

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
DEPARTAMENT RYNKU PRACY

PRZEGLĄD PROJEKTÓW

zrealizowanych przez Departament Rynku Pracy

Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego

Rozwój Zasobów Ludzkich

2004 – 2006

Warszawa, październik 2008 r.

© by Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ISBN 978-83-60302-34-7

Łamanie i druk: ZWP MPiPS. Zam. 1346/08

Spis treści

Wprowadzenie

1	Rozbudowa i aktualizacja baz danych programu DORADCA 2000	7
2	Efekty wdrożenia nowych rozwiązań dotyczących pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy	13
3	Aktywność kobiet na rynku pracy.....	27
4	Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście programu „Pierwsza Praca”	39
5	Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej	69
6	Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne	87
7	Kompleksowa analiza świadczenia pomocy pracodawcom w doborze pracowników	101
8	Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych	123
9	Analiza efektywności funduszu szkoleniowego – instrumentu ustawowego wspierającego kształcenie ustawiczne	141
10	Programy szkoleń modułowych dla kadry publicznych służb zatrudnienia	153
11	Opracowanie i upowszechnienie krajowych standardów kwalifikacji zawodowych	173

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1

Struktura i zakres treści programów modułowych dla kadry publicznych służb zatrudnienia 188

Załącznik 2

Lista zawodów/specjalności, dla których opracowane zostały standardy kwalifikacji zawodowych w projekcie SPO RZL 199

Załącznik 3

Lista zawodów/specjalności dla których zostały opracowane standardy kwalifikacji zawodowych w projekcie Phare 2000 207

Załącznik 4

Wykaz Wykonawców zadań projektowych zleconych przez Departament Rynku Pracy w ramach projektów 208

Załącznik 5

Wykaz osób koordynujących realizację projektów w Departamencie Rynku Pracy 209

Wprowadzenie

Oddajemy w Państwa ręce „Przegląd projektów zrealizowanych przez Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006”. W publikacji zostały zaprezentowane efekty pracy zespołu pracowników Departamentu przy planowaniu, a następnie realizacji, projektów w ramach **Działania 1.1. „Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy” Priorytetu 1: „Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej”**.

W latach 2004–2008 Departament zrealizował 11 projektów, zaprezentowanych w niniejszej publikacji w następującej kolejności:

1. **Rozbudowa i aktualizacja baz danych programu DORADCA 2000**
2. **Efekty wdrożenia nowych rozwiązań dotyczących pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy**
3. **Aktywność kobiet na rynku pracy**
4. **Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście programu „Pierwsza Praca”**
5. **Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej**
6. **Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne**
7. **Kompleksowa analiza świadczenia pomocy pracodawcom w doborze pracowników**
8. **Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych**
9. **Analiza efektywności funduszu szkoleniowego – instrumentu ustawowego wspierającego szkolenie ustawiczne**
10. **Programy szkoleń modułowych dla kadry publicznych służb zatrudnienia**
11. **Opracowanie i upowszechnienie krajowych standardów kwalifikacji zawodowych**

„Przegląd....” stanowi kontynuację oddanej Czytelnikom w grudniu 2006 „Charakterystyki projektów realizowanych przez Departament Rynku Pracy w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006”, mającej na celu przybliżenie typów projektów, ich podstawowych, planowanych do osiągnięcia rezultatów, podejmowanych działań, itp. Przekazywany do rąk Czytelników „Przegląd....” stanowi podsumowanie prac Departamentu Rynku Pracy nad realizacją wyżej wymienionych projektów, wpisujących się w Działanie 1.1. Publikacja zawiera opis celu realizacji każdego z projektów, zakres zrealizowanych zadań w ramach projektu oraz wnioski i rekomendacje ekspertów, dotyczące kierunków postulowanych zmian.

Celem **Działania 1.1. „Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy”** było lepsze dostosowanie oferty usługowej instytucji rynku do rosnących potrzeb w zakresie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Wymagało to modernizacji istniejącej oferty programowej, kreowania nowych rozwiązań organizacyjnych i programowych, rozszerzenia zakresu stosowania aktywnych metod przeciwdziałania bezrobociu.

Celem podejmowanych działań stały się następujące obszary: podniesienie jakości działania służb zatrudnienia oraz instytucji rynku pracy, wzmocnienie instytucji doradztwa zawodowego i informacji zawodowej, rozwijanie szkolenia zawodowego osób bezrobotnych spójnego z systemem ustawicznej edukacji osób dorosłych, promowanie idei uczenia się przez całe życie wśród klientów urzędów pracy jak i osób poszukujących pracy.

Łączna wartość dofinansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego wyniosła ponad 20 milionów złotych. W wyniku realizacji 11 projektów Departamentu Rynku Pracy, w ramach wyżej wymienionego działania, powstały:

- badania, analizy, ekspertyzy dotyczące funkcjonowania Publicznych Służb Zatrudnienia oraz instrumentów rynku pracy,
- diagnoza sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy,
- narzędzia informatyczne wspierające działalność Publicznych Służb Zatrudnienia oraz bazy danych,
- programy szkoleniowe kierowane do kadry Publicznych Służb Zatrudnienia.

Niniejsza publikacja jest skrótową prezentacją dorobku projektów zrealizowanych w Departamencie Rynku Pracy. Pełne informacje o osiągniętych rezultatach, postulowanych kierunkach zmian organizacyjno-prawnych, rekomendacjach dostępne są na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej:

- <http://www.mpips.gov.pl>, zakładka: praca > programy,
- www.psz.praca.gov.pl, zakładka: publikacje oraz
- <http://www.standardyiskolenia.praca.gov.pl/>.

Hanna Świątkiewicz-Zych
Dyrektor Departamentu Rynku Pracy
MPiPS

ROZBUDOWA I AKTUALIZACJA BAZ DANYCH PROGRAMU „DORADCA 2000”

Cel realizacji projektu

Program „Doradca 2000” jest narzędziem wykorzystywanym w pracy doradców zawodowych Publicznych Służb Zatrudnienia. Pierwsza wersja programu została udostępniona doradcom zawodowym w 1998 r. W ciągu następnych czterech lat dokonano dwóch aktualizacji programu. Głównymi założeniami do stworzenia pierwszej wersji „Doradcy 2000” – programu komputerowego wspierającego pracę doradcy zawodowego – były:

- umożliwienie doradcom gromadzenie informacji o klientach korzystających z usług poradnictwa zawodowego,
- szybki dostęp dla doradcy zawodowego do informacji o zawodach i instytucjach edukacyjnych.

W tym zakresie program spełniał swe zadanie. Program w dotychczasowej wersji realizował ww. zadania w następujących modułach: Klient, Edukacja, Zawody, Nawigator.

Dotychczasowe wersje programu były typowymi programami jednostanowiskowymi, czyli przeznaczonymi do instalacji na pojedynczym komputerze doradcy zawodowego lub co najwyżej w lokalnej sieci komputerowej. W związku z tym jednym z minusów programu był ograniczony dla szerszego grona odbiorców dostęp do informacji zawodowej zawartej w programie. Z informacji tych można było korzystać tylko na komputerze, na którym zainstalowany był program lub na kilku komputerach w lokalnej sieci w jakimś budynku.

Innym problemem, związanym z aktualizacją tzw. lokalnej informacji zawodowej zawartej w programie, był długi czas wymiany oraz łączenie cząstkowych baz danych programu aktualizowanych przez doradców zawodowych z wojewódzkich urzędów pracy. Lokalne informacje zawodowe dotyczące zawodów i instytucji edukacyjnych są gromadzone przez doradców zawodowych z centrów informacji i planowania kariery wojewódzkich urzędów pracy.

W ostatnich latach nastąpił także zauważalny wzrost zainteresowań usługami poradnictwa zawodowego, a co za tym idzie szeroko rozumianą informacją zawodową. Zaczęły powstawać nowe instytucje, które realizują usługi poradnictwa zawodowego. Departament Rynku Pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej otrzymywał liczne sygnały dotyczące potrzeby udostępniania danych zawartych w programie szerszemu gronu użytkowników.

Dotychczasowa struktura programu „Doradca 2000” i jego funkcje były więc niewystarczające w stosunku do coraz większych potrzeb w zakresie zdobywania, aktualizowania i wymiany informacji zawodowych.

Departament Rynku Pracy wychodząc naprzeciw potrzebom szerokiego dostępu do informacji zawodowej, postanowił rozpocząć prace nad nową wersją programu „Doradca 2000” w ramach projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Zakres zadań zrealizowanych w ramach projektu

W celu osiągnięcia zamierzonych celów zaplanowano przeprowadzenie następujących prac:

1. Opracowanie dokumentacji przetargowej. Działanie to obejmowało przygotowanie zakresu wymagań dla planowanej nowej wersji programu. W założeniach do programu przyjęto jako podstawowe założenie, że optymalnym medium, które pozwala na szybkie i szerokie udostępnienie informacji zawodowych jest sieć Internet. Z tego też względu bazy danych nowej wersji programu „Doradca 2000” zostały, w głównej mierze, oparte na rozwiązaniach internetowych. Przygotowaną dokumentację przetargową, w tym opis przedmiotu zamówienia powierzono ocenie eksperta, w celu uniknięcia ewentualnych braków w merytorycznych założeniach do realizacji programu.

2. Wybór wykonawcy. Wyłonienie wykonawcy odbyło się zgodnie z ustawą prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.) Postępowanie przetargowe przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. Przetarg odbywał się dwukrotnie. Pierwsze postępowanie zostało unieważnione ze względów formalnych – potencjalni wykonawcy nie złożyli wszystkich wymaganych dokumentów i oświadczeń. Z uwagi na konieczność realizacji projektu postępowanie przeprowadzono drugi raz, co oczywiście spowodowało opóźnienia w realizacji projektu i zmiany w harmonogramie.

3. Wykonanie programu. Wyłoniona w drodze przetargu firma miała za zadanie, przygotowanie założeń technicznych, stworzenie nowej wersji programu „Doradca 2000”, instalację oprogramowania na serwerze Ministerstwa oraz przygotowanie płyt instalacyjnych.

4. Przeszkolenie przyszłych użytkowników programu. Dodatkowym zadaniem przewidzianym dla wykonawcy nowej wersji programu było także przeszkolenie około 180 doradców zawodowych z urzędów pracy.

5. Ocena programu. Ostatnim zadaniem w ramach projektu było przeprowadzenie oceny nowej wersji programu. Pierwszą oceną jakiej został poddany program było jego testowanie w czterech Centrach Informacji i Planowania Kariery Zawodowej Wojewódzkich Urzędów Pracy w Gdańsku, Olsztynie, Toruniu i w Warszawie. Kolejnym elementem oceny było przeprowadzenie ankiety nt. programu wśród osób, które korzystają z usług doradców zawodowych w powiatowych urzędach pracy i opisanie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

Odbiorcy produktów wypracowanych w ramach projektu

Bezpośrednimi odbiorcami zgodnie z założeniami projektu są Departament Rynku Pracy oraz doradcy zawodowi Publicznych Służb Zatrudnienia. Zarejestrowani w bazie centralnej doradcy zawodowi będą mogli posiadać uprawnienia dwojakiego rodzaju:

Doradca wojewódzki – jest to uprawnienie pozwalające na modyfikację danych w ramach tzw. lokalnej informacji zawodowej. Dane te są zawarte w module Edukacja i Zawody. Doradca posiadający takie uprawnienia będzie mógł wprowadzać informacje o tym jak kształtują się wynagrodzenia w poszczególnych zawodach w danym województwie, ile osób poszukiwało pracy i ile było ofert pracy w zawodzie. Będzie mógł także wprowadzać informacje o różnych instytucjach kształcących, które znajdują się na terenie województwa, a także dane na temat innych instytucji związanych z poszczególnymi zawodami.

Doradca lokalny – jest to uprawnienie pozwalające na dodawanie i edycję danych w module Klient na temat osób, które korzystają z usług poradnictwa zawodowego w danej jednostce Publicznych Służb Zatrudnienia.

Ponieważ nowa wersja programu „Doradca 2000” jest w dużej mierze aplikacją internetową, z baz danych programu będą mogli także korzystać odbiorcy pośredni. Będą to wszystkie osoby zainteresowane pozyskaniem informacji zawodowych niezbędnych do realizacji procesu doradczego. Wśród nich będą doradcy zawodowi i ich klienci z Ochotniczych Hufców Pracy, Biur Karier, Poradni Psychologiczno-Pedagogicznych, Szkolnych Ośrodków Kariery.

Wnioski i rekomendacje

Najważniejszym zakładanym rezultatem projektu było stworzenie nowej wersji programu „Doradca 2000”. Ze względów funkcjonalnych nowa wersja programu „Doradca 2000” została wykonana w dwóch częściach: internetowej tzw. on-line oraz jednostanowiskowej tzw. off-line.

Podstawowe funkcje programu „Doradca 2000” realizowane są w części internetowej (on-line). Część ta zapewnia powszechny dostęp do informacji edukacyjno-zawodowej różnym grupom społecznym, w tym samym czasie i bez względu na obszar geograficzny na jakim się znajdują. Lokalne informacje zawodowe do programu wprowadzać będą uprawnieni doradcy zawodowi z całego kraju. Dzięki zastosowanej technologii każda informacja o zawodzie lub instytucji edukacyjnej na rynku lokalnym, którą wprowadzi jeden doradca, będzie natychmiast dostępna dla innych doradców korzystających z programu „Doradca 2000”. Do informacji tej prawie natychmiastowy dostęp będą miały także inne osoby poszukujące odpowiednich informacji o zawodach i rynku pracy w różnych rejonach kraju. Część on-line będzie zainstalowana na serwerze MPiPS.

W części on-line, program będzie upowszechniał informacje zawodowe wykorzystując zwarte opisy zawodów, profile zawodów, dane statystyczne oraz opisy instytucji edukacyjnych. Informacje te są ulokowane w dwóch zasadniczych modułach programu: Edukacja i Zawody. Moduły te będą dostępne dla każdego użytkownika Internetu, zainteresowanego pozyskiwaniem informacji zawodowych zawartych w programie.

Moduł Edukacja umożliwi prezentację różnego rodzaju instytucji edukacyjnych kształcących w wybranym zawodzie na terenie całego kraju; od kursów po studia podyplomowe.

Moduł Zawody umożliwi wielowymiarowe analizowanie świata zawodów. Moduł ten prezentuje zawody w różnorodnej formie:

- profili zawodów – zawierających około czterystu różnych zmiennych opisujących zawodów,
- charakterystyk zawodowych – zawierających pełne opisy zawodów od zadań i czynności wykonywanych w zawodzie po szanse zatrudnienia i płace,
- teczek informacyjnych – zawierających monografie zawodów, ze szczególnym akcentem na informacje o warunkach podjęcia pracy w zawodzie i możliwościach kształcenia w nim.

Nowym elementem programu, który mógł się pojawić dzięki zastosowaniu rozwiązań internetowych jest Forum dyskusyjne doradców zawodowych. Forum to umożliwi doradcom zawodowym Publicznych Służb Zatrudnienia zarejestrowanym w systemie:

- wymianę informacji o sposobach rozwiązywania problemów zawodowych klientów,

- korzystanie z doświadczeń innych doradców zawodowych,
- integrację środowiska doradców zawodowych Publicznych Służb Zatrudnienia.

Istotnym elementem programu, którego nie mogło zabraknąć w nowej wersji jest moduł Klient. Moduł ten umożliwia gromadzenie pełnej dokumentacji dotyczącej pracy z klientem. Dzięki zastosowaniu centralnej bazy danych istnieje możliwość przygotowywania dowolnych zestawień statystycznych i raportów przez doradców zawodowych korzystających z programu.

Część off-line programu „Doradca 2000” jest aplikacją, którą można zainstalować na dowolnym stanowisku komputerowym. W ramach projektu wytłoczono 800 płyt instalacyjnych przeznaczonych dla doradców zawodowych Publicznych Służb Zatrudnienia. Z części tej doradca zawodowy będzie mógł bezpośrednio uruchomić moduł Klient, znajdujący się na serwerze internetowym. Ponadto część off-line programu zawiera szereg dodatkowych informacji przydatnych w pracy doradcy zawodowego. Informacje te przygotowane są w formie multimedialnych prezentacji. Ze względu na duże objętości plików multimedialnych zostały one umieszczone w tej części programu aby nie ograniczać przepustowości łącza internetowego. W części tej ulokowane są następujące multimedialne prezentacje:

- Filmy o zawodach. Jest to zbiór kilkunastominutowych filmów prezentujących zadania wykonywane w zawodach, wymagania zawodu i szanse na rynku pracy na znalezienie zatrudnienia w danym zawodzie. Przewidywane jest, że względu na łatwą w odbiorze formę prezentacji informacji, stałe powiększanie zasobów filmów.
- Wywiady. Jest to zbiór filmowych wywiadów z przedstawicielami zawodów na temat wykonywanej przez nich pracy. Przedstawiciele zawodów opowiadają o wszystkich aspektach wykonywanych przez nich zawodów.
- Spacery. Wzorem poprzednich wersji programu przygotowane zostały także tzw. multimedialne spacery po zawodach. Są to nagrane komentarze do poszczególnych zawodów uzupełnione zdjęciami prezentującymi stanowiska pracy.
- Zawody przyszłości. Znaleźć tu można opisy trendów panujących na polskim rynku pracy. Informacje na temat dynamicznie rozwijających się dziedzin gospodarki prezentowane są wg uporządkowanej struktury obszarów zawodowych. Umożliwiają m.in. przejście od informacji ogólnych na temat trendów na rynku pracy do poszczególnych obszarów zawodowych.
- Multimedialne wsparcie w tworzeniu Indywidualnego Planu Działania. Ta część zawiera sugestie i instrukcje w formie interaktywnej prezentacji multimedialnej. Umożliwia wsparcie procesu przygotowania i dojścia do tworzenia Indywidualnego Planu Działania (IPD). Pozwala na dużo większą samodzielność w przygotowaniach i tworzeniu IPD. Pomaga prowadzić użytkownika „krok po kroku” przez proces planowania kariery zawodowej prowadzącego do powstania Indywidualnego Planu Działania z zastosowaniem następujących po sobie elementów procesu podejmowania decyzji edukacyjno-zawodowych.
- Moje miejsce na rynku pracy – „Lokalizator”. Ten moduł pomaga przeprowadzić symulację wejścia i funkcjonowania na rynku pracy oraz określić potencjalne położenie klienta na rynku pracy w zależności od dokonanych

wyborów i podjętych decyzji edukacyjno-zawodowych, dzięki zastosowaniu interaktywnego „przewodnika”. Pozwala użytkownikowi na wizualizację pojęcia rynek pracy, a dokładniej na potencjalne umiejscowienie użytkownika na rynku pracy. Prezentuje podstawowe dane z rynku pracy w sposób symboliczny, łatwy do zrozumienia. W efekcie, dzięki multimedialnej interakcji w tym module użytkownik uzyska między innymi:

- wiedzę o czynnikach warunkujących jego położenie na rynku pracy,
- wgląd w swoją samowiedzę – swój potencjał rozwoju zawodowego i jego projekcję na rynek pracy,
- umiejętność dokonywania optymalnych wyborów w planowaniu wejścia na rynek pracy.

Z powyższych multimedialnych prezentacji osoba zainteresowana będzie mogła korzystać samodzielnie lub z pomocą doradcy zawodowego.

Wśród rezultatów projektu zaplanowano także, że przeszkolonych zostanie 150 doradców zawodowych z urzędów pracy w zakresie użytkowania programu oraz 32 doradców, którzy w przyszłości mogliby pełnić rolę instruktorów dla pozostałych doradców zawodowych Publicznych Służb Zatrudnienia.

We wrześniu 2006 r. zakończono prace programistyczne nad nową wersją programu „Doradca 2000”. Ponadto w ramach działań ujętych w projekcie przeprowadzono szkolenie około 180 doradców zawodowych z urzędów pracy w zakresie obsługi programu. Wśród przeszkolonych z obsługi programu doradców zawodowych, 32 osoby zostały przeszkolone jako ci doradcy, którzy w przyszłości będą mogli pełnić rolę merytorycznego wsparcia z zakresu obsługi programu dla pozostałych doradców zawodowych. W trakcie projektu przeprowadzono testy programu w czterech centrach informacji i planowania kariery zawodowej a także ocenę programu przez klientów doradców zawodowych z powiatowych urzędów pracy. Ocena miała formę badania ankietowego. Wypełnione Kwestionariusze oceny programu zostały następnie przeanalizowane przez zewnętrznego eksperta. Znakomitą większość ocen programu stanowiły oceny pozytywne.

W zależności od potrzeb doradców zawodowych Publicznych Służb Zatrudnienia planowane jest dalsze rozwijanie narzędzia i rozbudowa programu o nowe elementy. Ze zgłaszanych w trakcie testowania aplikacji i szkoleń przez doradców zawodowych uwag do programu wynika, że doradcy oczekują w programie między innymi dodatkowych narzędzi umożliwiających prowadzenie diagnostyki preferencji czy też zdolności zawodowych.

