojektowane jako bardzo innowacyjne i nowoczesne, przeznaczone do praktycznej nauki zawodu. Założono, że sprzęt w laboratoriach powinien być lepszy niż to, co znajduje się na rynku, w celu przygotowania studentów do przyszłych potrzeb rynku pracy. Laboratoria mogą być wykorzystywane przez uczniów ze szkół kształcenia i szkolenia zawodowego w całym regionie. Standardowe szkolenie w takim laboratorium trwa jeden tydzień dla grupy studentów. Nauczyciele kształcenia i szkolenia zawodowego także mogą wziąć udział w tym szkoleniu. Laboratoria oferują zawody takie jak technik IT, sprzedawca, logistyk, ekonomista, mechatronik, technik organizacji reklamy.

**Przyjęcie podejścia regionalnego.** W regionie dolnośląskim, władze regionalne rozpoznały szereg braków w edukacji zawodowej. Na tej podstawie zaplanowano regionalny program rozwoju szkolnictwa zawodowego, w tym wybór siedmiu sektorów gospodarki o szczególnym znaczeniu dla regionalnego rynku pracy, a następnie utworzono ośrodki szkolenia zawodowego związanego z tymi sektorami w dziewięciu powiatach. Ośrodki te rozprowadzono równomiernie w całym regionie. Program obejmuje inwestycje w infrastrukturę (nowoczesny sprzęt do kształcenia zawodowego), jak również inwestycje w kompetencje nauczycieli i uczniów (zajęcia dla studentów, intensywna współpraca z lokalnymi pracodawcami, poradnictwo edukacyjne i zawodowe dla studentów).

Program ten jest dobrym przykładem koordynacji rozwoju kształcenia i szkolenia zawodowego w regionie, który wymaga stworzenia dobrej współpracy między władzami regionalnymi i lokalnymi, wdrożenia w sposób planowy i systematyczny oraz selektywnego podejścia do poprawy jakości kształcenia zawodowego. Jest też przykładem dobrej koordynacji między różnymi instrumentami: inwestycje w infrastrukturę były finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), natomiast inwestycje w kompetencje były finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Poza sprzętem, głównym wyzwaniem dla kształcenia i szkolenia zawodowego są kompetencje nauczycieli. Według wielu badań, kwalifikacje nauczycieli kształcenia i szkolenia zawodowego są jednym z głównych czynników, który wpływa na jakość nauczania, a także profil kształcenia i szkolenia zawodowego (Hattie, 2009). W wielu przypadkach ich umiejętności określają zakres, w jakim należy dostosować kształcenie i szkolenie zawodowe do potrzeb rynku pracy. Może być to analizowane na poziomie całej szkoły (w jakim stopniu profile zawodowe odpowiadają potrzebom rynku pracy), jak i na poziomie poszczególnych nauczycieli (w jakim stopniu ich klasy i umiejętności odpowiadają na wymagania rynku pracy). W rzeczywistości raczej ograniczony jest zakres badań dotyczących nauczycieli w placówkach kształcenia i szkolenia zawodowego (jest dużo większe zainteresowanie umiejętnościami nauczyciela w kształceniu ogólnym).

W Polsce nauczyciele są coraz starsi, a w 2010 r. prawie 70% instytucji kształcenia i szkolenia zawodowego zgłaszało problemy z rekrutacją nowych nauczycieli, głównie z powodu braku odpowiednich kandydatów. Warunki pracy, zwłaszcza płace w instytucjach kształcenia i szkolenia zawodowego, są na stosunkowo niskim poziomie w porównaniu do sektora przemysłowego, co sprawia, że bardzo trudno jest przyciągnąć specjalistów z doświadczeniem praktycznym. Ten problem może mieć większe znaczenie w dużych miastach, takich jak Poznań, gdzie płace oferowane w sektorze prywatnym są o wiele bardziej atrakcyjne (NCSVET, 2013). Ponadto, znaczna liczba nauczycieli kształcenia i szkolenia zawodowego nie ma wystarczającego doświadczenia ani umiejętności potrzebnych na rynku pracy. Duża część z nich ma bardzo ograniczony kontakt z rzeczywistym miejscem pracy i ograniczoną wiedzę na temat obecnie stosowanych technologii i urządzeń. Jest to głównie spowodowane dość ograniczonym związkiem pomiędzy szkołami i rynkiem pracy. Jako rozwiązanie, niektóre instytucje kształcenia i szkolenia zawodowego zaprosiły praktyków z branży, aby z nimi pracować.

## KOORDYNACJA I INTEGRACJA POLITYK ORAZ WSPÓŁPRACA Z INNymi SEKTORAMI

Zasady koordynacji, integracji i komunikacji pomiędzy różnymi podmiotami są kluczowym czynnikiem przyczyniającym się do możliwości dostosowania i wdrożenia polityki w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby rynku pracy i rozwoju gospodarczego. Jednak stopień, w jakim to się dzieje w lokalnych obszarach studium przypadku wydaje się zmieniać. Istnieje kilka przykładów dobrej współpracy, ale często są one formalne i powierzchowne, oparte na motywacji poszczególnych osób lub ograniczające się do podstawowej wymiany informacji.

## Powiązania pomiędzy polityką rynku pracy, kształceniem zawodowym a rozwojem gospodarczym

Najistotniejszą kwestią tego badania jest współpraca między podmiotami w obszarach rynku pracy, kształcenia zawodowego i rozwoju gospodarczego. Jak wynika z badań, koordynacja tej polityki w dużym stopniu zależy od postawy i inicjatywy poszczególnych osób i instytucji, ale te „indywidualne” czynniki powinny być poparte mechanizmami instytucjonalnymi. Jak opisano wcześniej, jednym z takich mechanizmów jest Rada Rynku Pracy, która składa się z przedstawicieli organizacji pracodawców, związków zawodowych, organizacji rolników i organizacji pozarządowych. Władze lokalne mogą również zaprosić do rady przedstawicieli samorządu i naukowców. W niektórych radach rynku pracy udział biorą także przedstawiciele administracji lokalnej odpowiedzialnej za szkolenia zawodowe i rozwój gospodarczy, jednak nie jest to regułą.

Powiązania pomiędzy lokalną polityką rynku pracy, kształceniem zawodowym i polityką rozwoju gospodarczego są często wynikiem interakcji pomiędzy osobami odpowiedzialnymi za te obszary w obrębie administracji lokalnej. Jest to bardziej typowe dla rozwoju gospodarczego i edukacji – kontakty między tymi obszarami występują częściej i są bardziej intensywne (np. konsultowanie pomysłów nowych projektów, przygotowanie wspólnych programów i projektów). Współpraca jest także intensywna w sytuacjach takich jak nowe inwestycje. Ten rodzaj współpracy, bardziej ad-hoc i opartej na stosunkach osobistych, jest bardziej typowy dla Radomia niż Poznania.

Istnieją liczne przykłady nowych mechanizmów opracowanych w celu zwiększenia bardziej systematycznej współpracy między tymi sektorami. Jednym z przykładów jest nowa inicjatywa w Radomiu – Klaster Edukacji Zawodowej.

### Ramka 3.3. Klastry Edukacji Zawodowej jako przykład mechanizmu wspierania współpracy między kształceniem i szkoleniem zawodowym a rynkiem pracy

Idea klastrów edukacji zawodowej jest stosunkowo nowa – została zainicjowana na podstawie ostatnich nowelizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Nowelizacja ta wprowadziła zasadę, że spółki zarządzające specjalnymi obszarami gospodarczymi odpowiedzialne są za ustanowienie takich klastrów. Główną ideą jest stworzenie mechanizmu stałej współpracy pomiędzy ośrodkami kształcenia zawodowego, pracodawcami i innymi podmiotami (w tym instytucjami rynku pracy). Zgodnie z informacją na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego, istnieje około 11 takich klastrów w Polsce, a liczba ta może wzrosnąć.

Klaster w Radomiu powstał w czerwcu 2015 r., a w czasie tego badania rozwój projektu był jeszcze we wczesnym stadium. Niektóre działania zostały już podjęte w celu budowania relacji między instytucjami kształcenia i szkolenia zawodowego oraz przedsiębiorstwami działającymi w Specjalnej Strefie Ekonomicznej, łącznie z analizowaniem oferty edukacyjnej instytucji kształcenia i szkolenia zawodowego wobec potrzeb lokalnych pracodawców. Zakłada się, że w przyszłości klaster będzie pełnił rolę mediatora w celu wspierania modernizacji szkolnictwa zawodowego zgodnie z potrzebami lokalnych przedsiębiorstw i ułatwienia dostępu studentów i nauczycieli do nowoczesnej infrastruktury, etc.

*Źródło: Tarnobrzaska specjalna strefa ekonomiczna, <http://www.tsse.arp.pl/aktualnosci/radom-stawia-na-zawodowcow-kolejny-klaster-edukacji-zawodowej-przy-tsse-euro-park-wislosan>*

Podczas wizyty studyjnej, zidentyfikowano szereg innych form współpracy, w tym:

- Rada Programowa Obserwatorium Gospodarki i Edukacji Aglomeracji Poznańskiej, gdzie udział biorą przedstawiciele podmiotów odpowiedzialnych za tworzenie polityk publicznych odpowiedzialnych za edukację, jak również przedstawiciele pracodawców, szkół wyższych i związków zawodowych.
- Sieć wspierania przedsiębiorczości i zatrudnienia, założona w 2002 r. w Poznaniu. Udział w niej biorą wszystkie kluczowe podmioty (władze samorządowe odpowiedzialne za rozwój gospodarczy, organizacje pracodawców, organizacje akademickie, jednostki wspierające przedsiębiorczość, powiatowe i regionalne urzędy pracy oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych).
- Poznański Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości, ustanowiony przez władze lokalne w 1993 r. w strukturze powiatowego urzędu pracy, jest odpowiedzialny za wspieranie start-upów oraz istniejących mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw.

### Ramka 3.4. Poznański Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości

Ośrodek założony został w 1993 r. przez władze lokalne i od tego czasu funkcjonuje jako część powiatowego urzędu pracy. Jego głównym celem jest wspieranie przedsiębiorczości poprzez zwiększenie liczby małych i średnich przedsiębiorstw oraz poprawa ich konkurencyjności.

Ośrodek świadczy usługi doradztwa i szkolenia na rzecz nowo tworzonych przedsiębiorstw oraz istniejących małych przedsiębiorstw. Na przykład, oferuje informacje o tym jak rozpocząć działalność gospodarczą – wybór formy działalności, określenie profilu przyszłości firmy, poznanie źródeł finansowania, uczenie się jak przygotować biznesplan oraz gromadzenie niezbędnej dokumentacji przy ubieganiu się o dotację lub kredyt na rozpoczęcie działalności. Ośrodek oferuje również konsultacje z doradcą podatkowym, księgowym, prawnikiem i specjalistą w dziedzinie marketingu i sprzedaży. Usługi te są świadczone przez pracowników ośrodka, a także ekspertów z instytucji lokalnych (Urzędu Skarbowego, Inspekcji Pracy, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych). Szkolenia oferowane przez ośrodek skupiają się na podobnych tematach (przepisach podatkowych i ubezpieczeń społecznych, rachunkowości, marketingu).

Kolejnym ciekawym rozwiązaniem jest Klub mikro-przedsiębiorców, skierowany do osób, które otrzymały dotację z powiatowego urzędu pracy w celu założenia nowego przedsiębiorstwa. Oprócz tradycyjnego doradztwa i szkoleń, klub ułatwia nawiązywanie kontaktów i wymianę doświadczeń wśród nowych przedsiębiorców.

*Źródło: Poznański Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości, [www.powp.poznan.pl](http://www.powp.poznan.pl)*

Warto podkreślić, że tego typu praktyki wydają się być bardziej typowe w podregionie poznańskim. Może to być związane z tradycją współpracy nadal obecną w Wielkopolsce, gdzie znajduje się Poznań, a mniej rozpowszechnione w regionie mazowieckim, gdzie znajduje się Radom.

Dokumenty strategiczne zapewniają również wskazanie jak te zasady są skoordynowane. Innym modelem jest opracowanie jednej ogólnej strategii dla danego obszaru. W Poznaniu opracowano jedną główną strategię rozwoju dla miasta do 2030 r., aktualizowaną ostatnio w 2013 r. Strategia koncentruje się na rozwoju gospodarczym, przyciąganiu inwestorów, jakości instytucji akademickich, oraz jakości życia. Jednak nie ma żadnych odniesień do polityki rynku pracy i kształcenia zawodowego. Jest jeden cel związany z edukacją, ale odnosi się do priorytetu poprawy jakości życia, a przede wszystkim do jakości kształcenia ogólnego, nie wspominając o edukacji zawodowej.

Strategie przygotowywane są również na szczeblu powiatowym. Przykładem jest „Strategia zrównoważonego rozwoju powiatu radomskiego”. Strategia obejmuje zagadnienia rozwoju gospodarczego, rynku pracy, edukacji i wielu innych dziedzin. Jednak strategia ma charakter raczej ogólny i opisuje proponowane działania, które i tak zostałyby zrealizowane przez lokalnych aktorów. Strategia zawiera również wieloletni plan inwestycyjny. Plan ten koncentruje się przede wszystkim na inwestycjach infrastrukturalnych. Inwestycje w sektorze edukacji są ograniczone do obiektu sportowego w jednym liceum. Przykłady te wyraźnie pokazują, że choć różne formy współpracy mają miejsce, to strategiczne, długoterminowe perspektywy integracji tych sektorów nie są przewidziane.

### Koordinacja pomiędzy powiatowymi urzędami pracy a innymi aktorami rynku pracy

W przypadku lokalnych polityk rynku pracy, głównym aktorem jest powiatowy urząd pracy. Choć urzędy te stanowią część administracji lokalnej, jak wspomniano powyżej, w wielu przypadkach powiatowe urzędy pracy postrzegane są jako osobny urząd zamiast elementu samorządu lokalnego, a co za tym idzie nie są postrzegane jako współodpowiedzialne za lokalne polityki rozwoju.

Jak wyjaśniono w rozdziale drugim, lokalne polityki rynku pracy są realizowane również przez inne podmioty. Mimo iż powiatowe urzędy pracy odgrywają kluczową rolę w świadczeniu usług dla osób poszukujących pracy i pracodawców, powinny one także aktywnie koordynować wysiłki wszystkich innych podmiotów zaangażowanych na tym polu. Ponownie obraz wyłaniający się z tej konstelacji jest niejednoznaczny. Chociaż przeważająca większość powiatowych urzędów pracy deklaruje, że współpracuje z innymi podmiotami, w wielu przypadkach współpraca ta jest dosyć powierzchowna. W praktyce powiatowe urzędy pracy koncentrują się na własnej działalności komunikując się z innymi instytucjami i wydają się niewiele uwagi poświęcać działaniom innych podmiotów operujących w tym samym lub zbliżonych obszarach działalności. Zdaniem respondentów powiatowe urzędy pracy są skore do współpracy, nie inicjują jednak tego rodzaju działań ani też nie próbują koordynować działań różnych podmiotów.

Tam, gdzie współpraca ma miejsce, to zazwyczaj inna instytucja (np. lokalna organizacja pozarządowa) działająca na polu polityki rynku pracy inicjuje nawiązanie relacji z powiatowym urzędem pracy, a urząd odgrywa raczej pasywną rolę w takim układzie. Na przykład, wiele organizacji pozarządowych w Poznaniu zgłosiło się do powiatowego urzędu pracy

z projektem zapewnienia wsparcia dla poszukujących pracy, będących w szczególnie trudnej sytuacji i pomocy im w utworzeniu nowego przedsiębiorstwa socjalnego. Organizacje pozarządowe współpracowały z uczestnikami pomagając im w założeniu przedsiębiorstwa socjalnego, a powiatowy urząd pracy zapewnił dotację pozwalającą na jego powołanie.

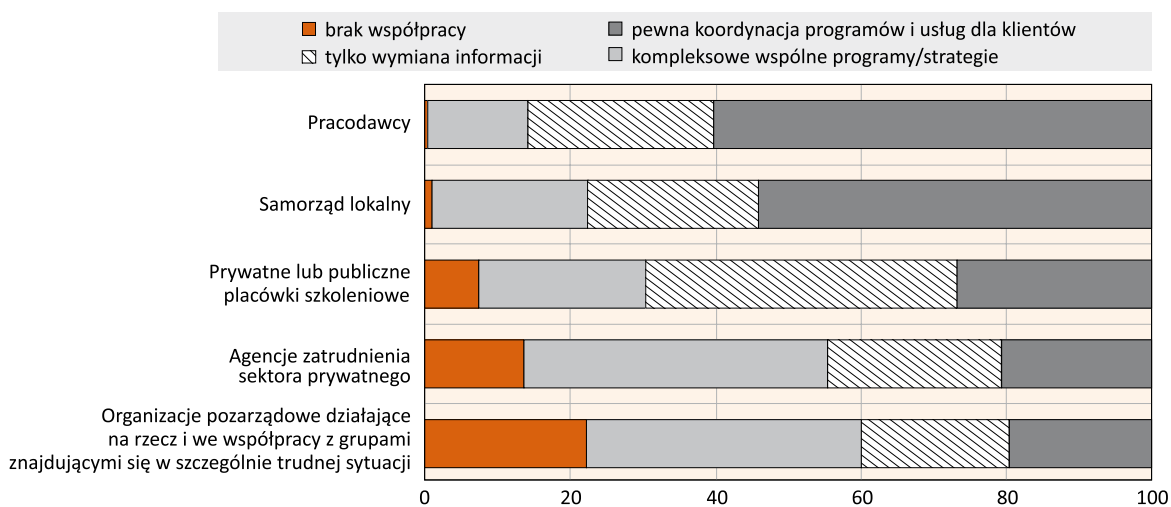
Szczególne znaczenie ma współpraca z pracodawcami. Z jednej strony większość urzędów zatrudnienia deklaruje intensywną współpracę z tą grupą zainteresowanych. Z drugiej jednak strony, większość z nich deklarowała w czasie badania przeprowadzonego w 2008 r., że pracodawcy i ich organizacje mają ograniczony wpływ na cele i działania urzędu pracy (MPIPS, 2008). Można to wyjaśnić spoglądając na charakter współpracy z pracodawcami – w większości przypadków związana jest ona z potrzebami poszczególnych pracodawców lub osób bezrobotnych (np. pośredniczenie pomiędzy pracodawcami a osobami bezrobotnymi, poprawa kompetencji osób bezrobotnych poprzez dostosowanie ich do potrzeb pracodawcy).

Wyższy poziom współpracy zakładałby większe zaangażowanie pracodawców w kształtowanie polityki rynku pracy. Pracodawcy reprezentowani są w lokalnych radach rynku pracy, pełniących w większości przypadków rolę doradczą. Członkowie rad mogą wyrażać swoje opinie i proponować pewne zmiany w strukturze budżetu. Jednakże w praktyce często spotyka się to z silnym oporem ze strony przedstawicieli powiatowych urzędów pracy, przed tym aby chociaż część ich kompetencji została przeniesiona do rady.

W Polsce dużym poparciem cieszy się współpraca pomiędzy urzędami pracy a ośrodkami pomocy społecznej. Instytucje te obsługują często tę samą grupę osób, bowiem ludność często korzysta jednocześnie z usług służb rynku pracy i pomocy społecznej. Istnieje coraz większe zrozumienie, że wysiłki obu tych instytucji powinny być ściśle koordynowane w celu uniknięcia świadczenia fragmentarycznych i nieskutecznych usług. Wysiłki zmierzające do poprawy koordynacji podejmowane są zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i na szczeblu lokalnym. Na poziomie krajowym do współpracy zachęca szereg regulacji zawartych w aktach prawnych porządkujących funkcjonowanie tych dwóch obszarów. Na poziomie lokalnym wiele instytucji wypracowało określoną formę współpracy, od bardzo podstawowej (wymiana informacji) do działań bardziej złożonych (wspólne projekty i programy). W badaniu LEED przeprowadzonym przez OECD w 2015 r. 58% respondentów z publicznych służb zatrudnienia stwierdziło, że prowadzone są kompleksowe wspólne programy lub strategie z instytucjami pomocy i integracji społecznej – a do tej kategorii zalicza się ośrodki pomocy społecznej.

Obserwacje te potwierdzone są także przez wyniki ilościowe badania przeprowadzonego wśród powiatowych urzędów pracy. Około 60% powiatowych urzędów pracy oświadczyło, że nie współpracują z agencjami zatrudnienia sektora prywatnego i organizacjami pozarządowymi lub współpraca ta ogranicza się wyłącznie do wymiany informacji. Jedynie 20% z nich oświadczyło, że prowadzone są wspólne programy lub strategie. Współpraca ma miejsce częściej i jest bardziej znacząca w przypadku placówek szkoleniowych (27% respondentów deklarowało koordynację lub realizację wspólnych programów lub strategii). Najczęstszym i najważniejszym rodzajem współpracy jest kontakt z pracodawcami. 60% powiatowych urzędów pracy oświadczyło, że opracowało wspólne programy lub strategie z tą grupą partnerów. Powiatowe urzędy pracy najmniej chętnie współpracowały ze szkołami i uniwersytetami (szkoły podyplomowe, państwowe szkoły wyższe kształcenia zawodowego, uniwersytety i szkoły zawodowe) oraz regionalnymi lub lokalnymi agencjami rozwoju gospodarczego.

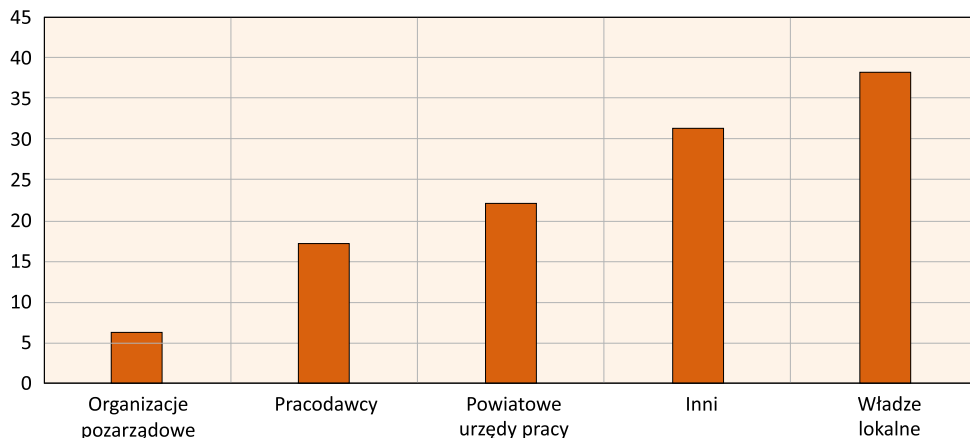
**Rysunek 3.8.** Intensywność współpracy powiatowych urzędów pracy na szczeblu lokalnym, Polska, 2015 r.



Źródło: 2015, Badanie OECD LEED w powiatowych urzędach pracy

Stoi to nieco w sprzeczności z ustaleniami poczynionymi w czasie badania przeprowadzonego w 2008 r., kiedy to powiatowe urzędy pracy zapytane zostały o wpływ niektórych rodzajów instytucji na ich działalność. Dla każdego rodzaju instytucji, poniższy rysunek przedstawia odsetek urzędów lokalnych, które twierdziły, że instytucja ta ma raczej duży lub duży wpływ na cele i działania urzędu. Powiatowe urzędy pracy twierdziły, że władze lokalne mają największy wpływ, podczas gdy inni aktorzy rynku pracy (pracodawcy, organizacje pozarządowe, powiatowe rady pracy) mają bardziej ograniczony wpływ na tym polu.

**Rysunek 3.9.** Odsetek powiatowych urzędów pracy deklarujących, że określony rodzaj instytucji ma raczej duży lub duży wpływ na ich cele i działania, Polska, 2008 r.



Źródło: MPIPS (2008), *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa

## TWORZENIE POLITYK OPARTE NA WIEDZY

### Wykorzystywanie aktualnych danych lokalnych

Jednym z głównych uzasadnień dla elastyczności lokalnej i decentralizacji jest argument, iż podmioty lokalne posiadają lepszą wiedzę na temat sytuacji lokalnej, a co za tym idzie, mają lepsze możliwości zarządzania polityką lokalną i dostosowaniem jej do specyficznych potrzeb lokalnych. Jednakże dostępność wysokiej jakości danych lokalnych stanowi istotny element pozwalający na planowanie i strategiczne wdrażanie polityki. W niniejszej sekcji rozważanych jest kilka rodzajów danych.

W Polsce zakres danych statystycznych gromadzonych za pośrednictwem badań określany jest na szczeblu krajowym i istnieje szeroka gama danych lokalnych dostępnych niemal we wszystkich obszarach polityki publicznej. Mimo szerokiego zakresu dostępnych danych na temat szczebla lokalnego, przed badaczami pozostaje wiele wyzwań: w praktyce wiele samorządów lokalnych nie ma świadomości na temat dostępnych danych, zdolność analizowania danych, ich interpretacja jest niewystarczająca; nadal brakuje niektórych istotnych danych (np. na temat faktycznej liczby i cech ofert pracy); a jakość, terminowość i wiarygodność danych jest w dalszym ciągu niewystarczająca. Na przykład przy przeprowadzaniu analizy umiejętności na potrzeby niniejszego projektu najnowsze dane na temat poziomu TL3 dotyczyły roku 2011.

Powiatowe urzędy pracy posiadają bardzo szczegółowe dane administracyjne (w odróżnieniu od danych z ankiet) na temat struktury i przepływu zarejestrowanych osób bezrobotnych, jak i zarejestrowanych wakatów. Najważniejsze obszary danych obejmują:

- Informacje na temat struktury zarejestrowanych osób bezrobotnych (wiek, wykształcenie, dotychczasowe doświadczenie zawodowe, niepełnosprawność, miejsce zamieszkania itp.) – zmiany i stan bieżący;
- Informacje na temat liczby osób bezrobotnych zaangażowanych w działania realizowane w ramach aktywnej polityki rynku pracy;
- Informacje na temat kosztów działań realizowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy;
- Informacje na temat skuteczności działań realizowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy (liczba osób objętych zatrudnieniem trzy miesiące po zakończeniu realizacji działań w ramach aktywnej polityki rynku pracy);
- Informacje na temat liczby i cech wakatów zarejestrowanych na lokalnym rynku pracy.

Tego rodzaju dane administracyjne poddawane są regularnym analizom. Na przykład powiatowe urzędy pracy opracowują szczegółowe sprawozdanie roczne na temat sytuacji na lokalnym rynku pracy, skoncentrowane na zagadnieniu

bezrobocia i lokalnych polityk rynku pracy. W sprawozdaniu tym nie są analizowane inne aspekty rynku pracy, takie jak zatrudnienie, umiejętności, kształcenie zawodowe, kształcenie dorosłych i migracje. Ilustruje to kwestię podnoszoną często przez innych badaczy: powiatowe urzędy pracy skupiają się na zarejestrowanych osobach bezrobotnych i są mniej zainteresowane innymi aspektami rynku pracy.

Zarówno władze lokalne, jak i placówki kształcenia i szkolenia zawodowego, mają dostęp także do szerokiej gamy szczegółowych informacji na temat sektora kształcenia i szkolenia zawodowego. Zakres tych danych obejmuje m.in. takie zagadnienia jak:

- Zdolności placówek kształcenia i szkolenia zawodowego (liczba nauczycieli, sale i pomieszczenia, sytuacja finansowa);
- Liczba uczniów i studentów w poszczególnych instytucjach kształcenia i szkolenia zawodowego oraz w poszczególnych zawodach (w szczególności nowych studentów, jak i odsetek studentów kształcenia zawodowego wśród wszystkich uczniów i studentów, co stanowi informację na temat atrakcyjności oferty kształcenia i szkolenia zawodowego);
- Liczba absolwentów zdających egzaminy zawodowe w podziale na poszczególne zawody, będące przedmiotem nauczania, jak również wyniki egzaminów ogólnych (dotyczy to tylko uczniów techników).

Mimo iż przedstawiciele obu tych instytucji deklarują, że dostępne dane są intensywnie wykorzystywane, przyjmuje się, że konieczne jest zapewnienie szerszej gamy informacji rzeczowych. Zarówno władze lokalne, jak i regionalne podjęły szereg inicjatyw zmierzających do zapewnienia bardziej kompleksowych danych. Przykład jednej z takich inicjatyw opisano bardziej szczegółowo w ramce poniżej.

### **Ramka 3.5. Monitorowanie sytuacji absolwentów wszystkich szkół ponadgimnazjalnych i szkół wyższych w Poznaniu**

Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu regularnie przygotowuje sprawozdania na temat sytuacji absolwentów wszystkich szkół ponadgimnazjalnych i szkół wyższych w Poznaniu. Sprawozdanie to zawiera szczegółowe informacje na temat liczby absolwentów zarejestrowanych jako osoby bezrobotne oraz stosunku tych absolwentów do liczby wszystkich absolwentów, jak również na temat liczby (i odsetka) uczniów i studentów, którzy podjęli pracę w ciągu pół roku od zakończenia edukacji i w ciągu roku od zakończenia edukacji. Dane przedstawiane są w podziale na zawody oraz w podziale na poszczególne szkoły w Poznaniu. Sprawozdanie takie opracowywane jest co roku od 2001 r. Przedstawiciele placówek kształcenia i szkolenia zawodowego są bardzo zainteresowani wynikami tych analiz. Raport ten stanowi pozytywny przykład łączenia danych na temat systemu kształcenia i szkolenia zawodowego oraz powiatowych urzędów pracy, które służą opracowaniu wiele mówiących analiz ułatwiających podejmowanie decyzji przez młodzież i rodziców. Z drugiej strony, na tyle na ile zespół badawczy mógł się zorientować na podstawie zebranych informacji, inicjatywa ta ma charakter unikatowy w skali kraju. Należy tutaj także zauważyć, że sprawozdanie prezentuje jedynie informacje na temat niewielkiej części uczniów i studentów – tych, którzy zarejestrowali się jako bezrobotni. Raport ten nie zawiera żadnych informacji na temat sytuacji innych studentów, takich jak np. ich zawód i wynagrodzenie. Informacje te mogłyby być niezwykle przydatne dla lokalnych twórców polityk publicznych, jak i dla rodziców i uczniów oraz studentów.

Źródło: [www.absolwenci.poznan.pl](http://www.absolwenci.poznan.pl)

Chociaż wielu ankietowanych zgodziło się, że tego rodzaju informacje mają kluczowe znaczenie dla danego rynku pracy, brak jest wystarczającej liczby informacji na temat obecnej i przyszłej podaży i popytu na umiejętności na szczeblu lokalnym. Istnieje jednakże kilka przykładów działań podejmowanych w tym zakresie. Najważniejszym z nich jest regularne monitorowanie zawodów, gdzie odnotowuje się nadwyżkę i niedobór siły roboczej. Proces ten realizowany jest przez każdy powiatowy urząd pracy co sześć miesięcy. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opracowało autorską metodologię monitorowania pozwalającą na agregowanie wyników na szczeblu regionalnym i krajowym. Głównym celem monitorowania jest porównanie ostatnio wykonywanych zawodów osób rejestrujących się jako bezrobotni oraz ofert pracy zgłaszanych do powiatowych urzędów pracy. Monitoring ten ma wiele zalet, w tym:

- Szczegółowość: monitoring prowadzony jest w oparciu o Klasyfikację zawodów i specjalizacji dla rynku pracy, opracowaną przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a wyniki dostępne są nawet dla najniższych poziomów tej klasyfikacji – zawodów (kody sześciocyfrowe);
- Regularność: monitoring ten prowadzony jest regularnie co sześć miesięcy, a co za tym idzie dane są porównywalne w perspektywie historycznej;
- Agregacja: dane mogą być agregowane ze szczebla lokalnego na poziom krajowy.

Monitoring ten ma także pewne wady:

- Opiera się wyłącznie na ofertach pracy zgłaszanych w powiatowych urzędach pracy – należy pamiętać, że zaledwie 20–30% wszystkich ofert pracy jest zgłaszanych do powiatowych urzędów pracy;

- Oferty pracy zgłaszane do urzędów pracy mają charakter segmentowy – pracodawcy częściej zgłaszają oferty dla pracowników fizycznych i dotyczące stanowisk, które nie wymagają szczególnych kwalifikacji (Kocór i in., 2015);
- Badanie bazuje na ostatnim stanowisku zajmowanym przez rejestrującą się osobę bezrobotną, co może prowadzić do nieporozumień i dostarczać niedokładnych informacji, bowiem nie mówi nic na temat faktycznych umiejętności i kwalifikacji osoby bezrobotnej. Osoba nieposiadająca formalnego dyplomu lub certyfikatu uważana jest za osobę bez kwalifikacji.

Ze względu na powyższe kwestie, w czasie wywiadów i wizyt studyjnych respondenci zauważali, że instrument ten jest jedynie częściowo użyteczny. Dlatego też na szczeblu krajowym i regionalnym podejmowanych jest szereg innych inicjatyw pozwalających na uzyskanie bardziej dokładnych informacji na temat podaży i popytu na rynku pracy.

Jak wspomniano powyżej, Obserwatorium Gospodarki i Rynku Pracy w Aglomeracji Poznańskiej zbierające informacje na temat rynku pracy, gospodarki i kształcenia prowadzi własne badania, w tym: *Potrzeby pracodawców w aglomeracji poznańskiej* oraz *Dwa światy: System kształcenia zawodowego a potrzeby gospodarki lokalnej*.

Kolejnym przykładem jest Wielkopolskie Regionalne Obserwatorium Rynku Pracy prowadzące badania na temat *Potrzeb regionalnego rynku pracy w zakresie kwalifikacji i kompetencji* (RORPW, 2014) prezentujące analizy dotyczące poszczególnych sektorów i podregionów. Także Mazowieckie Regionalne Obserwatorium Rynku Pracy prowadzi badania na temat luk w umiejętnościach. W badaniu przeprowadzonym w 2013 r. dokonano analizy poszczególnych gałęzi przemysłu i podregionów pod kątem luk w umiejętnościach. Jednakże ze względu na bardzo szeroki zakres badania, wyniki były raczej ogólne i miały niewielkie zastosowanie w odniesieniu do zainteresowanych nimi podmiotów lokalnych. Należy także zauważyć, że przeprowadzone badania skupiały się silnie na popycie i nie dostarczały żadnych przydatnych informacji na temat podaży (faktyczne kompetencje absolwentów, pracowników i osób bezrobotnych) (MORP, 2015).

Z omówienia jasno wynika, że system monitorowania i przewidywania podaży i popytu na umiejętności powinien być dalej rozwijany i opracowywany w celu zapewnienia bardziej dogłębnych i dokładnych informacji zarówno na szczeblu regionalnym, jak i lokalnym. Badania te powinny być bardziej szczegółowe, np. poprzez koncentrację na określonych sektorach lub zawodach. Pewne wsparcie w tym zakresie może być zapewnione przez sektorowe rady umiejętności, które zostaną powołane na szczeblu krajowym przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi. Istnieje jednak ryzyko, że rady te koncentrować się będą na szczeblu krajowym, pozostawiając luki w informacjach na temat regionalnego i lokalnego rynku pracy.

Zarządzanie podażą i popytem na umiejętności na szczeblu lokalnym wymaga także doskonałej wiedzy na temat umiejętności zarówno w granicach administracyjnych, jak i na lokalnych obszarach dojazdów do pracy. W praktyce władze lokalne mają często świadomość migracji i schematów dojazdów okolicznej ludności do pracy, jednakże mają one ograniczony dostęp do szczegółowych danych na temat skali i struktury podróży do pracy oraz jej wpływu na rynek pracy. Analiza struktury dojazdów do pracy jest dość złożona, bowiem ujednolicone dane na ten temat dostępne są zazwyczaj wyłącznie na poziomie sąsiednich jednostek administracyjnych, które nie zawsze są spójne z obszarem „dojazdów do pracy”. Istnieje także możliwość uzyskania bardziej szczegółowych danych statystycznych na temat dojazdów do pracy ze źródeł administracyjnych (np. urzędów skarbowych, biura zatrudnienia), wymaga to jednak większych nakładów pracy i współpracy. Dostępne dane zdają się koncentrować na sytuacji w poszczególnych jednostkach administracyjnych i nie zapewniają informacji na temat umiejętności i kompetencji osób podróżujących pomiędzy tymi jednostkami administracyjnymi.

## Dokumentowanie oceny

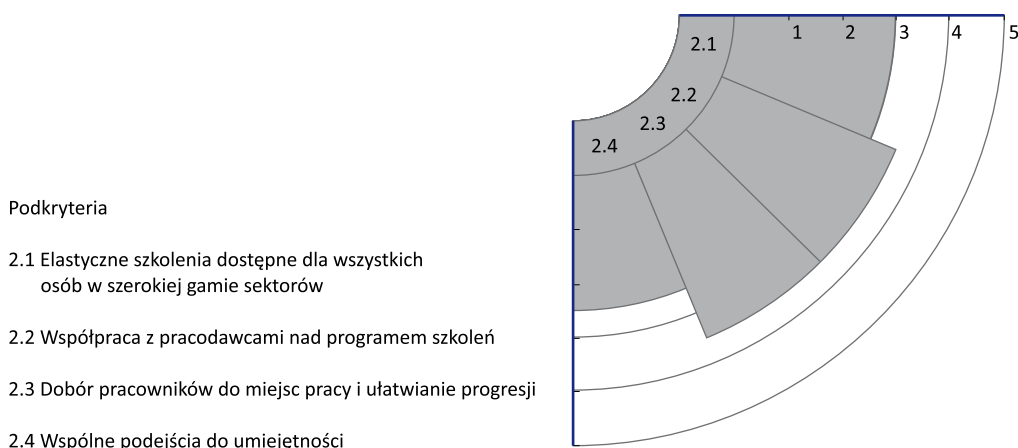
Ewaluacje i oceny przeprowadzane są przede wszystkim na szczeblu regionalnym lub krajowym i dotyczą zasadniczo działań finansowanych ze środków europejskich, mianowicie: aktywne polityki rynku pracy (np. działania ukierunkowane na osoby starsze lub młodzież), kształcenie, integracja społeczna oraz rozwój gospodarczy. Liczba przeprowadzonych ewaluacji wzrosła znacznie w ostatnich latach, głównie ze względu na fakt, iż są one wymagane oraz możliwe jest ich sfinansowanie ze środków Funduszy Europejskich. Jednakże wiedza na temat tych ewaluacji oraz korzystanie z ich wyników na szczeblu lokalnym wydaje się być w znacznym stopniu ograniczone, głównie ze względu na ograniczony udział partnerów lokalnych w procesie oceny. W wielu przypadkach wnioski i zalecenia z ewaluacji nie są wykorzystywane w procesie tworzenia polityk publicznych.

Powiatowe urzędy pracy regularnie monitorują skuteczność i efektywność działań realizowanych w ramach aktywnych polityk rynku pracy, a niektóre z nich regularnie publikują wyniki. Jednakże skuteczność ich wspierania mierzona jest

zaledwie trzy miesiące po zakończeniu realizacji usług. Tak krótki okres nie wystarcza na rzetelną ocenę skuteczności programów dotyczących rynku pracy. Ponadto instytucje lokalne bardzo rzadko prowadzą profesjonalne i surowe oceny prowadzonych działań. W ramach niniejszego badania napotkano właściwie tylko jeden przypadek przeprowadzenia oceny przez powiatowy urząd pracy w Radomiu (a jej wyniki nie były publicznie dostępne). Opracowanie koncentrowało się na zrównoważonym rozwoju nowych przedsiębiorstw utworzonych dzięki dotacjom oraz na nowych, dotowanych miejscach pracy. Badania pokazały, że po czterech latach przedsiębiorstwa te i miejsca pracy utrzymywały zrównoważony rozwój na wysokim poziomie (85%); jednak w niektórych przypadkach odnotowano także widoczny spadek w tym zakresie. Wnioski z badania wykorzystano do poprawy działalności powiatowych urzędów pracy.

## OBSZAR TEMATYCZNY 2: TWORZENIE WARTOŚCI DODANEJ POPRZEZ ROZWÓJ UMIEJĘTNOŚCI

Rysunek 3.10. Wyniki panelu: Tworzenie wartości dodanej poprzez rozwój umiejętności



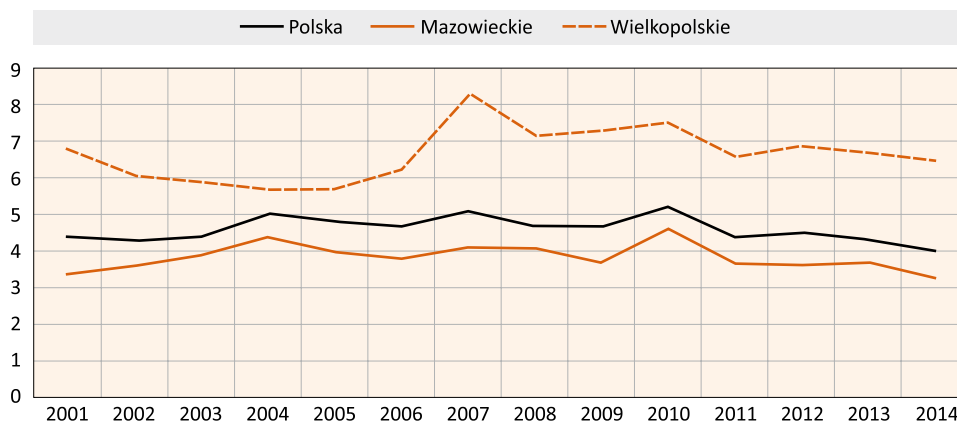
### ELASTYCZNE SZKOLENIA DOSTĘPNE DLA WSZYSTKICH OSÓB W SZEROKIEJ GAMIE SEKTORÓW

#### Udział w programie uczenia się przez całe życie

W Polsce udział osób dorosłych w programach uczenia się przez całe życie jest szczególnie niski – badania PIAAC wskazują, że zaledwie 35% osób dorosłych w wieku 25–64 lata w Polsce uczestniczyło w formalnych lub nieformalnych programach kształcenia w 2012 r., w porównaniu ze średnią 51% w pozostałych krajach objętych badaniem (OECD, 2014). Dane krajowe na temat Polski, przedstawiające informacje na temat edukacji i szkolenia wskazują, że poziom udziału w programach utrzymuje się na tym samym poziomie przez wiele lat, niezależnie od szeroko zakrojonych inwestycji publicznych w tym obszarze. Co więcej, dane z ostatnich lat wskazują na znaczny spadek udziału społeczeństwa w programach uczenia się przez całe życie w latach 2010–2011. Zjawisko to może być powiązane ze spadkiem liczby osób bezrobotnych uczestniczących w programach kształcenia i szkoleniach, wynikającym z ograniczenia środków przeznaczonych na Fundusz Pracy, jednakże zagadnienie to wymaga dalszych analiz.



**Rysunek 3.11.** Udział w kształceniu i szkoleniach w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie wśród osób w wieku 25–64 lata, województwo mazowieckie i wielkopolskie w porównaniu z całym krajem, w latach 2001–2014



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Aktywność ekonomiczna ludności*

W odniesieniu do badanych obszarów, dane dostępne są jedynie na poziomie regionalnym. Powyższy rysunek wskazuje, że udział w programach kształcenia był wyższy w województwie mazowieckim w porównaniu z województwem wielkopolskim. Ponadto w ostatnich latach luka pomiędzy tymi dwoma regionami znacznie wzrosła. Jednakże w przypadku województwa mazowieckiego, wysokie wartości generowane były przez samą Warszawę, a faktyczne dane z podregionu radomskiego są znacząco niższe. Z drugiej strony, w przypadku Wielkopolski, sytuacja w Poznaniu jest zapewne znacznie lepsza niż w pozostałych częściach tego regionu.

### Dostępność szkoleń

Mimo, iż dostępna jest szeroka gama kursów zarówno w Poznaniu, jak i w podregionie radomskim, stwierdzono znaczne różnice pomiędzy tymi dwoma obszarami. Rynek szkoleń w Poznaniu jest bardzo dobrze rozwinięty, podczas gdy w Radomiu oferta kursów jest dużo bardziej ograniczona. Przykładem tego są informacje podane w portalu [www.inwestycjewedkady.pl](http://www.inwestycjewedkady.pl), który informuje na temat dostępnych szkoleń. We wrześniu 2015 r. w Poznaniu było 875 możliwości podjęcia szkolenia, natomiast w Radomiu zaledwie 51. Mimo iż liczby te należy interpretować jako odzwierciedlenie skali rynku szkoleń (portal zawiera informacje tylko o części wszystkich możliwości szkoleń), pokazuje to wyraźnie różnice pomiędzy tymi dwoma miastami.

Ponadto, badania przeprowadzone przez Regionalne Obserwatorium Rynku Pracy w województwie mazowieckim potwierdzają, że zakres kursów oferowanych w podregionie radomskim jest raczej ograniczony, w szczególności poza samym miastem Radomiem. Kompleksowa ocena oferty jest dość trudna ze względu na brak aktualnej, szeroko dostępnej informacji na temat dostępnych szkoleń oraz systemu kształcenia i szkolenia zawodowego dla dorosłych na poziomie regionu i podregionu. Utrudnia to także zarówno pracodawcom, jak i kandydatom do szkolenia znalezienie odpowiednich zasobów pozwalających na zaspokojenie potrzeb.<sup>2</sup>

Instytucje oferujące kursy i szkolenia skupione są zazwyczaj w większych miastach, a co za tym idzie osoby mieszkające poza dużymi miastami mogą mieć do tego rodzaju oferty ograniczony dostęp. Sytuacja przedstawia się w ten sposób w przypadku podregionu radomskiego, gdzie dwie trzecie wszystkich kursów oferowanych w 2011 r. odbyło się w samym Radomiu (MORP, 2011a), a osoby z innych powiatów zmuszone były dojeżdżać do miasta, aby wziąć udział w szkoleniach. Podobnie sytuacja wygląda w odniesieniu do szkoleń zawodowych. W innych częściach subregionu radomskiego zakres kształcenia i szkoleń zawodowych był znacznie ograniczony. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Regionalne Obserwatorium Rynku Pracy w województwie mazowieckim, 56% uczniów z powiatu lipskiego, będących w ostatniej klasie szkoły średniej (przed wyborem systemu kształcenia i szkolenia zawodowego), planuje wybrać szkołę znajdującą się w innym mieście – a spośród nich niemal połowa planuje przeprowadzić się do innego miasta. Większość osób wskazała Zwoleń (sąsiednie miasto) lub Radom (MORP, 2011a). W Wielkopolsce zarejestrowano około 1 200 instytucji szkoleniowych (w większości były to placówki prywatne), a jedna trzecia z nich była zarejestrowana w samym Poznaniu. Wskazuje to jasno na wysokie skupienie oferty szkoleniowej w stolicy regionu.

<sup>2</sup> Jednakże Radom stanowi bardzo dobry przykład systemu informacji na temat ofert kształcenia i szkolenia zawodowego dla młodzieży na szczeblu lokalnym. Posiada on zintegrowany system zarządzania kształceniem, który prezentuje ofertę wszystkich szkół zawodowych w Radomiu (opis zawodu i kwalifikacji), liczbę dostępnych miejsc i liczbę kandydatów na miejsce. W systemie zaprezentowano 18 szkół zawodowych, średnio oferujących 4,2 zawodu każda. Jednakże liczba zawodów jest wyższa w przypadku szkół zawodowych na poziomie ISCED 3c, niż na poziomie 3a (5 i 3, 4).

Formalne kształcenie zawodowe dla dorosłych było w perspektywie historycznej zapewniane przez szkoły zawodowe dla dorosłych (szkoły ponadpodstawowe i policealne). Jednakże w ostatnich latach liczba uczniów i studentów w tych szkołach znacznie spadła, głównie w wyniku wprowadzenia nowej, znacznie bardziej elastycznej formy szkoleń zawodowych dla dorosłych, znanej jako kwalifikacyjne kursy zawodowe. Ta forma szkoleń wprowadzona została w 2012 r. i stanowi element reformy kształcenia zawodowego opisanej w drugim rozdziale niniejszego opracowania. W roku szkolnym 2013/2014 aż 16 000 dorosłych uczestniczyło w programach edukacyjnych organizowanych przez szkoły zawodowe dla dorosłych, czy inne instytucje edukacyjne (np. centrum kształcenia praktycznego lub ośrodki doskonalenia zawodowego), jak i szkoły policealne i wyższe uczelnie.

### Ramka 3.6. Kwalifikacyjne kursy zawodowe w Centrum Kształcenia Praktycznego w Radomiu

Zakładano, że centra kształcenia praktycznego będą służyć jako wspólne miejsce zdobywania wiedzy praktycznej dla różnych szkół na określonym obszarze (zazwyczaj w powiecie). W praktyce szkoły zawodowe korzystały z tych placówek jedynie częściowo, woląc inwestować we własne warsztaty (co w większości przypadków wynikało z niewłaściwej koordynacji kształcenia zawodowego na szczeblu lokalnym). Podobnie przedstawiała się sytuacja w Centrum Kształcenia Praktycznego w Radomiu, którego możliwości wykorzystywane były tylko częściowo.

W 2012 r. Centrum uruchomiło kwalifikacyjne kursy zawodowe dla operatorów maszyn w trybie CNC (komputerowe sterowanie urządzeń numerycznych). Program opracowano w ścisłej współpracy z lokalnymi pracodawcami prowadzącymi działalność w sektorze metalurgicznym. Cały kurs trwał ponad 1 200 godzin (ok. roku), a ukończenie go zwiększało szanse podjęcia pracy w tym sektorze. Dlatego też kursy te cieszą się dużym zainteresowaniem, a liczba chętnych przekracza liczbę dostępnych miejsc. Wadą kursu jest to, że organizowany jest jedynie raz w roku – rozpoczyna się we wrześniu i trwa około 39 tygodni, co utrudnia nieco dostosowanie się do potrzeb uczestników. Centrum ma możliwość organizowania większej liczby kursów, jednak wymagałoby to dodatkowych środków finansowych (kursy finansowane są z budżetu państwa) i bardziej elastycznej organizacji kursów.

Program szkolenia ma charakter modułowy i został zatwierdzony przez Polską Sieć Kształcenia Modułowego (jednostka certyfikująca w sektorze kształcenia modułowego i zawodowego).

Kolejnym instrumentem uelastyczenia szkoleń w celu spełnienia potrzeb uczących się jest podejście modułowe, w którym szkolenia podzielone są na osobne, niezależne moduły, dostosowane do określonych umiejętności lub zadań zawodowych. Szczególne znaczenie ma łączenie wiedzy teoretycznej i praktycznej w całość. Nauczyciel przedstawia odpowiednie informacje teoretyczne, a następnie wiedza ta jest testowana w praktyce przez uczestników. Wcześniej jedną z najczęściej wymienianych wad tradycyjnego kształcenia zawodowego była niewystarczająca korelacja pomiędzy wiedzą teoretyczną a praktyką.

Niezależnie od licznych zalet, jakie oferuje, realizacja kształcenia modułowego w systemie kształcenia i szkolenia zawodowego napotkała szereg barier związanych ze sposobem zorganizowania edukacji, kompetencjami nauczycieli i dostępnością koniecznego sprzętu w szkołach. W celu zminimalizowania tych barier podjęto liczne działania na szczeblu krajowym i lokalnym, które miały na celu wspieranie kształcenia modułowego. Kształcenie modułowe wspierane jest także silnie przez Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej (KOWEŻiU), zapewniający wytyczne, przykłady programów, szkolenia dla dyrektorów i nauczycieli. W Wielkopolsce nowe podejście wdrożone zostało przez 35 szkół zawodowych w ramach projektu zatytułowanego „Czas zawodowców”, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (zob. Ramka 3.8). W wyniku tych działań kształcenie modułowe stało się niezwykle popularne w systemie kształcenia zawodowego młodzieży i dorosłych (nie są jednak znane obecnie szczegółowe dane na temat faktycznego stosowania takich programów).

Ocena dostępności szkoleń i kształcenia powinna także uwzględniać elastyczność organizacyjną i możliwości łączenia edukacji z pracą lub zobowiązaniami osobistymi. Bardziej szczegółowy obraz tego zjawiska przedstawiono w badaniu przeprowadzonym niedawno przez Główny Urząd Statystyczny na temat kształcenia dorosłych. W tym kontekście należy rozróżnić kształcenie dorosłych, podejmowane zazwyczaj w formie edukacji formalnej (szkoły wyższe, uniwersytety i szkoły policealne oraz szkoły dla dorosłych) oraz kształcenia nieformalnego (w formie kursów, szkoleń i warsztatów, realizowanych zazwyczaj przez instytucje prywatne).<sup>3</sup> W 2011 r. 5,4% dorosłych (25–64 lata) uczestniczyło w formalnych formach kształcenia, a 21% brało udział w nieformalnych formach edukacji. Edukacja formalna jest zazwyczaj inicjowana i finansowana przez samych uczestników. W tym kontekście konieczne jest zapewnienie możliwości łączenia edukacji z innymi działaniami, a znaczna część tego kształcenia realizowana jest w trybie wieczorowym lub weekendowym.

<sup>3</sup> Istnieje też trzecia kategoria, edukacja nieformalna, na którą składają się działania edukacyjne podejmowane poza wszelkimi strukturami formalnymi lub organizacyjnymi (np. rozwój osobisty).

Kształcenie nieformalne organizowane jest zazwyczaj w czasie godzin pracy lub w ścisłym powiązaniu z miejscem pracy (GUS, 2013a), a ponad 70% takich szkoleń finansują lub współfinansują pracodawcy. Większość instytucji oferujących kształcenie lub szkolenia dostosowuje się do tych trendów. Badania nie wskazują na występowanie znacznych barier w organizowaniu tego rodzaju szkoleń czy kształcenia.

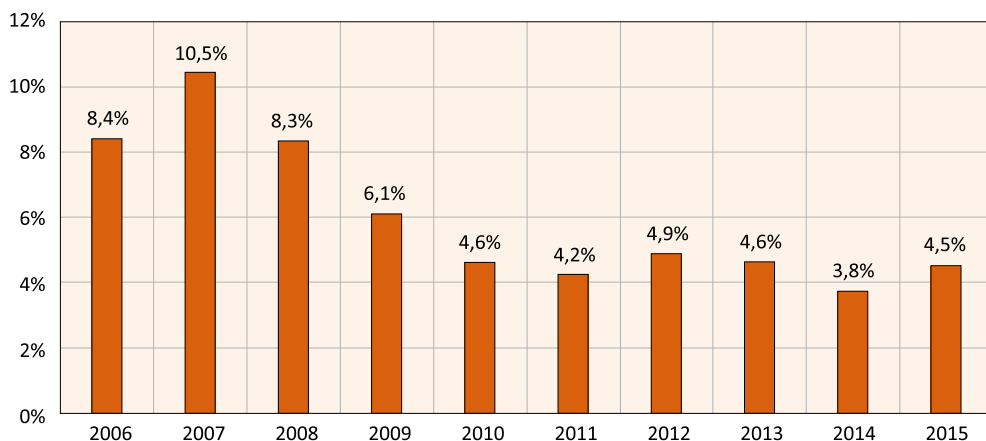
Zasadniczym problemem jest jednakże nadal jakość kształcenia i szkoleń, w szczególności w sektorze edukacji nieformalnej. Jakość edukacji formalnej regulowana jest przez Państwo poprzez liczne narzędzia systemowe. Edukacja pozaformalna i nieformalna jest regulowana w znacznie mniejszym stopniu, choć w niektórych przypadkach jakość szkoleń zapewniana jest przez przepisy krajowe lub sektorowe. Ustanowione niedawno Krajowe Ramy Kwalifikacji oraz ustawa o zintegrowanym systemie kwalifikacji (przygotowana przez MEN) obejmują edukację formalną, ale też w głównej mierze określają mechanizmy gwarantowania jakości nadawania kwalifikacji w systemie edukacji pozaformalnej i nieformalnej.

Kolejnym instrumentem zapewniania jakości usług edukacyjnych jest Rejestr Usług Rozwojowych, opracowywany przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Instrument ten łączony jest z nowym mechanizmem rozdzielania środków Europejskiego Funduszu Społecznego na szkolenia. Jak dotąd rozdzielanie środków opierało się na podaży, a mianowicie firm szkoleniowych ubiegających się o finansowanie ze środków EFS, a następnie kierujących ofertę programów szkoleniowych do pracodawców i pracowników. Nowy mechanizm będzie bardziej ukierunkowany na popyt – pracodawcy będą uprawnieni do ubiegania się bezpośrednio o bony na szkolenia, za pomocą których będą mogli współfinansować szkolenia i inne usługi rozwojowe zgodnie z potrzebami.

### Dostęp do szkoleń poprzez państwowe służby zatrudnienia

Rozwój umiejętności i kompetencji osób bezrobotnych w Polsce stanowi istotny element aktywnych polityk rynku pracy. Szkolenia dla bezrobotnych i poszukujących pracy oferowane są przeważnie przez powiatowe urzędy pracy, jednakże skala takich interwencji zależy w bardzo dużym stopniu od dostępności środków i preferencji powiatowych urzędów pracy w zakresie alokacji środków pomiędzy poszczególne instrumenty wspierania rynku pracy. W ostatnich latach powiatowe urzędy pracy wydały ok. 4-5% wszystkich wydatków na aktywne polityki rynku pracy przeznaczając je na szkolenia dla bezrobotnych. Stanowi to znaczącą zmianę w porównaniu z sytuacją z okresu 2006–2008, kiedy to urzędy lokalne wydały średnio 9% wszystkich środków przeznaczonych na aktywne polityki rynku prac na szkolenia (zob. Rysunek 3.12).

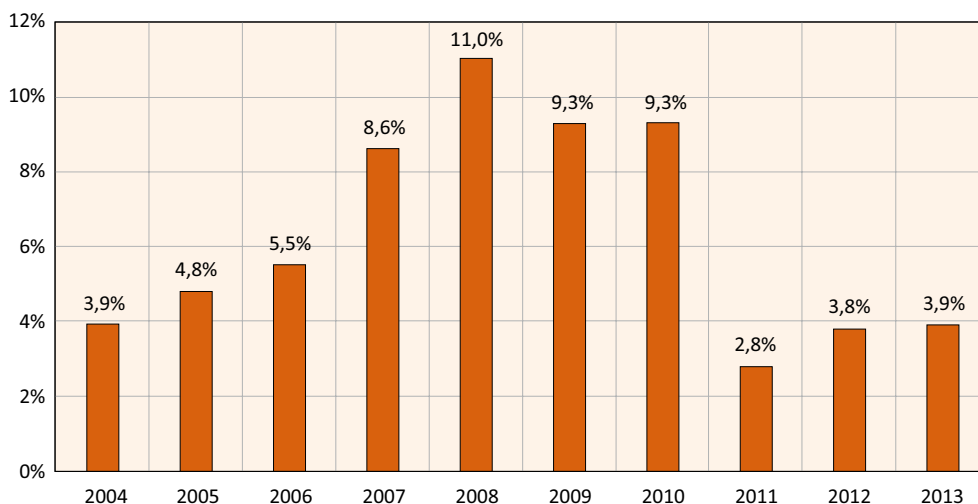
**Rysunek 3.12.** Wydatki na szkolenia jako procent wszystkich wydatków przeznaczonych na aktywne polityki rynku pracy w Polsce w latach 2006–2015



Źródło: MPIPS (2015a), Szczegółowe informacje na temat wydatków z Funduszu Pracy w latach 2006–2014 oraz planowanych na 2015 r.

Spadek wydatków na szkolenia w połączeniu z ogólnym ograniczeniem środków Funduszu Pracy w 2011 r. oraz wzrost liczby bezrobotnych doprowadziły do znacznego obniżenia odsetka bezrobotnych uczestniczących w szkoleniach – z 11% w 2008 r. do niemal 4% w 2013 r. Największy spadek odnotowano w latach 2010–2011. Mogło to wynikać z ograniczenia środków Funduszu Pracy. Poziom udziału osób bezrobotnych w szkoleniach może być bardzo różny w zależności od powiatowego urzędu pracy. W 2014 r. około 8% zarejestrowanych bezrobotnych uczestniczyło w dotowanych szkoleniach w Poznaniu, podczas gdy odsetek ten wynosił zaledwie 3% w Radomiu.

Rysunek 3.13. Odsetek osób bezrobotnych biorących udział w szkoleniach, Polska, 2004–2013



Źródło: MPIPS (2014b), *Szkolenia i praktyka oraz inne formy rozwijania kwalifikacji osób bezrobotnych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa

Szkolenia zapewniane przez powiatowe urzędy pracy mogą być organizowane na dwa podstawowe sposoby:

- Szkolenia grupowe – powiatowe urzędy pracy zlecają przeprowadzenie szkolenia dla grupy bezrobotnych, a następnie rozpoczynają proces rekrutacji;
- Szkolenia indywidualne – powiatowy urząd pracy zleca szkolenia dostosowane do potrzeb konkretnej osoby bezrobotnej. Procedura ta może zostać zainicjowana przez samą osobę bezrobotną, jeśli będzie ona w stanie uzasadnić prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia. Taki rodzaj szkoleń może być także organizowany na podstawie umowy trójstronnej (pomiędzy powiatowym urzędem pracy, pracodawcą a osobą bezrobotną). W 2013 r. około jedna trzecia wszystkich działań szkoleniowych realizowana była w formie szkoleń indywidualnych, a odsetek ten znacznie wzrósł w ostatnich latach (MSLP, 2014b). Przewidziane są też bony szkoleniowe dla młodych bezrobotnych.

Należy podkreślić w tym miejscu, że większość działań szkoleniowych oferowanych przez lokalne urzędy ma charakter krótkoterminowy. Na przykład średni czas trwania szkolenia w Poznaniu wynosi poniżej 104 godzin, co oznacza, że większość szkoleń trwa mniej niż 4 tygodnie. Większość szkoleń planowo ma trwać maksymalnie 1 miesiąc (150 godzin), co oznacza, że średni koszt szkolenia (2 400 PLN, 600 EUR w 2013 r.) jest dość niski w porównaniu z innymi instrumentami polityki rynku pracy. Zdaniem niektórych zainteresowanych, kursy oferowane przez urzędy pracy nie trwają wystarczająco długo. Na przykład szkolenia dla operatorów maszyn w trybie CNC (komputerowe sterowanie urządzeń numerycznych), finansowane przez powiatowy urząd pracy, trwa jedynie 150 godzin, podczas gdy kurs kwalifikacji zawodowych, oferowany przez centrum kształcenia praktycznego w tym samym mieście, trwa ponad 1 200 godzin. Powiatowy urząd pracy w Radomiu nie wykorzystuje możliwości Centrum jako dostawcy szkoleń, wybierając raczej krótsze i tańsze formy edukacji świadczone zazwyczaj przez podmioty prywatne. Jest to dość powszechny trend – instytucje lokalne, specjalizujące się w kształceniu zawodowym, realizują niewielką liczbę szkoleń dla bezrobotnych.

Należy zauważyć, że niedawne zmiany w Ustawie o promocji zatrudnienia spowodowały zwiększenie liczby instrumentów wspierających kształcenie i szkolenia. Nową formą zapewniania szkoleń są bony szkoleniowe, skierowane do osób bezrobotnych w wieku poniżej 30 lat. Osoba bezrobotna otrzymująca taki bon może autonomicznie wybrać najbardziej odpowiadające jej szkolenie dostępne na rynku pracy, do limitu środków wyznaczonego przez powiatowy urząd pracy. Zdaniem przedstawicieli powiatowych urzędów pracy, instrumenty te pozytywnie wpływają na niezależność osób bezrobotnych, ich zaangażowanie i odpowiedzialność za powodzenie całego procesu aktywizacji.

Kolejnym nowym instrumentem wdrożonym przez powiatowe urzędy pracy w celu wspierania szkolenia dorosłych osób zatrudnionych jest Krajowy Fundusz Szkoleniowy. Logika stojąca za tym instrumentem jest dość prosta: **mikroprzedsiębiorstwa** mogą ubiegać się o **sfinansowanie** 100% kosztów szkoleń, **pozostałe – 80%** kosztów szkoleń. W 2015 r. wsparcie to ograniczone było do pracowników w wieku przekraczającym 45 lat. Podejście to odpowiada na jeden z wyżej wymienionych problemów rynku pracy: pracodawcy, w szczególności w mniejszych przedsiębiorstwach, są mniej zainteresowani inwestowaniem w umiejętności starszych pracowników, a co za tym idzie zachęty publiczne mogą przynajmniej w pewnym zakresie przyczynić się do poprawy sytuacji w tym aspekcie. Rok 2014 uznany został za rok pilotażowy w realizacji nowego instrumentu, a dostępne środki ograniczono (0,4% środków Funduszu Pracy przeznaczono na tę aktywną

politykę rynku pracy). W roku 2015 dostępne środki znacznie zwiększono – do 3%. Powiatowe urzędy pracy zarejestrowały także spore zainteresowanie tym działaniem ze strony pracodawców.

Nowe narzędzie jest obecnie poddawane ewaluacji – jest jeszcze zbyt wcześnie, aby ocenić jego skuteczność. Według respondentów OECD nowy instrument popularny jest wśród małych i średnich przedsiębiorstw, co pokazuje, że stanowi on odpowiedź na potrzeby niektórych pracodawców i pracowników. Jednakże powiatowe urzędy pracy zasadniczo nie mają wystarczającej zdolności, aby zapewnić odpowiedni stosunek jakości dotowanych szkoleń do ich ceny, w szczególności w kontekście braku krajowego systemu kwalifikacji obejmującego edukację nieformalną i certyfikację szkoleń. Brakuje także danych na temat cech pracodawców korzystających z tego instrumentu. Ten nowy instrument nie wydaje się stanowić odpowiedzi na jedną z największych słabości małych przedsiębiorstw: niską zdolność w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa często borykają się z problemami w zakresie identyfikacji potrzeb szkoleniowych swoich pracowników i planowania ich rozwoju. Krajowy Fundusz Szkoleniowy może finansować identyfikację potrzeb w zakresie umiejętności potrzebnych w danym przedsiębiorstwie, jak również planowanie rozwoju umiejętności, jednakże respondenci zauważają, że wsparcie to ogranicza się w większości przypadków do szkoleń.

Głównym instrumentem szkolenia pracowników jest Europejski Fundusz Społeczny. Pomiędzy rokiem 2008 a 2014, ponad milion dorosłych osób zatrudnionych wzięło udział w szkoleniach zapewnianych na podstawie projektów finansowanych przez EFS, koordynowanych przez krajowe służby zatrudnienia, organizacje pozarządowe lub podmioty prywatne. Mimo że liczba ta jest wysoka, średnia roczna wynosi nieco mniej niż 130 000 osób. 16% uczestników to osoby powyżej 50 roku życia, a 33% to osoby o niskich kwalifikacjach. Pozwala to na poprawę sytuacji, w której grupy znajdujące się w nieco lepszej sytuacji (lepiej wykształcone, młodsze, mieszkańcy dużych miast/obszarów miejskich, zatrudnieni, i/lub pracujący w większych przedsiębiorstwach) wykazują wyższy odsetek uczestników. Jednakże skala wsparcia dla starszych pracowników i osób z niższymi kwalifikacjami jest w dalszym ciągu niewystarczająca.

Również inne instytucje zapewniają szkolenia i inne formy poprawy kompetencji osób bezrobotnych, w szczególności lokalne organizacje pozarządowe i instytucje szkoleniowe, których projekty objęte są finansowaniem z innych źródeł (np. z Europejskiego Funduszu Społecznego). Na obu badanych obszarach liczba takich projektów została zidentyfikowana; jednakże brakowało danych pozwalających na przeanalizowanie zakresu tych działań.

### Szkolenia w zakresie umiejętności bazowych i podstawowych

Dostępne dane wskazują bez wątpienia, że istnieje zapotrzebowanie na rozwijanie umiejętności bazowych. Jak pokazało Międzynarodowe Badanie Kompetencji Osób Dorosłych PIAAC (ang. the Programme for the International Assessment of Adult Competencies), koordynowane przez OECD i przeprowadzone w Polsce przez Instytut Badań Edukacyjnych, 19% dorosłych w Polsce ma umiejętność czytania i pisanania na poziomie 1 lub niżej (w porównaniu z 15% w państwach OECD), a 24% dorosłych w Polsce dysponuje umiejętnościami liczenia na poziomie 1 lub niżej (w porównaniu z 19% w państwach OECD) (OECD, 2014a). Niski poziom umiejętności czytania i pisanania oraz liczenia bardziej powszechnie występuje wśród osób starszych, mężczyzn i mieszkańców obszarów wiejskich, podczas gdy szkolenia w zakresie umiejętności bazowych popularne są raczej wśród młodszych dorosłych, którzy mieli problemy z ukończeniem szkoły. Należy także zauważyć, że niemal 70% tych osób zakończyło któryś poziom edukacji ponadpodstawowej.

Szkolenia w zakresie umiejętności bazowych cieszą się zasadniczo ograniczonym zainteresowaniem wśród szkoleń realizowanych przez instytucje publiczne. Zaledwie kilka instytucji oferuje kursy dla dorosłych na poziomie szkoły podstawowej lub ponadpodstawowej; kursy te jednakże są zazwyczaj długoterminowe, a liczba uczestników dość niewielka. Nie ma krótkich kursów pozwalających na poprawę umiejętności liczenia lub czytania i pisanania dla dorosłych (IER, 2013). Publiczne służby zatrudnienia nie oferują tego typu wsparcia i mają w zwyczaju koncentrować się raczej na umiejętnościach zawodowych. W praktyce zakres tego rodzaju wsparcia jest bardzo ograniczony, świadczony okazjonalnie i w formie raczej nieformalnej.

Umiejętności powszechne nieco wyższego poziomu stanowią jeden z kluczowych elementów programu kształcenia zawodowego i zazwyczaj rozwijanie tego rodzaju umiejętności stanowi element kształcenia zawodowego i kursów, zarówno dla dorosłych jak i dla młodzieży. Monitorowanie realizacji nowego programu kształcenia wskazuje, że przeważająca większość szkół włącza tego rodzaju zagadnienia do swojego programu, jako część innych zajęć i nie organizuje osobnych lekcji czy kursów w zakresie rozwoju umiejętności podstawowych (NCSVET, 2015). Kluczowym wyzwaniem w tym zakresie jest fakt, iż nauczyciele często nie są wystarczająco dobrze przygotowani do nauczania takich umiejętności, a przy tym większość z nich deklaruje, że nie potrzebuje szkoleń w tym zakresie.

## Szkolenia w miejscu pracy i czeladnictwo

Zdaniem pracodawców jedną z głównych słabych stron kandydatów do pracy jest brak doświadczenia zawodowego oraz umiejętności koniecznych do funkcjonowania w miejscu pracy. Problem ten jest szczególnie widoczny w przypadku młodzieży kończącej edukację i wchodzącej na rynek pracy. W wyniku tego szczególny nacisk kładziono na zwiększanie skali i poprawę jakości szkoleń w miejscu pracy oferowanych przez sektor publiczny. Poprawa jakości kształcenia zawodowego stanowi jeden z priorytetów Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie programowania 2014–2020. Władze regionalne zarządzające EFS przykładają bardzo dużą wagę do szkolenia w miejscu pracy i współpracy między szkołami zawodowymi a pracodawcami.

Zgodnie z polską ustawą o systemie oświaty, wszyscy uczniowie szkół zawodowych powinni brać udział w szkoleniach praktycznych. Zakres oraz rodzaj kształcenia w miejscu pracy zależy od rodzaju szkoły. Techniczne szkoły ponadgimnazjalne oferują czterotygodniowe praktyki zawodowe wspierające proces uczenia się. W zasadniczych szkołach zawodowych przynajmniej 60% czasu spędzonego w placówce edukacyjnej powinno się poświęcać na szkolenia w miejscu pracy.

Kształcenie w miejscu pracy w podstawowym systemie kształcenia i szkolenia zawodowego może być zorganizowane w następujących formach: warsztatów w szkołach zawodowych, centrach kształcenia praktycznego/ośrodkach kształcenia ustawicznego, przedsiębiorstwach i gospodarstwach rolnych. Kolejnym ważnym mechanizmem szkoleń w miejscach pracy jest przygotowanie zawodowe. W tego rodzaju trybie kształcenia uczniowie pracują przez 2–3 dni w tygodniu w przedsiębiorstwie na podstawie umowy o pracę, a pozostały czas spędzają w szkole zawodowej rozwijając umiejętności ogólne. Jeśli uczniowie zdadzą egzamin zawodowy, pracodawca otrzymuje nagrodę finansową za zapewnione szkolenie. Przygotowanie zawodowe uznawane jest za szczególnie skuteczny mechanizm kształcenia zawodowego. Największy segment tego rodzaju kształcenia znajduje się w przedsiębiorstwach rzemieślniczych. Wszystkie przedsiębiorstwa rzemieślnicze zrzeszone są w regionalnych izbach rzemieślniczych oraz w Związku Rzemiosła Polskiego. Organizacja ta odpowiada za jakość kształcenia w miejscu pracy w przedsiębiorstwach rzemieślniczych. Taka forma edukacji jest szczególnie silna w Wielkopolsce, gdzie niemal 12 000 osób uczestniczyło w tego rodzaju kształceniu w miejscu pracy w 2014 r. Stanowi to niemal 16% ogółu uczestników kształcenia w miejscu pracy we wszystkich przedsiębiorstwach rzemieślniczych na terenie całej Polski. Kolejną istotną instytucją zapewniającą szkolenia w miejscu pracy są Ochotnicze Hufce Pracy (zob. ramka poniżej). Projekt „Czas zawodowców” realizowany w Wielkopolsce stanowi kolejne dość obiecujące podejście.