Planowane także jest rozbudowanie programu „Doradca 2000” o kolejne moduły umożliwiające pełne zarządzanie zasobami informacji zawodowej i ich rozwijanie. Dzięki temu możliwe będzie stworzenie systemu do bieżącej i systematycznej aktualizacji informacji o zawodach i możliwościach ich zdobywania. Pierwszym elementem tego systemu jest obecnie powstała wersja programu „Doradca 2000”.

Przewiduje się, że nowe moduły opracowane do programu w przyszłości, będą realizować między innymi takie funkcje jak gromadzenie danych źródłowych do przygotowywania charakterystyk zawodowych poprzez internetowe kwestionariusze analityczne dla przedstawicieli zawodów. Przewidywana jest także integracja programu „Doradca 2000” z innymi aplikacjami stosowanymi przez doradców zawodowych w Publicznych Służbach Zatrudnienia.

W chwili obecnej wersja internetowa programu dostępna jest pod adresem <https://doradca.praca.gov.pl>.

Z perspektywy półtora roku od zakończenia projektu należy stwierdzić, że kierunek prac okazał się zasadny. Internet staje się coraz bardziej popularnym medium i dostęp do niego jest coraz łatwiejszy. Coraz więcej osób zaczyna także dostrzegać potrzebę świadomego podejmowania decyzji związanych z zatrudnieniem, poszukiwaniem pracy czy podnoszeniem kwalifikacji. Wydaje się być jak najbardziej wskazane dalsze rozwijanie technik i narzędzi ułatwiających docieranie do wszelkich informacji związanych z rynkiem pracy i procesem kształcenia przez całe życie.

EFEKTY WDROŻENIA NOWYCH ROZWIĄZAŃ DOTYCZĄCYCH POMOCY W AKTYWNYM POSZUKIWANIU PRACY

Departament Rynku Pracy w okresie od maja 2006 do września 2007 podjął się realizacji projektu „Efekty wdrożenia nowych rozwiązań dotyczących pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy”. Projekt finansowany był ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, Priorytet 1 „Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej”, Działanie 1.1 „Rozwój i modernizacja instytucji i instrumentów rynku pracy”, schemat a) „Wzmocnienie potencjału publicznych służb zatrudnienia”.

Koszt całego projektu zaplanowano na kwotę 350 300 PLN, z czego 78,57% (275 230,71 PLN) pochodziło z Europejskiego Funduszu Społecznego natomiast 21,43% (75 069,29 PLN) z Funduszu Pracy.

W ramach ww. projektu przeprowadzone zostało ogólnopolskie badanie klubów pracy. Wykonawcą badania, zrealizowanego w ramach projektu, była firma Demos Polska Sp. z o.o.

Było to pierwsze badanie, w którym w sposób kompleksowy została zbadana usługa „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” realizowana przez publiczne służby zatrudnienia, placówki OHP i inne instytucje rynku pracy.

Cel realizacji projektu

Celem głównym projektu było zbadanie efektów działań podjętych w latach 2004–2005 w zakresie poprawy jakości i efektywności usług związanych z pomocą w aktywnym poszukiwaniu pracy.

Przedmiotem badań były rozwiązania prawne, organizacyjne, kadrowe, techniczne i metodyczne oraz towarzyszące im zjawiska i procesy w zakresie poprawy jakości i efektywności usług dotyczących pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy. W badaniu próbowano określić przede wszystkim skutki wejścia w życie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która m.in. usankcjonowała usługę rynku pracy „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”, jak również skutki wprowadzenia zaktualizowanego w 2003 r. podręcznika „Klub Pracy”.

Zakres zadań zrealizowanych w ramach projektu

Szczegółowe cele badawcze obejmowały:

1. Przeprowadzenie analizy obowiązujących i projektowanych regulacji prawnych oraz innych dokumentów mających związek z realizacją usługi rynku pracy „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” dla określenia ich przydatności w praktycznej działalności klubów pracy.

2. Zidentyfikowanie czynników i procesów sprzyjających oraz utrudniających korzystanie przez osoby bezrobotne i poszukujące pracy z pełnego zakresu usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”, na którą składają się trzy odrębne formy realizacji usługi:
 - a) uczestnictwo w szkoleniu z zakresu umiejętności poszukiwania pracy,
 - b) uczestnictwo w zajęciach aktywizacyjnych,
 - c) dostęp do informacji i elektronicznych baz danych służących uzyskaniu umiejętności poszukiwania pracy i samozatrudnienia.
3. Określenie potrzeb i oczekiwań w zakresie poprawy jakości funkcjonowania klubów pracy w urzędach pracy oraz innych instytucjach, z uwzględnieniem sytuacji prawnej, organizacyjnej, technicznej, kadrowej i metodycznej oraz opinii realizatorów i klientów usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy.
4. Zidentyfikowanie przykładów „dobrych praktyk” w zakresie funkcjonowania klubów pracy oraz realizacji usługi dotyczącej pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy.

Do wyodrębnionych celów badawczych zostały sformułowane problemy badawcze w formie pytań, które pogrupowano według 5 obszarów badawczych:

Obszar zagadnień prawnych

1. Jak kadra nadzorująca pracę liderów klubów pracy (KN), liderzy klubów pracy (LKP) oraz osoby korzystające z usług klubów pracy (UKP) oceniają zakres i jakość zmian w przepisach prawnych dotyczących usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”?
2. Co należałoby uwzględnić w rozwiązaniach prawnych, aby poprawić jakość funkcjonowania klubów pracy (KP) w publicznych służbach zatrudnienia (PSZ) oraz innych instytucjach i organizacjach (IiO)?

Obszar zagadnień organizacyjnych i kadrowych

1. Jaki jest status KP i LKP oraz sytuacja kadrowa w Powiatowych Urzędach Pracy (PUP), Centrach Informacji i Planowania Kariery Zawodowej (CiPKZ), jednostkach Ochotniczych Hufców Pracy (OHP), innych instytucjach i organizacjach?
2. Jakie koszty (rodzaje, wysokość, źródło) ponoszą organizatorzy świadczący usługi w zakresie aktywnego poszukiwania pracy?
3. Na jakich zasadach prowadzona jest współpraca instytucji, którą prowadzi KP z innymi placówkami na szczeblu: kraju, województwa, powiatu, gminy?
4. W jaki sposób prowadzona jest rekrutacja uczestników klubów pracy?
5. W jaki sposób są przygotowywani, doskonaleni i oceniani liderzy klubów pracy w publicznych służbach zatrudnienia, OHP oraz innych instytucjach i organizacjach?

Obszar zagadnień technicznych

1. Jakie zasoby (pomieszczenia, wyposażenie, środki dydaktyczne) są niezbędne do funkcjonowania klubów pracy oraz świadczenia usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”?

2. Jak oceniany jest przez użytkowników (dostawców usług i uczestników) dostęp do informacji i elektronicznych baz danych służących doskonaleniu umiejętności poszukiwania pracy i samozatrudnienia?

Obszar zagadnień metodycznych

1. Jakie materiały, metody i formy organizacyjne są stosowane przy realizacji szkolenia i zajęć aktywizacyjnych w klubie pracy?
2. Jakie istnieją potrzeby i oczekiwania w zakresie unowocześniania treści i metod pracy wykorzystywanych w realizacji usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy?

Obszar innych zagadnień mających wpływ na funkcjonowanie klubów pracy

1. W jaki sposób urzędy pracy wykorzystują i upowszechniają program szkolenia pn. „Klub Pracy” w celu pozyskania innych instytucji i organizacji do współpracy w zakresie świadczenia usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”?
2. Co motywuje osoby bezrobotne i poszukujące pracy do udziału w szkoleniach i zajęciach aktywizacyjnych organizowanych przez kluby pracy?
3. Co sprzyja (przynosi lepsze efekty), a co utrudnia tworzenie sieci współpracy (instytucji i osób) w realizacji polityki państwa skierowanej na aktywizację bezrobotnych i poszukujących pracy?

Dobór respondentów do badań

Do udziału w badaniu zaproszonych zostało 595 instytucji. Do każdej z tych instytucji skierowano zaproszenie wraz z trzema wersjami kwestionariusza ankiety skierowanego do przedstawicieli trzech grup respondentów:

- 1) kadry nadzorującej (bezpośrednich przełożonych liderów klubów pracy lub osób wykonujących zadania lidera klubu pracy) – po jednej osobie z niżej wymienionych instytucji, łącznie:
 - PUP – kierownik właściwej komórki organizacyjnej urzędu, któremu bezpośrednio podlega lider klubu pracy lub osoba wypełniająca zadania w zakresie pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy – 339;
 - CliPKZ – kierownik CliPKZ w WUP lub w oddziale terenowym WUP – 53;
 - OHP – dyrektor Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w KW OHP – 113;
 - inne instytucje i organizacje (IiO) – kierownik instytucji/organizacji (lub wyznaczona przez niego osoba) współpracującej z PUP, realizującej usługi na zlecenie PUP lub też samodzielnie prowadzącej klub pracy – 90.

Łącznie: 595 osób.

- 2) liderów klubów pracy – po jednej osobie z instytucji (jak wyżej). Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach LKP. W przypadku gdy w organizacji nie było wydzielonego stanowiska lidera klubu pracy, badaniem objęto osoby wykonujące zadania z zakresu aktywnego poszukiwania pracy (przyjęto założenie, iż w każdej z instytucji, do której adresowano zaproszenie do udziału w badaniu, ankieta zostanie wypełniona przez jednego lidera klubu pracy).

Łącznie: 595 osób.

- 3) uczestników klubów pracy – przyjęto, że w badaniu będzie uczestniczyć maksymalnie pięć osób z każdej instytucji: zarówno kobiety, jak i mężczyźni w przedziale wiekowym 15–50 lat; z wykształceniem: od poniżej gimnazjalnego do wyższego.

Łącznie planowano uzyskać, w wyniku przeprowadzonego badania, ponad 2 900 ankiet.

Badanie rozpoczęło się w połowie grudnia 2006 r. i trwało do połowy stycznia 2007 r. W związku z tym, że liczba otrzymanych ankiet z ww. instytucji była bardzo niska w porównaniu z liczbą ankiet zakładaną na początku, przeprowadzono powtórne badanie, w ramach którego wykonawca zwrócił się ponownie z prośbą o udział w badaniu do tych respondentów, którzy nie odpowiedzieli w pierwszym etapie. Drugi etap badania przeprowadzono od kwietnia do maja 2007 r. Łącznie w badaniu udział wzięło 557 instytucji¹. Tabela 1 przedstawia liczbę instytucji, które wzięły udział w badaniu i odpowiedziały na poszczególne typy ankiet.

Tabela 1. Liczba i rodzaje instytucji, które wzięły udział w badaniu

Rodzaj instytucji	CLiPKZ	IiO	OHP	PUP	Razem
Typ ankiety²					
A	6	5	8	15	34
B	14	24	25	42	105
C	11	24	27	30	92
A i B	20	5	13	41	79
A i C	4	0	11	14	29
C i B	1	8	35	34	78
A i B i C	7	9	18	106	140
Razem	63	75	137	282	557

Należy zauważyć, że w niektórych przypadkach na dany typ ankiety A lub B w instytucji odpowiedziało więcej osób, niż przewidywano³. Oznacza to, że uzyskano większą liczbę odpowiedzi dla danego typu ankiet niż liczba instytucji biorących udział w badaniu. Łącznie uzyskano 1870 wypełnionych ankiet. W ramach poszczególnych grup respondentów uzyskano:

- przedstawiciele kadry nadzorującej (bezpośredni przełożeni liderów klubu pracy lub osób wykonujących zadania liderów klubu pracy) – 317 ankiet,

¹ W pięciu kwestionariuszach dla uczestników klubów pracy nie podano rodzaju instytucji, jednakże odpowiedzi pochodzące z tych ankiet zostały włączone do analizy wyników. Stąd też przyjęto, że pięć wspomnianych kwestionariuszy pochodzi ze zidentyfikowanych 557 instytucji.

² W podawanych zestawieniach statystycznych wyników badania właściwego zastosowano następujące oznaczenia:

Ankieta A dla ankiet adresowanych do kadry nadzorującej pracę LKP.

Ankieta B dla ankiet adresowanych do liderów klubów pracy i osób wykonujących zadania lidera klubu pracy.

Ankieta C dla ankiet adresowanych do uczestników klubów pracy.

³ Na przykład w przypadku OHP, jedna ankieta (kadra nadzorująca) dotyczyła kilku klubów pracy. Zgodnie ze strukturą organizacyjną OHP.

- liderzy klubów pracy (osoby wykonujące zadania z zakresu aktywnego poszukiwania pracy) – 500 ankiet,
- uczestnicy (klienci) klubów pracy – 1053 ankiet.

Metody zastosowane w badaniach

W celu zweryfikowania postawionych problemów badawczych w badaniu właściwym zostały zastosowane trzy metody zbierania danych od respondentów:

- Metoda analizy dokumentów. Analizie poddano trzy grupy dokumentów: akty prawne, materiały dotyczące działalności klubów prac oraz inne dokumenty. Wyniki analizy posłużyły do określenia problemów badawczych oraz szczegółowych pytań w narzędziach badawczych, które kierowane były do: kadry zarządzającej urzędów pracy, liderów klubów pracy oraz osób bezrobotnych i poszukujących pracy korzystających z usług klubów pracy.
- Metoda sondażu diagnostycznego była, w prowadzonych badaniach, podstawową metodą pozyskiwania danych empirycznych. W metodzie tej zastosowano technikę badania ankietowego. Respondenci mieli możliwość wypełnienia ankiet w formie pisemnej (ręcznie wypełniając wydrukowane ankiety) lub elektronicznie (w przypadku ankiety w formie zapisu elektronicznego – MS Word oraz w formie ankiety internetowej).
- Metoda indywidualnych przypadków (jako metoda pomocnicza), została zastosowana do opracowania opisów przykładów „dobrych praktyk” w zakresie organizowania i funkcjonowania klubów pracy oraz realizacji trzech form pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy udzielanej bezrobotnym, tj.:
 - uczestnictwo w szkoleniu z zakresu umiejętności poszukiwania pracy;
 - uczestnictwo w zajęciach aktywizacyjnych;
 - dostęp do informacji i elektronicznych baz danych służących uzyskaniu umiejętności poszukiwania pracy i samozatrudnienia.

Narzędzia badawcze

Głównym źródłem informacji były dane uzyskane od respondentów, którzy wypełniali kwestionariusze ankiet w ramach badań pilotażowych oraz badań docelowych.

Jak już wcześniej wspomniano zaprojektowane zostały trzy wersje narzędzia badawczego odpowiadające trzem grupom respondentów:

- kwestionariusz ankiety dla kadry nadzorującej pracę liderów klubów pracy,
- kwestionariusz ankiety dla liderów klubów pracy oraz osób wykonujących zadania związane z usługą „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”,
- kwestionariusz ankiety dla osób korzystających z usług klubów pracy.

Narzędzia badawcze zostały tak skonstruowane żeby wzajemnie się uzupełniać, weryfikując jednocześnie informacje pochodzącą z różnych źródeł. Treść narzędzi badawczych została podporządkowana przyjętym celom i problemom badawczym, co zapewniało zarówno ilościową, jak i jakościową analizę dostarczonego tą drogą materiału badawczego.

Synteza wyników badania w poszczególnych obszarach problemowych

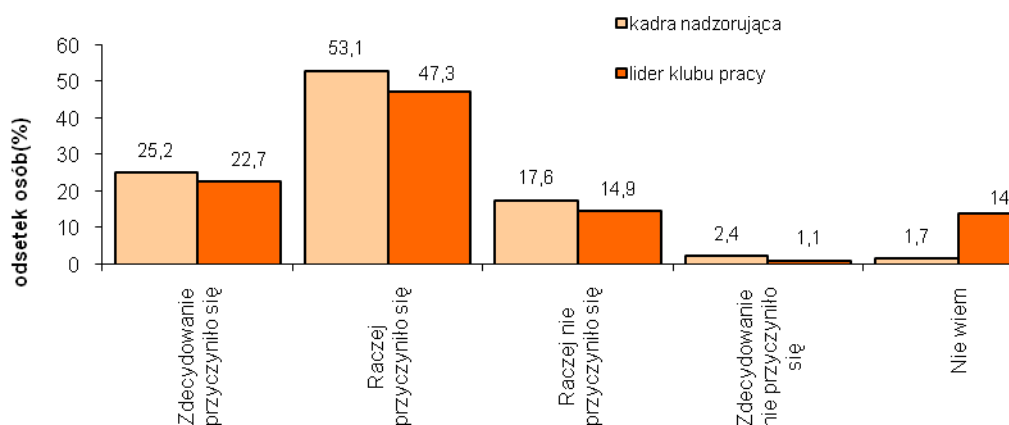
Obszar zagadnień prawnych

Jak wynika z przeprowadzonego badania zdaniem większości respondentów wejście w życie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przyczyniło się do rozwoju usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy w latach 2004–2006.

78,3% przedstawicieli kadry nadzorującej pracę LKP i 70% LKP stwierdziło, że ustawa zdecydowanie lub raczej przyczyniła się do rozwoju usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy. Tylko 20% KN i 16% LKP stwierdziło, że wprowadzenie ustawy nie przyczyniło się do rozwoju tej usługi.

Wykres 1 prezentuje odpowiedzi respondentów na pytanie „Czy wejście w życie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przyczyniło się do rozwoju, czy też nie przyczyniło się do rozwoju usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” w latach 2004–2006?”.

Wykres 1. Wpływ ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy na rozwój usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”



Wyniki badania wskazują na trzy główne powody, dla których ww. ustawa miała pozytywny wpływ na funkcjonowanie klubów pracy:

- ustawa sprecyzowała i uregulowała nieład pojęciowy związany z funkcjonowaniem klubów pracy. Wcześniejszy brak kategoriycznych i jednoznacznych zapisów w regulacjach prawnych powodował dowolność ich interpretacji. Taka sytuacja nie stwarzała dobrych warunków do powstawania i funkcjonowania klubów pracy.

Usankcjonowanie pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy jako jednej z usług rynku pracy, precyzyjne określenie form, w jakich może być realizowana oraz instytucji, które mogą ją świadczyć spowodowało, że kluby pracy zaczęły funkcjonować w jasno zdefiniowanych warunkach.

- ustawa wprowadziła dwa instrumenty finansowe w postaci dodatku szkoleniowego lub stypendium i zwrotu kosztów dojazdu na szkolenia, jeśli odbywają się one poza miejscem zamieszkania bezrobotnego.

Od momentu wejścia w życie ustawy zaobserwowano wzrost liczby uczestników klubów pracy (z 53,3 tys. w 2004 do 79,2 tys. w 2005 roku i 75,7 tys. w 2006 roku). Zdaniem kadry nadzorującej pracę liderów klubów pracy oraz samych liderów klubów pracy, zmiany wprowadzone przez ustawę przyczyniły się do większego uczestnictwa w zajęciach realizowanych przez kluby pracy, poprzez wyeliminowanie barier utrudniających udział bezrobotnych w zajęciach. Przypuszczenia te zostały potwierdzone przez samych uczestników klubów pracy, którzy przyznali, że ww. formy finansowego wsparcia zdecydowanie zachęciły ich do korzystania z usług klubów pracy.

- ustawa usankcjonowała również nieokreśloną dotychczas pozycję lidera klubu pracy, który został uznany za jedną z sześciu grup pracowników publicznych służb zatrudnienia, a późniejsze rozporządzenie szczegółowe wprowadziło dodatki do wynagrodzeń dla tych pracowników.

Jak pokazują badania, uczynienie lidera klubu pracy jednym z kluczowych stanowisk spowodowało podniesienie rangi samych klubów pracy, a dodatki do wynagrodzeń spełniły rolę motywującą, stymulowały liderów do bardziej efektywnej pracy i ciągłego doskonalenia zawodowego.

Pomimo, iż zdaniem większości respondentów wprowadzona *ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* przyczyniła się do rozwoju pozytywnych zmian, to ponad 80% KN i LKP uważała, że potrzebna jest nowelizacja istniejących uregulowań prawnych w celu zwiększenia jakości i efektywności usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”.

Większość proponowanych zmian dotyczyła kwestii statusu lidera klubu pracy. Proponowane zmiany to:

- wprowadzenie do klasyfikacji zawodów i specjalności zawodu „lider klubu pracy”,
- wprowadzenie i ciągłej aktualizacji standardu kwalifikacji dla zawodu „lider klubu pracy”,
- usankcjonowanie kształcenia lidera klubu pracy w edukacji formalnej (uczelnie wyższe, szkoły średnie),
- wprowadzenia instrumentów (sposobów) finansowania szkoleń liderów klubów pracy,
- prowadzenie obowiązkowych szkoleń (np. przez WUP) dla liderów klubów pracy (również spoza PSZ) w większym wymiarze niż jest to praktykowane dotychczas,
- wprowadzenie systemu akredytacji instytucji prowadzących szkolenia dla liderów klubów pracy.

Pomimo tego, iż większość proponowanych przez respondentów zmian dotyczyła zwiększenia rangi lidera klubu pracy, to należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z danymi gromadzonymi w ramach statystyki publicznej za 2006 rok w powiatowych urzędach pracy zatrudnione były na stanowisku lidera klubu pracy jedynie 132 osoby, a w roku 2007 – 150 osób. Tymczasem w 2006 roku działało w ramach powiatowych urzędów pracy 525 klubów pracy, a w 2007 – 546, a więc liczba liderów klubów pracy była niewspółmierna do liczby

klubów pracy. Oznacza to, że w znacznej części klubów pracy zadania liderów nadal realizowali pracownicy zatrudnieni na innych stanowiskach (najczęściej doradcy zawodowi), dla których klub pracy był jednym z wielu zadań.

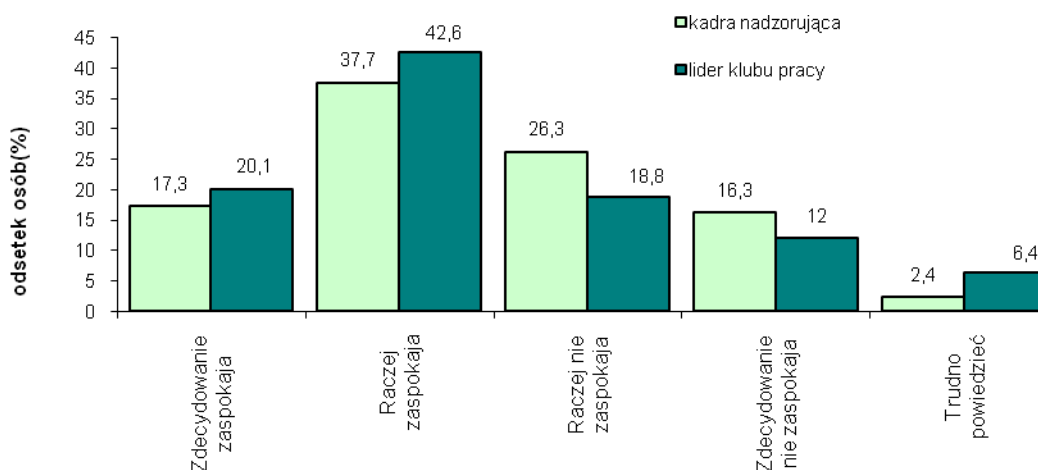
Wśród propozycji zmian w obowiązujących przepisach prawnych znalazł się również postulat wdrożenia standardu realizacji usługi rynku pracy „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”. Ponad 76% procent badanych respondentów reprezentujących przedstawicieli kadry nadzorującej i ponad 65% liderów klubów pracy potwierdziło, że stworzenie takiego standardu przyczyniłoby się do poprawy jakości świadczonych usług. Tylko 12,2% KN i 16,1% LKP było przeciwnych wprowadzeniu takiego standardu. Zdecydowana większość respondentów (86,8% KN i 76,6% LKP) uważała, że standard powinien dotyczyć wszystkich instytucji świadczących usługę „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”.

Obszar zagadnień organizacyjnych i kadrowych

Uzyskane w tej części problemowej odpowiedzi pozwalają stwierdzić, że generalnie aktualny stan zatrudnienia LKP w instytucjach realizujących usługę „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” jest wystarczający i zaspokaja potrzeby potencjalnych klientów korzystających z tej usługi. Zdaniem większości respondentów reprezentujących przedstawicieli kadry nadzorującej (55%) oraz LKP (62,7%) zdecydowanie zaspokaja lub raczej zaspokaja te potrzeby. Jednak znaczna część kadry nadzorującej – 42,6% uważała, że nie zaspokaja.

Na Wykresie 2 przedstawiono odpowiedź na pytanie: Czy aktualny stan zatrudnienia w instytucji zaspokaja potrzeby potencjalnych użytkowników różnych form usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”?

Wykres 2. Stan zatrudnienia a potrzeby uczestników klubów pracy



Mimo, iż większość respondentów uznała poziom zatrudnienia w instytucjach realizujących usługę „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” za satysfakcjonujący, to istnieje problem związany z tym, iż w większości instytucji (57, 5%), usługa ta realizowana była przez osoby zatrudnione na innych stanowiskach pracy. Osoby te zmuszone były dzielić swój czas poświęcony na pracę w klubach pracy z innymi obowiązkami służbowymi.

W większości przypadków było to wynikiem braku środków finansowych na opłacenie dodatkowego miejsca pracy (brak etatów).

Większość badanych opowiedziała się za koniecznością wyodrębnienia samodzielnego stanowiska pracy LKP. Tylko 35,7% KN i 27,2% LKP było przeciwnych wyodrębnianiu takiego stanowiska w ich instytucjach.

W ponad 90% instytucji prowadzona była ocena pracy LKP. Ten fakt jednoznacznie świadczy o tym, że bardzo dużą wagę przykładano do jakości i efektywności świadczonych usług. Najczęściej ocena dokonywana była raz na kwartał albo po zakończeniu danego szkolenia lub zajęć aktywizacyjnych. Ocenę pracy najczęściej przeprowadzał bezpośredni przełożony pracownika i to on, zdaniem lidera był najbardziej predysponowany do dokonywania takiej oceny.

Mniej więcej połowa respondentów w obu badanych grupach (54,4% KN i 42% LKP) wskazała na potrzebę stworzenia i wprowadzenia uniwersalnej metody oceny pracy LKP. Badani, którzy opowiedzieli się za opracowaniem uniwersalnej metody oceny, argumentowali to tym, że: wprowadzi to jasne i czytelne zasady, ocena pracowników stanie się bardziej obiektywna, pozwoli na porównanie efektywności pracy lidera klubu pracy pracujących w różnych instytucjach na terenie całego kraju, wprowadzi zasadę „zdrowej” rywalizacji pomiędzy pracownikami.

Obok zwolenników wprowadzenia jednolitej metody oceny działań LKP istniała spora grupa osób przeciwnych ujednoczeniu oceny LKP. Przeciw opowiedziało się 41,7% KN i 38,8% LKP. Osoby te wskazywały na fakt, że LKP działają często w bardzo odmiennych warunkach i nie można ich oceniać według tych samych kryteriów. Ponadto efekty działania LKP były, ich zdaniem, „niemierzalne” i trudno było je wyrazić w standardowej metodzie oceny.

Blisko 80% przełożonych motywowało LKP do podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych i doskonalenia umiejętności niezbędnych do lepszej pracy w ramach świadczonej usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”. Najczęściej stosowanymi metodami wykorzystywanymi w procesie motywacji LKP były:

- metoda finansowa (dodatki do wynagrodzenia, premie),
- finansowanie lub informowanie o możliwości udziału w szkoleniach, kursach, studiach podyplomowych i innych formach kształcenia.

Jeśli chodzi o przyznawane dodatki do wynagrodzenia⁴ to tylko w 41,01% badanych instytucji pracownicy zatrudnieni na stanowisku lidera klubu pracy otrzymywali dodatek systematycznie (w KP przy PUP 47,40%, KP przy OHP 50,77%). Średnia wysokość dodatku dla LKP wynosiła około 224 zł (największa wartość dodatku: 500 zł, najmniejsza wartość dodatku: 90 zł). Średnia wysokość dodatku dla osoby wykonującej zadania lidera klubu pracy wynosiła około 257 zł (największa wartość dodatku: 600 zł, najmniejsza wartość dodatku: 10 zł).

W przypadku 22,70% badanych instytucji dodatki nie były przyznawane w ogóle. Należy pamiętać, że w przypadku innych instytucji i organizacji prowadzących kluby pracy, dodatki nie są obowiązkowe. Niepokojący jest fakt, że w przypadku 23,96% badanych klubów pracy działających przy PUP, dodatki do wynagrodzeń nie były wypłacane. Natomiast w przypadku klubów działających przy OHP – 13,85% instytucji nie wypłacała dodatków swoim pracownikom. Jeśli chodzi o udział LKP w szkoleniach, to zdecydowana większość z nich miała

⁴ Na pytanie dotyczące dodatku do wynagrodzeń odpowiedziało 88,63% respondentów, odpowiedzi nie udzieliło 11,37% respondentów.

możliwość uczestnictwa w szkoleniach i innych formach kształcenia. Aż 96,3% liderów klubów pracy stwierdziło, że podnosi swoje kwalifikacje zawodowe. Potrzeba rozwoju zawodowego i doskonalenia umiejętności zawodowych potwierdzona została przez uczestników badania jednoznacznie deklaracją, co do konieczności wprowadzenia obowiązkowych szkoleń dla LKP. Za wprowadzeniem tego rodzaju szkoleń opowiedziało się 90,2% liderów klubów pracy i 88,5% przedstawicieli kadry nadzorującej. Przeciwnych wprowadzeniu obowiązkowych szkoleń było tylko niespełna 6% KN i nieco ponad 6% LKP.

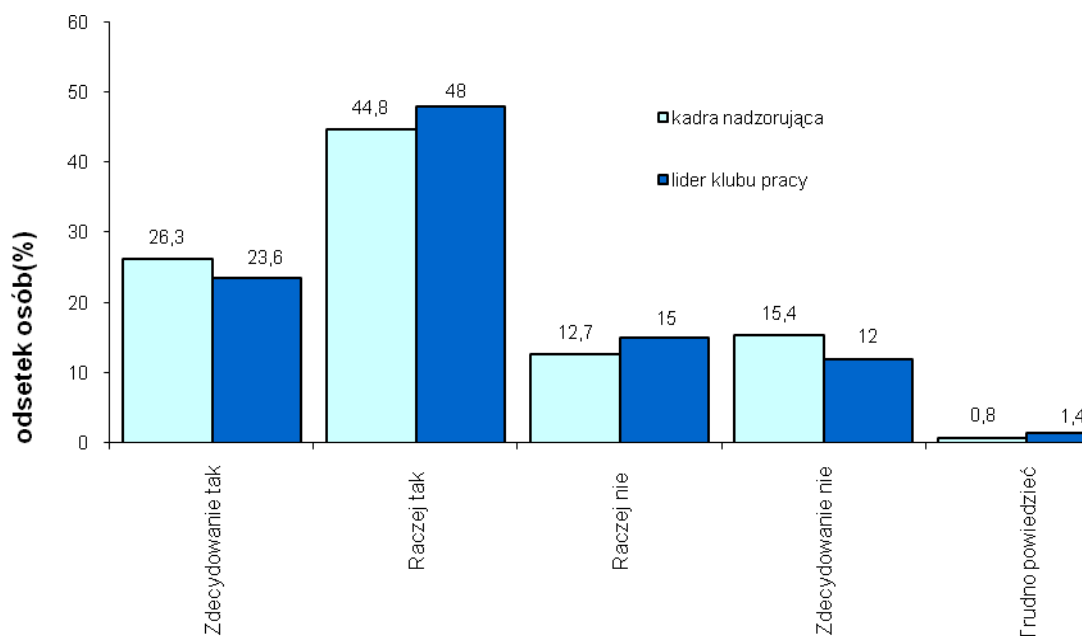
Przeważająca część respondentów (zarówno KN jak i LKP), bo aż ponad 70% uznało, że poziom środków finansowych, jakimi dysponowały kluby pracy na swoją statutową działalność realizując zadania związane z usługą „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” zaspokajał istniejące potrzeby. Jednak dla 26,5% KN i 32,74% LKP poziom środków finansowych był zbyt niski i powinien być podwyższony średnio o połowę w stosunku do środków, jakimi obecnie dysponuje klub pracy, w którym pracują/który nadzorują.

Obszar zagadnień technicznych

Dla nieco ponad 70% respondentów zasoby lokalowe, z których korzystał klub pracy były wystarczające by należycie świadczyć usługę „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”. Rodzaj instytucji, w której realizowana była usługa pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy nie miała wpływu na opinie w sprawie warunków lokalowych.

Na Wykresie 3 przedstawiono odpowiedź na pytanie: Czy zasoby lokalowe, z których korzystały kluby pracy były wystarczające do pełnej realizacji usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”?

Wykres 3. Zasoby lokalowe klubów pracy a realizacja usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”



Estetyka i funkcjonalność pomieszczeń, w których odbywa się realizacja usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” zostały ocenione przez respondentów dość wysoko. Ponad 93% badanych UKP uznało je za bardzo dobre lub raczej dobre.

Podobnie przedstawia się opinia badanych na temat wykorzystywanego w klubach pracy sprzętu biurowego, dydaktycznego, czy też umeblowania. Około 80% KN i LKP uważało, że posiadane przez kluby pracy wyposażenie techniczne było nowoczesne lub dość nowoczesne. Jeżeli chodzi o opinię uczestników klubów pracy to ponad 80% badanych uznało wyposażenie klubów pracy za nowoczesne lub raczej nowoczesne.

Podobnie kształtuje się również ocena dostępności do komputerów, Internetu, telefonu itp. Badanie wykazało, że zdaniem KN i LKP uczestnicy zajęć prowadzonych w ramach klubów pracy mieli dobrą dostępność do tych urządzeń. Również zdaniem klientów klubów pracy dostępność zarówno do większości urządzeń, jak i do osób realizujących usługę „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” była dość dobra. Opinie uzyskane od uczestników klubów pracy były więc zbieżne z opiniami przedstawicieli kadry nadzorującej i liderów klubów pracy w tym zakresie.

Uczestnicy klubów pracy uznali, że najdogodniejszy dostęp do wyposażenia technicznego zapewniły kluby pracy działające w innych instytucjach i organizacjach. Natomiast za posiadające najlepszy dostęp do konsultacji indywidualnych uczestnicy uznali kluby pracy działające przy PUP. Najmniej dogodny dostęp uczestnicy we wszystkich rodzajach instytucji posiadali do telefonów bądź kserokopiarek. Takie opinie wskazują, że instytucje prowadzące kluby pracy wykazały duże zaangażowanie w dbałość o jakość realizowanej usługi i dużą chęć w udzielaniu uczestnikom klubów pracy jak najefektywniejszej pomocy.

Obszar zagadnień metodycznych

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że najczęściej realizowaną formą usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” było udostępnianie zainteresowanym informacji oraz elektronicznych baz danych służących uzyskaniu umiejętności poszukiwania pracy. Regularnie organizowane były zajęcia aktywizacyjne. Stosunkowo najrzadziej realizowane były szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy ze względu na fakt, iż szkolenia te trwają trzy tygodnie.

Z badań wynika, że szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy prowadzone były także przez Centra Informacji i Planowania Kariery Zawodowej, chociaż zgodnie z przepisami *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* CIiPKZ prowadzą jedynie zajęcia aktywizacyjne. Takie wyniki mogą świadczyć o tym, że dla niektórych respondentów podstawowe pojęcia dotyczące usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy nadal są niejasne.

Wyniki badania wskazują, że w 41,81% badanych KP działających przy PUP nie prowadziło oceny efektywności usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy. Tylko 58,19% KP działających przy PUP prowadziło ją regularnie.

Z kolei tylko 36,40% wszystkich instytucji systematycznie gromadziło informacje o osobach, które ukończyły szkolenie w zakresie umiejętności poszukiwania pracy lub zajęcia aktywizacyjne, a następnie znalazły zatrudnienie lub założyły własną działalność gospodarczą. 30,01% instytucji w ogóle nie posiadało takich informacji, a 33,59% posiadało jedynie przypadkowe informacje na ten temat. Wyniki badania wskazują, iż w przypadku powiatowych urzędów pracy 55,15% z nich systematycznie gromadziło informacje na temat byłych uczestników. Należy się spodziewać, że np. wprowadzenie standardu usługi wymusi dokonywanie takiej oceny, co z kolei umożliwi dokonanie całościowej oceny realizacji usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu prac w skali regionu czy całego kraju.

Prawie wszyscy badani liderzy klubów pracy lub osoby wykonujące zadania lidera klubu pracy (95%) w swojej codziennej praktyce korzystali z podręczników przeznaczonych dla

klubów pracy. Większość badanych, bo aż 70,6% korzystała z podręcznika „Klub Pracy – program szkolenia”, wyd. MGPIPS, Warszawa 2003 r. Niespełna jedna trzecia spośród badanych liderów klubów pracy i osób wykonujących zadania lidera klubu pracy realizowała szkolenia lub zajęcia według własnego autorstwa.

Zdaniem aż 71,3% przedstawicieli kadry nadzorującej działalność klubów pracy i 76,89% liderów klubów pracy lub osób wykonujących zadania lidera klubu pracy potrzeby uczestników klubów pracy były zaspokajane. Prawie wszyscy (ponad 98%) uczestnicy klubów pracy optymistycznie deklarowali, że wiedza zdobyta w ramach szkolenia i zajęć będzie, bądź była przydatna w aktywnym poszukiwaniu pracy.

Materiały informacyjne i szkoleniowe udostępniane w klubie pracy ocenione były przez uczestników pozytywnie. Aż 97% uczestników klubów pracy uważało, że pomagają im one w zrozumieniu istoty prowadzonych zajęć. Ponad połowa liderów klubów pracy lub osób wykonujących zadania lidera klubu pracy w realizacji usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy wykorzystywała swoje autorskie materiały informacyjne. Zdaniem prawie 60% badanych LKP w instytucjach prowadzących kluby pracy występuje duże zapotrzebowanie na nowe materiały informacyjne związane z realizacją usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy.

Obszar innych zagadnień mających wpływ na funkcjonowanie klubów pracy

Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że większość (ponad 95%) klubów pracy nie podjęła współpracy z innymi klubami czy instytucjami. Natomiast, jeżeli taka współpraca była podejmowana, to miała głównie wymiar lokalny. Formy współpracy były różnorodne i polegały głównie na promocji klubów pracy, pozyskiwaniu materiałów informacyjnych, zapraszaniu specjalistów do prowadzenia zajęć i korzystaniu z pomieszczeń (lokali).

Na specjalną uwagę zasługuje fakt, że ponad 60% badanych LKP i blisko 60% przedstawicieli KN uważało, że istnieje potrzeba stworzenia sieci współpracy klubów pracy. Współpraca taka mogłaby być realizowana np. w formie porozumienia w ramach systemu krajowego, regionalnego lub lokalnego i służyć głównie wymianie doświadczeń. Co prawda 22,8% KN i 14,6% LKP była przeciwna tego typu rozwiązaniom, a spora grupa osób (19,9% KN i 24,27% LKP) nie miała w tej sprawie zdania. Wolę współpracy w ramach sieci KP deklarowała większość badanych niezależnie od instytucji, w której pracowali.

Wnioski i rekomendacje

Wnioski ogólne

- Przeprowadzone badanie pokazało, iż efekty działań podjęte w latach 2004–2005 w zakresie poprawy jakości i efektywności usług związanych z pomocą w aktywnym poszukiwaniu pracy należy generalnie ocenić jako pozytywne. Niemniej jednak zapewnienie klubom pracy sprawnego funkcjonowania wymaga dalszych zmian regulacji prawnych, nowych inicjatyw organizacyjnych i wysiłku w zakresie merytorycznego wsparcia osób świadczących usługę pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy.
- Częściową odpowiedzią na oczekiwania wyrażone przez respondentów ww. badania są dwa wydane w 2007 roku rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej:

– rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie standardów usług rynku pracy (Dz. U. Nr 47, poz. 314);

– rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy (Dz.U. Nr 47, poz. 315).

- Sytuacja kadrowo-organizacyjna i finansowa większości badanych instytucji została oceniona, jako dość stabilna. Świadczy to o dobrej kondycji prowadzonych klubów pracy i pozwala przypuszczać, iż były one odpowiednio przygotowane do świadczenia usług na wysokim poziomie.
- Generalnie zasoby lokalowe i wyposażenie techniczne, z którego korzystały kluby pracy na rzecz świadczenia usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” były wystarczające do należytego jej świadczenia, chociaż należy pamiętać, że funkcjonowały także kluby pracy, których zasoby lokalowe i wyposażenie techniczne były niewystarczające.
- Opinie przedstawicieli kadry nadzorującej, liderów klubów pracy oraz uczestników klubów pracy w kwestii treści zajęć prowadzonych w KP, jakości materiałów szkoleniowych, stosowanych technik i form pomocy pozwoliła przypuszczać, że usługa „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” była świadczona na wysokim poziomie i odznaczała się dużą efektywnością.
- Środowisko zajmujące się świadczeniem usługi „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” cechowała autonomizacja oraz względna izolacja w stosunku do innych instytucji rynku pracy. Kluby pracy współpracowały między sobą w ograniczonym zakresie oraz stosunkowo rzadko podejmowały współpracę z innymi organizacjami.