### Ramka 3.7. Ochotnicze Hufce Pracy

Ochotnicze Hufce Pracy to instytucja rynku pracy prowadząca jednocześnie działania edukacyjne. Główną grupą docelową organizacji jest młodzież w wieku 15–18 lat, zagrożona opuszczeniem systemu edukacji. Jednym z głównych obszarów działalności jest kształcenie zawodowe zapewniane w formie kształcenia w miejscu pracy. Edukacja w miejscu pracy realizowana jest w przedsiębiorstwach rzemieślniczych lub w warsztatach Ochotniczych Hufców Pracy. Szkolenia praktyczne łączone są z edukacją ogólną na poziomie podstawowym, gimnazjalnym lub na poziomie zasadniczych szkół zawodowych. Ochotniczy Hufiec Pracy zarządza całym procesem, zapewniając:

- wsparcie przy wyborze zawodu (indywidualne doradztwo zawodowe);
- wsparcie w znalezieniu odpowiedniego przedsiębiorstwa, negocjowanie umowy i warunków pracy i kształcenia;
- wsparcie przy wyborze odpowiedniej szkoły,
- dodatkowe kursy i zajęcia.

Ochotniczy Hufiec Pracy zapewnia także usługi dodatkowe zarówno dla młodzieży, jak i jej rodzin. Każdy uczestnik ma indywidualnego doradcę, który monitoruje postępy w nauce, warunki pracy, organizuje wsparcie psychologiczne i pedagogiczne, zapewnia dodatkowe zajęcia w przypadku problemów z nauką. Jeśli to konieczne, uczestnicy mogą także mieszkać w bursach. Usługi Hufców Pracy są kompleksowe, oparte na wielu latach doświadczeń. Ich działalność jest finansowana z budżetu państwa (jest to instytucja publiczna, nadzorowana przez MRPiPS), OHP realizuje także zadania finansowane ze środków Funduszu Pracy i Europejskiego Funduszu Społecznego.

### Ramka 3.8. „Czas zawodowców”

Kolejnym projektem jest realizowany przez władze regionalne i Politechnikę Poznańską „Czas zawodowców”, którego głównym celem jest poprawa jakości systemu kształcenia i szkolenia zawodowego w Wielkopolsce, w tym poprzez wspieranie nauki w miejscu pracy. W ramach projektu realizowanych jest kilka działań, dwa z nich mają jednak charakter kluczowy:

- Laboratoria – będące dobrze wyposażonymi placówkami zapewniającymi szkolenia i naukę w miejscu pracy. Standardy wyposażenia zapewnione w laboratoriach w celu przygotowania uczniów i studentów do przyszłej pracy przekraczają standardy wyposażenia większości przedsiębiorstw. Laboratoria zapewniają tygodniowe szkolenia w miejscu pracy dla grup uczniów ze szkół w całym regionie.
- Wsparcie dla rozwoju nauki w miejscu pracy w przedsiębiorstwach – głównym celem projektu jest ułatwianie lepszej współpracy pomiędzy szkołami a pracodawcami. Projekt promuje współpracę pomiędzy pracodawcami a szkołami zawodowymi w dziedzinie nauki praktycznej: poprawa komunikacji, lepsza organizacja nauki w miejscu pracy oraz uelastycznienie nauki w celu większego dostosowania do sytuacji pracodawców.

Mimo, iż brakuje danych krajowych na temat struktury systemu kształcenia w miejscu pracy, dostępnych jest kilka opracowań i szacunków. Według badań przeprowadzonych przez Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy, średnio 37% uczniów systemu kształcenia i szkolenia zawodowego w podregionie radomskim brało udział w szkoleniach w miejscu pracy organizowanych w przedsiębiorstwach w 2011 r. Wynik ten jest poniżej średniej (41%) dla całego regionu. Brakuje danych na temat umów czeladniczych w systemie kształcenia i szkolenia zawodowego w Poznaniu i w Wielkopolsce (MORP, 2011b).

I w końcu, w przypadku osób, które zakończyły już kształcenie w systemie szkolnym, a nadal borykają się z trudnościami na rynku pracy, istnieją instrumenty, które pozwalają im na uzyskanie doświadczenia zawodowego, zapewniane przez powiatowe urzędy pracy. Najbardziej popularnym są staże, pozwalające uczestnikom na uzyskanie doświadczenia zawodowego jak i umiejętności zawodowych, które mogą być traktowane jak szkolenie w czasie pracy. W 2013 r. około 27% wszystkich środków przeznaczonych na aktywne polityki rynku pracy wydano na ten instrument (MPiPS, 2014b), a około 42% wszystkich osób bezrobotnych uczestniczących w działaniach aktywizujących uczestniczyło w tej formie szkoleń (w porównaniu z 18% w programach szkoleń formalnych i nieformalnych). Bezrobotne młode osoby dorosłe (do 30 roku życia) mogą ubiegać się o bon stażowy, pozwalający im na samodzielne wybranie miejsca stażu (pod warunkiem, że pracodawca gwarantuje im min. półroczne zatrudnienie po odbytym stażu).

## WSPÓŁPRACA Z PRACODAWCAMI NAD PROGRAMEM KSZTAŁCENIA

Bilans Kapitału Ludzkiego – badanie przeprowadzane co roku przez okres pięciu lat zapewnia szeroki wgląd w oczekiwania pracodawców. Zasadniczo znaczna część pracodawców zgłasza problemy w rekrutacji nowych pracowników. W 2014 r. 80% pracodawców szukających nowych pracowników napotkało na pewne trudności. Problemy zgłaszały częściej małe przedsiębiorstwa oraz firmy prowadzące działalność w takich sektorach jak sektor budowlany, transportowy, opieki i ochrony zdrowia. Identyfikując źródło problemów w poszukiwaniu pracowników, większość pracodawców wskazywała, że największą trudnością był fakt, iż kandydaci nie spełniali wymagań (dwie trzecie wskazanych problemów). Główną trudnością był niedobór kandydatów posiadających wymagane umiejętności. Co roku jedna trzecia pracodawców wskazuje problemy ze znalezieniem odpowiednich pracowników jako duże wyzwanie. Drugim najczęściej wskazywanym problemem jest brak odpowiedniego doświadczenia zawodowego. Pracodawcy wyróżnili trzy główne grupy wymaganych umiejętności:

- Zawodowe – wymienione przez niemal 60% pracodawców poszukujących pracowników i doświadczających trudności w ich znalezieniu;
- Niezależność w organizacji pracy – ponad jedna czwarta pracodawców deklarowała, że odnotowała trudności ze znalezieniem kandydatów niezależnych, przedsiębiorczych i odpornych na stres;
- Interpersonalne – jedna dziesiąta pracodawców wskazywała, iż trudno było znaleźć kandydatów z właściwym poziomem komunikacyjności i umiejętności pracy w zespole (Kocór i in., 2015).

Biorąc to wszystko pod uwagę nie należy się dziwić, że pracodawcy często skarżą się, że programy nauczania i szkolenia nie są dostosowane do ich potrzeb i żądań. W ramach programów nauczania w systemie kształcenia i szkolenia zawodowego najpoważniejsze problemy, jakie zidentyfikowano to:

- Przeszarżałe programy – większość szkół nie współpracuje z pracodawcami w zakresie budowania programu nauczania, ma ograniczony kontakt z rynkiem pracy i oferuje szkolenia, które nie są dostosowane do zmieniających się technologii w danym sektorze.

- Programy są przeładowane wiedzą teoretyczną, abstrakcyjną, ocenianą przez pracodawców jako nieprzydatna w miejscu pracy.
- Słabe powiązania pomiędzy szkoleniami teoretycznymi a praktycznymi w systemie kształcenia i szkolenia zawodowego – są to często dwie osobne drogi szkolenia i nie są one w żaden sposób integrowane ani koordynowane.
- Niewystarczające kompetencje nauczycieli zawodowych – w wielu przypadkach ich wiedza jest przestarzała i brakuje im doświadczenia zawodowego zdobytego w danym przemyśle. To zastrzeżenie było najczęściej wyrażane w odniesieniu do nauczycieli odpowiedzialnych za szkolenia praktyczne.
- Przestarzałe wyposażenie przeznaczone do szkoleń zawodowych w szkołach – warsztaty do zajęć praktycznych są – zdaniem pracodawców, drastycznie niedoinwestowane. Paradoksalnie, uczniowie w szkołach, w których nie ma warsztatów do zajęć praktycznych są w lepszej sytuacji, bowiem szkoły organizują zajęcia praktyczne w przedsiębiorstwach lub w lepiej wyposażonych centrach kształcenia praktycznego.
- Niewystarczająca liczba zajęć praktycznych – z punktu widzenia pracodawców, zajęcia praktyczne to najważniejszy element edukacji i ich zdaniem czas trwania szkoleń jest niewystarczający. Dotyczy to w szczególności szkół technicznych (ISCED poziom 3c), gdzie zajęcia praktyczne trwają jedynie przez 4–6 tygodni w roku.
- Niska jakość zajęć praktycznych organizowanych w przedsiębiorstwach i niewystarczający nadzór szkół nad tym zjawiskiem.
- Niewystarczające kompetencje absolwentów – pracodawcy często narzekają, że niektórzy uczniowie, którzy ukończyli szkołę i zdali egzamin zawodowy dysponują bardzo niską wiedzą i kompetencjami praktycznymi w faktycznym miejscu pracy (np. fryzjerzy) (MORP, 2012).

Mimo trudności związanych ze znalezieniem pracowników i skargami na temat jakości kształcenia zawodowego, tylko niewielu pracodawców faktycznie współpracuje ze szkołami zawodowymi. Wizyta studyjna OECD pozwoliła na znalezienie wielu przyczyn tego zjawiska. Jedną z takich przyczyn był fakt, iż instytucje należące do systemu kształcenia i szkolenia zawodowego posługują się zazwyczaj językiem opartym na bazowym programie szkolenia, podczas gdy pracodawcy używają bardziej praktycznego, codziennego języka do opisanego swoich potrzeb. Ponadto, podmioty świadczące usługi w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego napotykają trudności w przełożeniu oczekiwań pracodawców na praktykę w procesie nauczania i szkolenia, a pracodawcy niechętnie poświęcają swój czas i wysiłek na współpracę z placówkami kształcenia i szkolenia zawodowego.

Kolejnym istotnym problemem zidentyfikowanym podczas badania był brak mechanizmów pośredniczących, ułatwiających współpracę pomiędzy placówkami kształcenia i szkolenia zawodowego a lokalnymi pracodawcami. Brakuje systematycznego mechanizmu zbierania informacji na temat potrzeb lokalnych pracodawców, przekazywania tych informacji do placówek kształcenia i szkolenia zawodowego oraz wspierania tych placówek w dostosowywaniu swego programu nauczania do faktycznych potrzeb lokalnych pracodawców.

Zidentyfikowano szereg przykładów pracodawców organizujących nowe kursy lub praktyki zawodowe, jednakże szkoły nie zawsze przyjmowały ich propozycje, głównie ze względu na ograniczenia finansowe i formalne. W praktyce, większość placówek kształcenia i szkolenia zawodowego nie współpracowała ściśle z pracodawcami. Wyniki badań przeprowadzonych w Wielkopolsce w 2014 r. pokazują, że jedynie 10% placówek kształcenia i szkolenia zawodowego deklaruje, że pracodawcy mają realny wpływ na zakres szkolenia oraz na program nauczania, a jedynie 8% respondentów twierdziło, że pracodawcy aktywnie uczestniczyli w opracowywaniu programu nauczania (np. uczestniczyli w posiedzeniach rady szkoły) (RORPW, 2014). Dane te wyraźnie wskazują, że istnieje duże pole do poprawy.<sup>4</sup>

Mimo to, istnieje wiele przykładów współpracy pomiędzy placówkami kształcenia i szkolenia zawodowego a pracodawcami. Na przykład, sektor metalurgiczny w Radomiu stanowi najważniejszy sektor przemysłu w mieście. Pracodawcy reprezentujący ten sektor zidentyfikowali problem, jakim jest niewystarczająca liczba absolwentów przygotowanych do pracy w ich przedsiębiorstwach i postanowili wspierać kształcenie i szkolenie zawodowe w tym zakresie (zob. ramka 3.6). Miasto Poznań, jako organ odpowiedzialny za kształcenie zawodowe i szkolenia dla dorosłych, podjęło liczne inicjatywy mające na celu wsparcie lepszego dostosowania oferty kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy.

- Utworzenie Obserwatorium Gospodarki i Rynku Pracy w Aglomeracji Poznańskiej – w celu dostarczenia danych na temat bieżących i przyszłych potrzeb rynku pracy;
- Opracowanie sieci sektorowych ośrodków kształcenia zawodowego w Wielkopolsce – ośrodki te zapewnią będą wysokiej jakości kształcenie zawodowe w sektorach o szczególnym znaczeniu dla gospodarki lokalnej.

<sup>4</sup> Bardzo niewiele informacji jest dostępnych na temat opinii pracodawców dotyczących adekwatności szkoleń dla dorosłych. Zagadnienie to wymaga dalszego zbadania.



## DOBÓR PRACOWNIKÓW DO MIEJSC PRACY I UŁATWIANIE PROGRESJI

### Aktywacja i dobieranie pracowników do miejsc pracy przez publiczne służby zatrudnienia

Pośrednictwo pracy to kluczowe zadanie powiatowych urzędów pracy. Badania wskazują, że pracodawcy korzystają z usług powiatowych urzędów pracy, gdy szukają pracowników nisko wykwalifikowanych, podczas gdy pracodawcy poszukujący pracowników dobrze i wysoko wyszkolonych wykorzystują inne kanały pośrednictwa pracy. W 2014 r. poznański powiatowy urząd pracy zarejestrował ponad 15 500 ofert pracy (w porównaniu z 10 500 ofertami w 2013 r.) (PLOP, 2015). Struktura ofert pracy przedstawiała się w Poznaniu w 2014 r. następująco:

- 6% ofert wymagało wyższego wykształcenia;
- 22% ofert wymagało wykształcenia średniego;
- 37% ofert wymagało wykształcenia zawodowego (zarówno na poziomie ponadgimnazjalnym, jak i na poziomie zasadniczym);
- 35% ofert nie zawierało żadnych wymogów w zakresie kwalifikacji.

Dane te można porównać ze strukturą wakatów w całym kraju, przedstawioną w danych Głównego Urzędu Statystycznego. GUS przedstawia informacje jedynie dla dużej grupy zawodów; jednakże w oparciu o te dane wyciągnąć można pewne wnioski. Jak przedstawiono w tabeli poniżej, 26% wszystkich ofert pracy dotyczy stanowisk kierowniczych i specjalistów, głównie z wyższym wykształceniem, 45% dotyczyło pracowników posiadających wykształcenie zawodowe, podczas gdy jedynie 6% ofert pracy dotyczyło zawodów podstawowych – zazwyczaj skierowanych do osób bez żadnego wykształcenia.

Tabela 3.1. Średnia liczba ofert pracy według zawodu, Polska, 2014 r.

	Razem	Kadra kierownicza	Specjaliści	Technicy i zawody powiązane	Pracownicy administracyjni	Rzemieśnicy i zawody związane z rzemiosłem	Operatorzy maszyn i pracownicy do fabryk	Zawody podstawowe
w tys.	54,4	2,1	11,7	4,8	6,0	11,2	8,4	3,5
Odsetek	100%	4%	22%	9%	11%	21%	15%	6%

Źródło: GUS (2015), Zapotrzebowanie na pracowników, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa

Uwaga: Badanie zebrało dane na temat liczby ofert pracy na koniec każdego kwartału. Średnia roczna stanowi średnią danych na dzień zakończenia każdego kwartału.

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia, każda oferta pracy może zostać zarejestrowana jedynie raz w tylko jednym urzędzie pracy, który potem informuje inne placówki o ofercie. W przebadanych urzędach pracy funkcjonuje internetowa baza ofert pracy pozwalająca na pośrednictwo pracy online. Na przykład w poznańskim urzędzie oferty pracy są aktualne, ale jedynie w odniesieniu do lokalnego rynku pracy. Serwis pozwala użytkownikowi na przeglądanie ofert pracy jedynie w danym regionie.

Ocena skuteczności procesu aktywacji przez publiczne służby zatrudnienia jest utrudniona ze względu na fakt, iż brakuje informacji na temat odsetka osób bezrobotnych objętych doradztwem zawodowym w ciągu pierwszych 30 dni od zarejestrowania oraz odsetka bezrobotnych korzystających ze szkolenia lub uzyskujących ofertę pracy w ciągu pierwszych kilku miesięcy uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych. Jednakże wiadomo, że dostęp do usług rynku pracy i instrumentów zależy w dużym stopniu od dostępności środków, jak również od sytuacji osoby bezrobotnej. Mechanizm profilowania, opisany wcześniej, prowadzi do ograniczenia dostępu do takich instrumentów dla osób bezrobotnych, należących do trzeciej kategorii. W sierpniu 2015 r. w takiej sytuacji była niemal jedna trzecia wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych.

Jednakże nowe stanowisko doradcy klienta utworzone w urzędach zatrudnienia może w znacznym stopniu poprawić tę sytuację. Usługi świadczone przez doradców klienta obejmują spotkanie z osobą bezrobotną w celu omówienia i oceny jego umiejętności i oczekiwań oraz, na tej podstawie, przygotowanie planu działań aktywacyjnych, które należy podjąć. Osoby bezrobotne, mające trudności w określeniu swoich planów zawodowych lub osoby, które nie mają odpowiednio przygotowanych dokumentów aplikacyjnych, kierowane są na indywidualne spotkania z doradcami zawodowymi.

### Doradztwo i planowanie kariery

W trakcie badania większość respondentów wskazała na potrzebę rozwijania i wzmocnienia doradztwa dotyczącego kariery w szkołach, w szczególności na poziomie gimnazjalnym (zanim uczniowie dokonają wyboru pomiędzy kształceniem zawodowym a edukacją ogólną). Podkreślono to także jako wyzwanie w czasie badania OECD „2016 Econo-

mic Survey of Poland” (OECD, 2016a). Na mocy obecnie obowiązującej ustawy, szkoły zobowiązane są do zapewnienia doradztwa zawodowego. Mogą one zatrudniać doradcę zawodowego lub delegować to zadanie na innego pracownika, np. pedagoga lub innego nauczyciela, który powinien przejść odpowiednie szkolenie w tym zakresie. Jednakże respondenci zwrócili uwagę na fakt, że obecnie realizowane zadania w zakresie doradztwa kariery są niewystarczające i często są bardzo niskiej jakości.

Typowe problemy związane z doradztwem zawodowym w szkołach zostały opisane w niedawno przeprowadzonym badaniu dotyczącym wspierania planowania kariery w regionie mazowieckim i podregionie radomskim (MORP, 2013). Znaczna część szkół (80–90%) deklaruje, że zapewniają określony rodzaj wspierania planowania kariery. W 57% szkół zadanie to realizowane jest przez nauczyciela, a w 35% szkół przez pedagoga szkolnego. W podregionie radomskim około 70% osób uzyskało formalne kwalifikacje konieczne do wykonywania tego zadania (jest to znacznie więcej niż średnia dla całego regionu). 70% szkół współpracuje z innymi instytucjami, a współpraca z Młodzieżowymi Centrami Kariery i Mobilnymi Centrami Informacji Zawodowej jest zasadniczo dość wysoko oceniana (obie instytucje stanowią część Ochotniczych Hufców Pracy). Choć uczniowie zasadniczo pozytywnie oceniają wsparcie w zakresie planowania kariery, zauważają również, że wsparcie czasami realizowane jest w sposób mało atrakcyjny. Ponadto, dogłębna analiza jakościowa zagadnienia przyniosła dość negatywną ocenę jakości działań wspierających planowanie kariery. Zidentyfikowano następujące kluczowe problemy: osoby odpowiedzialne za to zadanie nie są zazwyczaj odpowiednio wyszkolone w tym zakresie, nie poświęca się wystarczająco dużo czasu na tego rodzaju wsparcie, brakuje środków na realizację tych działań, świadczone wsparcie jest niskiej jakości, a świadczone usługi w zakresie wspierania planowania kariery są niewystarczające.

Badania pokazują, że prawne zobowiązanie szkół do zapewnienia doradztwa zawodowego jest niewystarczającym narzędziem zapewnienia wysokiej jakości doradztwa na odpowiednią skalę. Głównym źródłem informacji dla uczniów pozostają w dalszym ciągu znajomi i członkowie rodziny, a co za tym idzie w wielu przypadkach decyzje na temat kariery podejmowane są w sposób bardzo intuicyjny. Jednym z rozwiązań są Szkolne Ośrodki Kariery, będące jednostkami organizacyjnymi, odpowiedzialnymi za doradztwo zawodowe. Jednakże tego rodzaju usługi występują jedynie w około 9% szkół w regionie mazowieckim.

Usługi w zakresie planowania kariery dla młodzieży świadczone są także przez inne instytucje:

- Ochotnicze Hufce Pracy (opisane powyżej) stworzyły sieć ponad 500 jednostek zapewniających doradztwo zawodowe, w tym Mobilne Centra Informacji Zawodowej, Centra Edukacji i Pracy Młodzieży, Młodzieżowe Centra Kariery, Młodzieżowe biura pracy i usługi pośrednictwa pracy (agencje zatrudnienia).
- Powiatowe urzędy pracy współpracują ze szkołami (doradcy z urzędów pracy wizytują szkoły i organizują spotkania z pracodawcami), jak również zapewniają bezpośrednie doradztwo dla bezrobotnej młodzieży.
- Poradnie psychologiczno-pedagogiczne działają na poziomie powiatu, zapewniając głównie wsparcie psychologiczne i pedagogiczne; jednakże w pewnym stopniu świadczą one także usługi w zakresie doradztwa zawodowego.
- Wojewódzkie urzędy pracy zapewniają usługi w zakresie wspierania kariery dla wszystkich zainteresowanych, w tym dla młodzieży.

Władze lokalne mogą także mieć znaczny wpływ na dostępność i jakość usług w zakresie doradztwa zawodowego. W Poznaniu miasto utworzyło Centrum Doradztwa Zawodowego dla Młodzieży. Instytucja ta zapewnia wsparcie dla szkół (warsztaty dla małych grup uczniów w szkołach, indywidualne konsultacje dla uczniów, wsparcie dla osób pracujących w szkołach na stanowisku doradców kariery). Jest to przykład wspierania szkół w celu zapewnienia doradztwa zawodowego dla uczniów na szczeblu lokalnym. Brak jest jednakże odpowiednich danych pozwalających na określenie do jakiego stopnia działania te są wystarczające.

Dorośli mogą także korzystać z usług doradztwa i planowania kariery. Jednym z segmentów usług w zakresie doradztwa kariery dla dorosłych są biura kariery funkcjonujące w większości placówek szkolnictwa wyższego. Zapewniają one takie usługi jak:

- Rozwój umiejętności związanych z poszukiwaniem pracy (szkolenia, doradztwo, warsztaty);
- Organizacja praktyk zawodowych w przedsiębiorstwach lokalnych;
- Spotkania z pracodawcami (targi kariery, spotkania sektorowe);
- Prezentacja ofert pracy studentom i absolwentom.

Pracownicy biur kariery współpracują zwykle ściśle z lokalnymi pracodawcami (zapraszają ich na targi, przedstawiają oferty pracy, itp.). W Wielkopolsce biura kariery połączyły się w sieć i współpracują ściśle w celu poprawy własnych umiejętności.

Zapewnienie usług w zakresie doradztwa i planowania kariery stanowi także jedno z głównych zadań służb zatrudnienia. Powiatowe urzędy pracy świadczą te usługi osobom bezrobotnym i poszukującym pracy, z wykorzystaniem doradców zawodowych. W ostatnich latach liczba profesjonalnych doradców zawodowych w lokalnych urzędach pracy znacznie wzrosła. Liczba ta pozostaje jednak bardzo niska. W 2014 r. na każdego doradcę zawodowego przypadało 863 osób bezrobotnych, podczas gdy w roku 2005 liczba ta wynosiła 4 616 osób bezrobotnych – ponad trzykrotnie więcej. W praktyce jednakże tylko część osób bezrobotnych mogła zostać obsłużona. Na przykład w 2014 r. doradcy zawodowi w Poznaniu zapewnili wsparcie dla 1 200 osób w formie wsparcia indywidualnego, a kolejne 600 osób w formie wsparcia grupowego, co odpowiada 12% zarejestrowanych osób bezrobotnych (PŁOP, 2015). W podregionie radomskim, około 10 000 osób otrzymało wsparcie w zakresie planowania kariery, kolejne 18 000 uzyskało wsparcie indywidualne, co stanowi 9% zarejestrowanych osób bezrobotnych (WUP, 2015). Ponadto, w 2014 r. wprowadzono nowe stanowisko pracy: doradca klienta. Głównym celem tego stanowiska jest zapewnienie indywidualnego podejścia do pracy z osobą bezrobotną.

Wojewódzkie urzędy pracy zapewniają usługi w zakresie planowania kariery dla wszystkich zainteresowanych osób dorosłych. Ośrodek taki działa także w Radomiu, świadcząc szeroką gamę usług (doradztwo indywidualne, grupowe i identyfikacja umiejętności). Jednakże najczęściej świadczoną usługą jest zapewnianie bardziej ogólnych informacji zawodowych.

### Ułatwianie rozwoju pracownikom niewykwalifikowanym

Ewidentną luką w systemie dostosowania kompetencji do potrzeb pracodawców jest brak kompleksowych polityk publicznych ukierunkowanych na pracowników o niskich kwalifikacjach. Mimo iż grupa ta jest często wymieniana jako jedna z grup docelowych w strategiach i programach, to brakuje szczegółowych działań skierowanych właśnie do tej grupy. Pracownicy o niskich kwalifikacjach mają prawo korzystać z dostępnych usług lokalnych i regionalnych służb zatrudnienia, w praktyce grupa ta dość rzadko korzysta z dostępnej oferty doradztwa. Badanie przeprowadzone w 2009 r. pokazało, że zaledwie 3% pracowników o niskich kwalifikacjach skorzystało ze wsparcia w zakresie rozwoju kariery, a tylko 25% wyraziło zainteresowanie podjęciem takich działań, podczas gdy tylko 7% stwierdziło, że z pewnością działania takie by podjęło. Osoby w tej grupie nie mają świadomości korzyści płynących z takich usług, nie posiadają wiedzy na temat wspierania kariery (czym jest, jakiego rodzaju korzyści mogą z niego płynąć, itp.) i podchodzą do tego typu usług z dużą dozą nieufności (PARP, 2009). Powiatowe urzędy pracy wolą inwestować w umiejętności lepiej wykształconych osób bezrobotnych, bowiem w ich przypadku prawdopodobieństwo sukcesu jest znacznie wyższe.

### Mapowanie profili zawodowych

W Polsce brakuje jasnych ram określających umiejętności i kompetencje wymagane na określonych stanowiska w poszczególnych sektorach. Co więcej, nie ma instytucji, która mogłaby prowadzić tego typu analizy na szczeblu krajowym. Regionalne obserwatoria rynku pracy – finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, starają się wypełnić tę lukę. Jednakże ich raporty oparte są na różnych podejściach metodologicznych, przeprowadzonych na różnych poziomach (np. w całym regionie, konkretne sektory). W niektórych przypadkach jakość badań jest także dość niska lub są one zbyt ogólne. Dlatego też brakuje obecnie danych potwierdzających, że raporty te są w szerokim stopniu wykorzystywane przez podmioty lokalne. Sytuacja na szczeblu krajowym może ulec poprawie w przyszłości poprzez utworzenie sektorowych rad umiejętności, uruchomionych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.

## WSPÓLNE PODEJŚCIE DO UMIEJĘTNOŚCI

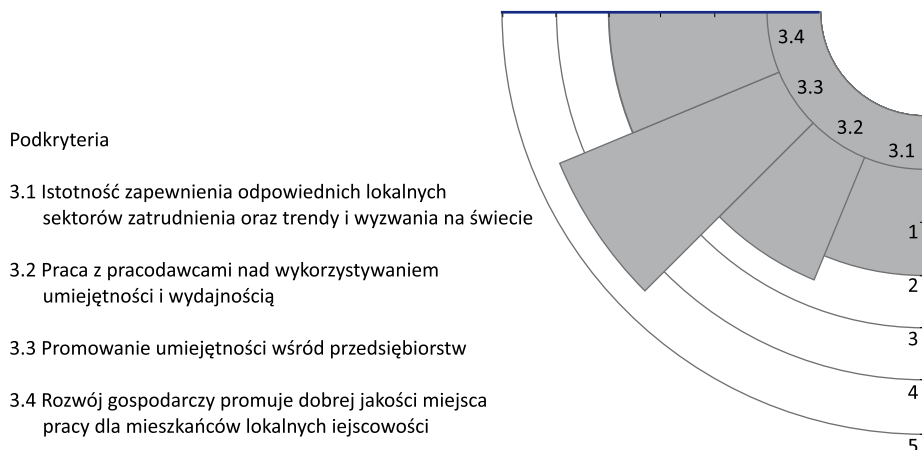
Zatrzymywanie i przyciąganie wykwalifikowanych pracowników stanowi także jeden z kluczowych komponentów przyczyniających się do rozwoju gospodarczego. Przyciąganie talentów to jeden z priorytetów władz lokalnych w obu regionach objętych badaniem. Jednakże sytuacja w obu podregionach różni się diametralnie. Radom i cały podregion odnotowują negatywną migrację netto. Wiele osób przeniosło się do Warszawy lub za granicę. Dlatego też władze lokalne rozważają podjęcie działań zachęcających ludzi do pozostania w Radomiu lub powrotu z innych miast. Jednakże konkretne działania są na razie raczej planowane, aniżeli faktycznie realizowane.

Poznań, gdzie rynek pracy jest znacznie silniejszy i posiadający silny ośrodek uniwersytecki, również jest silnie zainteresowany pozyskiwaniem talentów. Władze lokalne mają także świadomość, że pozyskiwanie talentów ma kluczowe znaczenie dla poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw lokalnych i regionalnych. W wielu dokumentach, jak i w „Strategii Miasta Poznania” podkreślano konieczność pozyskiwania talentów w regionie. W większości przypadków strategię te i działania koncentrują się na pozyskiwaniu nowych studentów, w większym stopniu niż doświadczonych profesjonalistów. Strategia ta oparta jest na założeniu, że mobilność w Polsce jest względnie niska i w zasadzie najbardziej mobilnym segmentem społeczeństwa są właśnie studenci. Dlatego też miasto finansuje granty i stypendia dla utalentowanych stu-

dentów, jako zachętę do studiowania w Poznaniu. Istnieje także silny nacisk na poprawę sytuacji na rynku pracy, w szczególności, aby zachęcać inwestorów w sektorze wysokich technologii oraz w innych sektorach wymagających wysokich kwalifikacji, by oferowali atrakcyjne stanowiska pracy.

## OBSZAR TEMATYCZNY 3: UKIERUNKOWANIE POLITYK PUBLICZNYCH NA LOKALNE SEKTORY ZATRUDNIENIA I INWESTYCJE W WYSOKIEJ JAKOŚCI MIEJSCA PRACY

Rysunek 3.14. Wyniki panelowe: Ukierunkowanie polityki na lokalne sektory zatrudnienia i inwestycje w wysokiej jakości miejsca pracy



### ISTOTNOŚĆ ZAPEWNIENIA ODPOWIEDNIH LOKALNYH SEKTORÓW ZATRUDNIENIA ORAZ TRENDY I WYZWANIA NA ŚWIECIE

#### Istotność ważnych lokalnych sektorów zatrudnienia

Podmioty lokalne przywiązują większą wagę do faktycznych potrzeb lokalnego rynku pracy. 67% spośród respondentów ze zbadanych powiatowych urzędów pracy stwierdziła, że „zasadniczo szkolenia ukierunkowane są na potrzeby pracodawców, lecz możliwe byłoby podjęcie pewnych ulepszeń”.

Tabela 3.2. Zakres, w jakim lokalnie dostępne szkolenia (np. za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia, szkoły policealne i szkoły wyższe) spełniają potrzeby pracodawców w zakresie wykwalifikowanych pracowników

	Odsetek respondentów
Nie są podejmowane żadne wysiłki zmierzające do dostosowania szkoleń do potrzeb lokalnych pracodawców	1,0
Podejmowane są pewne kroki, lecz pracodawcy zgłaszają poważne problemy związane z tym, że szkolenia nie są dostosowane do ich potrzeb	3,4
Zasadniczo szkolenia są ukierunkowane na spełnianie zapotrzebowania pracodawców, lecz nadal możliwe są usprawnienia	67,3
Szkolenia są doskonale dostosowane do potrzeb pracodawców	28,4

Źródło: 2015 Badanie OECD LEED w powiatowych urzędach pracy

Podmioty lokalne są w coraz większym stopniu świadome, że ich programy nie powinny być już skierowane na ogólne „potrzeby rynku pracy”, lecz powinny koncentrować się na konkretnych sektorach i branżach. Jednakże, aby możliwe było faktyczne podnoszenie tych kwestii, konieczna jest solidna i wiarygodna analiza obejmująca zarówno wymiar lokalny, jak i sektorowy. Bez takiej wiedzy, podmioty lokalne planują swoje programy zatrudnienia na podstawie własnej wiedzy, opinii i intuicji lub – w wielu przypadkach – na podstawie dotychczasowych doświadczeń (np. zależność od wybranej ścieżki), co może być mylące.

Władze regionalne podejmują próby wypełnienia tej luki w zakresie wiedzy poprzez tworzenie Regionalnych Obserwatoriów Rynku Pracy. W ostatnich latach Obserwatorium w Wielkopolsce przeprowadziło następujące analizy:

- Znaczenie sektora MŚP dla rozwoju Wielkopolski;

- *Uwarunkowania rozwoju przetwórstwa przemysłowego w Wielkopolsce;*
- *Perspektywy handlu w Wielkopolsce;*
- *Teraźniejszość i przyszłość sektora budowlanego w Wielkopolsce.*

Podobna sytuacja ma miejsce na Mazowszu, gdzie Regionalne Obserwatorium Rynku Pracy opublikowało badanie zatytułowane „Zapotrzebowanie na kwalifikacje i kompetencje zawodowe na mazowieckim rynku pracy” przedstawiające potrzeby poszczególnych sektorów i rynków pracy w podregionach.

Niestety dane zebrane w czasie badania wskazują, że podmioty lokalne nie korzystają z raportów przygotowanych dla szczebla regionalnego, mimo iż są one świadome, że raporty takie są opracowywane i rozpowszechniane. Wnioski i zalecenia przedstawiane w tych analizach są zazwyczaj dość ogólne, co ogranicza ich użyteczność i wpływ na praktyków i twórców polityk publicznych (w szczególności na szczeblu lokalnym). Bardziej szczegółowe analizy należy przeprowadzić na poziomie sektorów lub podregionalnych rynków pracy. Powinno się także dokładać większych starań w celu włączenia ustaleń poczynionych w ramach tych badań do programów zatrudnienia.

W praktyce, to pracodawcy reprezentujący duże, międzynarodowe przedsiębiorstwa inicjują znaczną część inicjatyw w zakresie zatrudnienia lub kształcenia, ukierunkowane na bieżące i przyszłe potrzeby lokalnego rynku pracy. Tak jest na przykład w przypadku Volkswagena w Wielkopolsce, który ściśle współpracuje z wieloma placówkami kształcenia i szkolenia zawodowego w celu zapewnienia właściwego kształcenia swoich przyszłych pracowników. Kolejnym przykładem jest Solaris, polska firma specjalizująca się w produkcji autobusów.