Wybrane rekomendacje w poszczególnych obszarach problemowych

Obszar zagadnień prawnych

Mimo bardzo pozytywnej opinii na temat nowych rozwiązań wprowadzonych *ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* stwierdzono, iż nadal istnieje potrzeba doprecyzowania niektórych jej zapisów. Dotyczyło to w szczególności zapisów odnoszących się do: statusu prawnego lidera klubu pracy, usankcjonowania kształcenia LKP w edukacji formalnej (uczelnie wyższe, szkoły średnie), wprowadzenia instrumentów (sposobów) finansowania szkoleń LKP, prowadzenia obowiązkowych szkoleń (np. przez WUP) dla LKP (również spoza PSZ) w większym wymiarze niż jest to praktykowane dotychczas, wprowadzenia systemu akredytacji instytucji prowadzących szkolenia dla LKP.

Rekomendowane były także działania prowadzące do utrzymania i w miarę możliwości objęcia wszystkich uczestników klubów pracy instrumentami wsparcia finansowego w postaci dodatku szkoleniowego lub stypendium, a także zwrotu kosztów dojazdu.

Obszar zagadnień organizacyjnych i kadrowych

Zwrócono uwagę na potrzebę pozostawienia wyodrębnionego samodzielnego stanowiska pracy pn. „Lider Klubu Pracy” w strukturze organizacyjnej instytucji świadczących usługę „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”.

Zaproponowano również rozważenie możliwości opracowania uniwersalnej metody oceny pracy LKP, która w szczególności precyzowałaby jasne zasady oceny oraz pozwoliłaby na

porównanie (w wymiarze instytucjonalnym, lokalnym, regionalnym i ogólnopolskim) efektywności pracy LKP w poszczególnych instytucjach.

Istotną kwestią była także ciągła potrzeba wspierania rozwoju zawodowego LKP poprzez organizację szkoleń. W zestawie szkoleń należałoby umieścić również takie, które rozwijać będą osobiste umiejętności lidera. Szkolenia powinny mieć charakter obligatoryjny i cykliczny, ponieważ tylko taka forma doskonalenia zawodowego LKP, może realnie przyczynić się do uzyskania i zapewnienia wysokiej efektywności i jakości świadczonych usług przez kluby pracy.

Obszar zagadnień technicznych

Pojawiła się propozycja określenia w ramach standardu usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy również wymagań w zakresie infrastruktury technicznej klubów pracy (pomieszczenia, wyposażenie). Mogłoby to zapewnić porównywalny standard wyposażenia w przekroju całego kraju.

Obszar zagadnień metodycznych

Stwierdzono, iż Podręcznik „Klub Pracy – program szkolenia” wymaga uzupełnienia i aktualizacji. Przy nowelizacji podręcznika „Klub Pracy – program szkolenia” należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia lub zaktualizowania następujących zagadnień: prawo pracy w Polsce, praca za granicą (prawo pracy w UE, kontakt z potencjalnym pracodawcą, EURES, przygotowanie dokumentów w językach obcych itp.), przedsiębiorczość, nowe formy zatrudnienia, nowoczesne metody rekrutacji i oceny pracowników, mobilność zawodowa, wykorzystanie Internetu w poszukiwaniu pracy.

Wskazano także, iż należałoby ciągle monitorować poziom korzystania z poszczególnych form usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy i w miarę potrzeby rozważyć możliwość wprowadzenia nowych metod jej świadczenia. Z pewnością przydatne w tym względzie okazać się mogą wskazówki samych LKP, którzy już teraz stosują własne metody pracy w ramach pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy.

Celowym mogłoby okazać się również powiązanie oceny efektywności działania KP ze standardem usługi, czy też regulaminem klubu pracy. Taki sposób podejścia mógłby wymusić na instytucjach prowadzących KP systematyczne dokonywanie oceny własnych działań. Ocena działalności klubów pracy powinna być dokonywana według jednolitych zasad we wszystkich klubach pracy i powinna mieć charakter całościowy tzn. umożliwiać ewaluację na wszystkich poziomach: produktu, rezultatu i oddziaływania.

Szczegółowe dane wraz z rozbudowaną analizą otrzymanych, podczas badania, wyników przedstawione zostały w „Raporcie z badań przeprowadzonych w ramach projektu *Efekty wdrożenia nowych rozwiązań dotyczących pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy*”. Raport ten został umieszczony na stronie internetowej www.mpips.gov.pl.

AKTYWNOŚĆ KOBIET NA RYNKU PRACY

Cel realizacji projektu

Projekt „Aktywność kobiet na rynku pracy” przygotowany przez Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej został zaakceptowany do sfinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich w sierpniu 2005 roku. Jego realizację zaplanowano na wrzesień 2005 – marzec 2007.

Projekt miał za zadanie zdiagnozowanie sytuacji kobiet na rynku pracy, a w szczególności określenie czynników, które zdaniem, zarówno kobiet, jak i pracodawców ograniczają kobiecom dostęp do rynku pracy oraz wskazanie możliwości sprzyjających zwiększaniu aktywności zawodowej kobiet, w tym również badanie postaw przedsiębiorczych. Zadaniem projektu było wskazanie konkretnych propozycji rozwiązań, które miałyby doprowadzić do poprawy istniejącego stanu rzeczy czyli zwiększenia aktywności zawodowej kobiet.

W związku z powyższym przed rozpoczęciem badania postawiono szereg celów, wśród których najważniejsze to:

- ocena sytuacji kobiet na rynku pracy,
- określenie barier związanych z poszukiwaniem i wykonywaniem pracy przez kobiety,
- ocena aktywności zawodowej kobiet i określenie przyczyn ich dezaktywizacji,
- wskazanie stereotypów dotyczących roli kobiety,
- zbadanie postaw przedsiębiorczych wśród kobiet.

Spośród nadesłanych 6 ofert na przeprowadzenie badań wyłoniono firmę OBOP Sp. z o.o., której oferta była najbardziej korzystna ze względu na zakres proponowanych prac i aspekt finansowy. Przy wyborze istotną rolę odegrało również doświadczenie instytucji w zakresie prowadzenia różnorodnych badań.

Zakres zadań realizowanych w ramach projektu

Na realizację projektu złożyły się następujące zadania:

Zadanie I. Opracowanie szczegółowej koncepcji realizacji badań, metod, narzędzi oraz wykonanie analizy danych statystycznych o sytuacji kobiet na rynku pracy, jak również przeprowadzenie badań pilotażowych.

Wyłoniona instytucja badawcza w ramach realizacji powierzonego jej zadania wykonała:

- Analizę danych zastanych dotyczących sytuacji kobiet na rynku pracy w Polsce. Większość analizowanych danych jest oparta na badaniach Głównego Urzędu Statystycznego z 2004 i 2005 roku (przede wszystkim z Badania

Aktywności Ekonomicznej Ludności). Najważniejszymi tematami poruszonymi w raporcie są poziom aktywności zawodowej kobiet oraz czynniki, które na niego wpływają, takie jak wiek i wykształcenie. Oddzielne rozdziały poświęcone zostały wynagrodzeniom kobiet oraz możliwościom zapewnienia dzieciom opieki.

- Badanie focusowe (jakościowe), w ramach którego przebadano 9 grup focusowych – po 3 grupy w dużym, średnim i małym mieście, wśród kobiet w wieku do 25 lat, 30–44 lata, 45–99 lat. W każdej grupie znalazły się kobiety poszukujące jak i nie poszukujące pracy.

Do głównych celów badawczych należało:

- poznanie problemów kobiet związanych z rynkiem pracy (ocena ogólnej sytuacji na rynku pracy, identyfikacja grup dyskryminowanych i uprzywilejowanych, postawy kobiet na rynku pracy, losy kobiet pozostających bez pracy);
- poznanie codziennego życia kobiet bez pracy, ich marzeń, dążeń, aspiracji i wartości;
- określenie barier związanych z poszukiwaniem pracy (poznanie zwyczajów poszukiwania pracy, poznanie przekonań z tym związanych, doświadczanych emocji, poznanie opinii wobec możliwości założenia działalności gospodarczej);
- określenia oczekiwań dotyczących pomocy kobietom na rynku pracy oraz wyobrażenie programu idealnego.
- Pilotaż kwestionariusza i warunków badania na próbie 150 kobiet w wieku 18–55 lat, dobranych w ten sam sposób jak w przypadku badania właściwego.
- Pilotaż kwestionariusza do badania CATI na próbie 50 przedsiębiorstw dobranych w ten sam sposób jak w przypadku badania właściwego.

Zadanie II. Przeprowadzenie badania wśród kobiet dotyczącego powodów ich dezaktywizacji zawodowej, czynników, które zdaniem kobiet mogą wpływać na ich aktywność zawodową oraz rozbudzić w nich postawy przedsiębiorcze.

Instytucja badawcza przeprowadziła badanie właściwe wśród kobiet pracujących, bezrobotnych oraz biernych zawodowo. Badanie to zrealizowano na losowo-kwotowej próbie 3500 kobiet w wieku produkcyjnym (18–59 lat), metodą wywiadu bezpośredniego przeprowadzonego w domach respondentek. Grupa ta obejmowała: 1059 kobiet pracujących, 683 kobiety bezrobotne i 1758 kobiet biernych zawodowo.

Cele badania:

- zbadanie przyczyn dezaktywizacji zawodowej kobiet,
- identyfikacja czynników, które mogą wpłynąć na aktywność zawodową respondentek (wpływ wykształcenia i kwalifikacji na aktywność zawodową, wpływ sytuacji rodzinnej na aktywność zawodową, wpływ postaw wobec pracy);
- zbadanie postaw przedsiębiorczych wśród kobiet,
- zbadanie aktywności kobiet podczas poszukiwania pracy,

- ocena rozpowszechnienia dyskryminacji kobiet na rynku pracy,
- ocena funkcjonowania urzędów pracy.

W badaniu kobiet przyjęto definicję osoby pracującej, bezrobotnej i biernej zawodowo opartą na metodologii badania BAEL prowadzonego przez GUS. Respondentki pracujące, bezrobotne i bierne zawodowo zostały wyodrębnione na podstawie odpowiedzi na cztery pytania. Za osoby pracujące zostały uznane te badane kobiety, które w ciągu ostatnich 7 dni wykonywały pracę przynoszącą zarobek lub dochód (bądź pomagały nieodpłatnie w rodzinnej działalności gospodarczej), albo formalnie miały pracę, ale jej czasowo nie wykonywały.

Kobiety uznane za bezrobotne nie wykonywały pracy, ani jej nie miały, ale poszukiwały pracy i były gotowe podjąć ją w tygodniu badania lub w następnym. Wreszcie kobiety bierne zawodowo to te, które nie miały pracy, nie poszukiwały jej, albo poszukiwały, ale nie były skłonne do jej podjęcia w najbliższych dwóch tygodniach.

Zadanie III. Przeprowadzenie badania wśród pracodawców – określenie ich preferencji w zatrudnianiu ze względu na płeć oraz wiek a także zidentyfikowanie czynników, które mogłyby pozytywnie wpłynąć na poprawę sytuacji kobiet na rynku pracy.

Badanie pracodawców zrealizowano na 1000 osobowej próbie przedsiębiorstw i instytucji zatrudniających 10 lub więcej pracowników, metodą wywiadu telefonicznego CATI. Wywiady w tych podmiotach przeprowadzono z osobami odpowiedzialnymi za politykę zatrudnienia.

Cele badania:

- identyfikacja czynników ograniczających kobietom dostęp do rynku pracy,
- preferencje zatrudniania ze względu na płeć,
- preferencje zatrudniania ze względu na wiek,
- identyfikacja czynników, które mogłyby pozytywnie wpłynąć na poprawę sytuacji kobiet na rynku pracy,
- ocena współpracy przedsiębiorstw z urzędami pracy.

Zadanie IV. Opracowanie raportu końcowego w postaci raportu z badań ilościowych oraz raportu z badań ilościowych i jakościowych jak również ulotki informacyjnej. Wnioski z przeprowadzonych badań w postaci raportu zostaną umieszczone na stronie internetowej MPiPS.

Wnioski i rekomendacje

Uzyskane wyniki badań i analiza dostępnych danych statystycznych pozwoliły na przygotowanie obszernego raportu, w którym podjęto próbę określenia właściwego kierunku postępowania w celu zarówno zwiększenia aktywności kobiet na rynku pracy jak i wyrównywania szans kobiet i mężczyzn. Zrealizowany projekt dostarczył szerokiej wiedzy na temat sytuacji kobiet na rynku pracy oraz ułatwił identyfikację barier w aktywizowaniu kobiet biernych zawodowo lub bezrobotnych. Przeprowadzone badania stały się aktualnym źródłem pomysłów, inicjatyw i zachęt, które mogą stanowić odpowiedź na pytania: Jak pomóc kobietom przezwyciężyć problem dezaktywizacji zawodowej? Jakie działania zwalczające dyskryminację oraz stereotypy związane z zatrudnianiem kobiet należy podjąć, aby poprawić ich sytuację na rynku pracy?

Prezentacja rezultatów przeprowadzonych badań oraz wniosków miała miejsce na konferencji zorganizowanej przez Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w dn. 13 października 2006 r. W konferencji udział wzięli przedstawiciele takich organizacji jak: Centralny Instytut Ochrony Pracy, Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, Konfederacja Pracodawców Polskich, Caritas Polska. Ponadto w konferencji uczestniczyło liczne grono osób z powiatowych urzędów pracy oraz z zainteresowanych tą tematyką Departamentów Ministerstwa.

Znaczenie pracy zawodowej i ocena sytuacji w Polsce

Badania potwierdziły niekorzystną sytuację kobiet na rynku pracy pomimo rosnącego poziomu kwalifikacji i informacji o spadku bezrobocia. Ponad 70% badanych kobiet (zarówno pracujących jak i bezrobotnych) potwierdza istniejące trudności w znalezieniu pracy. Więcej niż co 10 respondentka (12%) uważa, że w Polsce w ogóle nie można znaleźć pracy a znaczna większość badanych (63%) stwierdziła, iż trudno jest znaleźć jakąkolwiek pracę.

Tylko jedna na sto respondentek stwierdziła, iż bez większych kłopotów można w naszym kraju znaleźć dobrą pracę. Blisko 60% badanych kobiet uważa, że kobiety powyżej 40 roku życia mają duże trudności z podjęciem zatrudnienia.

Badanie pokazało rozdźwięk w ocenie swojej sytuacji na rynku pracy – osoby młodsze oraz mieszkające w większym mieście miały większą tendencję do optymizmu w porównaniu do kobiet najstarszych i mieszkających w małych miastach. Przeprowadzone badanie jakościowe pokazało ponadto, iż część młodych kobiet z dużych miast:

- prezentuje wyższy poziom poczucia własnej wartości, także w zakresie kompetencji związanych z pracą,
- posiada wiarę w to, że uda im się osiągnąć sukces i zrealizować swoje zamierzenia,
- ma wewnątrznie umiejscowione poczucie kontroli – są bardziej świadome podejmowania decyzji oraz tego, do czego dążą i co wybierają,
- potrafi jednoznacznie określić, czy poszukują pracy (stałej, dorywczej) czy też nie,
- potrafi jasno określić swój cel, planować drogę do jego osiągnięcia i realizować kolejne kroki w tym kierunku.

Wśród osób młodych, dobrze wykształconych ok. 63% jest zdania, że bez problemu są w stanie znaleźć pracę. Pracodawcy natomiast przyznają, iż ze względu na istniejące stereotypy, rzadziej chcą zatrudniać kobiety. Według niektórych pracodawców kobiety są obciążone obowiązkami domowymi, niechętnie podnoszą swoje kwalifikacje czy wreszcie nie nadają się do niektórych prac. 47% pracodawców przyznaje, iż przyczyną wysokiej stopy bezrobocia jest to, iż kobiety niechętnie zmieniają zawód czy rodzaj wykonywanej pracy.

Zdaniem większości, wysokie bezrobocie wśród kobiet nie wynika z ich niskich kwalifikacji – tylko co trzeci pracodawca uważa, że wykształcenie kobiet nie jest dostosowane do potrzeb rynku pracy.

Motywy podejmowania pracy

Według BAEL w I kwartale 2006 r. pracowało zawodowo 38,6% Polek w wieku 15 lat i więcej. Podstawowym motywem, dla którego respondentki podejmują pracę zawodową,

jest konieczność zapewnienia utrzymania sobie i rodzinie – tę motywację wskazała więcej niż połowa pracujących kobiet (58%). Również chęć posiadania dodatkowego źródła dochodu jest ważnym powodem podejmowania pracy zawodowej przez kobiety (31%).

Badanie pokazało jednak, że duża część kobiet podejmuje pracę zawodową z powodów innych niż finansowe. Wiele respondentek (35%) twierdzi, iż praca daje im poczucie własnej wartości i szacunek innych, pozwala wykorzystać własne możliwości i robić coś interesującego. Co dziewiątej respondentce (11%) zależy na wyjściu z domu i spotkaniu się z ludźmi.

Motywacja finansowa jest w pracy najważniejsza dla kobiet będących w złej sytuacji materialnej – ta grupa Polek chętnie zrezygnowałaby z pracy, gdyby miała inne źródło utrzymania. Najczęściej praca jest dodatkowym źródłem dochodu dla najmłodszych respondentek (48% w wieku 18–24 lata), które nie tylko traktują ją jako okazję do spotkania się z ludźmi ale również robienia czegoś ciekawego i wykorzystania swoich możliwości.

Badania potwierdzają, że potrzeba pracy zmusza kobiety do poszukiwania „na czarno” i przeszło 40% przebadanych bezrobotnych kobiet zdecydowałoby się podjąć taką pracę. Wyniki badań mówią również o tym, iż pracownicy są wykorzystywani przez pracodawców poprzez zmuszanie do bezpłatnej pracy na okresie próbnym czy też świadome nie podpisywanie umów o pracę.

Bardzo istotną kwestią jest duża chęć rezygnacji kobiet z pracy zawodowej (47% kobiet pracujących) w sytuacji, gdyby miały inne źródło utrzymania tj. pracujący mąż lub inny członek rodziny. Podobną opinię wyrażają kobiety bezrobotne, wśród nich 54% poszukuje pracy z konieczności. Jedynie 14% kobiet nie zrezygnowałoby z pracy w żadnej sytuacji. Do zaniechania szukania pracy doprowadzić mogłoby także nabycie prawa do wcześniejszej emerytury (16%) lub renty (12%).

Co piąta bezrobotna (22%) zrezygnowałaby z poszukiwania pracy, gdyby urodziła dziecko, a 17% gdyby musiała zapewnić opiekę rodzicom albo innej starszej lub chorej osobie. Zniechęć do poszukiwania pracy mogą również, choć w mniejszym stopniu, trudności w znalezieniu pracy. 7% respondentek zrezygnowałoby z poszukiwania pracy w przypadku długich niepowodzeń w jej szukaniu, 6% – w przypadku braku interesującej oferty. Co dziewiąta bezrobotna przestałaby szukać zatrudnienia w przypadku, gdyby przedstawiona oferta pracy nie była korzystna finansowo.

Tylko dla 12% bezrobotnych kobiet praca jest na tyle ważna, że nie zrezygnowałaby z jej poszukiwania w żadnej z wyżej wymienionych sytuacji.

Przyczyny bierności zawodowej kobiet

Według danych GUS z 1 kwartału 2006 r. ponad połowa (53,7%) kobiet w wieku 15 lat i więcej nie pracuje i nie poszukuje pracy. Z badań przeprowadzonych w ramach projektu wynika, że najczęstszą przyczyną bierności zawodowej kobiet pomiędzy 18 a 59 rokiem życia jest konieczność zajęcia się dziećmi (23%). 12% biernych zawodowo respondentek poszłoby do pracy, gdyby dzieci usamodzielnily się, natomiast co 10 respondentka zaczęłaby szukać pracy, gdyby miała możliwość zapewnienia swoim dzieciom opieki. Co piąta bierna zawodowo nie pracuje, ponieważ chce się skoncentrować na nauce (19%) – dotyczy to przede wszystkim kobiet w wieku 18–24 lata (68%).

Wśród kobiet należących do starszych grup wiekowych przyczyną odejścia z rynku pracy jest najczęściej nabycie prawa do wcześniejszej emerytury lub renty. Więcej niż połowa (55%) obecnie biernych zawodowo kobiet zamierza w przyszłości podjąć pracę. To, czy respondent-

ka planuje w przyszłości podjęcie pracy, zależy od przyczyn jej bierności – zamierzają pracować przede wszystkim te kobiety, które obecnie koncentrują się na nauce (98%) oraz te, które do tej pory nie mogły znaleźć pracy, która by im odpowiadała (86%). Podkreślają one jednak potrzebę zapewnienia opieki nad dziećmi oraz elastyczny czas pracy. Nie dostrzegają jednak tej potrzeby pracodawcy, spośród których zaledwie 3% proponuje rozwiązania korzystne dla pracownic z małymi dziećmi.