Mniejsze przedsiębiorstwa mniej aktywnie przewidują swoje przyszłe potrzeby i w mniejszym stopniu angażują się we współpracę z władzami lokalnymi, powiatowymi urzędami pracy czy placówkami kształcenia i szkolenia zawodowego w celu zapewnienia odpowiedniej kadry dobrze wyszkolonych pracowników. Dowodem tego jest relatywnie niski odsetek szkoleń finansowanych przez powiatowe urzędy pracy na podstawie umów trójstronnych oraz niewielka liczba pracodawców współpracujących z placówkami kształcenia i szkolenia zawodowego. Jednocześnie większość pracodawców deklaruje, że zmagają się z problemem znalezienia odpowiednio wykwalifikowanych pracowników (Kocór i in., 2015).

Istnieje wiele innych przykładów skoordynowanych podejść do zapełnienia luk w umiejętnościach na szczeblu lokalnym. Pozytywnym przykładem wspólnej strategii rozwoju umiejętności są usługi business-to-business – intensywnie rozwijający się w Polsce sektor charakteryzujący się bardzo dużym potencjałem rozwojowym. W Poznaniu utworzono partnerstwo lokalne pomiędzy lokalnym uniwersytetem, centrum biznesu i spółkami komunalnymi w celu stworzenia programu studiów podyplomowych, zatytułowanego „Nowoczesne usługi dla biznesu”.

Kolejnym przykładem jest wyżej wymieniony sektor metalurgiczny w podregionie radomskim, gdzie zidentyfikowano poważny deficyt odpowiednio wyszkolonych absolwentów. W wyniku tego, przedstawiciele przedsiębiorstw z tego sektora opracowali strategię rozwiązania tego problemu w ścisłej współpracy z władzami lokalnymi i licznymi placówkami edukacyjnymi. Główne działania obejmowały:

- Produkcję filmu dla uczniów prezentującego charakter pracy w sektorze metalurgicznym, który miał na celu przełamanie negatywnych stereotypów dotyczących pracy w tym sektorze;
- Sfinansowanie zestawu podręczników i instrukcji dla nowych uczniów;
- Organizację praktyk i staży dla uczniów;
- Oferowanie pracy absolwentom.

W tym roku, pierwsza grupa uczestników ukończy edukację i rozpocznie pracę w tym przemyśle. Choć przedstawiciele podregionu radomskiego zauważyli, że strategia ta była skuteczna, to z drugiej strony niektóre podmioty lokalne stwierdziły, że strategia ta powinna być została opracowana, a także konkretne kroki powinny być podjęte, zanim nastąpiła taka luka w umiejętnościach.

Podmioty lokalne i regionalne muszą zazwyczaj uwzględniać szereg czynników, chwilami sprzecznych ze sobą, przy planowaniu oferty kształcenia i szkolenia zawodowego oraz dostosowywaniu jej do potrzeb lokalnych. Na przykład dyrektorzy szkół, a także w niektórych przypadkach także władze lokalne, traktują często świadczenie usług w zakresie szkoleń i kształcenia (istniejąca infrastruktura, wyposażenie, kwalifikacje i profile nauczycieli, lokalne tradycje kształcenia i szkolenia zawodowego) jako kluczowy element identyfikacji oferowanych zawodów. Biorąc pod uwagę fakt, iż szkoły są często także dużymi pracodawcami na lokalnym rynku pracy w mniejszych powiatach, wysiłki w zakresie dostosowania oferty mogą spotkać się z pewnym oporem. Ponadto, zapotrzebowanie na usługi w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego wśród pracodawców i uczniów nie zawsze są zbieżne. Pracodawcy mogą zwracać się do placówek kształcenia

i szkolenia zawodowego poszukując konkretnych zawodów, jak i konkretnych kompetencji, preferencje uczniów i studentów nie zawsze są spójne z tymi potrzebami. Ponadto, uczniowie często postrzegają kształcenie i szkolenie zawodowe, jako mało prestiżowe i oferujące niskiej jakości miejsca pracy.

Czynniki te mogą niekiedy powodować dążenia w przeciwnych kierunkach. Na przykład, władze lokalne w Radomiu postanowiły uruchomić nowe klasy i oferować nowe zawody zgodnie z zapotrzebowaniem wśród lokalnych pracodawców. Niestety eksperyment okazał się nieskuteczny, bowiem bardzo niewielu uczniów zgłosiło się do tych klas. Z drugiej strony, w Radomiu stwierdzono kilka pozytywnych przykładów reagowania na zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy w sektorze metalurgicznym.

## Znaczenie trendów światowych

Biorąc pod uwagę główne globalne trendy i ich wpływ na rynek pracy, istnieje kilka przykładów analiz regionalnych koncentrujących się na nowych trendach w technologii. Na przykład Regionalne Obserwatorium dla Mazowsza realizuje projekt zatytułowany „*Trendy Rozwojowe na Mazowszu*”. Projekt obejmuje szereg dogłębnych analiz na temat rozwoju w regionie. Brakuje w nich jednakże analizy wpływu globalnych trendów na lokalne i regionalne rynki pracy.

Lokalne instytucje rynku pracy reprezentują raczej niski poziom zaangażowania w analizę, która pozwoliłaby przewidywać i zarządzać zapotrzebowaniem na umiejętności w dziedzinie zielonej gospodarki lub usług opieki. Na przykład, w analizowanych przypadkach rozwój zielonej gospodarki i sektora opieki nie są wymienione. Ta ogólna luka może wynikać z braku zrozumienia znaczenia tych procesów (OECD, 2011). Z drugiej strony, respondenci zauważają, że podejście to może wynikać z faktu, że władze krajowe, odpowiedzialne za rynek pracy, przywiązują niewielką wagę do zatrudnienia w sektorze zielonej gospodarki. Mimo braku uwagi na szczeblu lokalnym, niedawno przeprowadzone badanie potrzeb pracodawców pokazuje, że sektory zdrowia i opieki znajdują się w grupie tych branż, w których pracodawcy w dużo większym stopniu skarżą się na trudności ze znajdowaniem odpowiednich pracowników (Kocór i in., 2015). Ponadto, liczne badania wskazują konieczność rozwijania usług w zakresie opieki i zdrowia. Niedawno przeprowadzone badanie wskazuje także, że liczba miejsc pracy w zielonej gospodarce w Polsce wynosiła w 2012 r. 34 000 pracowników – znacznie mniej niż w innych państwach członkowskich UE, takich jak Niemcy czy Francja (EurObser’ER, 2013). Prognozy wskazują, że liczba miejsc pracy powinna wzrosnąć o 100 000, lecz zależy to w znacznym stopniu od polityk publicznych i regulacji przyjętych przez polskie władze.

Mimo iż istnieją znaczne luki w stopniu uwagi, jaką poświęca się trendom na rynku pracy, istnieją także dobre przykłady organów oświaty uznających znaczenie obu tych sektorów, w szczególności zaś zielonej gospodarki. W Radomiu działania zainicjowane zostały przez Instytut Technologii Eksploatacji, aktywną i uznaną placówkę w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego. Instytut, we współpracy z lokalnymi publicznymi organizacjami szkolenia zawodowego, powiatowym urzędem pracy i partnerami z Francji, wdrożył projekt, którego głównym celem było opracowanie nowego zawodu operatora technologii przetwórstwa odpadów i recyklingu oraz opracowanie i wdrożenie szkoleń modułowych dla tego zawodu. Podstawą dla opracowania tego projektu było tworzenie zielonej gospodarki i rosnące zapotrzebowanie na wysoko przeszkolonych specjalistów w tym sektorze. Instytut pracuje obecnie nad opracowaniem nowego podejścia i projektów w tym obszarze, podkreślając konieczność patrzenia w przyszłość i odpowiedniego przygotowania.

Również inne instytucje kształcenia i szkolenia zawodowego w Polsce coraz bardziej interesują się zieloną gospodarką, podobnie jak szkoły wyższe. W ciągu ostatnich trzech do pięciu lat, wiele z nich rozpoczęło prowadzenie kursów w dziedzinie „zielonej gospodarki”. Ponadto, zagadnienie to podejmowane i rozwijane jest na wielu innych wydziałach (Sudak, 2015). Działania te wskazują wyraźnie na poprawę sytuacji w porównaniu z rokiem 2011, kiedy to badanie OECD potwierdziło, że możliwości formalnej edukacji w tym sektorze są w Polsce bardzo niewielkie (OECD, 2011).

## PRACA Z PRACODAWCAMI NAD WYKORZYSTYWANIEM UMIEJĘTNOŚCI I WYDAJNOŚCIĄ

### Poprawa organizacji pracy i poprawa wydajności

Podmioty lokalne, regionalne i krajowe deklarują, że mają świadomość znaczenia wykorzystywania umiejętności i organizacji pracy w celu poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw. Niedawno przeprowadzone badanie na temat barier rozwoju polskich przedsiębiorstw pokazało, że najczęstszymi czynnikami hamującymi wzrost są czynniki wewnętrzne: brak dobrej kadry kierowniczej, brak delegowania zadań; słaba organizacja pracy; niski poziom kompetencji w zakresie pracy w zespole; brak planowania oraz przewaga działań podejmowanych ad hoc (PARP, 2014).

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jest szczególnie aktywna w tym obszarze. Przeprowadziła wiele badań i na ich podstawie wdraża szereg działań. Niektóre przykłady obejmują:

- Planowanie strategiczne w mikro-, małych i średnich przedsiębiorstwach – projekt pilotażowy wspierający 80 przedsiębiorstw w rozwijaniu i wdrażaniu strategii rozwoju. Istotnym elementem tych strategii był rozwój umiejętności i ich wykorzystywanie.
- Krajowy system usług dla przedsiębiorstw – ogólnopolska sieć instytucji wspierających firmy. Usługi świadczone przez te instytucje finansowane są w większości z funduszy europejskich, dystrybuowanych przez PARP, która odpowiedzialna jest także za zapewnienie odpowiedniej jakości tych usług. Mimo iż sieć ta wspiera także wykorzystywanie umiejętności i organizację pracy, główne rodzaje usług obejmują: źródła finansowania, tworzenie nowych przedsiębiorstw i prawne aspekty działalności gospodarczej. Pracodawcy są w mniejszym stopniu zainteresowani „miękkimi” aspektami zarządzania (MRR, 2012).

Usługi wspierające oferowane przedsiębiorstwom dotyczą w większości „twardych” aspektów prowadzenia działalności gospodarczej, podczas gdy „miękkie” umiejętności w zakresie zarządzania wydają się nie być brane pod uwagę na poziomie lokalnym w obu obszarach objętych badaniem. Na przykład, w poznańskim Centrum Wspierania Przedsiębiorczości nie oferuje się żadnych usług związanych z organizacją pracy i wykorzystywaniem umiejętności. Oferta ośrodka skoncentrowana jest raczej na takich zagadnieniach jak podatki, kwestie prawne, marketing i nowe technologie. W lokalnych biurach publicznych służb zatrudnienia jedynie 31% respondentów badania OECD stwierdziło, że współpracują z pracodawcami lokalnymi w celu poprawy zarządzania zasobami ludzkimi/organizacją miejsca pracy.

Ze względu na niewielką skalę działań lub niskie zainteresowanie wykorzystywaniem umiejętności i organizacją pracy, istnieje szerokie pole do podejmowania działań zmierzających do poprawy sytuacji. Nowy mechanizm opracowany przez PARP we współpracy z pracodawcami, zwany Rejestrem Usług Rozwojowych, może przynieść pewną poprawę. Główną ideą rejestru jest opracowanie nowego, opartego na zapotrzebowaniu, systemu wspierania i rozwijania umiejętności w przedsiębiorstwach. Rejestr zawiera informacje na temat dostawców usług dla przedsiębiorstw (szkolenia i doradztwo). Aby móc się zarejestrować, dostawca usług musi spełnić szereg kryteriów, które według PARP, powinny zapewnić wysoką jakość usług. Niestety, kryteria te dotyczą zazwyczaj zdolności dostawców usług (obroty, liczba pracowników, doświadczenie), brakuje natomiast kryteriów związanych z jakością samych usług. Władze regionalne rozprawdzać będą wśród przedsiębiorstw bony, które będą mogły być wykorzystywane do zakupu usług rozwojowych od dostawców zgłoszonych do rejestru. Mechanizm ten nie został jeszcze uruchomiony.

Strategie sektorowe mające na celu poprawę organizacji pracy lub wydajności pracy nie zostały zidentyfikowane w czasie badania. Istnieją jednakże przesłanki pozwalające przypuszczać, że w niektórych sektorach występuje wyższy poziom świadomości potrzeby rozwijania umiejętności. Jednym z przykładów są sektorowe ramy kwalifikacji, które zostały już opracowane dla pięciu sektorów: bankowości, IT, telekomunikacji, sportu i turystyki. Sektorowe ramy kwalifikacji opracowano przy silnym zaangażowaniu organizacji branżowych i stowarzyszeń zainteresowanych rozwijaniem takich narzędzi w swoim sektorze.

### Zapewnienie odpowiedniej jakości pośrednictwa pracy

Kolejnym istotnym aspektem służącym zapewnianiu wysokiej jakości miejsc pracy jest zagwarantowanie, że zatrudnienie realizowane przy wsparciu publicznych służb zatrudnienia będzie miało zrównoważony charakter. Jak wskazano powyżej, powiatowe urzędy pracy otrzymują wsparcie finansowe na podstawie liczby osób bezrobotnych, dla których udało się znaleźć zatrudnienie. Jednakże wynik ten obliczany jest dopiero po upływie trzech miesięcy od zakończenia działań aktywizujących przez osobę bezrobotną. Choć powiatowe urzędy pracy zachęcają swoich pracowników do zapewniania zrównoważonego charakteru zatrudnienia, brakuje formalnych zachęt i nagród przyznawanych za utrzymanie zatrudnienia klientów w perspektywie długoterminowej. Ponadto, wprowadzone niedawno nagrody finansowe za osiągnięcie krótkoterminowych wyników w zakresie zatrudnienia mogą zwiększać presję do zapewnienia natychmiastowego zatrudnienia, potencjalnie kosztem zatrudnienia zrównoważonego.

Powiatowe urzędy pracy nie zapewniają wsparcia dla klientów po uzyskaniu przez nich zatrudnienia, nawet mimo tego, że początkowy okres zatrudnienia wiąże się z wysokim ryzykiem niepowodzenia, w szczególności w przypadku osób, które przebywały na bezrobociu przez długi czas. Wsparcie dla osób, które wcześniej były bezrobotne, lecz także w niektórych przypadkach dla pracodawców, mogłoby znacząco poprawić wyniki zatrudnienia zrównoważonego. Taki instrument dostępny jest jedynie w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami, poprzez Krajowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

## PROMOWANIE UMIEJĘTNOŚCI W ZAKRESIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Przedsiębiorczość stanowi od wielu lat jeden z priorytetów polskich władz krajowych, regionalnych i lokalnych. Kwintesencją misji Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości jest wspieranie nowych przedsiębiorstw, w tym małych i średnich przedsiębiorstw i rozwijanie ducha przedsiębiorczości. Dlatego też nie dziwi fakt, iż istnieje obecnie wiele instrumentów wspierania nowopowstałych przedsiębiorstw (start-upów), w tym między innymi:

- Dotacje dla nowych przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie szkoleń i doradztwa oferowane przez powiatowe urzędy pracy;
- Dotacje dla nowych przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie szkoleń i doradztwa finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowane przez dostawców lokalnych i regionalnych (w wielu przypadkach przez instytucje wspierania biznesu);
- Wsparcie dla nowych przedsiębiorstw w formie grantów, doradztwa inkubatorów, finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Regionalnego, również oferowane przez instytucje wspierania biznesu;
- Akademickie Inkubatory Przedsiębiorczości, zapewniające wsparcie dla studentów i absolwentów pragnących założyć nowe przedsiębiorstwa.

Istnieje także szereg przykładów lokalnych inicjatyw wspierania przedsiębiorczości. Na przykład, jak wspomniano wcześniej, w 1993 r. poznańskie władze lokalne powołały Centrum Wspierania Przedsiębiorczości, jako część powiatowego urzędu pracy. Ośrodek ten wspiera nowe przedsiębiorstwa (wsparcie dla osób pragnących rozpocząć działalność gospodarczą), jak i te już istniejące (MŚP). W konsekwencji powiatowy urząd pracy intensywnie udziela wsparcia dla nowych przedsiębiorstw, jako instrumentu aktywnej polityki rynku pracy. Według raportu powiatowego urzędu pracy z 2014 r. 54% wszystkich środków wydanych na aktywne polityki rynku pracy przeznaczono na wspieranie przedsiębiorczości, a ponad 500 osób otrzymało dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej (PLOP, 2015).

Ogólne dane dla całego kraju są dużo bardziej zrównoważone. W 2013 r. 27% wszystkich środków wydanych na aktywne polityki rynku pracy poświęcono na dotacje dla nowych przedsiębiorstw, lecz mniej niż 10% wszystkich aktywizowanych osób skorzystało z tych dotacji. Podobne wyniki odnotowano w 2014 r. Jednakże ogółem, Polska wydaje znacznie większą część swojego PKB na zachęty do rozpoczynania działalności gospodarczej w ramach aktywnej polityki rynku pracy niż jakiegokolwiek inne państwo należące do OECD, poza Słowacją i Hiszpanią (w oparciu o dane z 2012 r.) (OECD, 2016b).<sup>5</sup> Pokazuje to, że mimo iż może to być działanie wymagające większych nakładów niż inne instrumenty aktywnej polityki rynku pracy, to jest ono chętnie wykorzystywane przez powiatowe urzędy pracy ze względu na fakt, że instrument ten uważany jest za bardzo skuteczny (przynajmniej w okresie pierwszych 12 miesięcy).

Rozwijanie umiejętności w zakresie przedsiębiorczości stanowi również istotny element zarówno edukacji ogólnej, jak i kształcenia zawodowego. W 2012 r. Polska była jedynym państwem w Europie, gdzie przedsiębiorczość stanowiła element głównego programu nauczania w szkołach ponadgimnazjalnych i nauczana była jako obowiązkowy osobny przedmiot (Euridice, 2012). Jednakże zaangażowane podmioty zwracają uwagę, że edukacja w zakresie przedsiębiorczości powinna być bardziej ukierunkowana na praktykę, z większym naciskiem kładzionym na rozwijanie umiejętności koniecznych w realnym świecie biznesu (Kołodziejska, 2012).

Nauka przedsiębiorczości i wspieranie powstających przedsiębiorstw to także istotne elementy szkolnictwa wyższego. Przedsiębiorczość włączona jest w krajowe ramy kwalifikacji w niemal wszystkich dziedzinach nauki na wszystkich szczeblach. Jednakże uniwersytety są zupełnie niezależne i nie są zobowiązane do uwzględnienia wszystkich elementów krajowych ram kwalifikacji w swoim programie. W praktyce moduły dotyczące przedsiębiorczości wkomponowano w wiele przedmiotów akademickich. Zajęcia z przedsiębiorczości oferuje się także jako kurs fakultatywny, a biura kariery często oferują warsztaty i seminaria w celu promowania przedsiębiorczości. Nie można jednak powiedzieć, że zapewniają one większość zajęć fakultatywnych w tym zakresie. Kolejną opcją jest oferta akademickich inkubatorów przedsiębiorczości. Oba obszary objęte badaniem obejmują takie inkubatory – jeden w Radomiu i dwa w Poznaniu.

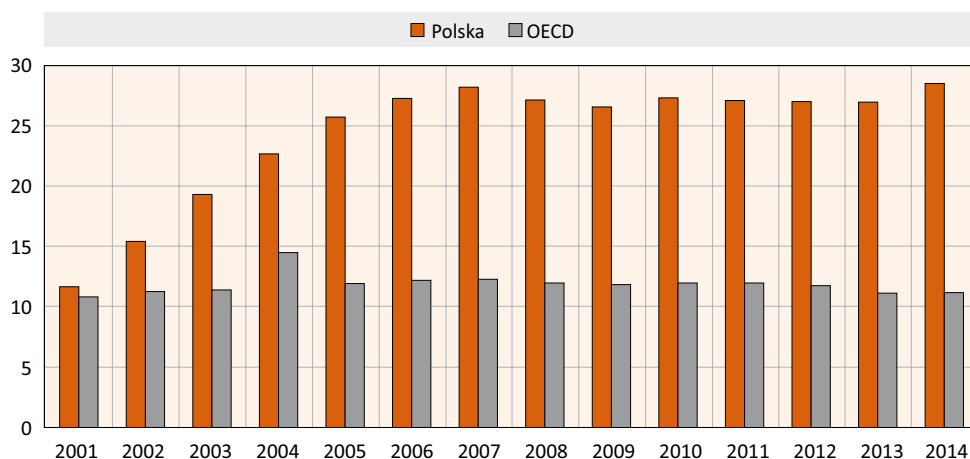
<sup>5</sup> Dane porównawcze OECD obejmują tylko zachęty dla zakładanych przedsiębiorstw, mające formę ciągłych płatności zasiłku dla bezrobotnych w czasie rozruchu przedsiębiorstwa, nie dotyczą zatem wydatków na szkolenia w zakresie przedsiębiorczości. Dlatego też nie mogą być bezpośrednio wykorzystane do porównywania z danymi krajowymi.



## ROZWÓJ GOSPODARCZY PROMUJE DOBRĄ JAKOŚĆ MIEJSCA PRACY DLA MIESZKAŃCÓW LOKALNYCH MIEJSCOWOŚCI

W ostatnich latach jakość stanowisk pracy stała się kluczowym zagadnieniem w publicznych dyskusjach na temat rynku pracy. Mimo że przepisy krajowe gwarantujące podstawowe standardy jakości zatrudnienia (minimalne wynagrodzenie, umowy na czas nieokreślony i określony, prawo pracy), ostatni kryzys oraz pogorszenie sytuacji na rynku pracy zwiększyły presję wywieraną na pracodawców by coraz częściej korzystali z niestandardowych, bardziej elastycznych i mniej bezpiecznych rodzajów umów o pracę. Jedną z miar odzwierciedlających to zjawisko jest odsetek osób pracujących w trybie tymczasowym. Poniższy wykres pokazuje, że odsetek ludzi objętych tymczasowymi umowami o pracę jest ponad dwa i pół razy wyższy niż średnia w krajach OECD.

Rysunek 3.15. Odsetek pracowników zatrudnionych na czasowe umowy o pracę, Polska w porównaniu z OECD, 2001–2014



Źródło: OECD (2016c), „Labour Market Statistics: Employment by permanency of the job”, OECD Employment and Labour Market Statistics (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00296-en>

Kolejnym szczególnym elementem polskiego rynku pracy jest szerokie stosowanie umów cywilnoprawnych do regulowania normalnego zatrudnienia. Umowy te wprowadzono w Polsce w latach 60-tych w celu umożliwienia wykonywania okazjonalnej pracy. Taka forma zatrudnienia jest często wykorzystywana przez pracodawców, ponieważ koszt zatrudnienia jest znacznie niższy w przypadku stosowania tego rodzaju umów. Zatrudnienie na podstawie takich umów nie gwarantuje wszystkich praw przewidzianych w Kodeksie pracy. Umowy te zapewniają także znacznie niższy poziom bezpieczeństwa w przypadku, gdy możliwość zatrudnienia osoby jest przerwana w wyniku takich czynników jak cięża, niepełnosprawność czy osiągnięcie wieku emerytalnego.

Krajowe polityki rynku pracy koncentrowały się od lat na tworzeniu miejsc pracy, lecz ich jakość nigdy nie była priorytetem. W ostatnich latach podejście to stopniowo się zmienia, bowiem coraz większa liczba ekonomistów podkreśla znaczenie jakości stanowisk pracy w poprawie konkurencyjności i możliwości rozwoju gospodarczego.

### Wewnętrzne strategie inwestowania koncentrują się na umiejętnościach i jakości miejsc pracy

Do pewnego stopnia sytuacja na szczeblu lokalnym odzwierciedla zmiany zachodzące na poziomie krajowym. W przypadku obu obszarów objętych badaniem, władze lokalne aktywnie poszukują inwestorów i mają świadomość znaczenia kapitału ludzkiego w przypadku rozważania podjęcia nowej inwestycji. Jednakże głównym celem strategii w obu badanych obszarach jest liczba miejsc pracy i, do pewnego stopnia, ich wydajność, mniej zaś jakość nowych miejsc pracy.

Poznań aktywnie dąży do pozyskiwania inwestorów. Strategiczne położenie Poznania (w połowie drogi między Warszawą a Berlinem), dobre połączenia drogowe i kolejowe oraz wykwalifikowane zasoby ludzkie czynią to miasto miejscem atrakcyjnym inwestycyjnie. W Urzędzie Miasta stworzono specjalną jednostkę, której głównym zadaniem jest współpraca z potencjalnymi inwestorami i zapewnianie im wszelkich koniecznych informacji oraz wsparcia.

Ponadto, na stronie internetowej Urzędu Miasta udostępniono liczne raporty skierowane do potencjalnych inwestorów. Jeden z nich dotyczy rynku pracy. Przedstawia informacje na temat kapitału ludzkiego i wynagrodzeń, ale informacje te ograniczają się do studentów i absolwentów z wyższym wykształceniem i nie ma w nim wzmianki o kształceniu i szkoleniu zawodowym. Stanowi to konsekwencję strategii marketingowej i inwestycyjnej miasta, koncentrującej się

na wybranych sektorach, w tym na sektorze zaawansowanych technologii, usług dla biznesu i rozwoju i badań. Drugi z tych raportów koncentruje się na sektorze BPO (ang. business process operations – działaniu procesów biznesowych). Natomiast kolejny skupia się na dużej liczbie studentów filologii w Poznaniu (ponieważ znajomość języków obcych może stanowić istotny czynnik dla inwestorów w sektorze BPO) oraz dostępności przestrzeni biurowej. Poznań jest siedzibą wielu ważnych inwestorów w sektorze wytwórstwa, w tym w przemyśle motoryzacyjnym, produkcji żywności i przemyśle farmaceutycznym. Mimo iż gałęzie te wymagają wykwalifikowanych pracowników z odpowiednim wykształceniem zawodowym, a przemysł silnie inwestuje w jakość edukacji zawodowej w mieście, informacje te nie zostały przedstawione w raportach skierowanych do inwestorów.

W dokumentach strategicznych władze lokalne podkreślają, że ich celem jest pozyskiwanie inwestorów w takich branżach jak IT, gdzie wydajność jest wysoka, lecz tworzenie nowych miejsc pracy pozostaje na niskim poziomie i ogranicza się do osób, które posiadają ukończone wyższe wykształcenie. Z drugiej strony władze lokalne zaznaczają także, że dobrze płatne stanowiska zwiększają tym samym popyt na usługi, co zazwyczaj prowadzi do tworzenia nisko płatnych i niestabilnych miejsc pracy. Dlatego też w podejściu tym zauważyć można pewne sprzeczności. Niestety dostępne dane nie wydają się wskazywać, iż jakość miejsc pracy oferowanych przez inwestorów ma jakiegokolwiek znaczenie.

W Radomiu informacje dla potencjalnych inwestorów są łatwo dostępne na stronie internetowej miasta, w tym szczegółowe raporty skierowane do inwestorów przedstawiające lokalny kapitał ludzki, lokalne placówki edukacyjne, sytuację na rynku pracy oraz średnie zarobki w regionie. Ponadto, specjalna jednostka działająca przy urzędzie miasta odpowiedzialna jest za współpracę z inwestorami, ściśle współpracuje z jednostką odpowiedzialną za edukację i kształcenie i ma możliwość przedstawienia bardziej szczegółowych informacji na temat kapitału ludzkiego oraz edukacji. W czasie badania przedstawiciel urzędu miasta podkreślił, że kapitał ludzki to drugie najważniejsze uwarunkowanie brane pod uwagę przez potencjalnych inwestorów. Ze względu na fakt, iż Radom ma jedną z najwyższych stóp bezrobocia w kraju, przy podejmowaniu decyzji na temat planowania standardowo brana jest pod uwagę liczba miejsc pracy, jaką mogą zaoferować mieszkańcom potencjalni inwestorzy. W Radomiu funkcjonuje także specjalna strefa ekonomiczna oferująca zachęty dla nowych inwestorów w formie zwolnień z podatku. Wartość tych zwolnień jest powiązana z liczbą tworzonych nowych miejsc pracy. Natomiast jakość tych nowych miejsc pracy nie jest zasadniczo brana pod uwagę. W czasie dyskusji panelowej, niektórzy uczestnicy zauważyli, że jednym z argumentów używanych przez urząd miasta do przyciągania nowych inwestorów jest niski poziom zarobków. Z drugiej strony, paneliści podkreślili, że jakość miejsc pracy staje się coraz ważniejsza dla nowych pracowników, w szczególności młodzieży podejmującej decyzje o wyborze przyszłej kariery zawodowej. Pokazuje to wyraźnie, że znacznie więcej uwagi należy poświęcać jakości tworzonych nowych miejsc pracy.

## Projekty w zakresie rozwoju lokalnego i zamówienia publiczne promują wysokiej jakości miejsca pracy

Władze lokalne mają również inne sposoby wpływania na lokalne rynki pracy, w tym poprzez własne bezpośrednie praktyki w zakresie zatrudnienia (w szkołach, szpitalach, usługach komunalnych) jak i pośrednio – poprzez zakup produktów i usług na rynku. Niedawny kryzys i rosnący deficyt fiskalny zmusiły władze do zamrożenia wynagrodzeń w wielu segmentach sektora publicznego. Doprowadziło to do spadku rzeczywistej siły nabywczej wynagrodzeń w tym sektorze. Stwierdzono także tendencję do zlecania niektórych usług sektora publicznego firmom prywatnym, co w niektórych przypadkach powiązane było z pogorszeniem jakości miejsc pracy (bardziej elastyczne umowy z mniejszą ochroną pracowników i niższym wynagrodzeniem). Zjawisko to jest szczególnie widoczne w przypadku gorzej płatnych zawodów.

Z drugiej strony jednak rośnie zainteresowanie odpowiedzialnym społecznie pozyskiwaniem zamówień publicznych. Niektóre organy publiczne korzystają z mechanizmu zawartego w ustawie o zamówieniach publicznych pozwalającego na włączenie aspektów społecznych i związanych z zatrudnieniem (klauzule społeczne) do kryteriów oceny w ramach procedury zamówień publicznych. Jednakże liczba takich przypadków jest dosyć niewielka i ogranicza się do tych spośród organów publicznych, które charakteryzują się większą świadomością społeczną. Na przykład w podregionie radomskim podmioty lokalne nie są zasadniczo świadome możliwości zastosowania takiego podejścia i korzyści, jakie może ze sobą nieść.

Kolejnym, bardziej popularnym podejściem, jest zastosowanie trybu wewnętrznego. Niektóre samorządy lokalne stworzyły spółdzielnie zatrudniające osoby z grup osób w trudnej sytuacji. Spółdzielnie te świadczą usługi na rzecz instytucji publicznych (takie jak sprzątnięcie, czy ogrodnictwo). Jednym z przykładów jest spółdzielnia „Poznanianka” opisana w poniższej ramce.

### Ramka 3.9. Spółdzielnia Poznanianka jako przykład promowania wartości społecznych przez fundusze publiczne

Spółdzielnia Poznanianka stworzona została w Poznaniu w 2013 r. Stanowi przykład inicjatywy społecznej utworzonej przez władze lokalne i regionalne. Głównym celem działalności spółdzielni jest zapewnienie możliwości zatrudnienia zadłużonym mieszkańcom zagrożonym eksmisją z uwagi na zaległości czynszowe. Główne działania spółdzielni obejmują: sprząkanie, pielęgnację zieleni oraz usługi remontowo-budowlane. Głównymi klientami spółdzielni są podmioty sektora publicznego: spółdzielnie mieszkaniowe, operatorzy komunikacji miejskiej, regionalny ośrodek pomocy społecznej, itp. Spółdzielnia zatrudnia obecnie kilkunastu pracowników. Ze względu na fakt, że spółdzielnia założona została przez organy publiczne, instytucje lokalne mają prawo zlecać usługi tej spółdzielni bez konieczności przeprowadzania procedury zamówień publicznych.

Źródło: <http://poznanianka.spoldzielnie.org/>

## OBSZAR TEMATYCZNY 4: STRATEGIE UWZGLĘDNIAJĄCE WŁĄCZENIE SPOŁECZNE

Rysunek 3.16: Wyniki panelowe: Strategie uwzględniające włączenie społeczne



### ZATRUDNIENIE I PROGRAMY SZKOLENIOWE UKIERUNKOWANE SĄ NA LOKALNE GRUPY NARAŻONE NA WYŁĄCZENIE SPOŁECZNE

Konieczne jest uwzględnienie zagadnienia włączenia społecznego na lokalnych rynkach pracy, w szczególności w zakresie szans skierowanych do osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy dotyczących zapewnienia stałej i godnej pracy. Szanse te można maksymalizować poprzez skuteczne zatrudnienie, edukację i usługi w zakresie integracji społecznej, skierowane do grup najbardziej narażonych, jak również poprzez tworzenie miejsc pracy dla tych osób.

Według ustawy aktywna polityka rynku pracy skierowana jest do grupy osób najbardziej narażonych na wykluczenie społeczne. Ustawa o promowaniu zatrudnienia wskazuje szereg grup osób „w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy”, tj. młodzieży (osoby poniżej 30 roku życia), osoby starsze (powyżej 50 roku życia), osoby długotrwale bezrobotne, rodzice dzieci w wieku poniżej 6 lat, osoby z niepełnosprawnościami, osoby o niskim poziomie kwalifikacji i kobiety. Około 90% osób bezrobotnych należy do przynajmniej jednej z tych grup. W przypadku Poznania odsetek ten może być nawet wyższy ze względu na niską stopę bezrobocia.

Kolejnym miernikiem ukierunkowania polityki jest badanie OECD przeprowadzone w powiatowych urzędach pracy. Poniższa tabela pokazuje, że niemal wszystkie powiatowe urzędy pracy posiadają programy ukierunkowane na potrzeby młodzieży, osób długotrwale bezrobotnych, osób starszych i osób z niepełnosprawnościami. Większość PUP-ów posiada także programy skierowane do kobiet i osób zwolnionych.

Tabela 3.3. Odsetek powiatowych urzędów pracy posiadających specjalne programy zatrudniania ukierunkowane na potrzeby lokalnych grup najbardziej narażonych, 2015

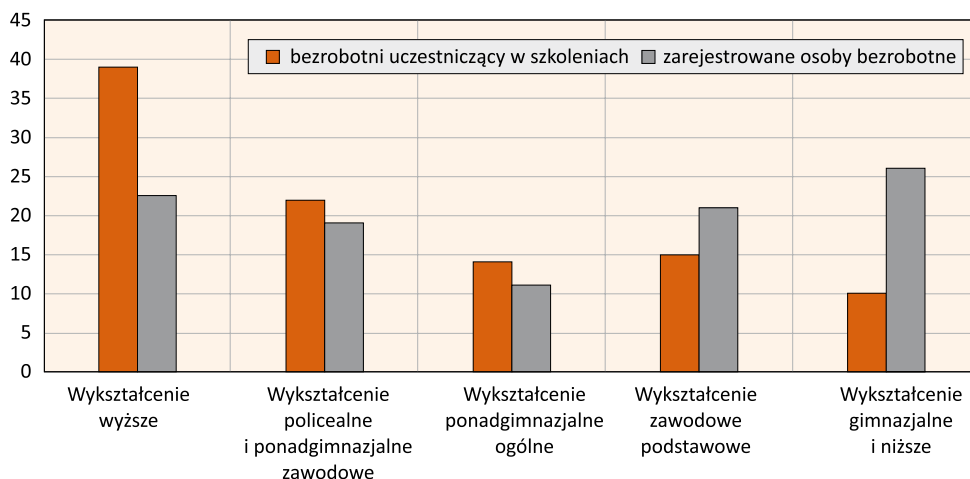
	Odsetek respondentów
Młodzież	98,1
Osoby długotrwale bezrobotne	97,6
Pracownicy starsi	96,6

	Odsetek respondentów
Młodzież	98,1
Osoby długotrwale bezrobotne	97,6
Osoby niepełnosprawne	96,2
Kobiety	84,6
Pracownicy zwolnieni	57,7
Mniejszości etniczne	7,7
Imigranci	6,7

Źródło: 2015 Badanie OECD LEED w powiatowych urzędach pracy

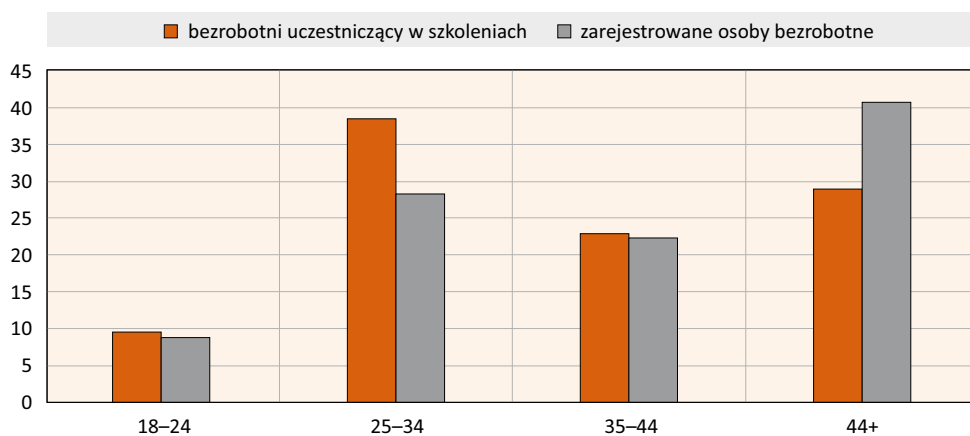
W praktyce nawet wśród osób znajdujących się w „szczególnie trudnej sytuacji”, w nieco lepszej sytuacji są często odbiorcy usług świadczonych przez powiatowe urzędy pracy. Przykłady „zbierania śmietanki” widać choćby poprzez porównanie profili osób bezrobotnych uczestniczących w programach szkoleniowych finansowanych przez urzędy pracy ze strukturą wszystkich osób bezrobotnych według wieku i poziomu wykształcenia. Na przykład w Poznaniu szczególnie liczna jest grupa w wieku średnim (25–34) i z wyższym wykształceniem, podczas gdy grupa osób starszych i osób o niższym poziomie wykształcenia, których sytuacja na rynku pracy jest trudniejsza, jest dużo mniej liczna (PŁOP, 2015).