Do poszukiwania pracy mogłaby skłonić biernie zawodowo kobiety przede wszystkim utrata zatrudnienia przez męża lub inną osobę, która je utrzymuje (26%). W przypadku 11% biernych zawodowo kobiet czynnikiem skłaniającym do poszukiwania pracy byłaby utrata dochodów związana z utratą renty. Również zmiana sytuacji na rynku pracy zachęciłaby wiele kobiet do poszukiwania zatrudnienia (19%). W przypadku niektórych biernych zawodowo respondentek zachętą do podjęcia pracy (5%) byłoby uzyskanie pomocy od urzędu pracy lub innych instytucji.

Część kobiet byłaby skłonna podjąć pracę w przypadku takiej organizacji pracy, która ułatwia godzenie obowiązków służbowych i rodzinnych: 15% biernych zawodowo kobiet podjęłoby zatrudnienie, gdyby miały możliwość pracy w domu, dla 12% zachętą byłaby możliwość pracy w elastycznych godzinach a dla 10% możliwość zatrudnienia na niepełnym etacie.

Wyniki badań potwierdziły znaczenie pomocy udzielanej kobietom w opiece nad dziećmi poprzez łatwiejszy dostęp do żłobków czy przedszkoli.

Poszukiwanie pracy

Bezrobotne kobiety na ogół nie są zbyt aktywne w poszukiwaniu pracy – poświęcają na nie mało czasu i wykorzystują nieskuteczne sposoby. Aż 43% podejmuje działania w kierunku znalezienia pracy rzadziej niż raz w tygodniu i jedynie 7% szuka pracy codziennie lub prawie codziennie. Co piąta kobieta (22%) podejmuje działania związane z poszukiwaniem pracy mniej więcej raz w tygodniu.

Częstotliwość poszukiwania pracy zależy od tego, jak długo kobieta pozostawała bez zatrudnienia. Codziennie lub prawie codziennie poszukuje pracy 16% kobiet, które są bezrobotne od mniej niż roku i tylko 6% kobiet, które nie mają pracy od 10 lub więcej lat – spośród nich aż 57% poszukuje zatrudnienia rzadziej niż raz w tygodniu.

Najpopularniejszą metodą poszukiwania pracy (69%) jest zgłoszenie się do urzędu pracy, niewiele mniej respondentek (56%) liczy na znajomości. Większą aktywnością wykazują się kobiety młode, dobrze wykształcone i mieszkanki dużych miast, które częściej same zamieszczają ogłoszenia i korzystają z Internetu.

Dla ponad połowy kobiet poszukujących pracy największym utrudnieniem jest niewielka liczba ofert pracy. W szczególności podzielały tę opinię mieszkanki mniejszych miast oraz osoby w starszym wieku. Dla co trzeciej bezrobotnej barierą jest brak odpowiednich kwalifikacji a 28% kobiet ma problemy, ponieważ pracodawcy nie chcą ich zatrudniać ze względu na wiek.

W wielu przypadkach problemem jest znalezienie satysfakcjonującej oferty pracy. 16% kobiet spotkało się z brakiem ofert pracy na stałe, 12% uznało oferty za nieatrakcyjne natomiast 8% zetknęło się z nieuczciwymi pracodawcami proponującymi np. bezpłatne okresy próbne.

Mała atrakcyjność jest problemem przede wszystkim kobiet młodych (19% w wieku 18–24 lata) oraz bezrobotnych z wyższym wykształceniem (21%) i wiąże się przede wszystkim z niskim wynagrodzeniem i koniecznością dalekich dojazdów. Wśród przeszkód na drodze do znalezienia pracy kobiety wskazywały także brak odpowiednich znajomości, wiek, brak

doświadczeń bądź umiejętności (znajomość języków obcych lub obsługi komputera), niska atrakcyjność fizyczna czy posiadanie małego dziecka.

W większości powyższe przeszkody to czynniki niezależne od danej osoby bądź subiektywnie niemożliwe czy bardzo trudne do zmiany w konsekwencji czego umacnia się przekonanie o niemożności znalezienia pracy i spostrzeganie siebie jako strony biernej w procesie poszukiwania zatrudnienia, zdanej na „łaskę” pracodawcy, bezradnej.

Mobilność kobiet

Przeprowadzone badania potwierdziły, iż Polki są mało mobilne na rynku pracy co znacznie utrudnia im znalezienie zatrudnienia. Tylko 8% respondentek przeprowadzało się kiedykolwiek w związku z poszukiwaniem pracy lub jej zmianą. Najczęściej były to kobiety z wyższym wykształceniem (13% wobec 3% z wykształceniem podstawowym) oraz mieszkanki wsi i małych miast. Brak mobilności może znacznie utrudniać znalezienie zatrudnienia mieszkankom regionów z większym bezrobociem.

Najbardziej skłonne do zmiany miejsca zamieszkania w przyszłości są kobiety w wieku 18–24 lata (69%), respondentki z wykształceniem wyższym i nie mające dzieci. Wśród kobiet w wieku 18–24 lata aż 42% byłoby skłonnych w poszukiwaniu pracy wyjechać za granicę.

Zatrudnianie kobiet

Badaniem objętych zostało 1000 przedsiębiorstw i instytucji zatrudniających co najmniej dziesięciu pracowników. Wyniki pokazały, iż odsetek zatrudnionych kobiet jest najwyższy w sektorze publicznym (46%), mieszanym (45%) a najniższy – w sektorze prywatnym (36%). Kobiety stanowiły największą część wśród pracowników firm związanych z pośrednictwem finansowym (76%), ochroną zdrowia i pomocą społeczną (77%) oraz hotelarstwem i gastronomią (67%). Najmniejszy odsetek kobiet pracował w górnictwie (10%), budownictwie (17%) oraz w transporcie, gospodarce magazynowej i łączności (21%). Kobiety stanowiły większość (61%) w firmach/instytucjach, których szefem jest kobieta; gdy szefem jest mężczyzna – tylko co trzeci pracownik jest kobietą.

Wśród osób zajmujących stanowiska kierownicze wyższego szczebla stanowią 37%, a wśród osób zajmujących stanowiska kierownicze niższego szczebla – 48%. Kobiety zajmują stanowiska kierownicze wyższego szczebla najczęściej w pośrednictwie finansowym (60%), w sektorze publicznym – 36%. Duży odsetek kobiet na stanowiskach kierowniczych jest również w hotelach, restauracjach i ośrodkach pomocy społecznej.

Podczas badania pracodawcy zostali zapytani, jakie rozwiązania zachęciłyby ich firmę do zatrudniania kobiet. Spośród zaproponowanych rozwiązań największą popularnością cieszyły się: refundacja składek na ubezpieczenie społeczne (73%), części kosztów wynagrodzenia (69%) oraz części kosztów nowo przyjmowanego pracownika (63%). Co trzecia firma/instytucja przyjmowałaby więcej kobiet do pracy, gdyby zaoferowano jej niskooprocentowaną pożyczkę na tworzenie nowych miejsc pracy (37%).

Badania pokazały brak inicjatywy i pomysłów ze strony pracodawców w zakresie zachęt do tworzenia nowych miejsc pracy. 24% z nich na pytanie „Co można by zrobić, aby zachęcić ich do tworzenia nowych miejsc pracy?” odpowiada „Trudno powiedzieć” natomiast 22% twierdzi, że „nic nie można zrobić”. Tylko 3% respondentów wskazywało na rozwiązania skierowane wyłącznie do kobiet. Były to propozycje związane z zapewnieniem opieki nad dziećmi oraz zmianami w przepisach o urloпах macierzyńskich i wychowawczych.

Pracodawcy często postulowali skrócenie urlopu macierzyńskiego i zmniejszenie ochrony kobiet. Z drugiej strony chętnie zatrzymaliby stanowisko dla kobiety przebywającej na

urlopie wychowawczym lub macierzyńskim, gdyby mogli zatrudnić na ten czas kogoś innego a urząd pracy zwracałby koszty związane z pozostawieniem kobiety na urlopie. Wynika z tego, że część pracodawców nie zna przepisów prawnych obowiązujących w naszym kraju.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewiduje pracę na zastępstwo, również w przypadku kobiet przebywających na urlopie macierzyńskim bądź wychowawczym. Natomiast zasiłki pobierane przez kobiety będące na urlopie macierzyńskim są wypłacane bądź refundowane z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i pracodawca nie ponosi kosztów związanych z pobytem pracownicy na urlopie.

Czynniki brane pod uwagę przy zatrudnianiu kobiet

Badanie pokazało, iż przy przyjmowaniu do pracy najczęściej brane są pod uwagę cechy osobowe kandydata takie jak odpowiedzialność czy pracowitość (2/3 pracodawców). Na dalszych miejscach uplasowały się kolejno: znajomość obsługi komputera, poziom wykształcenia i doświadczenie zawodowe. Pracodawcy zdecydowanie odcinają się od brania pod uwagę czynników takich jak: liczba i wiek posiadanych dzieci, sytuacja rodzinna czy wygląd zewnętrzny.

W przypadku kobiet, przy przyjmowaniu do pracy znacznie ważniejsza niż w przypadku mężczyzny jest znajomość obsługi komputera (58% wobec 44%). Wiąże się to z tym, iż kobiety częściej zatrudniane są na stanowiskach biurowych, na których znajomość komputera jest niezbędna. W przypadku mężczyzn liczy się przede wszystkim doświadczenie zawodowe (37% wobec 47%), dyspozycyjność, możliwość wyjazdów służbowych oraz praca w godzinach nadliczbowych.

Badanie potwierdziło funkcjonowanie w świadomości pracodawców stereotypów przy zatrudnianiu pracowników. Przejawem tego jest podział zawodów na kobiece i męskie oraz takie, gdzie liczy się doświadczenie i młodość. Pracodawcy zapytani o to, kogo woleliby zatrudnić w hipotetycznych sytuacjach, odpowiedzieli następująco:

1. Jeśli w grę wchodziłaby osoba w księgowości, pracodawcy stawiają na kobiety z długim doświadczeniem zawodowym. Mając do wyboru kobietę w wieku 45 lat i kobietę w wieku 25 lat z takim samym doświadczeniem, 59% respondentów wybierze kobietę 45-letnią. Mając do wyboru kobietę i mężczyznę, 60% respondentów wybierze kobietę, a zaledwie co dziesiąty (7%) mężczyznę.
2. Jeśli w grę wchodziłoby stanowisko informatyka, 63% pracodawców mając do wyboru kobietę i mężczyznę z takim samym wykształceniem zdecydowałoby się zatrudnić mężczyznę. Natomiast mając do wyboru kobietę w wieku 25 i 45 lat, 61% respondentów wybrałoby młodszą.

Z badań wynika również, że dla części pracodawców płeć i wiek nie są decydującymi czynnikami przy przyjmowaniu do pracy (lub nie chcą się do tego przyznać).

Zatrudnianie kobiet: czas pracy, rodzaj umów

Spośród kobiet aktywnych zawodowo tylko 6% pracuje na własny rachunek, większość zatrudniona jest przez pracodawcę a 11% pracuje w gospodarstwie rolnym lub nieodpłatnie w rodzinnej firmie.

Większość podpisanych umów jest zawarta na czas nieokreślony (59%). Co piąta respondentka ma umowę na czas określony, 3% kobiet pracuje na umowę zlecenie a mniej niż co setna na umowę o dzieło lub innego rodzaju umowę. Pozostałe 16% pracuje w gospodarstwie rolnym lub prowadzi działalność gospodarczą.

Zdecydowana większość respondentek pracuje na pełny etat (88%). Pozostałe (12%) pracują mniej niż 40 godzin tygodniowo, co dotyczy w większości młodych kobiet w wieku 18–24 lata (33%). To one również najczęściej pracują w elastycznych godzinach pracy, obok najstarszych respondentek (55–89 lat). Kobiety mające dzieci nie pracują w elastycznym czasie pracy częściej od tych, które dzieci nie posiadają co sygnalizuje, iż ten sposób organizacji czasu pracy nie przyjął się.

Postawy przedsiębiorcze wśród kobiet

Zdecydowana większość badanych kobiet (89%) nie prowadzi ani nigdy nie prowadziła działalności gospodarczej, 6% miało taką działalność w przeszłości a obecnie własną działalność prowadzi co 20 respondentka. Najczęściej są to kobiety w wieku 35–44 lata i 45–54 lata (po 7%), z wykształceniem wyższym (7%), mieszkanki wsi (6%). Spośród mieszanek różnych regionów Polski najczęściej pracują na własny rachunek mieszkanki regionu pomorskiego (8%) a najrzadziej katowickiego (2%).

Wśród kobiet, które nie prowadziły i nie prowadzą obecnie własnej firmy 13% rozważa możliwość rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej. Najczęściej są to respondentki młode w wieku 18–24 lat (21%) lub 25–34 (20%), kobiety z wykształceniem co najmniej średnim (15% ze średnim i 24% z wyższym), a także mieszkanki większych miast.

Największą barierą w zakładaniu własnej firmy jest brak odpowiedniej sumy pieniędzy – wskazało na to 64% kobiet, które z tego powodu zrezygnowały z prowadzenia własnej działalności. Dla 43% rozpoczęcie własnej działalności wiązało się ze zbyt dużym ryzykiem, dla 6% kobiet barierę stanowiły formalności, tyle samo nie dostało kredytu.

Wśród kobiet, które nigdy nie myślały o rozpoczęciu własnej działalności, największą barierą okazał się brak odpowiedniej sumy pieniędzy (48%). Na dalszych miejscach uplasowały się kolejno: brak odwagi (u 28% respondentek), brak pomysłu na prowadzenie działalności (22%), zbyt duża odpowiedzialność, która wiąże się z prowadzeniem firmy (21%), brak czasu i nieumiejętność w wypełnianiu formalności.

Uczestniczki wywiadów grupowych pozytywnie odniosły się do pomysłu założenia własnej działalności gospodarczej. Zwraçały przy tym uwagę na konieczność posiadania odpowiedniego lokalu, sprzętu, kapitału a także pomysłu, który dawałby gwarancję powodzenia. Pytane, co mogłoby je zachęcić do założenia własnej firmy, najczęściej wskazywały różnego rodzaju pomoc finansową (64% na ulgi w składkach ZUS, 60% na bezzwrotną pomoc finansową lub ulgi w podatkach), zmniejszenie biurokracji, pomoc w załatwieniu formalności, preferencyjne kredyty czy lokale od gminy.

Główną zachętą do rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej jest chęć posiadania własnego źródła dochodu, a w efekcie wzrost poczucia własnej wartości oraz niezależność od innych pracodawców (51%). Dla co czwartej respondentki prowadzenie własnej firmy jest spełnieniem marzeń o pracy idealnej, dającej satysfakcję a dla co piątej istotny jest elastyczny czas pracy.

Najbardziej istotną barierą przyczyniającą się do rezygnacji z otwierania działalności jest brak środków na jej rozpoczęcie, wysokie koszty prowadzenia biznesu oraz trudności związane ze spełnieniem wymagań formalnych. Część osób podkreślała także brak predyspozycji osobowościowych takich jak stanowczość czy zorganizowanie oraz niechęć do całkowitego zaangażowania się.

Wśród wad posiadania własnej firmy, kobiety najczęściej wskazywały ryzyko upadłości (56%). Poważnym problemem są także nieregularne i niepewne dochody (37%) a 29% ko-

biet za jedną z najważniejszych wad posiadania własnej działalności gospodarczej uważa odpowiedzialność za siebie i pracowników.

Pomoc dla kobiet na rynku pracy

Respondentki zgodnie wskazywały, iż obecnie nie ma żadnej organizacji, która pomogłaby kobietom w znalezieniu pracy. Spośród instytucji/organizacji, które zajmują się udzielaniem pomocy kobietom bezrobotnym, najczęściej wymieniane były urzędy pracy, opieka społeczna i kluby pracy działające przy urzędach pracy czy urzędach dzielnicowych.

Największe oczekiwania wiązano z urzędami pracy, mimo że ich działalność oceniano przede wszystkim negatywnie. Dla większości respondentek jest to instytucja nieskuteczna, która nie wywiązuje się ze swoich zadań i której sens istnienia jest wątpliwy. Główne zarzuty to:

- bierność – zdaniem respondentek urząd nie szuka dla nikogo pracy, nie zdobywa ofert, nie współpracuje z pracodawcami;
- niewiarygodność – urzędy nie sprawdzają ofert, które przekazują, w związku z czym wiele z nich jest nieaktualna, nieprawdziwa;
- nierzetelność – zdaniem respondentów z najbiedniejszych regionów urzędy biorą udział w nieuczciwych praktykach pracodawców; pracujący tam urzędnicy są nieprzychylni i mało pomocni.

Znacznie lepiej oceniana jest praca urzędów w zakresie doradztwa, wypełniania formalności czy szkoleń – jednak z tych form wsparcia korzysta znacznie mniej bezrobotnych kobiet. Aktualność i liczba przedstawianych bezrobotnym ofert to aspekty funkcjonowania Urzędów Pracy, które należałoby poprawić.

Zdecydowana większość respondentek miała także kontakt z opieką społeczną, przy czym kobiety odbierają ją jako pewną ostateczność, konieczność i rzecz subiektywnie upokarzającą ze względu na nieuprzejmość i nieprzychylność pracujących tam urzędników oraz wizerunek samej instytucji, wywołujący skojarzenia z bardzo niskim statusem społecznym.

Inaczej przedstawia się ocena i podejście do urzędów pracy ze strony pracodawców. Są oni na ogół dobrze poinformowani o możliwościach uzyskania z urzędu pracy wsparcia w przypadku tworzenia nowego miejsca pracy lub zatrudniania pracownika – z takiej formy pomocy skorzystało 61% badanych firm/instytucji. Najczęściej zatrudniały one pracowników na staże lub przygotowanie zawodowe (52%). Ponad połowa mniej firm skorzystała z opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego oraz ze zwrotu kosztów zatrudnienia bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych (31%). Co piąta firma lub instytucja otrzymała od urzędu pracy refundację kosztów szkolenia pracownika.

Rozwiązania stosowane przez urzędy pracy w zakresie wspierania zatrudnienia bezrobotnych okazują się skuteczne. W 69% firm i instytucji, duża część zatrudnionych bezrobotnych pracuje lub pracowała dłużej niż wymaga tego urząd pracy. Firmy są zadowolone z możliwości tworzenia subsydiowanych miejsc pracy o czym świadczy fakt, iż zdecydowana większość (80%) firm, które korzystały z tej formy pomocy, chce z niej również skorzystać w przyszłości.

Wśród kobiet brak jest konkretnych pomysłów, na czym miałyby polegać idealny projekt pomocowy. Oprócz postulowanej wcześniej konieczności aktualizowania ofert pracy i zwiększenia ich liczby (nie ma znaczenia, czy miałyby to robić urzędy pracy czy inne instytucje), kobiety, zwłaszcza te zainteresowane prowadzeniem własnej działalności, wskazywały na

konieczność wprowadzenia ułatwień przy ubieganiu się pożyczki na rozpoczęcie własnej działalności – chodzi przede wszystkim o uproszczenie formalności.

Kobiety z mniejszych miast wskazywały na możliwość bezpłatnej nauki w zakresie atrakcyjnych umiejętności (języki obce, obsługa komputera) prowadzonej w obszernym wymiarze godzin.

Respondentki mające małe dzieci podkreślały konieczność wprowadzenia ułatwień w zwiększaniu opieki nad dziećmi: więcej żłobków, przedszkoli, niższe opłaty, tworzenie żłobków przyzakładowych.

Innym wyjściem z trudnej sytuacji na rynku pracy mogłoby być rozpowszechnianie elastycznych form zatrudnienia. Obecnie tylko niewielki odsetek Polek pracuje w niepełnym wymiarze godzin, a jeszcze mniej ma możliwość elastycznego kształtowania swojego czasu pracy. Co więcej, kobiety pracują w niepełnym wymiarze godzin najczęściej tylko dlatego, że nie mogą znaleźć innej pracy.

W świetle wyników badań także subsydiowanie miejsc pracy skutecznie zachęca do zatrudniania kobiet. Należałoby rozważyć również pokrywanie przez ZUS kosztów zwolnień lekarskich związanych z chorobą dzieci. Natomiast zwiększanie ochrony pracujących matek poprzez wydłużanie urlopów macierzyńskich czy zakaz zwalniania ich z pracy, zdaniem pracodawców może odnieść skutek przeciwny do zakładanego i zniechęcić do zatrudniania kobiet.

BADANIE AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ ABSOLWENTÓW W KONTEKŚCIE REALIZACJI PROGRAMU „PIERWSZA PRACA”

Cel realizacji projektu

Projekt „Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście realizacji Programu „Pierwsza Praca”, przygotowany przez Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej został zaakceptowany do sfinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich w listopadzie 2005 roku. Jego realizację zaplanowano na styczeń 2006 – grudzień 2007.

Wykonanie badania powierzono firmie ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.