**Rysunek 3.17.** Porównanie struktury grupy osób bezrobotnych biorących udział w programach szkoleń ze wszystkimi osobami bezrobotnymi według poziomu wykształcenia w Poznaniu i powiecie poznańskim, 2014



Źródło: PŁOP (2015) Rynek pracy Poznania i powiatu poznańskiego w 2014 r. [The labour market of Poznań and Poznański County in 2014], Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu, Poznań

**Rysunek 3.18.** Porównanie struktury grupy osób bezrobotnych biorących udział w programach szkoleń ze wszystkimi osobami bezrobotnymi według grup wiekowych w Poznaniu i powiecie poznańskim, 2014



Źródło: PŁOP (2015) Rynek pracy Poznania i powiatu poznańskiego w 2014 r. [The labour market of Poznań and Poznański County in 2014], Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu, Poznań

Zjawisko to jest doskonale udokumentowane i opisane w projektach finansowanych przez EFS, gdzie wszystkie podmioty świadczące usługi zobowiązane są do osiągnięcia pewnego poziomu efektywności (PAG Uniconsult, 2015). Dlatego też

założyć można, że presja by wspierać osoby znajdujące się we względnie lepszej sytuacji może być dodatkowo wzmocniona przez nowy mechanizm badania efektywności i wynagradzania sukcesów (opisany w rozdziale 2).

Niedawno przeprowadzona reforma urzędów pracy stanowi odzwierciedlenie faktu, iż osoby w najtrudniejszej sytuacji wymagają szczególnej uwagi i bardziej kompleksowych usług, co często wykracza poza możliwości powiatowych urzędów pracy. Aby stawić czoła temu zagadnieniu, nowe mechanizmy profilowania osób poszukujących pracy pozwalają na zaliczenie danej osoby do „kategorii III”, co sugeruje, że osoby te powinny otrzymać wsparcie z lokalnych ośrodków pomocy społecznej lub organizacji pozarządowych. W sierpniu 2015 r. 31% wszystkich zarejestrowanych osób bezrobotnych przypisano do kategorii III. Niestety, jak opisano powyżej, osoby te często nie uzyskują w praktyce żadnego wsparcia w związku z brakiem funduszy w ośrodkach pomocy społecznej (w przypadkach, gdy nie mają prawa do świadczeń z powiatowych urzędów pracy i nie są objęte świadczeniami lokalnych ośrodków pomocy społecznej).

Zasadnicze znaczenie mogą mieć też usługi wsparcia, czy też usługi kompleksowe. Dostęp do usług świadczonych przez powiatowe urzędy pracy może być ograniczony ze względu na koszty transportu, brak transportu publicznego, jak i brak dostępności usług opieki nad dziećmi. W takich przypadkach powiatowe urzędy pracy mają możliwość finansowania opieki nad dziećmi w czasie, gdy klient bierze udział w programach szkoleniowych lub uczestniczy w innych instrumentach rynku pracy. Powiatowy urząd pracy może także finansować koszty transportu. Osoby bezrobotne mają także prawo do nieodpłatnego podróżowania komunikacją publiczną w dniach, kiedy korzystają z usług powiatowego urzędu pracy.

Osoby bezrobotne znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, niemające jednak prawa do zasiłku dla osób bezrobotnych<sup>6</sup> mogą zarejestrować się w lokalnym ośrodku pomocy społecznej, który także może prowadzić programy aktywizacji lub zapewnić szanse dodatkowego szkolenia dla osób szczególnie narażonych. Działania te finansowane są przeważnie ze środków EFS. Skala wsparcia ma olbrzymie znaczenie. W 2014 r. niemal 70 000 klientów ośrodków pomocy wzięło udział w takich projektach, co stanowi około 14% wszystkich klientów ośrodków pomocy społecznej w wieku produkcyjnym (MIIR, 2015). Jest to jednak właśnie ta sytuacja, gdy mamy do czynienia z przypadkiem „zbierania śmietanki”. W ramach przeprowadzonej niedawno ewaluacji stwierdzono, że projekty częściej obejmowały osoby, które można było relatywnie łatwiej aktywizować i które były bardziej „obietujące” pod względem potencjalnej aktywizacji zawodowej, co przyczyniło się bezpośrednio do zwiększenia odsetka osób podejmujących zatrudnienie po zakończeniu działań aktywizacyjnych (PAG Uniconsult, 2015).

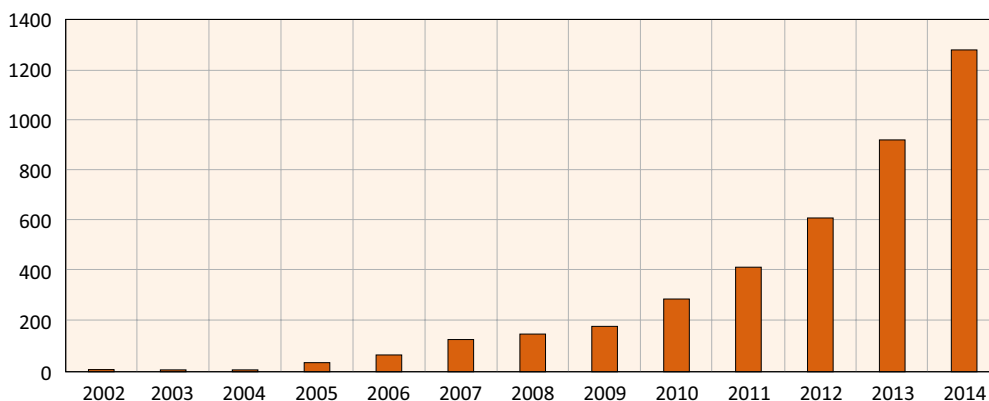
Tworzenie nowych miejsc pracy i pośrednictwo pracy to dwa najpopularniejsze instrumenty wspierania osób w szczególnie trudnej sytuacji. Tworzenie nowych miejsc pracy może przybrać formę wspierania utworzenia działalności gospodarczej, jak opisano w poprzednim podrozdziale. Należy tutaj zauważyć, że w latach 2014–2020 środki EFS na wspieranie przedsiębiorczości skierowane zostaną w znacznej mierze do osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy: osób młodych, starszych, długotrwale bezrobotnych, z niepełnosprawnościami, nisko wykwalifikowanych i do kobiet.

Powiatowe urzędy pracy współpracują także z pracodawcami, zapewniając wsparcie finansowe na tworzenie nowych miejsc pracy dla osób bezrobotnych. Krajowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych może także zapewnić wsparcie dla tworzenia nowych miejsc pracy. W 2014 r. stworzono około 1 000 takich miejsc pracy.

Kolejnym istotnym narzędziem jest wspieranie ekonomii społecznej i rozwój przedsiębiorstw socjalnych finansowanych głównie ze środków EFS. Liczba nowych spółdzielni socjalnych wzrosła znacznie w ostatnich latach, a 57% z nich stworzono przy wsparciu z Europejskiego Funduszu Społecznego.

<sup>6</sup> Osoby bezrobotne uprawnione są do zasiłku dla osób bezrobotnych przez okres od sześciu do dwunastu miesięcy od zarejestrowania w urzędzie pracy.

Rysunek 3.19. Liczba zarejestrowanych spółdzielni socjalnych, Polska, 2002–2014



Źródło: Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych; <http://ozrss.pl/spoldzielnie-socjalne/katalog/>

Głównym celem tworzenia spółdzielni socjalnych jest tworzenie miejsc pracy dla osób mających trudności z utrzymaniem pracy, jak również świadczenie usług dla społeczności lokalnej. Mimo iż niektóre utworzone spółdzielnie nie przetrwały, a inne zmagają się z trudną sytuacją finansową, istnieje wiele przykładów spółdzielni skutecznych, które zapewniają miejsca pracy dla osób należących do grup o szczególnie trudnej sytuacji, takich jak osoby niepełnosprawne, recydywiści, młodzież, ofiary przemocy i mniejszość romska. Wielkopolska jest regionem szczególnie aktywnym w tym zakresie. To właśnie tutaj zarejestrowano najwięcej spółdzielni socjalnych w całym kraju (159).

Kolejnym instrumentem służącym wsparciu tworzenia nowych miejsc pracy dla grup w szczególnie trudnej sytuacji są Zakłady Aktywności Zawodowej, gdzie osoby o dużym stopniu niepełnosprawności mogą podejmować pracę i zyskiwać doświadczenie zawodowe. W 2014 r. istniało 87 takich przedsiębiorstw, zatrudniających 3 500 osób niepełnosprawnych. Ponad 70% kosztów ich zatrudnienia dotowane jest ze środków Krajowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Dlatego też liczba takich zakładów i miejsc pracy dla osób z niepełnosprawnościami jest relatywnie niska i jedynie niewielki odsetek osób z niepełnosprawnościami uprawnionych do takich usług jest faktycznie zatrudnionych za pośrednictwem tego instrumentu. Ponadto, niektórzy eksperci podkreślają, że brakuje zachęt do wchodzenia na otwarty rynek pracy, dlatego też większość osób z niepełnosprawnościami zatrudnionych w takich zakładach pracuje tam od wielu lat, a co za tym idzie, szanse by nowe osoby rozpoczęły pracę w tym przedsiębiorstwach są dość niskie.

W Polsce istnieje także wiele innych instrumentów poza spółdzielniami socjalnymi czy Zakładami Aktywności Zawodowej skierowanych do najbardziej zagrożonych grup poszukujących pracy. Podstawowym instrumentem, z którego korzystają Powiatowe Urzędy Pracy w ścisłej współpracy z lokalnymi ośrodkami pomocy społecznej jest świadczenie pracy w zamian za świadczenia publiczne. W 2014 r. ponad 40 000 osób bezrobotnych zatrudniano w tej właśnie formie. Zazwyczaj są to osoby w najtrudniejszej sytuacji, o najniższym poziomie kwalifikacji i najgorszych perspektywach zatrudnienia. Praca wykonywana w zamian za świadczenia publiczne obejmuje zatrudnienie w wymiarze 40 godzin tygodniowo przy minimalnym wynagrodzeniu finansowym. Tego rodzaju miejsca pracy oferowane są zazwyczaj przez instytucje publiczne. Jednakże w większości przypadków instrument ten nie jest wystarczający by doprowadzić do regularnego zatrudnienia tych osób. W praktyce instrument ten wykorzystywany jest, jako źródło dodatkowego, tymczasowego dochodu przez osoby w szczególnie trudnej sytuacji (PWUP, 2012).

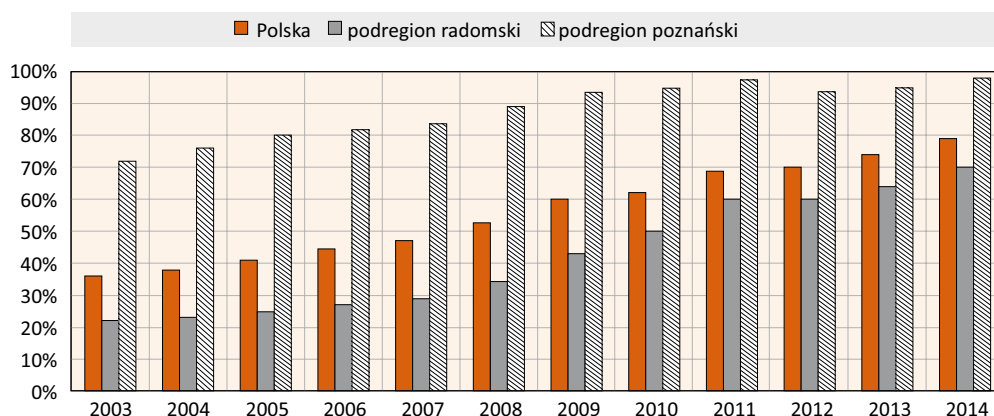
Centra Integracji Społecznej (CIS) oferują bardziej kompleksowe podejście. Ośrodki te prowadzone są albo przez organizacje pozarządowe albo przez samorządy lokalne. Centra oferują programy integracji społecznej i integracji na rynku pracy, w szczególności ocenę i wsparcie ze strony pracownika pomocy społecznej, psychologa i/lub doradcy zawodowego oraz w dalszej perspektywie pośrednictwo pracy. Szkolenia w miejscu pracy mogą być organizowane zarówno w warsztatach ośrodka, jak i bezpośrednio w przedsiębiorstwach. Cały program może trwać od 12 do 18 miesięcy. W wielu przypadkach takie kompleksowe, długoterminowe programy konieczne są do rozwiązania problemów poszczególnych klientów i zapewniają ich zrównoważoną integrację z rynkiem pracy. Jednakże skala tych usług jest nadal niewystarczająca. W 2013 r. w Polsce istniało 127 Centrów Integracji Społecznej, a w tego rodzaju programach udział wzięło 6 900 osób w najtrudniejszej sytuacji. W Wielkopolsce były 24 takie ośrodki – najwięcej w Polsce – a w samym Poznaniu takich ośrodków jest co najmniej trzy. Działania realizowane przez CIS są relatywnie efektywne. W 2013 r. około 39% wszystkich osób, które zakończyły udział w takim programie, znalazło jakąś formę zatrudnienia. Niestety brakuje informacji na temat zrównoważonego charakteru tego rodzaju zatrudnienia i jego jakości (GUS, 2014).

Współpraca na szczeblu lokalnym, służąca rozwijaniu podejść obszarowych, pozwalająca na rozwiązywanie problemów wynikających z przestrzennej koncentracji grup szczególnie narażonych, stanowi w Polsce w dalszym ciągu poważne wyzwanie. Mimo wielu przykładów dobrej i skutecznej współpracy na szczeblu lokalnym, w wielu miejscowościach współpraca ta jest nadal dość słaba. Nowe podejście do rewitalizacji szczególnie narażonych obszarów miejskich i wiejskich może stanowić nową zachętę do lepszej i bardziej efektywnej współpracy. Dotychczasowe programy rewitalizacji realizowane w Polsce miały raczej ograniczony wpływ na sytuację grup szczególnie narażonych. Nowe programy finansowane ze środków Unii Europejskiej ukierunkowane będą na obszary najbardziej potrzebujące i grupy najbardziej narażone, powinny także zakładać podejście kompleksowe łącznie inwestycje w infrastrukturę, zatrudnienie i działania integracyjne dostosowane do potrzeb społeczności lokalnej. Przykładem takiego podejścia jest Zintegrowany Program Odnowy i Rozwoju Śródmieścia Poznania na lata 2014–2020 przygotowany przez władze lokalne miasta Poznania. Program ten obejmuje cztery główne obszary: jakość życia, aktywność gospodarczą, społeczną i obywatelską, kulturę i zrównoważony system transportu oraz infrastruktury miejskiej. Program ten realizowany będzie w szeroko zakrojonym partnerstwie, obejmującym powiatowy urząd pracy, lokalny ośrodek pomocy społecznej, lokalne organizacje pozarządowe i inne podmioty.

## POLITYKI PRZYJAZNE OPIECE NAD DZIEĆMI I ŻYCIU RODZINNEMU WPIERAJĄCE UDZIAŁ KOBIET W ZATRUDNIENIU

Badanie aktywności ekonomicznej ludności pokazuje, że jedną z głównych przyczyn braku aktywności zawodowej młodych kobiet w Polsce jest ich odpowiedzialność za opiekę zarówno nad dziećmi, jak i nad starszymi członkami rodziny. Dlatego też w Badaniu aktywności ekonomicznej ludności w Polsce, przeprowadzonym przez OECD w 2014 r. poprawę dostępności tanich usług opieki nad dziećmi zidentyfikowano jako kluczowe zagadnienie wymagające znalezienia odpowiednich rozwiązań. Problem ten stanowi jeden z głównych priorytetów polskiego rządu. Władze lokalne są bardziej świadome znaczenia tego rodzaju usług i stale inwestują w nowe placówki. W konsekwencji, w ostatnich latach dostępność usług opieki nad dziećmi uległa znacznej poprawie. W 2003 r. zaledwie 36% dzieci w wieku od 3 do 5 lat uczęszczało do placówek opieki nad dziećmi, zaś w roku 2014 odsetek ten wzrósł do 79%. Należy zauważyć, że zmiana ta nastąpiła w szczególności w podregionach charakteryzujących się mniejszą dostępnością tego rodzaju usług. Przykładem jest podregion radomski, gdzie korzystanie z usług opieki nad dziećmi wzrosło z 22% do 70%. Jest to w dalszym ciągu mniej niż średnia dla całego kraju, nadal pozostaje też 30% luka do uzyskania pełnego pokrycia, jednakże różnica między podregionem radomskim a poznańskim (gdzie pokrycie to jest jednym z najwyższych w kraju) uległa znacznemu zmniejszeniu. Poprawa ta finansowana była głównie przez samorządy lokalne, odnotowano jednak także pewien wkład ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i budżetu państwa.

**Rysunek 3.20.** Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat korzystających z usług opieki nad dziećmi, podregion radomski i poznański w porównaniu z całym krajem, 2003–2014



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, lokalna baza danych

Jak przedstawiono w tabeli poniżej, dostęp do usług opieki nad dziećmi zależy od wieku dziecka. Istnieje olbrzymia luka w dostępie do opieki nad dziećmi poniżej lat 3. Średnio jedynie 5% dzieci w tym wieku korzysta z usług opieki nad dziećmi, jednak odsetek ten jest wyższy w dużych miastach, w tym w Poznaniu. Niski poziom dostępności usług opieki nad dziećmi dla najmłodszych dzieci nadal ogranicza perspektywę zatrudnienia młodych rodziców, głównie kobiet.

Tabela 3.4. Odsetek dzieci zapisanych do placówek wychowawczych, według regionów i podregionów w Polsce, 2013 r.

	Poniżej lat 3	Dzieci w wieku 3–5 lat
Polska	4,8	74,1
MAZOWIECKIE	5,4	80,2
Podregion radomski	2,4	64,1
WIELKOPOLSKIE	4,0	77,6
Miasto Poznań	12,1	95,2

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, lokalna baza danych

Odnotowuje się stopniową poprawę w tym zakresie. W 2011 r. weszła w życie nowa ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3 oraz program „Maluch”. Nowa ustawa wprowadziła nowe, bardziej elastyczne i mniej kosztowne formy opieki nad dziećmi (tj. kluby dziecięce i opiekunowie dzienni). Program zapewnia dotacje z budżetu państwa dla nowych i istniejących miejsc w placówkach opieki nad dziećmi. W wyniku tych zmian, liczba miejsc w placówkach opieki nad dziećmi do lat 3 wzrosła niemal 2,5-krotnie między rokiem 2011 a 2014 – z 32 000 do 76 000 miejsc.

Poza dostępem do usług w zakresie opieki nad dziećmi, organizacja pracy przyjazna rodzinie to kolejne ważne zagadnienie mające wpływ na perspektywy rodziców na rynku pracy. Taki rodzaj organizacji pracy nadal pozostaje przywilejem dla mniejszości pracowników, z wielu powodów. Zasadniczo tradycyjne formy zatrudnienia oraz organizacja czasu pracy są preferowane kulturowo. Najbardziej powszechnym rodzajem zatrudnienia jest standardowa umowa o pracę dotycząca ośmiogodzinnego dnia pracy. Pracownicy niechętnie decydują się na bardziej elastyczne formy zatrudniania (zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin, zatrudnienie na czas określony, zatrudnienie w oparciu o umowy cywilno-prawne i samo zatrudnienie), co w wielu przypadkach związane jest z mniej atrakcyjnymi miejscami pracy, większą niestabilnością zatrudnienia, niższym poziomem ochrony pracy oraz niekorzystnymi godzinami pracy (wieczorami i w weekendy). Choć pracownicy są bardziej chętni godzić się na elastyczną organizację czasu pracy, aniżeli na elastyczne formy zatrudnienia, większość pracowników nadal preferuje stabilną, tradycyjną organizację pracy i godzin pracy (Sochańska-Kawiecka i in., 2013).

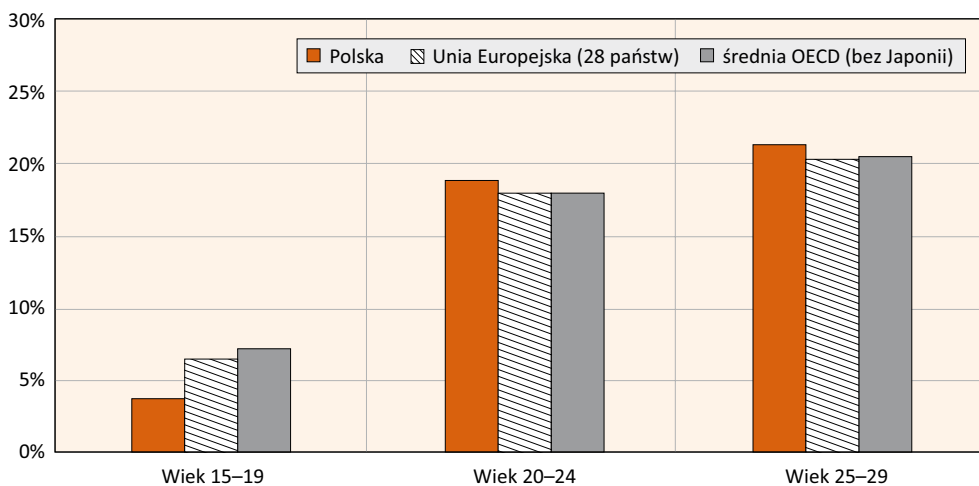
Zagadnienie równowagi pomiędzy pracą zawodową a życiem prywatnym funkcjonuje w debacie publicznej od wielu lat. Realizowano także wiele projektów zachęcających pracodawców do przyjmowania takiego podejścia, w większości finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednym z przykładów jest projekt „MAM DZIECKO – PRACUJĘ; analiza, testowanie oraz wdrożenie innowacyjnych rozwiązań wspomagających godzenie życia zawodowego i prywatnego w Wielkopolsce, opartych na idei flexicurity”, realizowany przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu. Projekt promuje różne formy zapewnienia równowagi pomiędzy życiem zawodowym a życiem prywatnym i finansuje organizację placówek opieki nad dziećmi w przedsiębiorstwach. Rząd wdrożył również w prawie pracy szereg instrumentów wspierania polityki przyjaznej rodzinie. Interwencje te jednakowoż oraz ich wpływ na praktykę wśród pracodawców nie zostały poddane solidnej ocenie. Wydaje się, że działania te dotarły jedynie do niektórych pracodawców, głównie tych, którzy byli już sami zainteresowani tym zagadnieniem.

## BEZROBOCIE WŚRÓD MŁODZIEŻY

Niedawny kryzys finansowy wpłynął w szczególności na sytuację młodzieży na rynku pracy. Ilustruje to stopa bezrobocia wśród osób w przedziale wiekowym 15–24, która wzrosła z 12% w 2008 r. do 19% w 2013 r., oraz rosnąca niepewność pracy wśród osób zatrudnionych. Grupą będącą w szczególnie trudnej sytuacji są młodzi ludzie, którzy ani nie są zatrudnieni, ani nie biorą udziału w kształceniu lub szkoleniach (NEET). Według Eurostat, w 2014 r. 15% młodych ludzi w wieku 15–29 lat zaklasyfikowano w Polsce jako grupę NEET. Wynik ten jest zbliżony do średniej w UE (15,4%). Jednakże prawdopodobieństwo przynależności do kategorii NEET rośnie z wiekiem młodzieży i jest z pewnością znacznie wyższe wśród osób powyżej 20 roku życia.



Rysunek 3.21. Odsetek młodych ludzi, którzy nie pracują, nie uczą się i nie szkolą, według wieku. Polska w porównaniu do Unii Europejskiej i OECD, 2014 r.



Źródło: OECD (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>

Zagadnienie zatrudnienia młodzieży stało się jednym z priorytetów polskiego rządu. Należy jednak zauważyć, że sytuacja młodzieży na rynku pracy nie jest nowym wyzwaniem w Polsce – problemy odnotowywano także w okresie transformacji ustrojowej. W 2002 r. stopa bezrobocia wśród młodzieży wynosiła 33%. Dlatego też Polska ma olbrzymie doświadczenie w realizacji programów skierowanych do tej grupy docelowej – opracowywane głównie przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

W roku 2015 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej), we współpracy z Ministerstwem Rozwoju (odpowiedzialnym za Europejski Fundusz Społeczny w Polsce), przyjęło inicjatywę „Gwarancja dla Młodzieży” skierowaną do młodych ludzi zaliczanych do grupy NEET. Działania finansowane będą głównie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i wdrażane przez powiatowe urzędy pracy, organizacje pozarządowe, Ochotnicze Hufce Pracy i instytucje specjalizujące się we wspieraniu młodzieży. Podkreśla się zastosowanie podejścia partnerskiego. Program skierowany jest do czterech głównych grup, w tym:

- Osób młodych w przedziale wiekowym 15–17, które zakończyły edukację;
- Osób młodych w wieku 18–24 lat, które ani nie pracują ani nie uczą się, w tym osób wymagających specjalnego wsparcia;
- Młodych osób w wieku 18–24 lata, zarejestrowanych jako bezrobotni, w tym studentów (zaocznych lub wieczorowych);
- Absolwentów szkół i instytucji szkolnictwa wyższego, którzy pozostają bez pracy 48 miesięcy po ukończeniu edukacji oraz bezrobotnych w wieku 18–29 lat wspieranych w zakresie przedsiębiorczości.

Dla każdej osoby opracowany zostanie indywidualny plan działania. W czasie pierwszych czterech miesięcy po rejestracji w powiatowym urzędzie pracy, każda młoda osoba powinna otrzymać propozycję pracy, zdobycia doświadczenia zawodowego lub szkoleń zawodowych w miejscu pracy lub w ośrodku szkoleniowym. Absolwenci i osoby bezrobotne w wieku między 18 a 29 lat mogą także otrzymać wsparcie w zakresie przedsiębiorczości w formie pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Poza tym programem inne działania na rzecz młodzieży realizowane będą przez powiatowe urzędy pracy lub ochotnicze hufce pracy (zob. ramka wcześniej).

## OTWARTA POLITYKA IMIGRACYJNA

Polska jest krajem raczej mono-etnicznym, charakteryzującym się niskim odsetkiem imigrantów. Według ostatniego spisu powszechnego z 2011 r., jedynie 1,8% ludności urodziło się w kraju innym niż w Polsce. Odsetek osób urodzonych poza Polską jest znacznie wyższy wśród osób starszych (70 lat i więcej) oraz w regionach, które stały się częścią Polski po Drugiej Wojnie Światowej. Odsetek ludzi w wieku 20–49 lat, urodzonych poza granicami Polski, szacowany jest na poziomie 0,4% (GUS, 2013b).

Mimo tych danych, Polska odnotowuje przyrost migracji z innych krajów. Wynika to z rosnącej względnej atrakcyjności Polski, jako miejsca zamieszkania. Jednakże siła czynników przyciągających migrantów, mająca wpływ na skalę migracji, jest znacznie niższa niż w innych państwach UE czy OECD. Lokalne rynki pracy otwierają się stopniowo na migrantów i odnotowuje się rosnące zapotrzebowanie na pracę w niektórych branżach. Można to zilustrować wynikami nowej,

uproszczonej procedury umożliwiającej pracodawcom zatrudnianiem cudzoziemców na okres sześciu miesięcy z 12-miesięcznego okresu na podstawie deklaracji przekazanej do powiatowego urzędu pracy. W pierwszej połowie 2015 r. złożono 410 000 takich deklaracji. Około 98% z nich dotyczyło obywateli ukraińskich, przy czym 60% odnosiło się do sektora rolnego i budowlanego – dwóch sektorów, w których zatrudnianie migrantów jest dość powszechne. Należy także podkreślić, że niemal połowa oświadczeń złożona została w województwie mazowieckim. Nowa procedura jest dość popularna, głównie ze względu na jej prostotę i niski koszt. Jednakże procedura ta dostępna jest wyłącznie dla pracowników pochodzących z wybranych krajów.

Kolejnym obszarem, w którym odnotowuje się wzrost liczby migrantów jest szkolnictwo wyższe. Polskie placówki szkolnictwa wyższego, które w ostatnich dwóch dziesięcioleciach cieszyły się olbrzymim popytem, borykają się obecnie ze spadkiem liczby studentów, głównie w wyniku zmian demograficznych. Dlatego też niektóre z nich próbują pozyskiwać studentów zagranicznych, w szczególności uczelnie wyższe w małych miastach. Studiowanie w Polsce jest szczególnie popularne wśród młodych Ukraińców, w szczególności na niektórych wydziałach (np. medycyna). Jednym z przykładów jest Wyższa Szkoła Ekonomii w Radomiu, prywatna wyższa uczelnia, która przyjęła w swoje mury grupę 200 studentów z Ukrainy. Szkoła zapewnia ukierunkowane usługi dla studentów zagranicznych, w tym kursy językowe, pomoc przy osiedlaniu się i wsparcie w poszukiwaniu pracy oraz znalezieniu zatrudnienia.

Mimo pozytywnych przykładów opisanych powyżej, zasadniczo wsparcie dla migrantów w Polsce jest dość znikome i uważane przez ekspertów za nieefektywne (Grot i in., 2013). Istnieje niewielka liczba organizacji pozarządowych specjalizujących się we wspieraniu migrantów i zapewnianiu im szkoleń i doradztwa, jednakże skala ich działalności jest zdecydowanie niewystarczająca. Nie istnieją specjalne programy skierowane do migrantów, pozwalające im na przekwalifikowanie lub uaktualnienie swoich umiejętności zgodnie z potrzebami lokalnego rynku pracy. To samo tyczy się kursów językowych. Zarówno w Poznaniu, jak i w Radomiu, niektóre prywatne szkoły językowe oferują szkolenia językowe na różnych poziomach, które mogą być dostosowane do potrzeb klientów, ale uczestnicy muszą samodzielnie pokryć cały koszt szkolenia.

Imigranci często potrzebują wsparcia w celu potwierdzenia kompetencji, które pozyskali w ramach kształcenia nieformalnego, lub w celu uznania ich dyplomów i kwalifikacji. Imigranci w Polsce pracują często na stanowiskach niewymagających szczególnych kwalifikacji, mimo posiadania wysokich kwalifikacji (OECD, 2016a). Podstawowym mechanizmem uznawania kompetencji uzyskanych w drodze szkoleń nieformalnych jest zdanie egzaminów eksternistycznych organizowanych przez Regionalne Komisje Egzaminacyjne. Tak wygląda sytuacja w przypadku kwalifikacji zawodowych. Niektóre sektory mają szczególne mechanizmy pozwalające na uznanie wyników wcześniej zdobytego doświadczenia. Brakuje jednakże danych na temat dostępności tych mechanizmów dla imigrantów. Uznanie kwalifikacji i umiejętności uzyskanych za granicą oparte jest na przepisach unijnych. Kwalifikacje w zawodach regulowanych, takich jak lekarz, mogą zostać uznane w Polsce. Informacje na temat procesu uznawania kwalifikacji udostępniane są przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Główną instytucją odpowiedzialną za wspieranie imigrantów na szczeblu krajowym jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Na szczeblu lokalnym, okręgowe ośrodki wspierania rodziny są głównymi podmiotami świadczącymi wsparcie. Stanowią one także system opieki społecznej. Jednakże ośrodki te są często nieprzygotowane na takie zadania. Personel tych ośrodków nie posiada zazwyczaj odpowiedniego przeszkolenia, a zakres świadczonych przez nie usług jest ograniczony. W Radomiu strona internetowa Gminnego Ośrodka Pomocy nie zawiera żadnych informacji na temat wsparcia dla imigrantów, ani też informacji kontaktowych w innym języku niż polski. Tak samo sytuacja przedstawia się w Poznaniu, choć prawdopodobieństwo, że imigranci będą poszukiwać pomocy w Poznaniu jest znacznie wyższe niż w Radomiu.

Kolejnym kluczowym zagadnieniem dotyczącym Polski jest reintegracja Polskich emigrantów powracających do kraju po spędzeniu kilku lat za granicą. Zagadnienie to jednakże pozostaje poza zakresem niniejszego opracowania.