Głównym celem badania jest poznanie aktywności zawodowej absolwentów zaraz po ukończeniu edukacji oraz odpowiedź na następujące zagadnienia:

- rodzaj pierwszej pracy podejmowanej przez absolwentów, sposoby jej zdobycia, napotkane trudności etc.,
- aktualne doświadczenie zawodowe absolwentów (rodzaj wykonywanej pracy, zgodność wykonywanej pracy z wyuczonym zawodem, wynagrodzenie, zadowolenie z pracy etc.),
- czas i sposoby poszukiwania pracy przez absolwentów,
- zakres korzystania przez absolwentów z pomocy instytucji i programów ułatwiających wejście na rynek pracy (korzystanie ze wsparcia wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, Akademickich Biur Karier, etc.),
- mobilność przestrzenna absolwentów (migracje „za pracą”),
- dalsze plany kształceniowe absolwentów (kursy, szkolenia, podjęcie nauki),
- przyczyny bezrobocia i bierności zawodowej wśród absolwentów.

Dodatkowo badanie powinno odpowiedzieć na pytanie jak młodzi ludzie oceniają Rządowy Program „Pierwsza Praca”, którego główny cel został określony jako niedopuszczenie do tego, aby absolwenci stawali się i pozostawali bezrobotnymi. Badanie przyczyni się do lepszego zdiagnozowania sytuacji młodych ludzi na rynku pracy, umożliwi ocenę dotychczas stosowanego w Programie „Pierwsza Praca” instrumentarium wsparcia oraz pozwoli na skuteczniejsze stosowanie, wobec tej grupy bezrobotnych, form aktywizacji zawodowej, w tym zwłaszcza świadczonych przez urzędy pracy.

Zakres zadań zrealizowanych w ramach projektu

Ogólnym celem tego projektu było poznanie problemów związanych z wejściem absolwentów na rynek pracy oraz przebiegu ich ścieżek (karier) zawodowych po ukończeniu nauki. Tak określony cel wynika z założenia, że absolwenci spotykają się z bardzo różnymi sytu-

acjami i warunkami w momencie wejścia na rynek pracy, a ich aktywność w poszukiwaniu pracy przybiera różne formy. Zależą one od wielu okoliczności zarówno sprzyjających aktywności zawodowej, jak i stanowiących bariery czy ograniczenia. Okoliczności te mają charakter „zewnątrzny” (jak np. sytuacja na rynku pracy, dostępność oferty instytucji statutowo sprzyjających integracji absolwentów na rynku pracy, etc.) lub „wewnętrzny” (poziom, struktura i jakość kwalifikacji absolwenta, postawa aktywna vs. pasywna podczas poszukiwania pracy, skłonność do zawodowej lub przestrzennej mobilności, etc.). W związku z powyższym w projekcie przyjęto następujące cele szczegółowe badania:

- określenie ścieżek karier absolwentów wraz ze wskazaniem najważniejszych czynników je kształtujących, ze szczególnym uwzględnieniem pierwszej pracy oraz aktualnej sytuacji zawodowej, a także charakterystyki kwalifikacji i ich odpowiedniości do oczekiwań pracodawców;
- ocena stopnia wykorzystania możliwości tworzonych przez instytucje statutowo zorientowane na pomoc w integracji absolwentów na rynku pracy oraz ewaluacja skuteczności ich działania;
- określenie rzeczywistej roli Powiatowych Urzędów Pracy w kontekście integracji absolwentów na rynku pracy.

Wymienione cele wraz z innymi pytaniami, które zostały wcześniej przedstawione, zdecydowały o zakresie merytorycznym badania aktywności zawodowej absolwentów. Przede wszystkim badanie umożliwiło diagnozę sytuacji absolwentów na rynku pracy z punktu widzenia ich statusu: pracujący, bezrobotni czy bierni zawodowo, w powiązaniu z najważniejszymi cechami demograficznymi i społeczno-zawodowymi. Diagnoza wykazała poza możliwości badawcze jakie dostarczają bieżące badania statystyki publicznej. Z punktu widzenia aktualności wiedzy o losach zawodowych absolwentów niezwykle ważne było, aby badanie to pozwoliło ocenić zmiany w sytuacji absolwentów, jakie dokonały się od momentu ostatniego badania losów zawodowych absolwentów, a więc po 1997 roku.

Chodzi mianowicie o to, jak zmieniły się ich możliwości zatrudnieniowe oraz jakie czynniki determinują ich położenie na rynku pracy. W tym zakresie znaczącą rolę powinny odegrać programy pomocy adresowane do absolwentów i aktywna polityka rynku pracy realizowana przez urzędy pracy oraz inne instytucje wspomagające. Nie bez znaczenia jest w tym przypadku aktywność i przedsiębiorczość samych absolwentów. Badanie powinno zatem umożliwić odpowiedź na pytanie czy postawy absolwentów w tym zakresie zmieniają się, czy wykorzystują nowe możliwości, czy dostrzegają potrzebę większej swojej aktywności zarówno po zakończeniu, jak i w trakcie nauki. Badanie miało wypełnić lukę w wiedzy o losach zawodowych absolwentów za okres ostatnich 10 lat, a zatem z jednej strony stanowić merytoryczną kontynuację badań zrealizowanych w latach dziewięćdziesiątych, ale jednocześnie z drugiej strony miało zidentyfikować problemy absolwentów w nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Takie oczekiwania związane z potrzebą pozyskania nowej wiedzy (założenia dotyczące badania) zdecydowały o koncepcji i zakresie badania. Z uwagi na konieczność uwzględnienia specyfiki regionalnej sytuacji absolwentów na rynku pracy oraz zachowania porównywalności z wcześniejszymi badaniami, ale także zagwarantowania ciągłości informacji o losach zawodowych absolwentów – zdecydowano, że badanie będzie ogólnokrajowe i obejmie wszystkie roczniki absolwentów z lat 1998–2005. W ten sposób rozstrzygnięto, że badaną populacją będą stanowiły osoby, które w okresie od 1 stycznia 1998 roku do 31 grudnia 2005 roku zakończyły naukę szkolną (w zasadniczej szkole zawodowej, liceum,

technikum, w szkole policealnej/pomaturalnej) lub ukończyły studia i w momencie zakończenia edukacji były w wieku do 27 lat, a pomiędzy ostatnim i poprzednim etapem edukacji nie miały przerwy dłuższej niż 12 miesięcy. Przy określeniu badanej populacji nawiązano do wcześniej obowiązującej w regulacjach prawnych i statystyce publicznej definicji absolwenta.

Ustalono, że próba dla Polski będzie liczyć 20 181 mieszkań. Rozdział próby pomiędzy województwa zależał m.in. od liczby podregionów w województwie. Przyjęto, że minimalna liczebność próby w podregionie wynosić będzie 385 mieszkań, zaś w województwie – 1068. Z kolei, wewnątrz podregionu, alokacja próby pomiędzy warstwy była proporcjonalna do liczby mieszkań w warstwie.

W celu wyboru próby zastosowany został schemat losowania dwustopniowego, warstwowego z różnymi prawdopodobieństwami wyboru na pierwszym stopniu. Operat losowania oparty został na systemie TERYT, tj. systemie podziału terytorialnego kraju, który wykorzystywany jest przez GUS w spisach powszechnych i badaniach reprezentacyjnych. Jednostkami losowania pierwszego stopnia były obwody spisowe, zaś na drugim stopniu losowane były mieszkania.

Jeżeli chodzi natomiast o zakres merytoryczny badania, to znalazł on odzwierciedlenie w strukturze kwestionariusza do badania. Zawiera on 9 modułów poświęconych specyficznym problemom absolwentów. Nie dotyczyły one wszystkich badanych absolwentów, gdyż w zależności od konkretnej sytuacji poszczególne osoby odpowiadały na pytania z modułów, do których zostały zaklasyfikowane zgodnie z przyjętymi kryteriami. Moduł pierwszy obejmował kwestie dotyczące wykształcenia i ścieżki kształcenia. Pytania tego modułu podzielone były na części i dotyczyły podstawowych informacji o wykształceniu (część A), warunków zdobywania wykształcenia – programy, nauczyciele i dotyczyły ostatniej ukończonej szkoły (część B), przebiegu kształcenia w systemie szkolnym i uzyskanych umiejętności (część C) oraz kształcenia ustawicznego po ukończeniu szkoły i jego efektów (część D). Moduł drugi podejmował szczególnie ważną z punktu widzenia badania tematykę, a mianowicie poszukiwanie pierwszej pracy po ukończeniu szkoły/studiów (w ciągu pierwszych 12 miesięcy). W tym module znalazły się między innymi pytania, które miały odpowiedzieć czy absolwent wcześniej już pracował, czy poszukiwał pracy, a jeśli nie to dlaczego, kiedy podjął poszukiwania i w jaki sposób, jakiej pracy szukał, co był gotów zrobić aby uzyskać zatrudnienie, z pomocy jakich instytucji korzystał poszukując pierwszej pracy i jakie były tego efekty?

Poszukiwanie pierwszej pracy nie zawsze kończy się szybkim sukcesem. Niekiedy absolwenci muszą poświęcić więcej czasu w związku z czym pozostają bezrobotni, a niekiedy decydują się na bierność zawodową. Historia zawodowa absolwentów różni się często dość istotnie, dlatego dla oceny ich sytuacji na rynku pracy bardzo ważne jest prześledzenie przebiegu aktywności zawodowej w dłuższym okresie po ukończeniu nauki. Tej problematyce poświęcony był moduł trzeci, który nosił tytuł: Aktywność zawodowa po ukończeniu szkoły. W pierwszej części tego modułu zbierane były informacje o historii aktywności zawodowej absolwentów w okresie 36 miesięcy od ukończenia szkoły. Ta charakterystyka obejmowała głównie status na rynku pracy, zawód wykonywany w każdej pracy oraz charakter wykonywanej pracy. W tym module znalazły się dodatkowe pytania (w części B) dla absolwentów, którzy jako pierwszą wykonywali pracę niezarobkową (wolontariat, niepłatny staż).

Dla poprawnej oceny sytuacji absolwentów na rynku pracy nie wystarczy informacja o przebiegu ich aktywności, ale niezbędna jest bardziej szczegółowa charakterystyka pracy, którą wykonywali. Tej problematyce poświęcony był moduł czwarty. Zawiera on wiele pytań, które

ustalają między innymi w jaki sposób absolwent znalazł pracę, jak długo jej poszukiwał, gdzie jest zlokalizowana, jakimi właściwościami charakteryzuje się ta praca, ile godzin pracuje w tygodniu, na ile praca jest zgodna z kwalifikacjami absolwenta, czy daje możliwości awansu, czy absolwent ją kontynuuje, a jeśli nie – to dlaczego zaprzestał ją wykonywać. Warto podkreślić, że szczegółowa charakterystyka dotyczyła pierwszej pracy oraz aktualnie wykonywanej, jeśli była inna, niż pierwsza.

W badaniu ważne miejsca zajmowała problematyka przedsiębiorczości młodzieży, która znalazła się w module piątym. Dużych możliwości rozwiązania problemów rynku pracy młodzieży i absolwentów należy poszukiwać w zwiększeniu ich przedsiębiorczości. Z tego względu już na etapie edukacji szkolnej należy wspierać młodzież w zdobywaniu odpowiednich umiejętności oraz przekonywać o potrzebie takich działań. Te kwestie były badane w części dotyczącej kształcenia, w tym natomiast module skupiono się na rozpoznaniu faktycznych działań przedsiębiorczych młodzieży w zakresie podejmowania kroków zmierzających do prowadzenia własnej działalności, podejmowania tej działalności oraz ustalenia przyczyn ograniczających oraz czynników sprzyjających podejmowaniu tej działalności. Podjęto także próbę oceny efektywności ekonomicznej funkcjonowania firm prowadzonych przez absolwentów. Zwrócono także uwagę na formy wspierania przedsiębiorczości (część B tego modułu).

Z punktu widzenia celu badania bardzo ważną problematyką była pomoc urzędów pracy w kształtowaniu sytuacji zawodowej absolwentów. Ta tematyka znalazła się w module siódmym i obejmowała wiele pytań dotyczących korzystania z pomocy PUP, charakteru i skuteczności tej pomocy oraz problemów z tym związanych. Współpracę z urzędami pracy oceniano zarówno w okresie pierwszych 12 miesięcy po ukończeniu nauki, jak i w okresie późniejszym. Z kolei problematyce mobilności przestrzennej absolwentów poświęcony był moduł ósmy. Rozróżniono przy tym zachowania przestrzenne absolwentów w trakcie nauki oraz po zakończeniu ostatniego szczebla kształcenia. Skupiono się głównie na wyjazdach zagranicznych zakładając, że mogą one w znaczący sposób wpływać na postawy absolwentów, zwiększając ich elastyczność w wyborze miejsca pracy po zakończeniu edukacji. Nie pominięto także migracji krajowych w związku z poszukiwaniem pracy.

Dwa pozostałe moduły miały na celu ukazanie aktualnej sytuacji absolwentów, jeden w zakresie aktywności bieżącej absolwentów według kryteriów zgodnych z badaniem aktywności ekonomicznej ludności (moduł szósty), a drugi w zakresie ogólnej charakterystyki absolwentów, tak z punktu widzenia ich cech społeczno-demograficznych, jak i charakterystyki ich kapitału społecznego (moduł dziewiąty).

Jak z powyższego opisu wynika, badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście realizacji Programu „Pierwsza Praca” ma charakter unikalny, zarówno jeżeli chodzi o zasięg badania (ogólnokrajowe według województw na próbie liczącej 20 181 osób), jak i jego zakres merytoryczny (wcześniejsze badania GUS miały węższy zakres tematyczny). Jednocześnie zostało zaprojektowane w taki sposób, aby zagwarantować maksymalną ciągłość i porównywalność wyników w stosunku do wcześniejszych badań.

Wnioski i rekomendacje

Procesom przebudowy systemu społeczno-gospodarczego kraju towarzyszyły dynamiczne zmiany na rynku pracy. Przebiegały one różnokierunkowo i z odmienną siłą w poszczególnych okresach, ale generalnie wyrażały się w malejącym popycie na pracę oraz rosnącym bezrobociu. W niektórych okresach można było zaobserwować pewną poprawę sytuacji na

rynku pracy, ale dopiero od 2004 roku ta poprawa jest bardziej wyraźna i przybiera na sile. Konsekwencjami związanymi z przebudową polskiego rynku pracy w różnym stopniu dotknięte były poszczególne grupy ludności. Jednakże przez cały okres zdecydowanie w najtrudniejszej sytuacji była młodzież, która miała większe niż inni problemy ze znalezieniem pracy i charakteryzowała się wysokim bezrobociem. Wśród wielu cech polskiego rynku pracy, negatywnie nas wyróżniających na europejskim rynku pracy, wysokie bezrobocie młodzieży było szczególnie bolesne. A z kolei wśród młodzieży największe trudności na rynku pracy mieli absolwenci różnego typu szkół.

Okazało się tym samym, że przejście ze szkoły do pracy było trudnym etapem doświadczeń życiowych młodych ludzi, usłanym wieloma porażkami w poszukiwaniu miejsca pracy, długimi okresami bezrobocia, intensywnym poszukiwaniem własnego miejsca w życiu zawodowym, częstymi rozczarowaniami z powodu niemożności realizacji własnych planów i zamierzeń. Tymczasem – jak zauważono już pod koniec lat dziewięćdziesiątych – „skuteczne wejście na rynek pracy rozumiane jako szybkie pozyskanie pierwszej pracy, a następnie harmonijne budowanie satysfakcjonującej pozycji zawodowej jest celem większości absolwentów”⁵. Już wtedy podkreślano, że płynne przejście ze szkoły do pracy jest ważne zarówno dla absolwenta, gdyż pozwala mu sprawdzić swoje kwalifikacje i umiejętności w praktyce, budować swoją przyszłość zawodową czy zapewniać niezależność finansową, jak i z makroekonomicznego punktu widzenia, gdyż ich potencjał kwalifikacji i młodzieńczej energii jest wykorzystany w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. Z tego względu przebieg karier zawodowych absolwentów oraz czynników warunkujących przejście ze szkoły do pracy były przedmiotem obserwacji badawczej od początku transformacji. Te kwestie są nadal ważne dla funkcjonowania rynku pracy i to nie tylko w Polsce, ale w większości krajów Unii Europejskiej. Ważne na tyle, że zaistniała potrzeba zbadania tej populacji we wszystkich krajach UE w ramach krótkiego modułu do BAEL przewidzianego do realizacji w 2009 roku (wcześniej takie badanie było przeprowadzone w 2000 roku). Można więc podkreślić, że wiedza o losach zawodowych absolwentów powinna być systematycznie aktualizowana i efektywnie wykorzystywana dla potrzeb kreowania odpowiednich programów polityki rynku pracy.

Ta aktualizacja wiedzy o absolwentach jest potrzebna tym bardziej, że zmieniają się warunki ich wejścia na rynek pracy i to zarówno ze względu na coraz to inne oczekiwania rynku pracy, jak i zwiększające się kwalifikacje absolwentów w wyniku reformy i doskonalenia systemu edukacji szkolnej oraz upowszechniania się kształcenia pozaszkolnego (elementy kształcenia ustawicznego). Taka potrzeba aktualizacji wiedzy o absolwentach zaistniała także w Polsce, gdyż od 10 lat nie było kompleksowych, ogólnokrajowych badań losów zawodowych absolwentów. Inicjatywa Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej stworzyła unikalną szansę na uzupełnienie i aktualizację tej wiedzy.

Poprawia się sytuacja absolwentów na rynku pracy

Jak wielokrotnie podkreślano trudna sytuacja absolwentów na rynku pracy występowała przez cały okres transformacji. Stopa bezrobocia absolwentów w latach 1992–1995 przekraczała 50%, by w kolejnych 2–3 latach zmniejszyć się do około 30%. Jednakże już od 1998 roku obserwowano ponowny wzrost bezrobocia absolwentów, ze stopą bezrobocia w 2001 roku na poziomie około 52%. Z najnowszych badań i analiz wynika, że dopiero od kilku lat systematycznie poprawia się sytuacja absolwentów na rynku pracy, tak w zakresie możliwości pozyskania przez nich pracy, jak i zmniejszenia bezrobocia. Przy tej

⁵ Losy zawodowe absolwentów w latach 1994–1997, GUS, Departament Pracy, Warszawa 1998, s. 239

charakterystyce tendencji na rynku pracy wśród absolwentów ważne jest spostrzeżenie, że falowanie poziomu bezrobocia wśród absolwentów współwystępuje ze zmianami na ogólnym rynku pracy. Zatem pogarszanie i poprawa sytuacji absolwentów są ściśle powiązane z ogólnymi warunkami panującymi na rynku pracy. W Polsce był to głównie efekt niedoboru popytu na pracę (mało kreatywna gospodarka w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy), dużej podaży zasobów pracy (okres dużej presji demograficznej na rynek pracy) oraz niedopasowania struktury zawodowo-kwalifikacyjnej podaży zasobów pracy do zmieniających się potrzeb rynku pracy, a także istotnego wpływu rozwiązań instytucjonalnych. Te same czynniki miały z pewnością znaczący wpływ na trudną sytuację absolwentów na rynku pracy. Tym samym tendencje na rynku pracy w populacji absolwentów można częściowo wyjaśnić zmianami ogólnych uwarunkowań rynku pracy w okresie transformacji. Jednakże sytuacja absolwentów na rynku pracy jest gorsza niż innych grup ludności.

Populacja absolwentów jest przy tym niejednorodna. W 2006 roku w lepszej sytuacji na rynku pracy byli:

- mężczyźni (wskaźnik zatrudnienia wyniósł ponad 66%, a stopa bezrobocia około 26%) niż kobiety (odpowiednio: około 59% i około 32%),
- absolwenci mieszkający w miastach (wskaźnik zatrudnienia ponad 64% i stopa bezrobocia ponad 25%) niż na wsi (odpowiednio: około 58% i około 35%),
- osoby o wyższych kwalifikacjach, w największym stopniu absolwenci z wyższym wykształceniem (wskaźnik zatrudnienia około 74% i stopa bezrobocia około 20%), w tym zwłaszcza z wykształceniem magisterskim oraz średnim zawodowym (odpowiednio: 64% i 30%).

Poza tym:

- najwięcej bezrobotnych absolwentów (ponad 21%) miało wykształcenie w dziedzinie nauk społecznych, ekonomicznych oraz prawa;
- absolwenci najczęściej podejmowali pracę w zawodach zaliczanych do grupy „specjaliści” – około 22% absolwentów (specjaliści, to z definicji pracownicy z wykształceniem wyższym), a w drugiej kolejności – do grupy „pracownicy usług osobistych i sprzedawcy” (ponad 16% absolwentów),
- bezrobotni absolwenci legitymujący się już stażem zawodowym, najczęściej pracowali w zawodzie zaliczanym do kategorii „pracownicy usług osobistych i sprzedawcy” – ponad ¼ uprzednio pracujących absolwentów,
- wśród bezrobotnych absolwentów największą grupę stanowili – co oczywiste – poszukujący swojej pierwszej pracy zawodowej (70% absolwentów),
- ponad połowa bezrobotnych absolwentów poszukiwała pracy tylko w pełnym wymiarze czasu pracy,
- sytuacja absolwentów na rynku pracy była bardzo silnie zróżnicowana przestrzennie: od relatywnie dobrej jak w województwie łódzkim (najwyższy wskaźnik zatrudnienia – ponad 72% i najniższa stopa bezrobocia – około 18%), do wręcz dramatycznej, jak w małopolskim (najniższy wskaźnik zatrudnienia – ponad 49%, stopa bezrobocia – około 43%) czy podkarpackim (wskaźnik zatrudnienia – około 51% i najwyższa stopa bezrobocia – 44%).