## BIBLIOGRAFIA

CEDEFOP (2015), *On the way to 2020: data for vocational education and training policies. Country statistics overviews*, <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/5545>

Coffey International Development (2012); Ocena barier i luk prawnych w kontekście efektywnej realizacji wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, (Evaluation of barriers and legal gaps for the effective realisation of the European Social Fund's support); Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa

- GUS (2015), *Popyt na pracę, (Demand for labour)*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa
- GUS (2014) *Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2013 r.* [Social integration centres, enterprises of vocational activity and workshops for occupational therapy in 2013], Główny Urząd Statystyczny, Warszawa
- GUS (2013a), *Kształcenie Dorosłych 2011 (Education of Adults 2011)*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa
- GUS (2013b), *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna*, [Population, the status and demographic and social structure], Główny Urząd Statystyczny, Warszawa
- Euridice (2012), *Entrepreneurship Education at School in Europe*; Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, Bruksela
- EurObserver (2013); *The stage of renewable energy in Europe*; Wydanie 2013, Paryż
- Eurostat, *Labour market policy database*; <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy>
- Giguère S. and F. Froy (eds.) (2009), *Flexible Policy for More and Better Jobs*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059528-en>
- Grot K., J. Segeš-Frelak (2013), *W poszukiwaniu nowych wzorów integracji cudzoziemców*, [In the search of new patterns of integration of foreigners], Instytut Spraw Publicznych, Warszawa
- Hattie, John (2009), *Visible learning, A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*, Routledge, London and New York
- Herbst M. (2012), *Zarządzanie Oświatą* [Management of education], ICM, Warsaw
- IBC (2014), *Przeprowadzenie monitoringu i ewaluacji projektu pilotażowego pn. „Partnerstwo dla Pracy”* [Monitoring and evaluation of the pilot project „Partnership for the job”], IBC Group, Warszawa
- IER (2013), *Umiejętności Polaków – wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC)*, [Skills of Poles – the results of the Programme of International Assessment of Adults Competences (PIAAC)], Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa
- IER (2014), Polish teachers and principals – an international perspective. Key findings of TALIS 2013, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa
- Kocór M., A. Strzebońska, M. Dawid-Sawicka (2015), *Rynek pracy widziany oczami pracodawców. Na podstawie badań pracodawców i ofert pracy zrealizowanych w 2014 roku w ramach V edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego*, [The labour market in the eyes of employers. On the basis of research of employers and job completed in 2014 within the V edition of the Balans of Human Capital], Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa. <http://bkl.parp.gov.pl>
- Kołodziejska A. (2012), *Można, czy nie można nauczyć przedsiębiorczości w szkole?*, [Is it possible to learn entrepreneurship in school?], rynekpracy.org. <http://rynekpracy.org/wiadomosc/764239.html>
- MliR (2015), *Sprawozdanie roczne z realizacji PO KL w roku 2014*, [Annual report on HC OP implementation in 2014], Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, [www.efs.2007-2013.gov.pl](http://www.efs.2007-2013.gov.pl)
- MORP (2015), *Zapotrzebowanie na kwalifikacje i kompetencje zawodowe na mazowieckim rynku pracy*, [The demand for professional qualifications and competence for the labour market of Mazowieckie voivodship], Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy, Warszawa, <http://obserwatorium.mazowsze.pl/badania-i-analizy/badanie-pracodawcow>
- MORP (2013), *Rola doradztwa zawodowego*, [The role of vocational guidance], Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy, Warszawa

- MORP (2012), *Współpraca pracodawców i organizacji pracodawców ze szkołami zawodowymi – badanie jakościowe w subregionach* [Cooperation of employers and employers organisations with vocational schools – qualitative research in sub-regions]; Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy, Warszawa. [http://obserwatorium.mazowsze.pl/pliki/files/raport\\_wspolpraca\\_final.pdf](http://obserwatorium.mazowsze.pl/pliki/files/raport_wspolpraca_final.pdf)
- MORP (2011a), *Badania efektywności kształcenia ustawicznego i zapotrzebowania na kształcenie ustawiczne. Raport cząstkowy dla powiatu radomskiego oraz powiatów dodatkowych z subregionu radomskiego*, [The research on the effectiveness of continuing education and demand for the lifelong learning. Interim report for the poviat of Radom and other poviats within radomski sub-region.], Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy, Warszawa, <http://obserwatorium.mazowsze.pl/badania-i-analizy/ksztalcenie-ustawiczne>
- MORP (2011b), *Formy nauki zawodu* [Forms of vocational education], Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy, Warszawa
- MPiPS (2015a), *Szczegółowe informacje o wydatkach Funduszu Pracy w latach 2006 – 2014 i plan 2015*, [Detailed information on Labour Fund spending between 2006-2014 and plans for 2015], Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa
- MPiPS (2015b) *Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2014 roku*, [Information on stock and structure of employment in regional and local labour offices in 2014], Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
- MPiPS (2015c), *Statystyki strukturalne sierpień 2015*, [Structural statistics August 2015], Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, Sierpień, <http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestrowane>
- MPiPS (2015d), *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia i łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2014 r.*, [Efficiency of the basic forms of vocational activation realised in the frame of the active labour market policy in 2014], Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa
- MPiPS (2014a), *Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych; Podręcznik dla pracowników powiatowych urzędów pracy* [Profiling support for the unemployed; Manual for employees of poviat labour offices], Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa
- MPiPS (2014b), *Szkolenia, staże i inne formy wspierania podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych*, [Training and apprenticeships and other forms of developing the qualifications of the unemployed], Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa
- MPiPS (2009), *Analiza działalności rad zatrudnienia i ich wpływ na kształtowanie polityki rynku pracy w okresie 2004–2008*; [The analysis of employment councils and their influence on policy the labour market in the period 2004–2008], Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa
- MPiPS (2008), *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej* [Analysis of the functioning of labour offices after their incorporation to local government], Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa
- MRR (2012), *Ewaluacja komplementarności i efektywności wsparcia instytucji otoczenia biznesu świadczących usługi dla przedsiębiorców* [Evaluation of complementarity and effectiveness of support of institutions supporting business]; Warszawa
- KOWEŻiU (2013), *Stan szkolnictwa zawodowego w Polsce – raport*, [The state of vocational education in Poland – report], Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa
- Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych; <http://ozrss.pl/spoldzielnie-socjalne/katalog/>

KOWEziU (2015), Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego. Monitorowanie procesu wdrażania podstaw programowych kształcenia w zawodach 2013–2015, [Building trust to vocational education. The monitoring of the implementation of core curricula of vocational education 2013–2015], Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa. [hwww.koweziu.edu.pl](http://www.koweziu.edu.pl)

OECD (2016a), OECD Economic Surveys: Poland 2016, OECD Publishing, Paryż, DOI: [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-pol-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2016-en)

OECD (2016b), „Labour market programmes: expenditure and participants”, *OECD Employment and Labour Market Statistics* (database), DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-en> (dostęp 02 marca 2016)

OECD (2016c), „Labour Market Statistics: Employment by permanency of the job”, *OECD Employment and Labour Market Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00296-en> (dostęp 08 marca 2016)

OECD (2014), *OECD Economic Surveys: Poland 2014*, OECD Publishing, Paryż, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-pol-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en)

OECD (2011), Zatrudnienie i rozwój lokalny w Polsce w kontekście zmian klimatycznych; [Employment and local development in Poland in the context of the climate change], Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa

PAG Uniconsult (2015), *Badanie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL 2007–2013* (The research on efficiency of support provided in the frame of the regional component of Human Capital Operational Program 2007–2013, Warszawa

PARP (2014), Bariery wzrostu; Panel polskich przedsiębiorców; materiały konferencyjne, [Barriers of the growth. Panel of the Polish enterprises. Conference materials], Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, <http://badania.parp.gov.pl/files/74/75/77/597/22739.pdf>

PARP (2009), *Jak inwestować w rozwój pracowników o niskich kwalifikacjach*, [How to invest in the development of low-skilled workers], Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa

PLOP (2015), *Rynek pracy Poznania i powiatu poznańskiego w 2014 roku*, [Labour market of Poznan and pozanski powiat in 2014], Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu, Poznań

PWUP (2012), *Analiza programu prac społecznie użytecznych in the podlaskie voivodship*, [Analyse of the programme of the social benefit works in the podlaskie voivodship], Podlaski Wojewódzki Urząd Pracy, Białystok

RORPW (2014), Zapotrzebowanie wielkopolskiego rynku pracy na kwalifikacje i kompetencje zawodowe, [Needs of the Regional Labour Market for Qualifications and Competences], Regionalne Obserwatorium Rynku Pracy w Wielkopolsce, Poznań, DOI: [www.obserwatorium.wup.poznan.pl/php/160.php](http://www.obserwatorium.wup.poznan.pl/php/160.php)

SAO (2015), Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach [The effectiveness of selected active forms of counteracting unemployment in some voivodeships], Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa Sochańska – Kawiecka M., A. Morysińska: E. Makowska – Belta: Z. Kołakowska – Seroczyńska; R. Szarfenberg, T. Mering, (2013), *Elastyczne formy zatrudnienia – skutki społeczne i ekonomiczne*; [Flexible forms of employment – social and economic effects], Laboratorium Badań Społecznych, Wrocław

Sudak I. (2015), 100 tys. miejsc pracy w ekologicznej energii, [100 thousands job places in the ecological energy], *Gazeta Wyborcza*, 28.09.2015. <http://wyborcza.biz/biznes/1,147744,18923204,100-tys-miejsc-pracy-w-ekologicznej-energii.html>

WUP (2015), *Raport roczny 2014*, [Annual Report 2014], Wojewódzki Urząd Pracy, Warszawa

# ROZDZIAŁ 4

## W KIERUNKU PLANU DZIAŁAŃ NA RZECZ ZATRUDNIENIA W POLSCE: ZALECENIA I NAJLEPSZE PRAKTYKI

*Stymulowanie tworzenia nowych miejsc pracy na poziomie lokalnym wymaga zintegrowanych działań w zakresie zatrudnienia, szkoleń i rozwoju gospodarczego. Skoordynowane i ukierunkowane terytorialnie polityki publiczne mogą zapewniać wsparcie dla pracowników w znalezieniu odpowiedniego miejsca pracy, przyczyniając się jednocześnie do wzrostu popytu poprzez podnoszenie produktywności. Wymaga to polityk publicznych dostosowanych do poziomu lokalnego, opartych na aktualnych i dokładnych danych, a także zintegrowanych partnerstwach, uwzględniających działania podejmowane przez interesariuszy. W niniejszym rozdziale przedstawiono podstawowe zalecenia wynikające z przeglądu polityk publicznych dotyczących tworzenia nowych miejsc pracy na szczeblu lokalnym w Polsce.*

### Zalecenia ogólne

#### **Lepsze dostosowywanie programów i polityk publicznych do lokalnego rozwoju gospodarczego**

- Uważne śledzenie kolejnych reform publicznych służb zatrudnienia oraz dostosowywanie ich do bieżących warunków w celu zapobieżenia niezamierzonym konsekwencjom i umożliwienia ich dostosowania do warunków lokalnych.
- Poprawa koordynacji programów i polityk publicznych w zakresie zatrudnienia i umiejętności na poziomie lokalnym.
- Zwiększanie dostępności i wykorzystywania danych na poziomie regionalnym oraz wzmocnienie kultury ewaluacji.

#### **Zwiększanie wartości dodanej poprzez umiejętności**

- Bardziej elastyczne dostosowywanie systemu kształcenia i szkoleń zawodowych do potrzeb lokalnego rynku pracy, w tym poprzez większe zaangażowanie pracodawców w jego opracowywanie i prowadzenie.
- Rozszerzenie oferty szkoleń na rozwijanie podstawowych umiejętności.

#### **Ukierunkowanie polityk publicznych na sektory gospodarki lokalnej i inwestowanie w wysokiej jakości miejsca pracy**

- Koncentracja na poprawie wykorzystywania umiejętności i organizacji pracy.
- Promowanie rozwoju gospodarczego sprzyjającego powszechnej integracji społecznej i tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy, w tym przez bardziej strategiczne wykorzystanie zamówień publicznych.
- Zapewnienie dostępności odpowiedniego doradztwa i informacji na temat ścieżek kariery zarówno dla osób młodych, jak i dorosłych, w oparciu o ocenę lokalnego rynku pracy.

#### **Sprzysianie integracji społecznej**

- Podjęcie problemu braku usług publicznych służb zatrudnienia dla osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, w szczególności osób zaliczanych do trzeciego profilu pomocy.
- Ułatwienie dostępu do usług opieki nad dziećmi, w szczególności nad dziećmi w wieku do 3 lat.

### Zalecenia dotyczące wykorzystania EFS

- Wprowadzanie nowych sposobów podejścia do koordynacji na szczeblu lokalnym przez tworzenie lokalnych rad ds. umiejętności lub wzmocnienie lokalnych rad ds. rynku pracy.
- Rozszerzanie prowadzonych już działań służących wykorzystywaniu informacji z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w procesie ewaluacji projektów współfinansowanych ze środków EFS na inne programy dotyczące rynku pracy.
- Wzmocnienie publicznych służb zatrudnienia przez: (1) wspieranie rozwoju regionalnych sieci szkół zawodowych; (2) finansowanie pośrednictwa między pracodawcami i instytucjami kształcenia i szkolenia zawodowego na poziomie lokalnym; i/lub (3) ułatwianie wymiany dobrych praktyk między instytucjami kształcenia i szkolenia zawodowego.
- Wspieranie projektów, których celem jest wypełnienie luki w zakresie oferty szkoleń dotyczących podstawowych umiejętności.
- Wspieranie projektów, których celem jest usprawnienie organizacji pracy i zwiększenie wykorzystania umiejętności.
- Rozszerzanie zakresu instrumentów współfinansowanych ze środków EFS i usług oferowanych klientom zaklasyfikowanym do profilu pomocy III.

## Dodatkowe zalecenia dla obszarów objętych studium przypadku

Podregion poznański	Podregion radomski
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Budowanie na silnych tradycjach praktyk zawodowych w zakładach rzemieślniczych poprzez wykorzystywanie tego modelu w pozostałych sektorach i zawodach.</li><li>➤ Koncentracja na zatrzymaniu wysoko wykwalifikowanych pracowników i studentów poprzez dostosowanie edukacji uniwersyteckiej do wymagań lokalnego rynku pracy i współpracę z pracodawcami w celu maksymalnego wykorzystywania umiejętności.</li><li>➤ Stworzenie programów pilotażowych zachęcających pracodawców do opracowywania strategii zatrudnienia i zarządzania zasobami ludzkimi w celu promowania wysokiej jakości miejsc pracy.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Budowanie zdolności lokalnych służb zatrudnienia przez zwiększanie liczby pracowników w powiatowych urzędach pracy.</li><li>➤ Koncentracja na jakości miejsc pracy, a nie tylko na ich liczbie przy pozyskiwaniu nowych inwestycji i prowadzeniu rekrutacji. Badanie w jaki sposób najlepiej wprowadzać klauzule społeczne, zachęcające do wprowadzania praktyk zawodowych i innego rodzaju staży, do procesów zamówień publicznych.</li><li>➤ Rozwijanie usług opieki nad dziećmi w wieku od 3 do 5 lat w celu dorównania do poziomu krajowych wskaźników.</li></ul>

## LEPSZE DOSTOSOWYWANIE PROGRAMÓW I POLITYK PUBLICZNYCH DO LOKALNEGO ROZWOJU GOSPODARCZEGO

**Zalecenie:** *Uważne śledzenie kolejnych reform publicznych służb zatrudnienia, oraz dostosowywanie ich do bieżących warunków, w celu zapobieżenia niezamierzonym konsekwencjom.*

Reforma publicznych służb zatrudnienia z 2014 r., o której mowa w rozdziale 2, stanowi znaczący postęp. Podobnie jak wiele innych państw członkowskich OECD, Polska podjęła działania w celu wzmocnienia systemu skutecznego zarządzania produktywnością, w tym zwiększenia zachęt dla lokalnych urzędów pracy do osiągnięcia podstawowych wskaźników produktywności na poziomie krajowym. Należy także uważnie obserwować wprowadzane reformy w celu zidentyfikowania i zapobieżenia wszelkim niezamierzonym negatywnym konsekwencjom. Mimo że zalecenia dotyczą w szczególności systemu zarządzania produktywnością pracy samych urzędów pracy, wiele spośród tych kwestii odnosi się też do umów zawieranych z dostawcami usług z opcją „zapłaty uzależnionej od wyników”. Pozostałe kwestie związane z nowym mechanizmem profilowania pomocy omówiono przy okazji prezentacji poszczególnych zaleceń.

Wątpliwości dotyczą w szczególności dwóch obszarów. Biorąc pod uwagę większy nacisk i inicjatywy podejmowane dla osiągnięcia celów zarządzania produktywnością, istnieje ryzyko, że powiatowe urzędy pracy będą „naciągać” system w celu zawyżania wskaźników produktywności za pomocą takich metod jak „zbieranie śmietanki” (obsługiwanie wyłącznie tych klientów, którzy mają największe szanse na znalezienie zatrudnienia) lub innych rodzajów „kreatywnej księgowości”. Taki system zachęca także urzędy pracy do jak najszybszego przydzielania osobom bezrobotnym miejsc pracy, nawet jeżeli nie odpowiadają one ich umiejętnościom lub są niskiej jakości. Nawet jeśli zjawisko to może przyczynić się do osiągnięcia wskaźnika produktywności pod względem technicznym, może jednocześnie osłabiać potencjał produktywności gospodarek lokalnych ze względu na promowanie miejsc pracy niskiej jakości i niedostosowanie umiejętności. Niektóre z tych wyzwań można częściowo wyeliminować przez zastosowanie bardziej wyrafinowanych metod badania efektów aktywnych polityk rynku pracy, np.:

- wydłużenie okresu badania efektywności (do 6 i 12 miesięcy);
- przekazanie zadania powiatowych urzędów pracy w zakresie badania produktywności niezależnemu organowi;
- badanie produktywności netto aktywnych polityk rynku pracy w oparciu o dane z systemów informatycznych urzędów zatrudnienia i dane dotyczące ubezpieczeń społecznych (eksperymentalne badania przy wykorzystaniu tych źródeł przeprowadziła dotychczas Kancelaria Prezesa Rady Ministrów).

Inną kwestią o istotnym znaczeniu jest fakt, że obecne systemy zarządzania produktywnością nie pozwalają na adaptację lub dostosowanie do lokalnych warunków w zależności od specyfiki gospodarki i rynku pracy w szerszym ujęciu lub cech obsługiwanych klientów. W państwach członkowskich OECD publiczne służby zatrudnienia dokonują często badania nakładów i efektów na poziomie lokalnym w ramach zarządzania produktywnością, niewiele z nich wykorzystuje jednak szczegółowe informacje na temat osób poszukujących pracy i lokalnych rynków pracy, jak zaleca OECD (OECD, 2015). Takie praktyki zapewniają, że wyniki lokalnych urzędów pracy mierzy się przy wykorzystaniu odpowiednich miar, co ogranicza skłonność do „zbierania śmietanki” (jak w przypadku, gdy miary produktywności są dostosowane do rodzaju

obsługiwanych klientów). Systemy zarządzania produktywnością w Stanach Zjednoczonych, Australii, Niemczech, Szwajcarii obejmują powyższe praktyki. Modele niemiecki i szwajcarski przedstawiono bardziej szczegółowo w ramce poniżej.

#### Ramka 4.1. Zarządzanie produktywnością w innych krajach

**Niemcy: wykorzystywanie analizy porównawczej i negocjacji na potrzeby identyfikowania celów lokalnych.** Proces ustalania celów w zakresie skuteczności działania w Niemczech jest w pewien sposób procesem iteratywnym, angażującym krajowe, regionalne i lokalne organy administracji rządowej oraz partnerów społecznych. Na poziomie federalnym trójstronna Rada Gubernatorów współpracuje z rządem w celu wspólnego powołania trzyosobowej rady zarządzającej, odpowiedzialnej za zarządzanie operacyjne publicznymi służbami zatrudnienia (Federalną Agencją ds. Zatrudnienia (*Bundesagentur für Arbeit*)). Na poziomie krajowym opracowuje się ogólne cele i niekiedy obowiązujące wytyczne operacyjne przekazywane regionalnym organom administracji (*landom*). Agencje lokalne z kolei przekazują organom regionalnym własne założenia dotyczące skuteczności działania. Dyrektorzy na poziomie regionalnym weryfikują i łączą te cele w całość, a następnie przekazują je organom na poziomie krajowym. Konsens osiąga się w ramach negocjacji między poziomem krajowym i regionalnym. Z dostępnych danych wynika, że proces negocjacyjny jest w pełni wykorzystywany, przy czym wnioski o ustalenie niższych celów skuteczności działania na poziomie regionalnym i lokalnym są zarówno zatwierdzane, jak i odrzucane na poziomie regionalnym i krajowym.

Dodatkowo Instytut Badań nad Zatrudnieniem Federalnej Agencji ds. Zatrudnienia wykorzystuje zaawansowane modelowanie statystyczne w celu zaklasyfikowania lokalnych rynków pracy do 12 porównywalnych grup na potrzeby porównywania i stymulowania większej skuteczności działania. W ramach negocjacji z publicznymi służbami zatrudnienia wybrano podstawowe wskaźniki rynku pracy i wykorzystano analizę regresji w celu określenia ich podstawowych czynników warunkujących. Następnie wykorzystano analizę klastrów w celu wyznaczenia grup o zbliżonych podstawowych czynnikach warunkujących, co umożliwiło dokonywanie porównań. Do takich grup należą przykładowo obszary wiejskie odznaczające się dobrą sytuacją na rynku pracy i silną dynamiką sezonową, obszary odznaczające się dużą liczbą MŚP i dobrą sytuacją na rynku pracy, a także obszary, na których istnieją duże miasta z umiarkowanie wysokim bezrobociem, itd. (Więcej szczegółów w Blien i in. 2010). Agencje osiągające najwyższe wyniki w każdym z klastrów służą jako wzór do naśladowania dla pozostałych jednostek w tym klastrze.

**Szwajcaria: wykorzystywanie regresji w celu dostosowywania zarządzania produktywnością do warunków lokalnych.** W 2000 r. w Szwajcarii wprowadzono system oceny produktywności na poziomie lokalnym pod względem jej skuteczności. W oparciu o wszechstronne informacje na temat osób poszukujących pracy z baz danych publicznych służb zatrudnienia, a także informacji na temat lokalnych rynków pracy z przeprowadzanych ankiet, Ministerstwo wykorzystuje wzory skorygowane o regresję w celu publikowania porównywalnych ocen skuteczności działania lokalnych urzędów pracy. Regularnie monitoruje się cztery wskaźniki zarządzania produktywnością publicznych służb zatrudnienia, którym nadaje się różne wagi:

- tempo ponownej integracji osoby bezrobotnej z rynkiem pracy, mierzone przeciętnym okresem posiadania uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych na osobę bezrobotną (waga 50%),
- zapobieganie długotrwałemu bezrobociu, mierzone jako stosunek liczby osób pozostających bez pracy do liczby osób zarejestrowanych jako osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych 13 miesięcy wcześniej (waga 20%),
- zapobieganie wyczerpaniu zasiłków, mierzone jako stosunek liczby osób bezrobotnych bez prawa do pobierania federalnych zasiłków dla bezrobotnych do całkowitej liczby osób bezrobotnych (waga 20%),
- zapobieganie ponownej rejestracji osób bezrobotnych do pobierania zasiłków, mierzone liczbą osób uprzednio bezrobotnych, które się wyrejestrowały, ale ponownie ubiegają się o zasiłek w ciągu czterech miesięcy (waga 10%).

Mimo że początkowo system oceny zamierzano wkomponować w formuły obliczania finansowania publicznych służb zatrudnienia w kantonach, zrezygnowano z tego ze względu na krytykę ze strony tych jednostek organizacyjnych. Zamiast tego, w ramach systemu urzędy pracy otrzymują dane na temat skuteczności które służą usprawnianiu zarządzania poprzez „identyfikację i zawstydzanie” oraz presję ze strony pozostałych urzędów, a także możliwość przeprowadzania przez Ministerstwo dogłębnej oceny działania urzędów osiągających notorycznie słabsze wyniki. System nie jest jednak wolny od wad. Wykorzystywanie liczby osób, które przestają otrzymywać zasiłki, zamiast liczby osób nowo zatrudnionych, jako sposobu badania produktywności oznacza, że pomija się osoby bez uprawnień do pobierania świadczeń. Dlatego, w sytuacji gdy pozostałe warunki pozostają niezmiennione, koncentracja na ograniczaniu liczby osób objętych ubezpieczeniem dla osób bezrobotnych przyczynia się do uzyskania wyższej oceny, a nie traktowania priorytetowo beneficjentów pomocy społecznej.

Źródło: OECD, 2015, *OECD Employment Outlook 2015 (Prognozy zatrudnienia, OECD, 2015)*; Blien U., Hirschenauer F., Hong Van P. thi, „Classification of Regional Labour Markets for Purposes of Labour Market Policy” (*Klasyfikacja regionalnych rynków pracy na potrzeby polityki rynku pracy*), *Papers in Regional Science* 2010, vol. 9, nr 4, listopad. Komisja Europejska, *Review of Performance Management in Public Employment Services (Przegląd wykorzystania zarządzania produktywnością przez publiczne służby zatrudnienia)*, Bruksela 2013, autor: Alex Nunn. Komisja Europejska, *Performance management in Public Employment Services (Zarządzanie produktywnością a publiczne służby zatrudnienia)*, Bruksela 2012, autor: Alex Nunn

#### Zalecenie. Usprawnienie koordynacji programów i polityk publicznych w zakresie zatrudnienia i umiejętności na poziomie lokalnym

Na poziomie lokalnym szereg instytucji angażuje się w realizację polityki umiejętności i rynku pracy, w tym powiatowe urzędy pracy, organizacje pozarządowe, prywatne instytucje szkoleniowe, instytucje kształcenia zawodowego, lokalne instytucje pomocy społecznej, uniwersytety. Konieczne jest jednak zacieśnienie współpracy między nimi. Poprzednie badania OECD uwiaryściły znaczenie funkcji, jaką mogą pełnić silne rady zarządzające na poziomie lokalnym w łączeniu



najważniejszych interesariuszy w ramach dostarczania umiejętności i/lub polityki zatrudnienia na szczeblu lokalnym. Powstanie rad lokalnego rynku pracy, które skupiają przedstawicieli organizacji pracodawców, związków zawodowych i organizacji pozarządowych, stanowi już krok w tym kierunku. Niskie zdolności i stosunkowo niskie uprawnienia, prowadzące się zasadniczo do pełnienia roli doradczej, ograniczają w praktyce możliwość pełnienia przez nie strategicznej roli. Wątpliwości dotyczą także potencjalnych konfliktów interesów w przypadku rad rynku pracy w mniejszych powiatach.

Połączenie i koordynacja wysiłków wszystkich instytucji działających na poziomie lokalnym może przybrać formę partnerstwa lokalnego, lokalnej platformy umiejętności lub lokalnych rad umiejętności. W przypadku większych rynków pracy na poziomie lokalnym (jak Radom lub Poznań), może to także dotyczyć określonych rad sektorowych. Struktury takie mogą służyć jako mechanizm rozwoju lokalnych strategii sektorowych oraz zapewnieniu, że inwestycje w umiejętności odpowiadają lokalnym potrzebom. W przeszłości podejmowano pewne inicjatywy w celu tworzenia partnerstw lokalnych, istotną część z nich zakończyła się jednak niepowodzeniem. W celu uniknięcia ryzyka związanego z tworzeniem sztucznych partnerstw, lepiej jest przyjąć podejście krok po kroku, tj. budowania początkowo mniejszych partnerstw, skupionych wokół określonych sektorów, ale wyposażonych w odpowiednie uprawnienia do podejmowania rzeczywistych decyzji dotyczących programów i finansowania. Istnieje możliwość przeznaczenia środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację pilotażowego projektu dotyczącego weryfikacji proponowanego podejścia do partnerstw lokalnych, który mógłby zostać przeprowadzony w kilku społecznościach. EFS może wspierać takie działania, np. poprzez finansowanie projektów dotyczących rynku pracy, szkoleń, edukacji zawodowej i integracji społecznej, koordynowanych przez organy lokalne.

Inne podejście zakłada koncentrację na wzmacnianiu rad rynku pracy, a nie tworzenie nowych uregulowań lub struktur instytucjonalnych. W praktyce wymaga to stopniowego zwiększania zdolności i uprawnień, ponieważ zwiększanie jednego elementu nie przynosi korzyści bez poprawy drugiego elementu. Można to osiągnąć na kilka sposobów, np. poprzez budowanie potencjału krajowego lub programu wsparcia technicznego dla wszystkich rad rynku pracy w powiązaniu z określonymi uprawnieniami ustawowymi, oddelegowywanie pracowników w celu wsparcia działania rad, przyznawanie radom coraz większych uprawnień – rozpoczynając od tych, które dowiodły swej skuteczności w najwyższym stopniu. Szczególnie przydatny może być w tym zakresie EFS, np. we wspieraniu programów budowania potencjału lub delegowania pracowników. W ramce przedstawiono dwa przykładowe programy, których celem jest zwiększanie produktywności lokalnej w pozostałych państwach członkowskich OECD.

#### Ramka 4.2. Sposoby podejścia do budowania zdolności na szczeblu lokalnym

**Budowanie potencjału wspólnot w Nowej Funlandii i Labradorze.** Departament Innowacji, Przedsiębiorczości i Rozwoju Obszarów Wiejskich w Nowej Funlandii i Labradorze (Kanada) oferuje program budowania potencjału wspólnot organizacjom rozwoju gospodarczego w celu budowania ich potencjału jako partnerów w rozwijaniu gospodarek regionalnych. Program ten przewiduje bezzwrotne wkłady finansowe dla organizacji rozwoju gospodarczego typu non-profit takich jak gminy, grupy przemysłowe/sektorowe, instytucje edukacyjne i wszelkie pozostałe organizacje wspólnotowe, które są zaangażowane w rozwój gospodarczy. Co więcej, program przewiduje szkolenia i wspiera sesje rozwojowe w oparciu o szereg modułów certyfikacji. Moduły te obejmują sesje dotyczące następujących tematów: planowania strategicznego, budowania relacji, umiejętności organizacyjnych, zarządzania i rozwijania współpracy.

**Silne miasta, silne społeczności.** W celu wsparcia miast amerykańskich, które najbardziej ucierpiały w wyniku recesji, podjęto nową inicjatywę „Silne miasta, silne społeczności (SC2)” ustanawiającą nowy model współpracy między władzami federalnymi i lokalnymi, której celem jest usprawnienie sposobu współpracy między władzami federalnymi i lokalnymi w ramach tworzenia nowych miejsc pracy i rozwoju gospodarek lokalnych. Inicjatywa ta przewiduje kilka rodzajów działań. Zespoły tworzone przez agencje federalne w ramach SC2 współpracują z wybranymi miastami w celu ułatwienia im zarządzania istniejącymi agencjami federalnymi i programami przez zapewnianie wsparcia technicznego i wiedzy specjalistycznej. Ponadto, w ramach programu staży SC2 specjaliści z niewielkim i średnim stażem pracy odbywają 2-letnie staże w urzędach miejskich lub agencjach podlegających władzom lokalnym i współpracują przy opracowywaniu i realizacji projektów strategicznych. Inne działania zakłada przeprowadzanie konkursów dla młodych przedsiębiorców, którzy mają wizję, w ramach których miasta otrzymują wsparcie federalne w celu realizacji „konkursu wyzwań”. Zespoły specjalistów przedstawiają projekty biznesowe, a najlepszy z nich otrzymuje nagrodę finansową. Krajowa sieć zasobów SC2 udostępnia szereg rodzajów wsparcia technicznego, w tym wsparcie bezpośrednie, dostęp do sieci współpracy, narzędzia i zasoby on-line.

Źródło: Skinner G., Departament Innowacji, Przedsiębiorczości i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Rząd Nowej Funlandii i Labradoru, Konferencja OECD, październik 2012, [http://www.oecd.org/rural/krasnoyarsk/3%20Gillian%20Skinner\\_MR2\\_Skill%20Building\\_ENG.pdf](http://www.oecd.org/rural/krasnoyarsk/3%20Gillian%20Skinner_MR2_Skill%20Building_ENG.pdf)

Rada Białego Domu, 2013, Inicjatywa „Silne miasta, silne społeczności”, Pierwszy raport roczny, kwiecień 2013, <http://www.huduser.org/portal/publications/pdf/hudoc.pdf>

## **Zalecenie. Zwiększanie dostępności i wykorzystywania danych na poziomie regionalnym oraz wzmacnianie kultury ewaluacji**

W celu opracowania i wdrożenia odpowiednich, właściwie ukierunkowanych programów zatrudnienia i umiejętności, konieczne jest posiadanie gruntownej wiedzy na temat bieżących i przyszłych potrzeb rynku pracy i luk umiejętności. Analizy takie należy przeprowadzać co najmniej na poziomie podregionów i uwzględnić specyfikę sektorów. W innym przypadku istnieje ryzyko uzyskania wyników, które mogą być zbyt ogólne lub mało użyteczne. Szczególnie istotne jest zapewnienie przedstawienia analiz w sposób zrozumiały dla odbiorców. Należy unikać akademickiego podejścia do prezentowania wyników analiz, co niestety jest częstą praktyką w raportach.

Analizy takie mogą przeprowadzać regionalne obserwatoria rynku pracy, które istnieją prawie we wszystkich regionach, a także regionalne terytorialne ośrodki obserwacyjne. Bardzo ważne jest opracowanie odpowiedniej metodologii przeprowadzania ocen potrzeb rynku pracy, a także sporządzania prognoz przyszłych potrzeb i trendów na poziomie podregionów. Metodologię można opracować w ścisłej współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwem Rozwoju (które koordynuje sieć regionalnych terytorialnych obserwatoriów), a także przedstawicielami regionów, partnerami społecznymi i ekspertami. W ramce poniżej przedstawiono przykładowe podejście stosowane w Stanach Zjednoczonych.

### **Ramka 4.3. Sieć wywiadowni siły roboczej, Michigan, Stany Zjednoczone**

Sieć wywiadowni siły roboczej (Workforce Intelligence Network [WIN]) zapewnia możliwości koordynacji i innowacji wśród partnerów, dostarczając użytecznych informacji na temat rynku pracy na potrzeby wsparcia pracodawców w poszukiwaniu bardziej efektywnych rozwiązań. Informacje takie umożliwiają członkom konsorcjum, w szczególności uczelniom lokalnym, podejmowanie bardziej „realnych” decyzji dotyczących luk w umiejętnościach. Jednym z narzędzi wykorzystywanych przez WIN jest metodologia zakładająca przeszukiwanie Internetu pod kątem ofert zatrudnienia i życiorysów kandydatów. Informacje takie wraz z danymi z państwowej bazy danych rynku pracy i specjalnych badań uwzględnia się w planach strategicznych i decyzjach operacyjnych. Przykładowo, SEMCA (lokalna rada ds. inwestycji w siłę roboczą, która zarządza służbami zatrudnienia) jest w stanie działać w oparciu o takie informacje i pracuje obecnie nad stworzeniem bazy talentów w zakresie komputerowego sterowania urządzeniami numerycznymi (CNC) i spawania. SEMCA wykorzystuje dane WIN na potrzeby przeprowadzania szczegółowych analiz poszczególnych sektorów gospodarki i zawodów. Każdego roku przygotowuje raport „Region Top Job” („Najlepsze miejsca pracy w regionie”), który uwzględnia dostępność bieżących i planowanych miejsc pracy według zawodów, liczbę nowych miejsc pracy i stawki wynagrodzenia.

W ramach sektora zaawansowanych systemów produkcji WIN współpracuje z różnego rodzaju organizacjami i stowarzyszeniami, a także kieruje ważnymi inicjatywami w celu lepszego dostosowania systemu talentów do zapotrzebowania na nie. WIN działa jako partner wiodący i partner fiskalny InnoState – nowej koalicji zawiązanej przez WIN, Punkt Kontaktowy Regionalnej Izby Detroit, Centrum Technologii Produkcyjnych Michigan, Narodowe Centrum Usług Produkcyjnych, Inkubatory Przedsiębiorczości Południowo-Wschodniego Michigan i Stowarzyszenie Inżynierów Produkcji. Przy wsparciu finansowym Korporacji Rozwoju Gospodarczego Stanu Michigan i szeregu federalnych agencji rządowych, InnoState koncentruje się na rozwijaniu Klastra Produkcyjnego Nowych Produktów, którego celem jest wspieranie działalności przedsiębiorstw i podnoszenie ich konkurencyjności w skali światowej. WIN zwołuje także zespół zadaniowy ds. rzemiosła, który zajmuje się potrzebami pracodawców w zakresie nowych talentów przez prowadzenie ciągłego dialogu między systemem talentów i pracodawcami poszukującymi nowych utalentowanych rzemieślników.

W sektorze informatycznym, w którym działa szereg najszybciej rozwijających się firm w regionie, strategia klastrów WIN zakłada utworzenie ponadsektorowej rady pracodawców, która jest znana jak Rada Techniczna Południowo-Wschodniego Michigan. Radę zwołuje się w celu zwiększenia świadomości i kształtowania reakcji społeczności na regionalne potrzeby w zakresie pozyskiwania talentów. Grupa ta spotyka się regularnie i ma dwa podstawowe cele: pozyskiwanie i rozwój talentów, promowanie i kreowanie południowo-wschodniego regionu stanu Michigan jako centrum technologicznego.

W skład Rady wchodzi ponad 30 pracodawców, którzy potrzebują dużej liczby nowych talentów w zakresie technologii informatycznych i są otwarci na współpracę z nowymi firmami zainteresowanymi dołączeniem do Rady. WIN jest bezpośrednio zaangażowany w prowadzone przez firmy inicjatywy szkoleniowe, np. „IT in the D”, a także służy jako łącznik w kontaktach między różnymi partnerami systemu talentów w regionie. WIN współpracuje także blisko z Korporacją Rozwoju Gospodarczego Stanu Michigan, Stanem Michigan, inkubatorami przedsiębiorczości, a także wieloma innymi podmiotami w ramach współpracy i wspierania ich działań i programów, których celem jest wypełnienie luki talentów w sektorze informatycznym w południowo-wschodnim regionie Michigan.

Źródło: OECD, *Employment and Skills Strategies in the United States, OECD Reviews on Local Job Creation (Strategie zatrudnienia i umiejętności w Stanach Zjednoczonych. Przeglądy OECD tworzenia nowych miejsc pracy na poziomie lokalnym)*, OECD Publishing, Paryż 2014a, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209398-en>

W celu zapewnienia ciągłego doskonalenia jakości i skuteczności programu powiatowe urzędy pracy, instytucje kształcenia zawodowego i pozostałe instytucje otrzymują regularnie informacje na temat sytuacji swoich klientów po ukończeniu programu, szkolenia lub edukacji zawodowej. Obecnie powiatowe urzędy pracy analizują wyłącznie informacje krót-

koterminowe (obejmujące okres 3 miesięcy po zakończeniu programu), co jest niewystarczające w celu sformułowania pewnych i wiarygodnych wniosków na temat skuteczności programu. W związku z powyższym, konieczne jest ponowne zdefiniowanie podejścia oraz położenie większego nacisku na efekty długoterminowego zatrudnienia, w tym stabilności i jakości miejsc pracy.