Mimo, że kierunek zmian sytuacji absolwentów na rynku pracy jest taki sam jak dla ogółu ludności, to dynamika tych zmian jest jednak silniejsza, w wyniku czego zmniejszył się

w ostatnich latach dystans między trudną sytuacją absolwentów i pozostałych grup ludności. Obecnie jest ona lepsza w porównaniu do wcześniejszych okresów, nastąpiła także relatywna poprawa sytuacji absolwentów w stosunku do innych grup ludności. Jednakże skala tej poprawy nie jest w pełni satysfakcjonująca, gdyż wielu absolwentów nadal napotyka na trudności i bariery w płynnym przejściu ze szkoły do pracy.

Absolwenci mają coraz lepsze kwalifikacje i są lepiej przygotowani do pracy

O szansach młodych ludzi na rynku pracy, zarówno w momencie przejścia ze szkoły do pracy, jak i dalszym przebiegu ich kariery zawodowej, decydujące znaczenie mają ich kwalifikacje zawodowe. Jeśli zdefiniować je jako „*wyuczone lub nabyte w drodze doświadczenia sprawności lub umiejętności potrzebne do wykonywania określonej pracy lub zadania w sposób kompetentny*”⁶ to przede wszystkim zależą one od zasobu wiedzy zdobytej w procesie edukacji szkolnej. Poziom wykształcenia jest tu wiodący z punktu widzenia zdobytej wiedzy, ale nie bez znaczenia są także posiadane umiejętności. Z tego względu opisując kwalifikacje najczęściej odwołujemy się do poziomu wykształcenia. W przypadku absolwentów rola systemu edukacji w pozyskaniu tych kwalifikacji z punktu widzenia poziomu wykształcenia jest decydująca. Powinien on wobec tego dostosowywać się do zmieniającej się rzeczywistości społecznej i gospodarczej, tak aby jak najlepiej przygotowywać młodych ludzi do wyzwań związanych z pracą w dynamicznie przekształcającej się gospodarce.

Na początku lat dziewięćdziesiątych zainicjowano zmiany systemu edukacji w Polsce, w celu dostosowania go do nowej rzeczywistości gospodarki rynkowej, ale były one jeszcze powolne. Przyspieszyły w połowie tamtej dekady co w efekcie doprowadziło do korzystnych zmian struktury oferty edukacyjnej na poziomie ponadpodstawowym. Zwiększyła się liczba szkół średnich zawodowych i liceów ogólnokształcących, a także liczba szkół wyższych, powstały licea techniczne. W wyniku powstania szkół niepublicznych i uczelni niepaństwowych (obecnie nazywają się niepubliczne) oferta edukacyjna została urozmaicona. Zróżnicowano programy nauczania, wprowadzono wiele programów autorskich. Te korzystne, ilościowe zmiany w zakresie oferty edukacyjnej, nie zawsze jednak łączyły się (współwystępowały) z poprawą jakości kształcenia. Mimo tych ograniczeń absolwenci z połowy lat dziewięćdziesiątych „*wykorzystali szersze możliwości kształcenia i wchodząc na rynek pracy reprezentowali przeciętnie wyższy poziom wykształcenia niż kohorty absolwentów z początków lat dziewięćdziesiątych. Byli także lepiej wykształceni niż ich rodzice, aczkolwiek awans edukacyjny dotyczył przede wszystkim niższych poziomów wykształcenia. Na korzyść badanych absolwentów przemawia również mniejszy, niż dawniej, odsetek absolwentów wchodzących na rynek pracy bez kwalifikacji zawodowych oraz rosnący udział absolwentów szkół wyższych. Są to wyraźne dowody dostosowywania się do konkurencji na rynku pracy*”⁷.

Absolwenci na ogół dobrze oceniali swoje teoretyczne przygotowanie do zawodu w przeciwieństwie do oceny przygotowania praktycznego. Na podkreślenie zasługuje jednak fakt, że absolwenci z pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych nie byli przygotowani do poszukiwania pracy. W szkole bowiem tylko stosunkowo mała grupa uczniów miała okazję uczestniczyć w zajęciach na ten temat, chociaż poszerzała się ona w kolejnych kohortach absolwentów. Niezbyt popularne było także uzupełnianie swojej wiedzy zdobytej w edukacji szkolnej o dodatkowe umiejętności (obsługa komputera, znajomość języka obcego, itp.), a jeśli miało miejsce, to dotyczyło głównie absolwentów o co najmniej średnim wykształceniu. Wynika

⁶ Edukacja zawodowa wobec rynku pracy i integracji europejskiej, pod red. S. M. Kwiatkowskiego, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2001, s. 90.

⁷ Losy zawodowe absolwentów w latach 1994–1997, GUS, Warszawa 1998, s. 240.

z tego, że procesy modernizacji szkolnictwa w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych dopiero się rozpoczynały i nabierały tempa, ale nie były na tyle zaawansowane, aby znacząco wspomóc absolwentów na rynku pracy.

Te korzystne tendencje w przebudowie systemu edukacji były kontynuowane także pod koniec lat dziewięćdziesiątych i w latach następnych. Najnowsze badania absolwentów (z lat 1998–2005) potwierdziły proces dalszego doskonalenia systemu edukacji, także w zakresie lepszego przygotowania absolwentów do wejścia na rynek pracy. Absolwenci objęci badaniem, a więc z lat 1998–2005, należą do dwóch grup różniących się przebiegiem ścieżki edukacyjnej. Pierwsza grupa, to absolwenci „starego” systemu edukacji, sprzed reformy edukacji wdrożonej w 1999 roku, do drugiej grupy należą absolwenci zreformowanego systemu edukacji. Pierwsi absolwenci zreformowanych szkół ponadgimnazjalnych pojawili się w 2004 roku, a zreformowanej szkoły średniej w 2005 roku. W latach 1999–2005 współistniały ze sobą szkoły nowego i starego systemu szkolnego. Zmiany systemu edukacji przyczyniły się do dalszego podnoszenia kwalifikacji absolwentów, chociaż na ocenę całościową reformy trzeba jeszcze poczekać kilka lat. W tym okresie znacząco zmalał odsetek absolwentów zasadniczych i średnich szkół zawodowych, a wzrósł odsetek absolwentów szkół ogólnokształcących i wyższych.

Absolwenci z ostatnich kilku lat są zatem lepiej wykształceni niż generacje z początku i połowy lat dziewięćdziesiątych. Tym samym najnowsze generacje absolwentów wkraczają na rynek lepiej przygotowani do pracy, mają przede wszystkim wyższe kwalifikacje, coraz więcej młodych ludzi wybiera ścieżkę edukacji z nastawieniem na najwyższy poziom wykształcenia, stąd rosnący odsetek uczniów liceów ogólnokształcących. Ale nawet ci absolwenci, którzy w wyniku edukacji szkolnej nie zdobyli zawodu, posiadają inne umiejętności, które zdobywają w trakcie zajęć pozaszkolnych, głównie w systemie edukacji ustawicznej. Ta oferta edukacyjna (kształcenia ustawicznego) jest obecnie szerzej dostępna, chociaż z pewnością nie w pełni satysfakcjonuje, gdyż odsetek młodzieży korzystającej z tej oferty jest jeszcze stosunkowo mały (w dodatkowym kształceniu zarówno w trakcie, jak i po zakończeniu edukacji szkolnej uczestniczy tylko co trzeci badany absolwent). Bardzo mało młodzieży bierze udział w pozalekcyjnych zajęciach z języków obcych – chociaż odsetek ten rośnie. Niewiele lepsza jest sytuacja jeżeli chodzi o udział w zajęciach z języków obcych organizowanych w placówkach pozaszkolnych. Zainteresowanie dodatkowymi zajęciami z języków obcych jest większe wśród młodzieży z liceów ogólnokształcących oraz wśród studentów. Nadal występuje dość silne terytorialne zróżnicowanie w dostępie do edukacji, w tym do kształcenia ustawicznego. Poprawa tej sytuacji jest z pewnością jednym z pilniejszych zadań polityki edukacyjnej kraju.

Niewielka pomoc profesjonalna w wyborze ścieżki edukacyjnej

Przy wyborze ścieżki edukacyjnej młodzi ludzie kierują się różnymi motywami. Absolwenci z lat 1989–1997 kierowali się głównie zainteresowaniami, a więc motywami wyboru konkretnej szkoły miały przede wszystkim charakter indywidualnych preferencji, a nie pragmatycznego podejścia z punktu widzenia możliwości pozyskania pracy po szkole. Nie mniej jednak już wówczas co siódmy absolwent brał pod uwagę łatwość uzyskania pracy w wyuczonym zawodzie jako przyczyny wyboru szkoły. Obecnie młodzież (absolwenci z lat 1998–2005) przy wyborze szkoły i kierunku nauki nadal najczęściej kieruje się własnymi zainteresowaniami, ale wśród najmłodszych generacji znaczenie tego motywu zdecydowanie zmalało w porównaniu z generacjami z lat wcześniejszych. Zwiększa się natomiast odsetek młodzieży, która kieruje się motywem zdobycia zawodu, a także sugestiami rodziców. Stosunkowo niewielki odsetek absolwentów (co dziesiąty) kierował się możliwością znalezienia pracy w kraju i jest to odsetek mniejszy niż w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. Zaskakująco niski jest

nadal odsetek badanych, którzy korzystali z rady doradcy zawodowego lub psychologa. Jest tu zatem ogromne pole do szerszego, profesjonalnego ukierunkowania młodzieży przy wyborze ścieżek edukacyjnych.

System edukacji wolno podąża za potrzebami rynku pracy

Reforma systemu edukacji przyspieszyła procesy dostosowania się szkolnictwa do zmieniających się potrzeb rynku pracy. Początkowo wynikały one głównie ze zmian w strukturze szkolnictwa ponadpodstawowego (okres sprzed reformy) przejawiających się przede wszystkim we wzroście liczby szkół i uczniów średniego szkolnictwa zawodowego (kończącego się maturą) oraz spadkiem (szkoły, uczniowie) w szkolnictwie zasadniczym, na korzyść edukacji ogólnokształcącej i znaczący wzrost kształcących się na poziomie wyższym. Jednakże w miarę upływu lat cechujących się ograniczeniem nauczania w zasadniczych szkołach zawodowych okazało się, że tempo tych zmian jest za duże dla popytu na konkretne kwalifikacje zawodowe, co spowodowało pojawienie się trudności w zaspokojeniu potrzeb na wiele zawodów robotniczych. Zaczęto więc zwracać uwagę na zmarginalizowany w reformie segment szkolnictwa zawodowego, co w powiązaniu z sytuacją na rynku pracy doprowadziło do zahamowania spadku zainteresowania kształceniem w szkołach zawodowych w ciągu ostatnich dwóch lat. Te zmiany dobrze świadczą o większej elastyczności systemu edukacji i lepszym jego dostosowywaniu się do potrzeb rynku pracy, ale wskazują także na zmianę preferencji edukacyjnych młodzieży. To lepsze dostosowanie dotyczy nie tylko struktury kształcenia według typów szkół, ale także kierunków kształcenia i zasobu kompetencji. Znajduje to odzwierciedlenie w strukturze zawodowej absolwentów, która jest obecnie inna niż absolwentów sprzed lat i generalnie lepiej dopasowana do potrzeb rynku pracy. Lepszy system edukacji nie oznacza jeszcze, że jest on w pełni satysfakcjonujący. Oczekiwania wobec systemu edukacji są bowiem nadal bardzo duże.

Z punktu widzenia szans absolwentów na rynku pracy ważny jest także poziom nauczania w szkole, dostosowanie programu kształcenia do potrzeb pracy zawodowej, a więc prawidłowe proporcje pomiędzy zajęciami teoretycznymi i praktycznymi, jakość realizowanych zajęć praktycznych i praktyk zawodowych, a także możliwości wyboru zajęć dodatkowych. Mimo, iż większość z nich dobrze ocenia przydatność wiedzy i umiejętności wyniesionych ze szkoły w późniejszej pracy zawodowej, to jednak nie kryją negatywnej oceny wielu elementów kształcenia. Wspominaliśmy już o małej dostępności do dodatkowej nauki języków obcych, niezbyt dobrze oceniane jest także wykorzystanie komputerów w trakcie konkretnych zajęć (mimo coraz powszechniejszego dostępu uczniów do komputera i Internetu), co wskazuje na przewagę tradycyjnych metod dydaktycznych, szczególnie w szkołach zasadniczych zawodowych. Większość absolwentów miała kontakt z praktyką, ale odsetek tej młodzieży maleje w kolejnych latach. Tymczasem zwiększa się odsetek młodzieży, która uczestniczy w wolontariacie, nieobowiązkowych praktykach i stażach oraz podejmuje pracę zawodową w trakcie nauki. To podkreśla przydatność doświadczeń zawodowych absolwentów w pozyskiwaniu zatrudnienia. Młodzież proponuje również takie zmiany programów, aby zwiększyć udział zajęć praktycznych (ponad 16%) oraz uczyć tego czego chcą od absolwentów pracodawcy (ponad 15%) Można to osiągnąć poprzez szukanie równowagi pomiędzy wymaganiami rynku pracy a realizacją innych zadań wynikających z funkcji szkoły. Właściwe zorganizowanie kontaktu z praktyką, w tym odbywania praktyk zawodowych (ponad 1/3 badanych absolwentów miała zastrzeżenia do zajęć praktycznych) jest ważnym elementem edukacji szkolnej większości typów szkół i w tym obszarze należy także poszukiwać możliwości doskonalenia systemu edukacji i lepszego przygotowania absolwentów do pracy zawodowej.

Rośnie liczba i odsetek uczniów, którzy uczestniczą w zajęciach z przedsiębiorczości, chociaż około $\frac{3}{4}$ badanych absolwentów nie uczestniczyło w takich zajęciach. Są to na ogół zajęcia teoretyczne, a tylko nieliczna grupa uczniów uczestniczyła w warsztatach, co z pewnością jest niewystarczające z punktu widzenia zdobycia rzeczywistych umiejętności zachowań przedsiębiorczych. Niewiele też badanych absolwentów korzystało ze wsparcia doradców zawodowych podczas spotkań indywidualnych, czy z pomocy szkolnego bądź uczelnianego biura karier. I mimo, że w kolejnych latach zwiększa się odsetek osób korzystających z takiej pomocy, to dostrzegamy tu ogromną rezerwę poprawy sytuacji w zakresie zwiększenia przedsiębiorczości młodzieży. Podobna sugestia dotyczy także udziału młodych ludzi w programach pomocowych Unii Europejskiej. Nawet w grupie absolwentów uczelni wyższych dobrą i bardzo dobrą ocenę możliwości udziału w tych programach wyraziła co czwarta osoba, ale blisko połowa absolwentów szkół zasadniczych uznała te możliwości jako złe i bardzo złe. W naszym przekonaniu poprawa dostępności do tych programów oraz wyrównanie szans uczniów różnych typów szkół jest także ważnym zadaniem poprawy szans absolwentów na rynku pracy.

Łatwiejsze wejście na rynek pracy

Nie ulega wątpliwości, że możliwie szybkie pozyskanie interesującej pracy po zakończeniu nauki jest ważnym celem dla zdecydowanej większości absolwentów. Możliwość zrealizowania tych dążeń ma istotne znaczenie dla młodych ludzi, którzy wkraczając w dorosłe życie i samodzielność zawodową oczekują pozytywnej konfrontacji swoich wyobrażeń z rzeczywistością, pomyślnego sprawdzenia swoich kwalifikacji z wymaganiami na konkretnym stanowisku, zrealizowania oczekiwań związanych z pracą. Niestety, te oczekiwania absolwentów okazywały się często niemożliwe do osiągnięcia, przynajmniej zaraz po ukończeniu nauki. Tak z pewnością było w latach dziewięćdziesiątych, o czym świadczą wyniki badań losów zawodowych absolwentów.⁸ W latach 1989–1994 systematycznie malał odsetek absolwentów, którzy po ukończeniu szkoły podjęli pracę (w 1994 roku do poziomu 22%). W kolejnych czterech latach nie pogarszały się szanse absolwentów na uzyskanie pracy, ale nie nastąpiła też żadna znacząca zmiana w tym zakresie (w 1997 roku odsetek pracujących absolwentów po ukończeniu nauki pozostał na poziomie roku 1994). W tym okresie nie nastąpiła także poprawa sytuacji absolwentów z punktu widzenia zagrożenia bezrobociem, a jedynie stabilizacja trudnej sytuacji. O ile w latach 1989–1994 odsetek bezrobotnych absolwentów zaraz po ukończeniu nauki systematycznie wzrastał (do ponad 58% w 1994 roku), to w kolejnych latach trochę się zmniejszył, ale nadal był bardzo duży (około 48%). Ustabilizował się także odsetek biernych zawodowo absolwentów i to na dość wysokim poziomie (około 30%), co mogło świadczyć o znacznym zniechęceniu absolwentów do poszukiwania pracy.

Dodajmy jeszcze, że szanse absolwentów na uzyskanie pracy zaraz po ukończeniu nauki były dość silnie zróżnicowane w zależności od poziomu wykształcenia. Stosunkowo największe możliwości podjęcia pracy mieli absolwenci szkół wyższych, a następnie z wykształceniem zasadniczym zawodowym, najmniejsze zaś – absolwenci szkół średnich ogólnokształcących. Jednakże nawet w populacji absolwentów z wyższym wykształceniem więcej było osób bezrobotnych (ponad 40%) niż pracujących (około jedna trzecia) zaraz po ukończeniu szkoły. W lepszej sytuacji po ukończeniu nauki byli też mężczyźni niż kobiety. Początki transformacji systemowej były więc bardzo trudnym okresem dla absolwentów różnego typu szkół, gdyż napotykali oni na duże trudności w uzyskaniu pracy i najczęściej

⁸ Losy zawodowe absolwentów w latach 1994–1997, GUS, Warszawa 1998 oraz Losy zawodowe absolwentów w latach 1989–1994, GUS, Warszawa 1995.

pozostawali bezrobotni. Tak działo się nawet w okresie ożywienia gospodarczego, który odnotowaliśmy w latach 1994–1997. Stopień aktywizacji absolwentów po zakończeniu nauki był w tym okresie niższy niż na początku lat dziewięćdziesiątych (niemal co trzeci absolwent z tego okresu odkładał decyzję o aktywizacji zawodowej na okres późniejszy).

W świetle najnowszych badań możemy stwierdzić, że w latach 1998–2005 nastąpiła poprawa sytuacji absolwentów na rynku pracy. Wyraża się ona przede wszystkim w większych szansach uzyskania pracy zaraz po ukończeniu przez nich nauki. Odsetek pracujących absolwentów (czyli wskaźnik zatrudnienia) wszystkich roczników objętych badaniem z lat 1998–2005 wyniósł 34% i był znacznie większy niż w okresie do 1997 roku. To istotna zmiana w sytuacji absolwentów, chociaż nie w pełni satysfakcjonująca, gdyż w tym okresie nie obserwujemy wyraźnej tendencji wzrostu szans zatrudnieniowych zaraz po ukończeniu nauki dla kolejnych kohort absolwentów. Poza tym nie zmniejszył się odsetek absolwentów, którzy po ukończeniu nauki doświadczali statusu bezrobotnego (nadal jest on na poziomie ponad 48% i waha się tylko nieznacznie). Jednakże znacząco zmniejszyła się stopa bezrobocia absolwentów po zakończeniu nauki (z około 69% w populacji objętej badaniem w latach 1994–1997) do około 59% w latach 1998–2005, przy jednoczesnym wzroście wskaźnika zatrudnienia i aktywności zawodowej (liczby aktywnych zawodowo absolwentów) oraz istotnym zmniejszeniu liczby biernych zawodowo (z 31% w latach 1994–1997 do 17,5% w latach 1998 – 2005). Można to zinterpretować jako zmianę postaw młodzieży wobec pracy, co przyniosło bardziej aktywne ich zachowania na rynku pracy. Mniej absolwentów odkłada obecnie decyzje o podjęciu pracy na później, a zdecydowanie więcej przystępuje do poszukiwania pracy natychmiast po ukończeniu, a część jeszcze w czasie nauki. Z pewnością jest to rezultat większej ich wiedzy o problemach rynku pracy i lepszego przygotowania w szkole do aktywności na rynku pracy.

Wydłużył się okres korzystnych zmian

W momencie wejścia na rynek pracy większość absolwentów – jak wykazały wszystkie badania – nie osiąga sukcesu polegającego na uzyskaniu pracy. W pewnym zakresie może to być związane ze świadomym poszukiwaniem przez absolwentów takiej pracy, która byłaby zgodna z ich oczekiwaniami. Przy pewnej determinacji w dążeniu do osiągnięcia tego celu potrzeba więcej czasu, dlatego nie zawsze jest on możliwy do osiągnięcia w ciągu jednego miesiąca od momentu ukończenia nauki. Ważne jest natomiast, aby okres poszukiwania pracy nie przedłużał się zbyt długo, pozostawiając absolwentów w stanie bezrobocia lub bierności zawodowej. Z tego względu bardzo przydatna jest ocena przebiegu aktywności zawodowej absolwentów w okresie 12 miesięcy od momentu ukończenia nauki, z wyróżnieniem kolejnych etapów ścieżki zawodowej (najlepiej analizy historii zdarzeń). W badaniach losów zawodowych absolwentów zastosowano pośrednie podejście analityczne, oceniając status na rynku pracy w kolejnych okresach trzymiesięcznych, a więc po 3, 6 i 12 miesiącach od momentu ukończenia nauki.

W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych (do 1997 roku), największe zmiany w statusie absolwentów na rynku pracy występowały w ciągu pierwszych 3 miesięcy po ukończeniu nauki. W tym czasie następował silny wzrost poziomu aktywności zawodowej absolwentów, związany z największym przyrostem liczby absolwentów podejmujących pracę (wskaźnik zatrudnienia) oraz największym odejściem z bezrobocia (stopa bezrobocia). Pewne korzystne zmiany w statusie absolwentów miały jeszcze miejsce w kolejnych trzech miesiącach i praktycznie po upływie 6 miesięcy od ukończenia szkoły wszystkie wskaźniki osiągały poziom maksymalny dla całego roku. W ciągu pierwszych 6 miesięcy od ukończenia szkoły następowały więc najbardziej intensywne przemieszczenia absolwentów, głównie z bezrobocia i bierności zawodowej do pracy.

Jak już podkreślono absolwenci lat 1998–2005 szybciej wkraczali na rynek pracy i uzyskiwali pracę. Ich sytuacja na rynku pracy poprawiała się także w kolejnych miesiącach po ukończeniu nauki, ale w sposób bardziej równomierny w czasie niż wśród wcześniejszych absolwentów. Praktycznie porównywalna poprawa sytuacji na rynku pracy miała miejsce w dwóch kolejnych trzymiesięcznych okresach po ukończeniu nauki (a nie tylko w ciągu pierwszych trzech miesięcy, jak w przypadku wcześniejszych absolwentów). Przy czym po pierwszych 3 miesiącach wskaźnik zatrudnienia oraz stopa bezrobocia były niemal identyczne dla wszystkich kohort absolwentów (tych z lat dziewięćdziesiątych, jak i obecnych). Można więc stwierdzić, że obecnie absolwenci mają lepszą sytuację w momencie wejścia na rynek, po czym zmiany w ciągu następnych 3 miesięcy nie są tak dynamiczne, jak wśród wcześniejszych absolwentów. Nie mniej jednak obecni absolwenci mają większą szansę poprawy swojej sytuacji na rynku pracy także w późniejszym okresie, czyli po upływie 6 miesięcy od ukończenia nauki. Szanse poprawy są więc bardziej trwałe i rozkładają się na cały pierwszy rok po ukończeniu nauki. Dzięki temu sytuacja najmłodszych kohort absolwentów – już po upływie 6 miesięcy – była zdecydowanie lepsza niż kohort starszych (z lat dziewięćdziesiątych). Po roku od ukończenia nauki relatywnie więcej spośród nich pracuje, a relatywnie mniej jest bezrobotnych niż miało to miejsce w latach dziewięćdziesiątych.

Poziom wykształcenia jest nadal ważnym czynnikiem różnicującym sytuację absolwentów na rynku pracy. Im wyższy poziom kwalifikacji tym większe szanse na rynku pracy, nie tylko w momencie wejścia na rynek pracy, ale także w kolejnych okresach pierwszego roku po ukończeniu nauki. Zmniejszyły się natomiast dysproporcje w sytuacji kobiet i mężczyzn, chociaż kobiety absolwentki są nadal w trudniejszym położeniu na rynku pracy.

Większa aktywność absolwentów w poszukiwaniu pracy

Zmieniają się sposoby poszukiwania pracy

Większe szanse wejścia na rynek pracy najmłodszych absolwentów nie oznacza, że nie muszą oni pokonywać wielu trudności i wykorzystywać różne sposoby w pozyskaniu pracy. Część spośród nich przygotowuje się do wejścia na rynek pracy jeszcze w czasie nauki. Nie są to jeszcze powszechne zachowania młodzieży, chociaż ponad 70% absolwentów z lat 1998–2005 miało kontakt z praktyką, głównie podczas praktycznej nauki zawodu w ramach zajęć oraz obowiązkowych praktyk i staży. Niewielki odsetek absolwentów pracował zarobkowo podczas nauki, chociaż aż co piąty absolwent pracował w momencie ukończenia ostatniej szkoły lub uczelni.

Zupełnie marginalną formą ich aktywności związanej z praktyką był natomiast wolontariat. Tymczasem jesteśmy przekonani, że popularyzacja wolontariatu powinna być przedmiotem szczególnej troski instytucji odpowiedzialnych za politykę rynku pracy, po pierwsze – ze względu na podnoszenie tą drogą kwalifikacji zawodowych młodzieży, a po drugie – ze względu na funkcje społeczne, jakie pełni ta forma pracy.

Inną formą wcześniejszego przygotowania się absolwentów do wejścia na rynek pracy jest poszukiwanie pracy jeszcze przed ukończeniem nauki, głównie w okresie od 1 do 3 miesięcy. Dotyczy to co dziesiątego badanego absolwenta, a najczęściej sytuacja taka miała miejsce wśród absolwentów szkół wyższych na poziomie magisterskim (co piąta osoba z tej grupy), zdecydowanie rzadziej – wśród absolwentów liceów ogólnokształcących, zasadniczych szkół zawodowych oraz średnich zawodowych.

Jednakże zdecydowana większość absolwentów podejmuje poszukiwania pracy w momencie ukończenia nauki, a co piąty – dopiero w ciągu pierwszych trzech miesięcy po ukończeniu edukacji. Absolwenci z lat 1998–2005 znacznie więc wcześniej podejmują poszukiwanie pracy niż ich koledzy w latach dziewięćdziesiątych. Być może jest to efekt lepszej ich znajomości sytuacji na rynku pracy, uświadomienia istniejącej konkurencji i lepszego przygotowania do aktywności na rynku pracy. Stąd większa aktywność zawodowa młodych ludzi w czasie edukacji szkolnej i wcześniejsze poszukiwanie pracy. Jest to o tyle istotne, że przeciętny czas poszukiwania pierwszej pracy jest dość długi i wyniósł 8,4 miesiąca. Jest on przy tym silnie zróżnicowany ze względu na poziom wykształcenia absolwentów – od 5,7 miesiąca wśród absolwentów szkół wyższych magisterskich do 11,1 miesiąca wśród absolwentów zasadniczych szkół zawodowych, jak i miejsce zamieszkania absolwentów – od 6,2 miesiąca wśród mieszkańców dużych miast do 10,2 miesiąca wśród mieszkańców wsi.

Wejście na rynek pracy jest dla absolwentów ważnym wydarzeniem, tym bardziej, że ze względu na sytuację na rynku pracy znalezienie pracy jest zadaniem dość trudnym. W związku z tym osoby kończące naukę oczekują wsparcia ze strony różnych instytucji uczestniczących w realizacji aktywnej polityki rynku pracy. Szczególna rola w tym względzie przypada instytucjom pośrednictwa pracy. Należy podkreślić, że badanie absolwentów z lat 1998–2005 objęło osoby kończące naukę zarówno w trybie dziennym, jak i zaocznym oraz wieczorowym. Ci pierwsi na ogół nie mieli pracy w momencie ukończenia nauki, wśród tych drugich odsetek pracujących był zdecydowanie większy. W całej badanej populacji nie miało pracy w momencie ukończenia nauki prawie 76% absolwentów, ale tylko trzech na czterech spośród nich poszukiwało pierwszej pracy. Ta grupa absolwentów (poszukujących pierwszej pracy) stanowiła ponad 56% ogółu badanych, prawie co dziesiąty badany poszukiwał innej pracy niż już wykonywana, zaś co trzeci – nie poszukiwał pracy w związku z ukończeniem nauki (w tym ponad 19% to osoby, które nie miały pracy, a około 15% miały pracę więc jej nie poszukiwały).

Przez długi okres dekady lat dziewięćdziesiątych najważniejszą metodą poszukiwania pracy była rejestracja w urzędach pracy. Początkowo prawie wszyscy absolwenci, a później około 80% absolwentów było zarejestrowanych w urzędach pracy. Skuteczność tej metody w znalezieniu pracy była wówczas stosunkowo mała, gdyż tylko nieco ponad 7% absolwentów podejmowało pracę dzięki pomocy urzędów pracy. Od tamtej pory coraz mniej absolwentów rejestruje się w urzędach pracy, a więc maleje znaczenie tej metody poszukiwania pracy przez absolwentów. Wśród absolwentów z lat 1998–2005 najpopularniejszą metodą poszukiwania pierwszej pracy stało się korzystanie z pomocy krewnych i znajomych (około 28% absolwentów). Za pośrednictwem urzędów pracy tylko co piąty absolwent poszukiwał pracy i ta metoda była równorzędna z inną, a mianowicie odpowiadanie na ogłoszenia zamieszczane w prasie, Internecie lub w innym miejscu. Generalnie wszystkie metody poszukiwania pierwszej pracy straciły na popularności, jaką cieszyły się w latach dziewięćdziesiątych.

Należy jednak pamiętać, że wcześniejsze badania obejmowały tylko absolwentów kończących naukę w trybie dziennym, a więc po ukończeniu nauki prawie wszyscy spośród nich byli zainteresowani podjęciem pracy i poszukiwali jej przy wykorzystaniu różnych metod, także rejestracji w urzędach pracy. W najnowszym badaniu część osób nie deklaruowała poszukiwania pracy, gdyż jako absolwenci szkół i uczelni zaocznych lub wieczorowych, pracowali już w trakcie nauki, a po jej ukończeniu poszukiwali ewentualnie innej pracy stosownie do uzyskanych kwalifikacji. Nie zmienia to faktu, że rola urzędów pracy jako instytucji pośredniczących w poszukiwaniu pracy przez absolwentów jest obecnie mniejsza niż miało to miejsce w pierwszych latach transformacji rynku pracy (do 1997 roku).

Częściowo wynika to z odmiennych warunków funkcjonowania rynku pracy, różnorodności instytucji wspierających absolwentów w kolejnych okresach transformacji, ich przygotowania do radzenia sobie na rynku pracy, a także zmieniających się regulacji w stosunku do tej populacji. Mimo wszystko skłonni jesteśmy stwierdzić, że absolwenci są obecnie coraz bardziej zdani na siebie. Tej oceny nie zmienia fakt, że co dziesiąty absolwent zadeklarował, iż w okresie poszukiwania pierwszej pracy korzystał z pomocy innych instytucji pośredniczących (klub pracy, szkoła, lokalny samorząd, organizacje pozarządowe, organizacje kościelne, Ochotniczy Hufiec Pracy, inkubator przedsiębiorczości itp.). W sumie bowiem tylko co trzeci absolwent korzystał z pomocy różnych instytucji (wliczając PUP) przy poszukiwaniu pierwszej pracy.

Wiodąca rola PUP w pośrednictwie pracy

Pośrednictwo pracy jest najbardziej powszechną usługą, z której w ciągu pierwszych 12 miesięcy od ukończenia nauki korzystają absolwenci, gdyż dotyczy to ponad 57% spośród nich. Mimo, że zmniejszyła się rola PUP w kreowaniu pomocy dla absolwentów, to nadal jest najważniejszą instytucją pośrednictwa pracy dla tej populacji. W świetle najnowszych badań około 44% absolwentów poszukujących pracy korzystało z pomocy powiatowych urzędów pracy. Żadna inna instytucja pośrednictwa pracy nie była tak popularna (powszechna), gdyż następne w kolejności prywatne biura pośrednictwa pracy pomagały tylko 5% absolwentów, a uczelniane biura pośrednictwa pracy – około 4% absolwentów. Z pomocy PUP częściej korzystają kobiety niż mężczyźni, absolwenci szkół zasadniczych zawodowych i średnich zawodowych niż studiów magisterskich, oraz absolwenci mieszkający na wsi niż w miastach. PUP są więc instytucją pomocy głównie dla absolwentów, których pozycja na rynku pracy jest słabsza, czyli dla osób o niskim poziomie formalnego wykształcenia i nie mających dostępu do innych instytucji pośrednictwa poza powiatowymi urzędami pracy.

O wiodącej roli PUP wśród instytucji pośrednictwa pracy świadczy także fakt, że w ciągu 12 miesięcy od ukończenia nauki w szkole aż 37% absolwentów rejestrowało się właśnie w powiatowych urzędach pracy. Jednakże w kolejnych latach coraz mniejszy odsetek absolwentów rejestrował się w PUP, co częściowo można tłumaczyć polepszającą się sytuacją na rynku pracy, w tym także większej dostępności pracy dla absolwentów. Skłonność do rejestracji w PUP maleje także wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia, co potwierdza wcześniejszy wniosek o większej roli PUP w niesieniu pomocy dla absolwentów znajdujących się w trudniejszej sytuacji na rynku pracy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że absolwenci z wyższym wykształceniem magisterskim mają większe niż pozostali możliwości znalezienia pracy bez pomocy powiatowych urzędów pracy. Podobnie można tłumaczyć fakt większego zainteresowania rejestracją w PUP mieszkańców wsi i mniejszych miast.

W przeważającej części absolwenci rejestrują się w PUP w celu poszukiwania pracy, a tylko co ósmy zarejestrowany absolwent (14%) nie poszukuje pracy. Dominują cztery podstawowe powody rejestrowania się w PUP, a mianowicie: chęć znalezienia pracy (47%), potrzeba posiadania ubezpieczenia zdrowotnego (35%), prawo do zasiłku (około 9%) oraz chęć skorzystania ze szkoleń, kursów i staży (ponad 4%). Absolwenci rejestrują się w PUP głównie z myślą o skorzystaniu z aktywnych programów rynku pracy, prowadzących do aktywizacji zawodowej (51% absolwentów), chociaż dość duży ich odsetek (44%) zarejestrował się w oczekiwaniu na pomoc ze środków pasywnych (ubezpieczenie zdrowotne oraz zasiłek). Jednakże im wyższym poziom wykształcenia tym większa chęć skorzystania z narzędzi aktywnych, czyli zdobycia pracy. Z punktu widzenia realnej pomocy w uzyskaniu przez absolwentów pracy skuteczność działania PUP jest zdecydowanie niedostateczna.

Przede wszystkim, ponad 70% zarejestrowanych absolwentów nie otrzymuje w pierwszym roku od ukończenia nauki żadnej oferty pracy. Jedynie co piąty absolwent otrzymuje ofertę od pracownika urzędu pracy, a dalszych 12% absolwentów wyszukuje sobie ofertę samodzielnie w PUP. Tym samym tylko co trzeci zarejestrowany absolwent pozyskuje ofertę pracy za pośrednictwem PUP. Liczba ofert pracy rośnie wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia i jest zdecydowanie większa w dużych miastach. Można więc wnioskować, że liczba ofert dla absolwentów jest pochodną wielkości lokalnego rynku pracy i popytu na pracę osób o wyższych kwalifikacjach. Poza tym nie wszyscy absolwenci skorzystali z oferty pracy powiatowego urzędu pracy. Co czwarty absolwent nie skorzystał z żadnej oferty, a najczęściej byli to absolwenci zasadniczych szkół zawodowych i średnich szkół zawodowych oraz mieszkańcy wsi. Ale spośród tych, którzy skorzystali z oferty pracy, tylko ponad 55% uzyskało pracę. Pozostali nie uzyskali pracy, gdyż nie zostali przyjęci do pracy przez pracodawcę, bądź w momencie zgłoszenia się do pracodawcy pracy już nie było, ale ponad 22% absolwentów nie przyjęło oferty pracy. W najlepszej sytuacji są absolwenci studiów magisterskich, a najtrudniejszej absolwenci z wykształceniem policealnym. Największy odsetek absolwentów, którzy podjęli pracę na podstawie oferty z PUP występuje też w małych miastach.

Skuteczność pomocy PUP dla absolwentów nie jest więc duża, gdyż tylko 12% zarejestrowanych absolwentów podjęło pracę z oferty urzędu pracy, nieco większy odsetek wystąpił wśród tych, którzy zarejestrowali się z powodu chęci znalezienia pracy (około 16%). Nie wielkie efekty działania PUP są także w przypadku pomocy absolwentom w uzyskaniu pracy za granicą. Te wnioski znajdują potwierdzenie w analizie ekonometrycznej oceniającej skuteczność pośrednictwa pracy. Wynika z niej, że sam fakt poszukiwania pracy najsilniej pozytywnie wpływa na prawdopodobieństwo jej znalezienia, niezależnie od korzystania z pomocy instytucjonalnej. Jeśli jednak uwzględnić instytucje pośrednictwa pracy, to poszukiwanie pracy przez PUP oraz klub pracy zmniejsza szanse pozyskania pracy, zwiększa natomiast w przypadku poszukiwania pracy za pośrednictwem szkoły lub uczelnianego biura pośrednictwa.

W przypadku PUP istotną rolę dla skuteczności ich pośrednictwa w pozyskaniu pracy odgrywa z pewnością negatywna selekcja osób rejestrujących się, dla których istnieją pewne ograniczenia i utrudnienia w znalezieniu pracy. Jednakże otrzymanie oferty pracy od urzędnika zwiększa nieco szanse podjęcia pracy. Poza tym efektywność pomocy PUP w znalezieniu pracy zwiększa się jeśli nie ogranicza się ona do przekazania samej oferty, ale uwzględnia także inne usługi ułatwiające skorzystanie z tej oferty. Pomoc PUP zwiększa szanse absolwentów na podjęcie pracy tylko wtedy, kiedy oferowany jest pakiet kilku usług jednocześnie. Mimo wszystko, skuteczność PUP w znalezieniu pracy dla absolwentów jest obecnie większa niż w latach dziewięćdziesiątych (przypomnijmy, że 7% absolwentów zarejestrowanych w urzędach pracy otrzymywało wówczas pracę, a obecnie dotyczy to ponad 12% absolwentów).

Programy pomocy dla absolwentów

Poza pośrednictwem pracy, które jest najbardziej dostępne, inne usługi rynku pracy są mniej popularne, gdyż korzysta z nich jedynie co czwarty absolwent poszukujący pracy. Usługi te świadczy szereg instytucji jednakże zdecydowanie wiodącą rolę odgrywają PUP (80% korzystających z tych usług otrzymuje je za pośrednictwem PUP). Poza pośrednictwem, najpopularniejsze świadczone usługi sprowadzają się do staży i praktyk zawodowych, porad zawodowych, szkoleń dotyczących metod poszukiwania pracy oraz szkoleń zawodowych. Wymienione usługi wyczerpują 3/4 ogólnej liczby usług (poza pośrednictwem) świadczonych przez PUP dla absolwentów w ciągu pierwszych 12 miesięcy od ukończenia nauki (ale korzysta z nich jedynie ponad 22% absolwentów poszukujących pracy). Ten sam rodzaj usług

świadczą także inne instytucje, chociaż ich struktura jest trochę inna: najwięcej jest porad zawodowych, a następnie staży i praktyk zawodowych, szkoleń dotyczących metod poszukiwania pracy oraz szkoleń zawodowych. Wśród tych innych instytucji najwięcej usług dla absolwentów świadczy Wojewódzki Urząd Pracy, a następnie szkoła, którą ukończył absolwent oraz klub pracy. Przydatność tych usług dla absolwentów z punktu widzenia skuteczności uzyskania pracy jest oceniana raczej przeciętnie.

Lepsze oceny w stosunku do usług świadczonych przez PUP uzyskały organizacje pozarządowe, szkoły oraz kluby pracy. Wśród usług świadczonych przez PUP najwyższe oceny uzyskały: staże, szkolenia pozazawodowe oraz szkolenia zawodowe, a bardzo nisko oceniono roboty publiczne, stypendia na kontynuowanie nauki oraz wsparcie finansowe i na podjęcie działalności gospodarczej. Z kolei analiza ekonometryczna wykazała, że dla uzyskania pracy przydatne są staże i praktyki zawodowe.

Stosunkowo mało popularne okazały się programy dedykowane dla absolwentów. Być może dlatego, że przeważająca część absolwentów (60%) nie wiedziała czy uzyskała pomoc w ramach tych programów. Nie mniej jednak co czwarty absolwent, który korzystał z usług PUP uczestniczył w programie „Pierwsza