W celu zwiększenia wiarygodności wyżej wymienionych zakresów monitorowania oraz danych zaleca się zacieśnianie współpracy z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), który może dostarczyć dokładnych i aktualnych informacji na temat bieżącej sytuacji uczestników rynku pracy. Powiatowe urzędy pracy współpracują już z ZUS, a Ministerstwo Rozwoju współpracuje z ZUS w ramach opracowywania systemu monitorowania wyników programów współfinansowanych ze środków EFS. Świadczy to o tym, że taka współpraca i wymiana informacji są możliwe. ZUS może dostarczać długoterminowych informacji o statusie uczestników rynku pracy, stabilności miejsc pracy oraz poziomie wynagrodzeń.

Istotne jest także rozwijanie kultury i praktyki przeprowadzania ocen programów zatrudnienia na rynku lokalnym, szkolenia i kształcenia zawodowego. Ewaluacja powinna dostarczać informacji na temat bieżących wyników przy uwzględnieniu skutków ubocznych (np. efektu deadweight), a także umożliwiać lepsze zrozumienie bieżących potrzeb odbiorców, zakresu działania, przyczyny i sposobu usprawniania programów. Biorąc pod uwagę, że na poziomie lokalnym może brakować wystarczających umiejętności i zdolności w celu przeprowadzenia ewaluacji wysokiej jakości, zadaniem takim może zarządzać organ na poziomie regionalnym.

## ZWIĘKSZANIE WARTOŚCI DODANEJ PRZEZ UMIEJĘTNOŚCI

*Zalecenie. Elastyczniejsze dostosowywanie systemu kształcenia i szkoleń zawodowych do potrzeb lokalnego rynku pracy, w tym poprzez większe zaangażowanie pracodawców*

Przeprowadzone badanie ujawniło ewidentne braki wynikające z niedostosowania systemu kształcenia zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy. Podczas lokalnych obrad okrągłego stołu interesariusze oszacowali, że w 70% przypadków pracodawcy uznali programy kształcenia i szkolenia zawodowego jako nieodpowiednie. Zamiast odpowiadać na potrzeby lokalnego rynku pracy dostępne programy kształcenia i szkolenia zawodowego wydają się znacznie bardziej „zależne od ścieżki”, ponieważ determinują je możliwości i wcześniejsze doświadczenia istniejących instytucji kształcenia i szkolenia zawodowego, w tym profil i kompetencje nauczycieli, a także wyposażenie placówek. Pomimo że można znaleźć też pozytywne przykłady, np. Centrum Kształcenia Praktycznego w Radomiu i szkoła zawodowa w Centrum Kształcenia Praktycznego Radomed, w tym obszarze można zrobić zasadniczo znacznie więcej.

Ważnym krokiem byłoby większe zaangażowanie pracodawców w systemy kształcenia i szkolenia zawodowego, zarówno jeśli chodzi o codzienne problemy związane z oferowaniem szkoleń praktycznych, jak i na bardziej strategicznym poziomie związanym z realizacją kształcenia i szkolenia zawodowego na poziomie lokalnym oraz ustalaniem programów nauczania. Odpowiednio przygotowani pracownicy mogą pośredniczyć między szkołami i pracodawcami, pomagając szkołom lepiej zrozumieć potrzeby pracodawców i odpowiednio dostosować program nauczania i praktyk zawodowych. Takich pracowników mogą potencjalnie zatrudniać władze lokalne, a szkolić Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej. Inne podejście zakłada tworzenie rad doradczych, jak przedstawiono w ramce poniżej. Bez względu na przyjęte podejście istotne jest posiadanie określonych rodzajów mechanizmów w celu ściślejszego powiązania tych dwóch grup interesariuszy.

#### Ramka 4.4. Programowe Komitety Doradcze w Ontario, szkoły społeczne w Kanadzie

Celem prowadzonych przez pracodawców w Ontario (Kanada) Programowych Komitetów Doradczych jest zapewnienie, że szkoły społeczne kształcą i szkolą absolwentów w zakresie odpowiednich umiejętności, które są obecnie poszukiwane na rynku pracy. Odgrywają one istotną rolę w zapewnieniu adekwatności i programów szkół w stosunku do potrzeb przedsiębiorców oraz gospodarki. Lokalnym szkołom społecznym dostarczają „aktualnych” informacji na temat pojawiających się trendów i nowych technologii, które powinny wziąć pod uwagę. Działając pod kierownictwem prezesa, komitety te podlegają Radzie Gubernatorów i odgrywają bardzo ważną rolę w opracowywaniu nowych programów i monitorowaniu istniejących. Do zadań Programowych Komitetów Doradczych należą:

- doradzanie pracownikom uczelni w zakresie definiowania profili absolwentów i wyników programu nauczania;
- dostarczanie wstępnych danych do opracowania i oceny programu nauczania;
- dostarczanie zaleceń i wspieranie szkół przy opracowywaniu nowych programów nauczania przez dostarczanie informacji na temat potrzeb określonych sektorów/zawodów lub zmian zachodzących w społeczności;
- doradzanie szkołom w zakresie dostępności i adekwatności zasobów społecznych oraz wsparcia przemysłu dla elementów programu związanych z doświadczeniem zawodowym (np. doradztwo, doświadczenia kliniczne, pośrednictwo, zatrudnienie wakacyjne i/lub staże zawodowe), a także wsparcie w zakresie rekrutacji, jeżeli jest to możliwe;
- dostarczanie danych wejściowych na temat społeczności i trendów gospodarczych, które mają wpływ na wyniki programu i zatrudnienie;
- doradzanie szkołom w zakresie przydatności takich zasobów jak obiekty, laboratoria i wyposażenie, które są związane z procesem nauczania;
- prowadzenie aktywnej komunikacji zewnętrznej na temat programu i szkoły w ramach gospodarki i społeczności, a także zapewnienie stałej świadomości społeczeństwa o bieżących i pojawiających się możliwościach związanych z karierą zawodową.

Źródło: OECD, *Employment and Skills Strategies in Canada, OECD Reviews on Local Job Creation (Strategie zatrudnienia i umiejętności w Kanadzie. Przeglądy OECD tworzenia nowych miejsc pracy na poziomie lokalnym)*, OECD Publishing, Paryż 2014b, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209374-en>

Silne i zaangażowane stowarzyszenia pracodawców mogą także odgrywać bardzo ważną rolę we wspieraniu i ulepszeniu kształcenia oraz szkolenia zawodowego. Przykładowo, Wielkopolska ma bardzo bogate tradycje praktyk zawodowych w przedsiębiorstwach rzemieślniczych, w przypadku których najważniejszą rolę odgrywa lokalne stowarzyszenie rzemieślników. Mimo że nie we wszystkich obszarach lokalnych działają takie silne lokalne stowarzyszenia pracodawców, osiągnięto znaczący postęp we współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, która tworzy rady sektorowe. W przyszłości więcej uwagi należy poświęcić sposobowi, w jaki te inicjatywy krajowe mogą przełożyć się na silne stowarzyszenia także na poziomie lokalnym.

Doświadczenia nauczycieli szkół zawodowych, które z powodzeniem współpracują z lokalnymi pracodawcami w realizacji edukacji zawodowej wysokiej jakości, należy postrzegać jako zasób, który może służyć udoskonalaniu sposobu działania pozostałych instytucji kształcenia i szkolenia zawodowego. Z zasobu tego można korzystać w ramach programu mentoringu, który angażowałby specjalistów ze szkół osiągających najlepsze wyniki w intensywną współpracę ze szkołami potrzebującymi wsparcia w tym zakresie. Jako dodatkowy instrument może służyć stworzenie sieci nauczycieli szkół zawodowych, która będzie narzędziem wymiany wiedzy i doświadczeń między pracownikami i współpracującymi szkołami zawodowymi. Takiego wsparcia mogą udzielać regionalne i lokalne centra rozwoju szkolnictwa, potencjalnie przy wsparciu z EFS.

Ze względu na szereg różnych czynników, w tym stosunkowo niskie wynagrodzenia utrudniające pozyskanie wysoko wykwalifikowanych kandydatów, a także surowe postanowienia Karty Nauczyciela utrudniające dobór kadry, często podnoszonym problemem był fakt przestarzałych umiejętności i wiedzy nauczycieli szkół zawodowych, a także brak wystarczającej elastyczności w dostosowywaniu prowadzonych kursów do wymagań rynku pracy. Mimo że w długim okresie korzystna może okazać się weryfikacja ram krajowych dla nauczycieli szkół zawodowych (np. podniesienie wynagrodzeń i prestiżu stanowiska), w krótkim okresie i na szczeblu lokalnym można wykorzystać szereg innych strategii. Zakładają one wdrożenie działań w celu podnoszenia umiejętności i wiedzy obecnych nauczycieli, np. przez zachęcanie ich do spędzania większej ilości czasu w miejscach pracy i wzięcia udziału w szkoleniach praktycznych (OECD, 2014c). Inne kompletarne podejście zakłada zatrudnienie większej liczby instruktorów praktycznej nauki zawodu przez instytucje kształcenia i szkolenia zawodowego. Mimo że ich wiedza na temat wykonywania pracy i przemysłu jest bardziej aktualna niż nauczycieli, mogą oni z drugiej strony potrzebować więcej szkoleń pedagogicznych dotyczących prowadzenia zajęć lekcyjnych i laboratoryjnych. Takie szkolenie może być także przydatne dla instruktorów w miejscu pracy, którzy nadzorują pracę praktykantów. W ramce poniżej przedstawiono przykładowy program realizowany w Finlandii, którego powstanie

było spowodowane powstaniem tego rodzaju błędnego koła między nauczycielami szkół zawodowych i instruktorami w miejscach pracy.

#### Ramka 4.5. Program Telkkä w Finlandii

Prowadzony w Finlandii program Telkkä umożliwia nauczycielom szkół zawodowych odbycie 2-miesięcznej praktyki zawodowej, w czasie której współpracują z instruktorami praktycznej nauki zawodu. Nauczyciele zyskują w ten sposób możliwość zaktualizowania swoich umiejętności zawodowych, a instruktorzy udoskonalenia swoich umiejętności pedagogicznych. Wśród korzyści wynikających z programu, nauczyciele wymieniają aktualizację wiedzy praktycznej (zapoznanie się z najnowszymi praktykami, wymaganiami i wykorzystywanymi urządzeniami), lepsze sieci i kontakty (które można wykorzystywać w celu organizowania wizyt studyjnych, zapraszania gości do wygłoszenia wykładów w czasie zajęć), a także większe zaufanie, motywację i szacunek ze strony uczniów. W czasie praktyki zawodowej nauczyciele i pracownicy mogą przedyskutować kwestie związane z praktykami zawodowymi oraz udoskonalaniem planów szkoleniowych i metod oceny. Przed rozpoczęciem praktyki nauczyciele biorą udział w seminarium, którego zadaniem jest wyjaśnienie celów. Po zakończeniu praktyki nauczyciele i pracownicy proszeni są o udzielenie informacji zwrotnej, która jest następnie systematyzowana i udostępniana szerszej społeczności. Biuro Informacji Gospodarczej w Finlandii uznało ten program za jeden z najlepszych sposobów rozwijania profesjonalizmu wśród nauczycieli.

Źródło: Cort, Härkönen, Volmari, 2004, Field S. i in., 2012, *A Skills beyond School Review of Denmark (Umiejętności poza szkołą. Dania)*

### Zalecenie. Rozwój oferty szkoleń z podstawowych umiejętności

Mimo że istnieje zapotrzebowanie na szkolenia z podstawowych umiejętności, wydaje się, że ich oferta jest stosunkowo niewielka. Szkolenia z podstawowych umiejętności nie są stałym elementem szkoleń lub oferty instytucji kształcenia i szkolenia zawodowego, nie są też prowadzone przez powiatowe urzędy pracy. W obu podregionach objętych studium przypadku działa kilka instytucji, które oferują kursy dla dorosłych na poziomie gimnazjum (poziom 2a według Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Kształcenia – ISCED). Szkolenia tego typu są jednak bardziej popularne wśród osób młodych, które miały problemy z ukończeniem szkoły, niż wśród starszych pracowników lub osób poszukujących pracy. Z tego badania, a także Przeglądu gospodarczego Polski OECD z 2016 r., wynika, że istnieje zapotrzebowanie na ukierunkowane działania w zakresie doskonalenia podstawowych umiejętności.

Mimo że badania nad podejmowanymi interwencjami w ramach polityki udoskonalania umiejętności czytania, pisanie i liczenia dla osób dorosłych uwidaczniają trudności związane z opracowaniem satysfakcjonujących programów, na podstawie doświadczeń pozostałych państw członkowskich OECD, można sformułować szereg najlepszych praktyk (Windisch H. C., 2015). Strategie rozpowszechniania takiej polityki, które koncentrują się jedynie na adresowaniu istniejących potrzeb, nie przyniosą dobrych efektów, biorąc pod uwagę fakt, że osoby dorosłe nie są często w stanie lub nie są chętne do identyfikowania własnych braków w podstawowych umiejętnościach. Strategie powinny w większym stopniu dążyć do zwiększania motywacji i świadomości na temat korzyści i możliwości rozwijania podstawowych umiejętności, docierając zarówno do samych uczniów, jak i ich pracodawców, rodzin i przyjaciół. Dodatkowo, powyższe badanie podkreśla, że nie ma podejścia „jednego dla wszystkich”, a programy powinny być dostosowane do specyficznych potrzeb poszczególnych uczniów. Przykładowo, istotne znaczenie może mieć sposób uczenia się. Niektórzy uczniowie mogą preferować tradycyjne zajęcia w klasie, inni mogą osiągać wyższe wyniki, korzystając z programów e-learningowych, programów przeznaczonych do realizacji w miejscu pracy, w domu lub w ramach społeczności lokalnej. W ramce poniżej przedstawiono przykłady programów podnoszenia umiejętności czytania, pisanie i liczenia wśród osób dorosłych, w których przyjęto różne sposoby podejścia.

#### Ramka 4.6. Przykłady różnego podejścia do podnoszenia umiejętności czytania, pisania i liczenia wśród osób dorosłych

**Metody uczenia się oparte na technologiach informacyjno-komunikacyjnych.** Metody uczenia się oparte na technologiach informacyjno-komunikacyjnych umożliwiają naukę niezależnie od harmonogramu zajęć w szkole i lokalizacji, mogą służyć uczniom, którzy mają negatywne doświadczenia z tradycyjnymi formami zajęć szkolnych lub nie mają do nich fizycznego dostępu. Ze względu na ograniczony dostęp do technologii informacyjnych lub ich znajomości, a także brak kontaktu społecznego metoda ta może nie być jednak właściwa dla wszystkich uczniów.

Przykładowo, Learndirect jest internetową siecią usług edukacyjnych i informacyjnych, która działa w Anglii, Walii i Irlandii Północnej. Sieć współpracuje z innymi uczelniami, prywatnymi dostawcami szkoleń, organizacjami działającymi na zasadach wolontariatu i organizacjami obywatelskimi, a także instytucjami szkolnictwa wyższego, tak aby umożliwić osobom dorosłym, bez wykształcenia średniego lub kwalifikacji zawodowych, zdobycie umiejętności i kwalifikacji, których potrzebują w celu znalezienia zatrudnienia lub uzyskania promocji w miejscu zatrudnienia (Broek, Buiskool, Hake 2010). Od 2000 r. Learndirect miała ponad 2,6 mln uczniów, a szczególne sukcesy odnosiła w docieraniu do osób nienależących do typowych grup osób uczących się (ECOTEC 2001).

**Realizacja programów w miejscu pracy.** Programy podnoszenia umiejętności czytania, pisania i liczenia w miejscu pracy mogą przynosić korzyści zarówno pracodawcom, jak i pracownikom, a także mogą angażować uczniów, którzy normalnie nie korzystają ze szkoleń lub programów ustawicznego kształcenia, w tym starszych pracowników.

Przykładowo, centrum edukacji osób dorosłych (VUC) w Jutlandii Południowej (Dania) ma dwie mobilne sale zajęć w odpowiednio przystosowanych samochodach ciężarowych, które mogą pomieścić każdorazowo 18 osób, a także sale zajęć w samochodach kempingowych, które mogą pomieścić mniejszą liczbę uczniów. Te mobilne sale zajęć umożliwiają VUC prowadzenie zajęć z programu edukacji podstawowej w miejscach pracy. Sale zajęć są w pełni wyposażone na potrzeby nauczania, a zajęcia odbywają się w ciągu dnia roboczego, tak że uczniowie mogą przechodzić bezpośrednio do i z pracy. VUC zauważyło, że połączenie zajęć z pracą zawodową motywuje uczniów, ponieważ obserwują, jak ich koledzy chodzą na zajęcia w ubraniach roboczych i rozmawiają o zajęciach w czasie przerwy obiadowej. Dla mniejszych firm, które nie są w stanie „zwolnić” dużej liczby pracowników na zajęcia, VUC przygotowało zajęcia dla kilku firm jednocześnie, które są łatwo dostępne dla wszystkich uczestników.

**Rodzinne programy alfabetyzacji.** Uwzględniając silną międzypokoleniową zależność między umiejętnościami czytania i pisania rodziców i ich dzieci, rodzinne programy alfabetyzacji angażują dorosłych w roli rodziców oraz samodzielnych uczniów.

Przykładowo, rodzinny projekt alfabetyzacji w Hamburgu od 2004 r. oferuje międzypokoleniowe programy alfabetyzacji dla dzieci i rodziców z grup społecznych w najtrudniejszej sytuacji i grup migrantów. Program ten ma pozytywny wpływ zarówno na rodziców, jak i dzieci (silniejsze więzy rodzinne i wyższe umiejętności czytania i pisania), a także na nauczycieli przedszkolnych i szkolnych, którzy uzyskali możliwość podwyższenia umiejętności w zakresie nauczania międzykulturowego. Z programu korzysta rocznie ok. 1 000 dorosłych i 1 000 dzieci, a w ramach projektu w wielu szkołach w Hamburgu stworzono sale alfabetyzacji rodzin służące jako miejsce spotkań dla rodziców.

*Źródło: Windisch H.C., „Adults with low literacy and numeracy skills: A literature review on policy intervention” (Osoby dorosłe o niskich umiejętnościach czytania, pisania i liczenia. Przegląd literatury dotyczącej interwencji podejmowanych w ramach polityk); Broek S. D., Buiskool B. J., Hake B., 2010, Impact of ongoing reforms in education and training on the adult learning sector (2nd phase): Final Report (Wpływ trwających reform systemu edukacji i szkolenia na sektor kształcenia osób dorosłych (faza 2): raport końcowy); Eurydice, 2011, Adults in Formal Education: Policies and Practices (Osoby dorosłe w formalnym systemie edukacji. Polityki i praktyka); Tamkin P., Hillage J., Dewson S., Sinclair A., 2003, New Learners, New Learning a strategic evaluation of Ufi (Nowi uczniowie, nowy sposób uczenia się, ocena strategiczna Ufi), Program UE „Uczenie się przez całe życie” (bez daty), Potrzeby w zakresie czytania i pisania w celach zawodowych w Europie. Dokumentacja: fakty, informacje i przykłady, UNESCO, 2014, Family Literacy Project (FLY) (Projekt poprawy umiejętności czytania i pisania dla rodzin)*

Co więcej, szkolenia i kursy zawodowe koncentrują się przede wszystkim na rozwijaniu umiejętności technicznych, w mniejszym stopniu zaawansowanych umiejętności ogólnych, jak współpraca, komunikacja, praca w zespole, kreatywność i innowacyjność, chociaż wszystkie z nich są istotne z punktu widzenia pracodawców, a w niektórych przypadkach znacznie ważniejsze niż umiejętności czysto techniczne. Z tego względu programy szkoleniowe oferowane zarówno przez powiatowe urzędy pracy, jak i instytucje szkolenia i kształcenia zawodowego, powinny w większym stopniu dotyczyć rozwijania tego rodzaju umiejętności. W wielu przypadkach wymaga to zmiany w sposobie organizowania tych kursów (w czasie kursów należy kłaść większy nacisk na współpracę w zespole i komunikację).

## UKIERUNKOWANIE POLITYK PUBLICZNYCH NA SEKTORY GOSPODARKI LOKALNEJ I INWESTOWANIE W WYSOKIEJ JAKOŚCI MIEJSCA PRACY

**Zalecenie. Koncentracja na poprawie wykorzystywania umiejętności i organizacji pracy**

Mimo że bardzo dużo uwagi poświęca się znaczeniu tworzenia nowych miejsc pracy, ważne jest także rozważenie rodzaju i jakości dostępnych miejsc pracy na szczeblu lokalnym. Co więcej, same inwestycje w podaż umiejętności nie są wystarczające, aby stymulować tworzenie nowych miejsc pracy i podnoszenie produktywności we wszystkich gospodarkach

lokalnych. Pod uwagę należy wziąć także stopień, w jakim lokalni pracodawcy zgłaszają popyt i wykorzystują umiejętności. Niski popyt na umiejętności wśród pracodawców może oznaczać, że umiejętności pracowników nie są w pełni wykorzystywane i pracownicy nie są zachęceni do ich podnoszenia, wiedząc, że umiejętności takie nie będą przydatne na dostępnych miejscach pracy w gospodarce lokalnej (OECD 2014d).

Badania sugerują także, że sposób wykorzystywania umiejętności w miejscu pracy jest związany z potencjałem innowacyjnym. Kraje o większej liczbie miejsc pracy z dyskrejonanym systemem uczenia się (wysoki poziom niezależności w pracy w połączeniu z wysokim poziomem uczenia się, rozwiązywania problemów i złożoności zadań) charakteryzują się wyższym poziomem innowacyjności niż kraje o bardziej „taylorystycznych” (niski poziom autonomii i niski poziom uczenia się i rozwiązywania problemów) lub „prostych” formach organizacji pracy. Badania prowadzone przez OECD sugerują, że wąskie gardło w zwiększaniu zdolności innowacyjnych firm europejskich może stanowić nie niski poziom wydatków na badania i rozwój, lecz raczej powszechne występowanie środowiska pracy, które nie tworzy podatnego gruntu do innowacji (OECD, 2010).

Z ostatnich raportów OECD dotyczących jakości stanowisk pracy wynika, że w 2014 r. Polska zajmowała 10. miejsce wśród państw członkowskich OECD, biorąc pod uwagę trzy podstawowe wskaźniki: jakość wyników, stabilność rynku pracy i jakość środowiska pracy (OECD, 2016a). Co więcej, jak mowa powyżej, między regionami istnieją istotne różnice pod względem popytu na umiejętności, ale podejmowanych jest niewiele działań w celu udoskonalenia wykorzystania umiejętności. Badania nad organizacją pracy w UE pokazują w końcu, że chociaż poziom dyskrejonanego uczenia się jest w Polsce nieco wyższy niż średnie UE, zdecydowanie odbiega od poziomu w najbardziej innowacyjnych krajach świata, Polska wyróżnia się natomiast wyższym poziomem „prostej organizacji pracy”, niż przeciętnie w 28 państwach członkowskich UE (Lorenz, 2015). Za jedną z przyczyn mniejszej atrakcyjności szkolnictwa zawodowego uznano także brak miejsc pracy wysokiej jakości (lub nawet formalnych miejsc pracy) dla absolwentów szkół zawodowych. Wszystkie te wnioski wzięte razem sugerują potrzebę większej koncentracji na wykorzystywaniu umiejętności i organizacji pracy we współpracy z polskimi pracodawcami.

Mimo że Polska zajmuje wysokie miejsce pod względem wspierania umiejętności przedsiębiorczości według panelu tworzenia miejsc pracy na szczeblu lokalnym, wsparcie to powinno koncentrować się na wspieraniu „twardych” umiejętności przedsiębiorców, które są niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej. Z dostępnych danych wynika, że perspektywy przedsiębiorstw w zakresie produktywności i rozwoju w dużym stopniu zależą od jakości zarządzania, organizacji pracy i wykorzystywania umiejętności. Wiele polskich przedsiębiorstw, w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa, może korzystać z doskonalenia i inwestycji w rozwój w ramach tych trzech umiejętności zarządzania.

Rozwojowi umiejętności służą nowe instrumenty: Krajowy Fundusz Szkoleniowy zarządzany przez powiatowe urzędy pracy, a także Europejski Fundusz Społeczny, który w bieżącej perspektywie (2014–2020) będzie ukierunkowany w większym stopniu na popyt na umiejętności. Oba instrumenty należy wykorzystywać w celu poprawy sposobu wykorzystania umiejętności i organizacji pracy. Nowe przedsiębiorstwa, które chciałyby uzyskać pomoc finansową na rozwój umiejętności, mogą być zobowiązane do przygotowania planu doskonalenia umiejętności i organizacji pracy przy wsparciu wymaganych usług doradczych. Plan może być oparty na analizie potrzeb i sytuacji przedsiębiorstwa, a rozwój umiejętności, który ma być objęty wsparciem, powinien być bezpośrednio z nim powiązany. Wsparcia w zakresie organizacji pracy i wykorzystania umiejętności mogą także udzielać inne przedsiębiorstwa i organizacje przedsiębiorców. Może to wymagać bliskiej współpracy z głównymi organizacjami pracodawców w Polsce. W ramce poniżej omówiono te dwa podejścia do poprawy sposobu wykorzystania umiejętności: jedno koncentruje się na organizacji pracy w Finlandii, drugie jest z kolei podejściem sektorowym wykorzystywanym w Australii.

#### **Ramka 4.7. Fiński program innowacji w miejscu pracy Liideri – Przedsiębiorczość, produktywność i zadowolenie z pracy. Nowy Krajowy Program w Finlandii**

Tekes, fińska agencja finansująca innowacje, realizuje kilka programów wspierających innowacje, w tym program „Liideri – Przedsiębiorczość, produktywność i zadowolenie z pracy”. W odróżnieniu od tradycyjnych programów w zakresie innowacyjności program ten koncentruje się na rozwoju miejsca pracy, w szczególności rozwoju praktyk zarządzania i form pracy, które promują aktywne wykorzystanie umiejętności i kompetencji pracowników. Liideri jest ostatnim z serii realizowanych w Finlandii od 1993 r. programów w zakresie innowacyjności w miejscu pracy, które są finansowane ze środków publicznych. Początkowo za koordynację tych programów było odpowiedzialne Ministerstwo Pracy, a od 2008 r. zajmuje się tym Tekes (Fińska Agencja Finansowania Technologii i Innowacyjności). Zmiana jednostki koordynującej była elementem nowej krajowej strategii innowacyjności, która koncentruje się na innowacjach stymulowanych popytem i zapotrzebowaniem użytkowników oraz na innowacjach niezwiązanych z technologią.

W ramach projektu Liideri wyróżnia się trzy obszary tematyczne: odnowienie zarządzania, zaangażowanie pracowników w odnawianie produktów, usług i ich produkcji, nowe formy organizacji pracy i wykonywania pracy. Wywołaniu zmian w powyższych obszarach służy szereg instrumentów, w tym projekty rozwoju organizacji pracy, zintegrowane projekty badań i rozwoju, finansowanie badań, a także upowszechnianie wyników i zasad pracy (przez strony internetowe, media społecznościowe, studium przypadku, warsztaty, sieci eksperckie, itd.).

#### **Krajowe projekty ekosystemów umiejętności w Australii**

Krajowe projekty ekosystemów umiejętności zostały zapoczątkowane w Australii w 2003 r. Podejście oparte na ekosystemie umiejętności koncentruje się nie tylko na sposobie rozwijania umiejętności, lecz także ich wykorzystania. W tym kontekście zauważalne niedobory umiejętności można przypisać w równym stopniu trudnościom związanym z organizacją pracy i rotacją, co podaży absolwentów szkół i instytucji szkoleniowych. Projekty dotyczyły takich obszarów, jak związki systemu kształcenia i szkolenia zawodowego z agencjami badawczymi w celu promowania innowacji, promocja nowych technologii, zachęty w miejscu pracy do rozwijania umiejętności, rozwijanie umiejętności w celu wspierania rozwoju klastra przemysłowego, projektowanie stanowisk pracy i ścieżek kariery. Projekty były ambitne i ukierunkowane na osiągnięcie strukturalnych zmian w długim okresie.

Mimo że od tamtego czasu zaprzestano realizacji projektów krajowych, odegrały one istotną rolę w określonych sektorach gospodarki i w dalszym ciągu stanowią inspirację do podejmowania kolejnych inicjatyw związanych z umiejętnościami. W szczególności sektor mleczarski w stanie Wiktoria wykorzystał metodologię ekosystemów umiejętności w celu zaspokojenia popytu na wysokie umiejętności i w dalszym ciągu z powodzeniem wykorzystuje ten proces. Zmiana w rynkowej strategii produktowej, polegająca na przejściu od zaopatrywania tradycyjnych rynków opartych na produktach do rynków wartości dodanej ze wszystkimi tego konsekwencjami (np. bardziej dokładną specyfikacją produktów, wprowadzeniem nowych technologii, rozwojem uczestniczących miejsc pracy, większą kontrolą regulacyjną, a także większym poziomem oczekiwań klientów), była podstawowym motorem rozwoju zorganizowanego, stymulowanego przez gospodarkę ekosystemu umiejętności w celu przyspieszenia rozwoju wysokich umiejętności.

Źródło: Tekes, 2014, *Liideri – Business, Productivity and Joy at Work; a new Finnish National Programme (Liideri – Przedsiębiorczość, produktywność i zadowolenie z pracy. Nowy Krajowy Program w Finlandii)*, <http://www.workplaceinnovation.org/nl/kennis/kennisbank/liideri---business--productivity-and-joy-at-work--a-new-finnish-national-programme/1235>; Eddington N., Tone P., *Skills Formation Strategies in Queensland: A Skills Shortage? (Strategie rozwijania umiejętności w stanie Queensland: deficyt umiejętności?)*, Program Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia OECD (LEED). Dokumenty robocze, nr 2012/07, OECD Publishing, Paryż 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9b9mjd4xr-en>

#### **Zalecenie. Promowanie rozwoju gospodarczego sprzyjającemu powszechnej integracji społecznej i tworzeniu miejsc pracy wysokiej jakości, w tym przez bardziej strategiczne wykorzystanie zamówień publicznych**

W procesie pozyskiwania inwestorów, polityki publiczne powinny w większym stopniu koncentrować się na wspieraniu inwestycji, w ramach których powstaje duża liczba miejsc pracy *wysokiej jakości*, a nie jakichkolwiek miejsc pracy. Pozyskanie nowych inwestorów tworzących dużą liczbę stabilnych miejsc pracy wymaga koncentracji na tej grupie podmiotów gospodarczych, a także inwestycji w wysoką jakość wstępnego i ciągłego kształcenia oraz szkolenia zawodowego. Ścisła współpraca między sektorem edukacji i szkoleń może przyczynić się nie tylko do zapewnienia rozwoju umiejętności poszukiwanych przez pracodawców, lecz także sprzyjać tworzeniu partnerstw promujących innowacje w ramach skoordynowanych projektów badawczo-rozwojowych. Doświadczenia obu regionów objętych studium przypadku pokazują, że pewne inwestycje strategiczne, przy mądrym wsparciu władz lokalnych, mogą przyciągać kolejne inwestycje i przyczynić się do dalszego rozwoju lokalnych przedsiębiorstw i klastrów. W ramce poniżej przedstawiono dwa przykłady podejścia lokalnego do wzmacniania określonych sektorów i podnoszenia jakości miejsc pracy.



#### Ramka 4.8. Sektory, umiejętności i miejsca pracy wysokiej jakości

**Rozwój nowego rodzaju turystyki w Blackpool, Wielka Brytania.** Będąc przez długi czas kurortem nadmorskim nastawionym na dużą liczbę turystów, ale z mniejszym budżetem, Blackpool intensywnie pracuje nad podniesieniem swojej rangi i przyciągnięciem bogatszych klientów przez przygotowanie „oferty” z wyższej półki. Miasto rozwija swoje największe atrakcje (np. Madame Tussauds, Nikolodean, Merlin), inwestując znaczące środki w infrastrukturę (tramwaje, rowery, zakup wieży Blackpool dla publiczności, nową salę koncertową, odnowiony front). Uznaje się, że same inwestycje kapitałowe i infrastrukturalne będą niewystarczające, aby zrealizować wizję miasta. Równoległe do nich konieczne jest inwestowanie w umiejętności, w szczególności w zakresie obsługi klientów. Oznacza to inwestycje w określone umiejętności (np. kursy prowadzone przez lokalną uczelnię dla sektora turystycznego), a także bardziej nieformalne uczenie się i dzielenie wiedzą.

Szczególny nacisk położono na podnoszenie aspiracji pracowników w sektorze usług, tak, aby prezentowali lepszy wizerunek miasta i jednocześnie byli bardziej przywiązani zarówno do Blackpool, swoich pracodawców, jak i osobistych perspektyw kariery zawodowej. Dobrym przykładem takiej inicjatywy jest projekt „Witamy w Blackpool” finansowany początkowo przez Lokalną Inicjatywę Rozwoju Gospodarczego (Local Enterprise Growth Initiative – LEGI), która została zapoczątkowana przez poprzedni rząd Wielkiej Brytanii. Projekt ten zakłada zwiększanie świadomości społeczności lokalnej (w szczególności osób zatrudnionych w sektorze hotelarskim, rekreacyjnym, turystycznym, transportowym i handlu detalicznego, lecz także lokalnych mieszkańców) na temat historii Blackpool, bieżących wydarzeń i planów na przyszłość. Podczas kursów uczestnicy dowiadują się więcej na temat atrakcji i usług dostępnych w Blackpool. Według pracodawców, w trakcie krótkiego kursu pracownicy osiągają wysokie umiejętności w zakresie obsługi klientów, co z kolei robi wrażenie na gościach oraz przyczynia się do nieformalnej wymiany pozytywnych rekomendacji i ponownego przyjazdu do Blackpool. Inicjatywa ta pokazała, że taksówkarze, osoby zatrudnione w turystyce i lokalni mieszkańcy mogą być wspaniałymi ambasadorami Blackpool. Według doniesień ponad 3 000 osób (ze wszystkich grup wiekowych) wzięło udział w kursie w ciągu dwóch lat, a beneficjentami było ponad 250 organizacji. Inicjatywy takie są przydatne w zwiększaniu retencji pracowników w lokalnych firmach, które tradycyjnie odznacza wysoki wskaźnik rotacji pracowników wynikający z sezonowości zatrudnienia w branży turystycznej w tym mieście. Wysoka rotacja pracowników stanowi dla niektórych firm problem ze względu na konieczność ponoszenia kosztów szkoleń i podnoszenia umiejętności pracowników. Większa retencja pracowników umożliwia lokalnym przedsiębiorstwom, jak Sandcastle Water Park, rozpoczęcie pracy z poszczególnymi pracownikami nad ich osobistymi planami rozwoju.

**Współpraca z sektorem handlu detalicznego w gminie Breda w Holandii.** Ważnym sektorem gospodarki lokalnej gminy Breda w Holandii jest handel detaliczny. W sektorze działa 2 200 okolicznych podmiotów i ma on obecnie stosunkowo stabilny charakter. Mając na uwadze starzenie się społeczeństwa, oczekuje się, że znalezienie pracowników na wolne miejsca pracy może być w przyszłości trudniejsze. Uznaje się także, że dodatkowych działań wymaga podniesienie jakości zatrudnienia w sektorze oraz produktywności i konkurencyjności lokalnych przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Szereg organizacji, w tym Krajowa Rada Handlu Detalicznego, Platforma Handlu Detalicznego Breda, Stowarzyszenie Przedsiębiorców w centrum Bredy, Izba Handlowa i Werkplein Breda (służby ułatwiające ludziom dostęp do miejsc pracy, stanowiące połączenie publicznych służb zatrudnienia i gminnego oddziału pomocy społecznej), podjęły inicjatywę utworzenia jednostki dedykowanej sektorowi handlu detalicznego (Servicepunt Detailhandel). Cele tej jednostki służb są potrójne:

- **Poprawa napływu i odpływu pracowników i lepsze zarządzanie przepływami na rynku pracy w sektorze:** przykładowo, zmniejszając różnice między popytem na pracę i podażą pracy przez inwestowanie w umiejętności.
- **Szkolenie pracowników:** wdrażanie zewnętrznych usług informacyjnych i doradczych, dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi dla MŚP, w celu udoskonalania organizacji pracy, zwiększania produktywności i jakości ofert pracy na rynku lokalnym.
- **Poprawa wizerunku sektora:** stymulowanie i organizowanie specjalnych kampanii promujących zatrudnienie w sektorze handlu detalicznego, zwiększanie satysfakcji klientów.

Siłą sektora usługowego jest podejście oparte na popycie i osobistych relacjach z lokalnymi przedsiębiorstwami handlu detalicznego. Jeżeli konieczne jest podjęcie działań, następuje to natychmiast w formie osobistych wizyt w firmach oraz wizyt u członków i udziału w spotkaniach stowarzyszenia sprzedawców detalicznych. Krajowa Rada Handlu Detalicznego przeprowadza także szkolenia dla lokalnych trenerów zawodowych (przygotowujących społeczność lokalną do podjęcia zatrudnienia).

- Na początku 2010 r. podobny punkt usługowy utworzono w sektorze opieki zdrowotnej i społecznej, przy czym planowano także utworzenie kolejnego dla pracowników technicznych. Zdaniem jednego z przedstawicieli biznesu dzięki takiej współpracy udało się osiągnąć duży postęp w krótkim czasie.

*Źródło: Dorenbos R., Froy F., Building flexibility and accountability into local employment services: Country report for the Netherlands (Budowanie elastyczności i odpowiedzialności w lokalnych służbach zatrudnienia: sprawozdanie krajowe o sytuacji w Holandii), Program Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia OECD (LEED); Dokumenty robocze, nr 2011/13, OECD Publishing, Paryż, 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3mktqnn34-en>; Froy F., Giguère S., Meghnagi M., Skills for competitiveness: A synthesis report (Umiejętności dla konkurencyjności: raport podsumowujący), Program Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia OECD (LEED); Dokumenty robocze, nr 2012/09, OECD Publishing, Paryż, 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/5k98xwskmvr6-e>*

Innym niewykorzystanym środkiem polityk publicznych są wydatki bezpośrednie sektora publicznego. Władze publiczne, lokalne, regionalne i krajowe, powinny częściej wykorzystywać procedurę udzielania zamówień publicznych i inwestować w celu promowania tworzenia nowych miejsc pracy, a także tworzenia możliwości zatrudnienia i/lub szkoleń dla osób bezrobotnych i pozostałych grup społecznych w trudnej sytuacji. Wymaga to zwrócenia większej uwagi na społeczny aspekt procedury udzielania zamówień publicznych, a także silnego wsparcia takiego podejścia przez władze na szczeblu krajowym i regionalnym. Regulacje krajowe i UE mogą dostarczać określonych możliwości, w jaki sposób

projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych UE można strategicznie wykorzystywać w celu wspierania takiego rodzaju pomocy publicznej równoległe do innych celów.

#### **Ramka 4.9. Wykorzystywanie zamówień publicznych na potrzeby wspierania integracji społecznej, miasto Most, Republika Czeska**

Miasto Most (region Ústí nad Labem) uzależniło przyznanie czterech zamówień publicznych na budowę mieszkań w dzielnicy Chanov (zamieszkiwanej przez osoby w trudnej sytuacji społecznej) oraz jednego zamówienia publicznego na świadczenie usług sprzątania od zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych, którzy mieli stanowić 10% wszystkich zatrudnionych. Zlecenia na usługi sprzątania udzielono firmie, która zatrudniła jedną osobę długotrwale bezrobotną. Także inni długotrwale bezrobotni dostali pracę na czas określony. Kandydatów zgłosiły lokalne organizacje typu non-profit spośród osób z niskim poziomem wykształcenia, umiejętności i doświadczenia zawodowego, które według pracowników wyższego szczebla zostały uznane za gotowe i chętne do nauki. Pięć spośród siedmiu zatrudnionych osób utrzymało swoje miejsca pracy po zakończeniu realizacji zamówienia, dwóm osobom zaproponowano umowy na czas nieokreślony. Nowo zatrudnieni pracownicy wykonywali techniczne prace przygotowawcze, prace wykończeniowe i pomocnicze.

Zastosowanie kryterium 10% w procedurach przetargowych nie stanowiło obciążenia dla oferentów ani nie zwiększało kosztów ponoszonych przez miasto. Przedsiębiorstwa rozważają nie tylko spełnienie obowiązkowego kryterium 10%, lecz także zatrudnienie innych długotrwale bezrobotnych. Miasto Most włączyło warunki udzielania zleceń publicznych do zintegrowanego planu rozwoju miasta i rozważa, w jaki sposób kryterium to można stosować także w przypadku innego rodzaju umów. Agencja ds. Włączenia Społecznego uwzględniła przykład miasta Most w podręczniku dla gmin, aby zachęcić je do przyjęcia podobnego podejścia.

Źródło: Agencja ds. Włączenia Społecznego, 2012, Przewodnik dla gmin, [www.socialni-zaclenovani.cz/prirucka](http://www.socialni-zaclenovani.cz/prirucka)

#### **Zalecenie. Zapewnienie dostępności odpowiedniego doradztwa i informacji na temat ścieżek kariery zarówno dla osób młodych, jak i dorosłych, w oparciu o ocenę lokalnego rynku pracy**

Większość uczestników badania uznało, że konieczne jest zwiększanie dostępu do doradztwa zawodowego i podnoszenie jego jakości. Dotyczy to doradztwa zawodowego dla osób młodych i osób dorosłych. W przypadku osób młodych szkoły zobowiązane są do zapewnienia doradztwa zawodowego. Przepisy prawne powinny jednak jednoznacznie określać minimalne wymagania dotyczące doradztwa zawodowego. Najlepsze wyniki uzyskuje się w przypadku istnienia specjalnej struktury (jednostki, grupy nauczycieli), która jest odpowiedzialna za świadczenie takich usług i zapewnienie wystarczających zasobów w tym celu (czasu i ludzi). Drugim istotnym aspektem są kompetencje osób zajmujących się doradztwem. Powinny być one odpowiednio przeszkolone i na bieżąco udoskonalać swoje umiejętności. Na poziomie regionalnym i lokalnych należy tworzyć różnorodne możliwości rozwoju umiejętności (np. w formie kursów szkoleniowych, sieci współpracy, kursów on-line). Należy także rozwijać standardy doradztwa zawodowego i materiały dodatkowe. Zadaniem tym może zajmować się Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej.

## **SPRZYJANIE INTEGRACJI SPOŁECZNEJ**

#### **Zalecenie. Podjęcie problemu braku usług publicznych służb zatrudnienia dla osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, w szczególności osób zaliczanych do trzeciego profilu**

W ramach ostatnich reform publicznych służb zatrudnienia wprowadzono system profilowania pomocy na podstawie zaklasyfikowania osób bezrobotnych do jednej z trzech grup: profilu pomocy I, profilu pomocy II lub profilu pomocy III. Bezrobotni zakwalifikowani do profilu pomocy III to osoby najbardziej oddalone od rynku pracy i/lub niegotowe do podjęcia zatrudnienia. Uznaje się, że urzędy pracy nie posiadają narzędzi lub środków, aby pomagać takim osobom, wobec czego podjęto decyzję o zleceniu działań aktywizujących takich bezrobotnych podmiotom zewnętrznym.

Wstępne wyniki wdrażania uwidaczniają jednak istotne wyzwania związane z organizacją obecnego systemu. Po pierwsze, wydaje się, że ośrodki pomocy społecznej, organizacje pozarządowe lub prywatni dostawcy nie są zainteresowani realizacją programów dla osób bezrobotnych zaklasyfikowanych do profilu pomocy III. Co więcej, w odróżnieniu od osób bezrobotnych, zaklasyfikowanych do profilu pomocy II, w przypadku których można stosować wiele różnych instrumentów, opcje dostępne dla bezrobotnych z profilu pomocy III są znacznie bardziej ograniczone. Niektórzy bezrobotni zaklasyfikowani do profilu pomocy III mogą korzystać z instrumentów przeznaczonych dla osób bezrobotnych z profilu pomocy II. System zarządzania wynikami kładzie nacisk na stymulowanie wyników w zakresie zatrudnienia, wyłączając

zachęty związane z dostarczaniem innego rodzaju usług wspierających (np. zarządzania sprawami, usługi w zakresie zdrowia psychicznego, doradztwa dla osób uzależnionych od narkotyków i alkoholu), których osoby bezrobotne mogą potrzebować przed podjęciem stałego zatrudnienia. Mówiąc ogólnie, prowadzi to do powstania głębokiej luki w poziomie i rodzaju usług dostępnych dla klientów publicznych służb zatrudnienia, które mogą być najbardziej potrzebne.

Do wypełnienia tej luki może przyczynić się szereg różnego rodzaju działań. Po pierwsze, pracownikom publicznych służb zatrudnienia można dać więcej swobody w przesuwaniu osób bezrobotnych między profilem pomocy III i II, jeżeli jest to możliwe. Wykorzystywane już zachęty w ramach zarządzania wynikami mogą służyć jako zabezpieczenie gwarantujące, że zmiana profilu będzie następowała wyłącznie w uzasadnionych przypadkach. Dodatkowo, może istnieć konieczność dokonania zmiany warunków umów na dostarczenie instrumentów dla osób bezrobotnych zaklasyfikowanych do profilu pomocy III, tak aby stały się one bardziej atrakcyjne dla szerszego grona potencjalnych dostawców. Ocenę wyników działań skierowanych do klientów z profilu pomocy III można także dostosować w taki sposób, aby wyeliminować wszelkie czynniki zniechęcające do „pomijania” niezbędnego wsparcia, np. doradztwa w zakresie zdrowia psychicznego, itd.

### **Zalecenie. Ułatwienie dostępu do usług opieki nad dziećmi, w szczególności w wieku do 3 lat**

W przeglądzie ekonomicznym dotyczącym Polski OECD zwróciło uwagę na niewystarczające zaangażowanie polityk publicznych w działania dotyczące systemu opieki nad dziećmi jako główną strukturalną słabość gospodarki (OECD, 2014e; OECD, 2016b). W dalszym ciągu istnieje głęboka przepaść między dostępem do usług opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat i opieki na dziećmi w wieku 3 lat lub starszych. Problem ten dotyczy w szczególności obszarów wiejskich, ale także większych miast, takich jak Poznań. Brak usług opieki nad dziećmi dostępnych po przystępnych cenach ogranicza szanse rodziców, w szczególności kobiet, na rynku pracy. Problem ten dotyczy w szczególności najmłodszych rodziców, słabo wykształconych lub jeszcze w trakcie nauki, których nie stać na skorzystanie z usług opieki nad dziećmi.

Rozwój usług opieki nad dziećmi powinien koncentrować się na lokalnych, elastycznych formach usług, np. całodziennych opiekunek. Nie wymaga to istotnych inwestycji, a zakres takich usług można szybko dostosować do bieżącego popytu. Z takich miejsc pracy mogą korzystać także osoby starsze borykające się z problemami na rynku pracy.

Rząd uznał znaczenie rozwoju przystępnych i wysokiej jakości usług opieki nad dziećmi w zwiększeniu liczby kobiet na rynku pracy, a także promowaniu godzenia życia rodzinnego z aktywnością zawodową. Dzięki podjęciu szeregu inicjatyw udało się istotnie poprawić sytuację w tym zakresie. Rząd zachęcał władze lokalne do rozwoju instytucji opieki nad dziećmi oraz podniósł dotacje finansowe dla placówek zajmujących się opieką nad dziećmi. Należy podejmować kolejne działania służące rozwijaniu infrastruktury opieki na dziećmi i zachęcaniu do wprowadzania bardziej elastycznych form zatrudnienia. Rząd powinien zachęcać pracodawców do stosowania praktyk przyjaznych rodzinom i dążyć do promowania firm, które przodują w tym zakresie. Należy zbadać możliwości stworzenia i powiązania ośrodków opieki nad dziećmi ze szkołami podstawowymi, tak aby oferować rodzicom ciągłość i kompleksowość usług. Edukacja i rozwój najmłodszych dzieci stanowi podstawowy czynnik warunkujący powodzenie rynku pracy w przyszłości, dlatego konieczne jest prowadzenie dalszych działań w celu rozwijania oferty usług opieki nad dziećmi.

## **BIBLIOGRAFIA**

Agencja ds. Włączenia Społecznego, 2012, Przewodnik dla gmin, [www.socialni-zaclenovani.cz/prirucka](http://www.socialni-zaclenovani.cz/prirucka)

Blien U. F. Hirschenauer P. thi Hong Van, „Classification of Regional Labour Markets for Purposes of Labour Market Policy” (Klasyfikacja regionalnych rynków pracy na potrzeby polityki rynku pracy), *Papers in Regional Science* 2010, vol. 9, nr 4, listopad

Broek S. D., Buiskool B. J., Hake B., *Impact of ongoing reforms in education and training on the adult learning sector (2nd phase): Final Report (Wpływ trwających reform systemu edukacji i szkolenia na sektor kształcenia osób dorosłych (faza 2): raport końcowy)*, Research voor Beleid 2010, <http://adultlearning-budapest2011.teamwork.fr/docs/Ongoing-Reforms-Adult-Learning-Final-Report.pdf>

Cort, Härkönen, Volmari, 2004, PROFF – Professionalisation of VET teachers for the future (PROFF – profesjonalizacja nauczycieli kształcenia i szkolenia zawodowego dla przyszłości), CEDEFOP, [http://www.cedefop.europa.eu/files/5156\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/files/5156_en.pdf)

- Dorenbos R., Froy F., Building flexibility and accountability into local employment services: Country report for the Netherlands (Budowanie elastyczności i odpowiedzialności w lokalnych służbach zatrudnienia: sprawozdanie krajowe o sytuacji w Holandii), Program Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia OECD (LEED). Dokumenty robocze, nr 2011/13, OECD Publishing, Paryż 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3mktqnn34-en>
- ECOTEC (2001), *Learndirect – A Comparative Study – A Final Report to the Department for Education and Employment*, ECOTEC, Birmingham (Learndirect – studium porównawcze - raport końcowy dla Departamentu Edukacji i Zatrudnienia, ECOTEC, Birmingham).
- Eddington N., Tone P., Skills Formation Strategies in Queensland: A Skills Shortage? (Strategie rozwijania umiejętności w stanie Queensland: deficyt umiejętności?, Program Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia OECD (LEED). Dokumenty robocze, nr 2012/07, OECD Publishing, Paryż 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9b9mjdj4xr-en>
- Program UE „Uczenie się przez całe życie” (bez daty), Potrzeby w zakresie czytania i pisania w celach zawodowych w Europie. Dokumentacja: fakty, informacje i przykłady, Projekt poprawy umiejętności czytania i pisania oraz zatrudnienia, Zukunftsbau GmbH, Berlin
- Komisja Europejska, Review of Performance Management in Public Employment Services (Przegląd wykorzystania zarządzania wynikami przez publiczne służby zatrudnienia), Bruksela 2013, autor: Alex Nunn.
- Komisja Europejska, Performance management in Public Employment Services (Zarządzanie wynikami a publiczne służby zatrudnienia), Bruksela 2012, autor: Alex Nunn
- Eurydice, Adults in Formal Education: Policies and Practices (Osoby dorosłe w formalnym systemie edukacji. Polityki publiczne i praktyka), Bruksela 2011, Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego, [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/128EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/128EN.pdf).
- Field S. i in., *A Skills beyond School Review of Denmark (Umiejętności poza szkołą. Dania)*, Przeglądy OECD kształcenia i szkolenia zawodowego, OECD Publishing, Paryż 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173668-en>.
- Froy F., Giguère S., Meghnagi M., Skills for competitiveness: A synthesis report (Umiejętności dla konkurencyjności: raport podsumowujący), Programie Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia OECD (LEED). Dokumenty robocze, nr 2012/09, OECD Publishing, Paryż 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/5k98xwskmvr6-e>
- Lorenz E., Work Organisation, Forms of Employee Learning and Labour Market Structure: Accounting for International Differences in Workplace Innovation (Formy uczenia się pracowników i struktura rynku pracy: identyfikowanie różnic w zakresie innowacyjności w miejscu pracy w skali międzynarodowej), *Journal of the Knowledge Economy 2015*, nr 6(2), str. 437–466
- OECD, 2016a, Job quality (Jakość miejsc pracy), *OECD Employment and Labour Market Statistics (Statystyki OECD zatrudnienia i rynku pracy)* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/e357cdbf-en>, (Dostęp w dniu 2 marca 2016 r.)
- OECD, *OECD Economic Surveys: Poland 2016 (Przeglądy ekonomiczne OECD: Polska 2016)*, OECD Publishing, Paryż 2016b, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-pol-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2016-en)
- OECD, *OECD Employment Outlook 2015 (Prognozy zatrudnienia OECD)*, OECD Publishing, Paryż, 2015, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en)
- OECD, Employment and Skills Strategies in the United States, OECD Reviews on Local Job Creation (Strategie zatrudnienia i umiejętności w Stanach Zjednoczonych. Przeglądy OECD tworzenia nowych miejsc pracy na poziomie lokalnym), OECD Publishing, Paryż, 2014a, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209398-en>
- OECD, Employment and Skills Strategies in Canada, OECD Reviews on Local Job Creation (Strategie zatrudnienia i umiejętności w Kanadzie. Przeglądy OECD tworzenia nowych miejsc pracy na poziomie lokalnym), OECD Publishing, Paryż, 2014b, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209374-en>

- OECD, *Skills beyond School: Synthesis Report (Umiejętności poza szkołą: raport podsumowujący)*, Przeglądy OECD kształcenia i szkolenia zawodowego, OECD Publishing, Paryż, 2014c, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en>
- OECD, *Job Creation and Local Economic Development (Tworzenie miejsc pracy i rozwój gospodarczy na poziomie lokalnym)*, OECD Publishing, Paryż, 2014d, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264215009-en>
- OECD, *OECD Economic Surveys: Poland, 2014 (Przeglądy ekonomiczne OECD: Polska 2014)*, OECD Publishing, Paryż, 2014e, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-pol-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en)
- OECD, *Innovative Workplaces: Making Better Use of Skills within Organisations (Innowacyjne miejsca pracy. Lepsze wykorzystywanie umiejętności w ramach organizacji)*, OECD Publishing, Paryż, 2010, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095687-en>
- Skinner G., Departament Innowacji, Przedsiębiorczości i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Rząd Nowej Funlandii i Labradoru, *Konferencja OECD*, październik 2012, [http://www.oecd.org/rural/krasnoyarsk/3%20Gillian%20Skinner\\_MR2\\_Skill%20Building\\_ENG.pdf](http://www.oecd.org/rural/krasnoyarsk/3%20Gillian%20Skinner_MR2_Skill%20Building_ENG.pdf)
- Tamkin P., Hillage J., Dewson S., Sinclair A., *New Learners, New Learning a strategic evaluation of Ufi (Nowi uczniowie, nowy sposób uczenia się, ocena strategiczna Ufi)*, DFES *Research Report* RR440, London, 2003, DfES
- Tekes, 2014, *Liideri – Business, Productivity and Joy at Work; a new Finnish National Programme (Liideri – Przedsiębiorczość, produktywność i zadowolenie z pracy. Nowy Krajowy Program w Finlandii)*, <http://www.workplaceinnovation.org/nl/kennis/kennisbank/liideri---business--productivity-and-joy-at-work--a-new-finnish-national-programme/1235>
- Rada Białego Domu, 2013, *Inicjatywa „Silne miasta, silne społeczności”*, Pierwszy raport roczny, kwiecień 2013, <http://www.huduser.org/portal/publications/pdf/huddoc.pdf>
- UNESCO, 2014, *Family Literacy Project (FLY) (Projekt poprawy umiejętności czytania i pisania dla rodzin)*, [www.unesco.org/uil/litbase/?menu=4&programme=67](http://www.unesco.org/uil/litbase/?menu=4&programme=67). (Dostęp w dniu 2 marca 2016 r.)
- Windisch H.C., *„Adults with low literacy and numeracy skills: A literature review on policy intervention” (Osoby dorosłe o niskich umiejętnościach czytania, pisania i liczenia. Przegląd literatury dotyczącej interwencji podejmowanych w ramach polityki”)*, *OECD Education Working Papers (Dokumenty robocze OECD. Edukacja)*, nr 123, OECD Publishing, Paryż 2015, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxnjdd3r5k-en>

# ZAŁĄCZNIK A.

## WYNIKI BADANIA PRZEPROWADZONEGO W POWIATOWYCH URZĘDACH PRACY

(n = 208)

### SEKCJA 1. WSPÓŁPRACA NA POZIOMIE LOKALNYM

1. Pomijając rady lokalne, proszę określić intensywność Pani/Pana współpracy z następującymi organizacjami na poziomie powiatu:

	Brak współpracy	Dzielenie się wyłącznie informacjami	Pewna koordynacja programów i usług dla klientów	Opracowywanie kompleksowych wspólnych programów/strategii
Regionalne lub lokalne agencje rozwoju gospodarczego	31,3	42,3	12,5	13,9
Władze lokalne	1,0	21,2	23,6	54,3
Szkoły zawodowe	7,7	63,5	13,0	15,9
Szkoły policealne (wyższe)	21,6	60,1	7,7	10,6
Państwowe Wyższe Szkoły Zawodowe	32,7	43,3	9,6	14,4
Prywatne lub publiczne instytucje szkoleniowe	7,2	23,1	42,8	26,9
Uniwersytety	29,3	43,3	11,1	16,3
Pracodawcy	0,5	13,5	25,5	60,6
Prywatne agencje zatrudnienia	13,5	41,8	24,0	20,7
Organizacje pozarządowe pracujące z grupami społecznymi w szczególnie trudnej sytuacji (imigrantami, osobami niepełnosprawnymi, mniejszościami etnicznymi, itd.)	22,1	38,0	20,2	19,7
Instytucje opieki społecznej i integracji społecznej (centra wsparcia społecznego, lokalne centra wsparcia rodziny, jednostki gospodarki społecznej)	3,4	13,5	25,5	57,7

### SEKCJA 2. WSPÓŁPRACA Z PRACODAWCAMI

2. Czy dostępne lokalnie szkolenia (np. oferowane przez publiczne służby zatrudnienia, szkoły policealne (wyższe i uniwersytety) spełniają potrzeby pracodawców/popyt na wykwalifikowanych pracowników (proszę wstawić znak „x” w odpowiednią kratkę)?

Nie podejmuje się żadnych działań w celu dostosowania szkoleń do potrzeb pracodawców lokalnych.	1,0
Podejmuje się pewne działania, ale pracodawcy zgłaszają istotne problemy związane z niedostosowaniem szkoleń do ich potrzeb.	3,4
Szkolenia są zasadniczo nastawione na potrzeby pracodawców, ale w dalszym ciągu można je udoskonalać.	67,3
Szkolenia są bardzo dobrze dostosowane do potrzeb pracodawców.	28,4

3. Jak często Pani/Pana biuro/organizacja prowadzi działania pomocowe we współpracy z pracodawcami (proszę wstawić znak „x” w odpowiednią kratkę)?

Nie kontaktujemy się z pracodawcami.	0,5
Rzadko kontaktujemy się z pracodawcami.	1,0
Kontaktujemy się z pracodawcami, ale komunikacja mogłaby być lepsza.	15,9
Regularnie i często kontaktujemy się z pracodawcami.	82,7

4. Kto zazwyczaj inicjuje kontakt między Pani/Pana urzędem pracy a pracodawcami (proszę wstawić znak „x” w odpowiednią kratkę)?

Lokalny urząd pracy inicjuje kontakt.	82,7
Pracodawca inicjuje kontakt.	17,3

5. Proszę wskazać, jakiego rodzaju działania podejmuje Pani/Pana biuro/organizacja w zakresie angażowania pracodawców (proszę wybrać wszystkie prawdziwe odpowiedzi poprzez wstawienie znaku „x” w odpowiednią kratkę):

Prowadzenie działań pomocowych w celu określenia dostępnych miejsc pracy.	89,4
Zatrudnianie lokalnych bezrobotnych na wolne miejsca pracy w regionie (wakaty).	98,1
Promowanie praktyk zawodowych i innego rodzaju staży zawodowych.	94,7
Zapewnianie jasnych ścieżek kariery, od szkoleń po oferty zatrudnienia na poziomie lokalnym.	79,3
Oferowanie szkoleń w celu podnoszenia umiejętności obecnych pracowników poszczególnych pracodawców.	82,2
Doradztwo dla pracodawców w zakresie lepszego zarządzania zasobami ludzkimi/zarządzania organizacją miejsca pracy.	31,2

### SEKCJA 3. DOCIERANIE DO GRUP SPOŁECZNYCH W NAJTRUDNIEJSZEJ SYTUACJI

6. Czy Pani/Pana biuro realizuje specjalne programy zatrudnienia spełniające potrzeby lokalnych grup społecznych w niekorzystnej sytuacji?

	Tak
Starsi pracownicy	96,6
Młodzież	98,1
Kobiety	84,6
Imigranci	6,7
Mniejszości etniczne	7,7
Długotrwale bezrobotni	97,6
Osoby niepełnosprawne	96,2
Pracownicy oddelegowani na inne stanowiska	57,7

### SEKCJA 4. DOSTOSOWYWANIE PROGRAMÓW DO POTRZEB REGIONALNYCH I LOKALNYCH

7. Jaki jest według Pani/Pana poziom elastyczności w zakresie zarządzania programami i usługami na poziomie lokalnym?

W skali od 1 do 4, proszę wpisać: 1 – w przypadku braku elastyczności (tj. ustalania w pełni na poziomie centralnym) i 4 – w przypadku dużej elastyczności (tj. na poziomie lokalnym istnieje całkowita dowolność w ustalaniu programów).

	Brak elastyczność	Ograniczona elastyczność	Pewna elastyczność	Duża elastyczność
Opracowanie programu i strategii	6,3	18,8	45,2	29,8
Zarządzanie budżetem	6,7	16,3	46,6	30,3
Zarządzanie wynikami	12,5	38,5	38,9	10,1
Wybór grup docelowych/kryteriów kwalifikowalności	13,5	30,3	37,0	19,2
Umowy o świadczenie usług/o świadczenie usług outsourcingowych	27,4	25,0	27,9	19,7

8. W ostatnim czasie wprowadzono nowe przepisy prawne dotyczące promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy. W jaki stopniu nowe regulacje zwiększyły Pani/Pana elastyczność w realizacji programów i usług?

	Nie zwiększyły	Minimalnie zwiększyły	W pewnym stopniu zwiększyły	Istotnie zwiększyły
Opracowanie programu i strategii	13,5	27,9	40,9	17,8
Zarządzanie budżetem	12,0	31,7	40,9	15,4
Zarządzanie wynikami	23,1	37,0	31,3	8,7
Wybór grup docelowych/kryteriów kwalifikowalności	17,8	36,5	31,3	14,4
Umowy o świadczenie usług/o świadczenie usług outsourcingowych	25,0	37,5	25,5	12,0

9. Jeżeli Pani/Pana biuro mogłoby mieć większą dowolność w realizowaniu programów i usług, w którym obszarze byłoby to najbardziej użyteczne?

	Nieużyteczne	Mało użyteczne	Użyteczne w pewnym stopniu	Bardzo użyteczne
Opracowanie programu i strategii	6,3	17,3	33,7	42,8
Zarządzanie budżetem	6,7	19,7	38,0	35,6
Zarządzanie wynikami	9,1	30,3	34,1	26,4
Wybór grup docelowych/kryteriów kwalifikowalności	8,2	18,3	35,6	38,0
Umowy o świadczenie usług/o świadczenie usług outsourcingowych	16,8	33,7	32,2	17,3

10. Czy według Pani/Pana organizacja posiada wystarczające zasoby finansowe i kapitał ludzki dla osiągnięcia wyznaczonych celów? Proszę uporządkować od 1 – niewystarczające do 4 – w pełni wystarczające.

	W ogóle niewystarczające	Częściowo wystarczające	Odpowiednie	W pełni wystarczające
Środki finansowe	15,9	26,4	40,4	17,3
Poziom zatrudnienia	25,0	32,7	33,2	9,1
Umiejętności pracowników	0,5	4,8	48,1	46,6
Znajomość rynku pracy wśród pracowników	0,5	4,8	48,1	46,6



## WYKAZ RYSUNKÓW

Rysunek 1.1	Stopa wzrostu PKB w państwach OECD i w Polsce w latach 2007–2014 . . . . .	12
Rysunek 2.1	Stopa bezrobocia zarejestrowanego w podregionach radomskim i poznańskim w porównaniu do stopy bezrobocia zarejestrowanego w Polsce w latach 2004–2014 . . . . .	23
Rysunek 2.2	Stopa bezrobocia zarejestrowanego wg powiatu w podregionie radomskim w 2014 r. . . . .	23
Rysunek 2.3	Struktura zatrudnienia wg sektorów gospodarki w podregionie radomskim i poznańskim w porównaniu do Polski w 2013 r. . . . .	24
Rysunek 2.4	Liczba osób w wieku ponad 13 lat z wykształceniem wyższym w podregionie radomskim i poznańskim w porównaniu do Polski w 2011 r. . . . .	25
Rysunek 2.5	Liczba uczniów w podregionach radomskim i poznańskim w latach 2004–2014 . . . . .	27
Rysunek 2.6	Zrozumienie relacji między podażą umiejętności i popytem . . . . .	27
Rysunek 2.7a	Podaż umiejętności i popyt. Rysunek dla podregionów w Polsce (2011 r.) . . . . .	28
Rysunek 2.7b	Podaż umiejętności i popyt. Mapa podregionów w Polsce (2011 r.) . . . . .	28
Rysunek 3.1	Przegląd wyników prac w panelu dotyczącego tworzenia lokalnych miejsc pracy . . . . .	30
Rysunek 3.2	Wyniki panelowe: lepsze dostosowanie polityk i programów do lokalnego rozwoju gospodarczego . . . . .	31
Rysunek 3.3	Wyniki badania OECD w powiatowych urzędach pracy na temat elastyczności lokalnej w PSZ, 2015 . . . . .	31
Rysunek 3.4	Wydatki na aktywne polityki rynku pracy (procent PKB), Polska 2005–2013 . . . . .	37
Rysunek 3.5	Liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych a liczba uczestników działań realizowanych w ramach polityki rynku pracy, Polska, 2005–2013 . . . . .	37
Rysunek 3.6	Liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych na jednego pracownika powiatowego urzędu pracy, Polska, 2000–2014 . . . . .	38
Rysunek 3.7	Ocena zasobów dostępnych dla powiatowych urzędów pracy, 2015 r. . . . .	39
Rysunek 3.8	Intensywność współpracy powiatowych urzędów pracy na szczeblu lokalnym, Polska, 2015 r. . . . .	43
Rysunek 3.9	Odsetek powiatowych urzędów pracy deklarujących, że określony rodzaj instytucji ma raczej duży lub duży wpływ na ich cele i działania, Polska, 2008 r. . . . .	44
Rysunek 3.10	Wyniki panelu: Tworzenie wartości dodanej poprzez rozwój umiejętności . . . . .	47
Rysunek 3.11	Udział w kształceniu i szkoleniach w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie wśród osób w wieku 25–64 lata, województwo mazowieckie i wielkopolskie w porównaniu z całym krajem, w latach 2001–2014 . . . . .	48
Rysunek 3.12	Wydatki na szkolenia jako procent wszystkich wydatków przeznaczonych na aktywne polityki rynku pracy w Polsce w latach 2006–2015 . . . . .	50
Rysunek 3.13	Odsetek osób bezrobotnych biorących udział w szkoleniach, Polska, 2004–2013 . . . . .	51
Rysunek 3.14	Wyniki panelowe: Ukierunkowanie polityki na lokalne sektory zatrudnienia i inwestycje w wysokiej jakości miejsca pracy . . . . .	59
Rysunek 3.15	Odsetek pracowników zatrudnionych na czasowe umowy o pracę, Polska w porównaniu z OECD, 2001–2014 . . . . .	64
Rysunek 3.16	Wyniki panelowe: Strategie uwzględniające włączenie społeczne . . . . .	66
Rysunek 3.17	Porównanie struktury grupy osób bezrobotnych biorących udział w programach szkoleń ze wszystkimi osobami bezrobotnymi według poziomu wykształcenia w Poznaniu i powiecie poznańskim, 2014 . . . . .	67
Rysunek 3.18	Porównanie struktury grupy osób bezrobotnych biorących udział w programach szkoleń ze wszystkimi osobami bezrobotnymi według grup wiekowych w Poznaniu i powiecie poznańskim, 2014 . . . . .	67
Rysunek 3.19	Liczba zarejestrowanych spółdzielni socjalnych, Polska, 2002–2014 . . . . .	69
Rysunek 3.20	Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat korzystających z usług opieki nad dziećmi, podregion radomski i poznański w porównaniu z całym krajem, 2003–2014 . . . . .	70
Rysunek 3.21	Odsetek młodych ludzi, którzy nie pracują, nie uczą się i nie szkolą, według wieku. Polska w porównaniu do Unii Europejskiej i OECD, 2014 r. . . . .	72

## WYKAZ TABEL

Tabela 1.1	Liczba uczniów (w wieku do 18 lat) wg rodzaju IVET w Polsce w 2014 r. . . . .	17
Tabela 2.1	Nakładanie się podaży umiejętności i popytu na nie z pozostałymi wskaźnikami lokalnymi . . . . .	29
Tabela 3.1	Średnia liczba ofert pracy według zawodu, Polska, 2014 r. . . . .	56
Tabela 3.2	Zakres, w jakim lokalnie dostępne szkolenia (np. za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia, szkoły policealne i szkoły wyższe) spełniają potrzeby pracodawców w zakresie wykwalifikowanych pracowników . . . . .	57
Tabela 3.3	Odsetek powiatowych urzędów pracy posiadających specjalne programy zatrudniania ukierunkowane na potrzeby lokalnych grup najbardziej narażonych, 2015 . . . . .	66
Tabela 3.4	Odsetek dzieci zapisanych do placówek wychowawczych, według regionów i podregionów w Polsce, 2013 r. . . . .	71

## WYKAZ RAMEK

Ramka 1	Podsumowanie metodologii projektu dotyczącego tworzenia nowych miejsc pracy na szczeblu lokalnym w ramach programu LEED-OECD . . . . .	7
Ramka 2	Panel dotyczący tworzenia nowych miejsc pracy na szczeblu lokalnym . . . . .	8
Ramka 1.1	Strategiczna perspektywa kształcenia i szkolenia zawodowego . . . . .	16
Ramka 2.1	Wyjaśnienie narzędzia diagnostycznego . . . . .	28
Ramka 3.1	Rady Rynku Pracy – doświadczenie i przyszłość . . . . .	36
Ramka 3.2	Przykłady podejścia do poprawy możliwości kształcenia i szkolenia zawodowego . . . . .	40
Ramka 3.3	Klaster Edukacji Zawodowej jako przykład mechanizmu wspierania współpracy między kształceniem i szkoleniem zawodowym a rynkiem pracy . . . . .	41
Ramka 3.4	Poznański Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości . . . . .	42
Ramka 3.5	Monitorowanie sytuacji absolwentów wszystkich szkół ponadgimnazjalnych i szkół wyższych w Poznaniu . . . . .	45
Ramka 3.6	Kwalifikacyjne kursy zawodowe w Centrum Kształcenia Praktycznego w Radomiu . . . . .	49
Ramka 3.7	Ochotnicze Hufce Pracy . . . . .	53
Ramka 3.8	„Czas zawodowców” . . . . .	54
Ramka 3.9	Spółdzielnia Poznanianka jako przykład promowania wartości społecznych przez fundusze publiczne . . . . .	66
Ramka 4.1	Zarządzanie produktywnością w innych krajach . . . . .	79
Ramka 4.2	Sposoby podejścia do budowania zdolności na szczeblu lokalnym . . . . .	80
Ramka 4.3	Sieć wywiadowni siły roboczej, Michigan, Stany Zjednoczone . . . . .	81
Ramka 4.4	Programowe Komitety Doradcze w Ontario, szkoły społeczne w Kanadzie . . . . .	83
Ramka 4.5	Program Telkkä w Finlandii . . . . .	84
Ramka 4.6	Przykłady różnego podejścia do podnoszenia umiejętności czytania, pisania i liczenia wśród osób dorosłych . . . . .	85
Ramka 4.7	Fiński program innowacji w miejscu pracy Liideri – Przedsiębiorczość, produktywność i zadowolenie z pracy. Nowy Krajowy Program w Finlandii . . . . .	87
Ramka 4.8	Sektory, umiejętności i miejsca pracy wysokiej jakości . . . . .	88
Ramka 4.9	Wykorzystywanie zamówień publicznych na potrzeby wspierania integracji społecznej, miasto Most, Republika Czeska . . . . .	89

Wydawca:

**Ministerstwo Rozwoju**

Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa

tel. (+48 22) 273 80 50

faks (+48 22) 273 89 19

[www.mr.gov.pl](http://www.mr.gov.pl)

[www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl)

ISBN 978-83-7610-599-4

Egzemplarz bezpłatny

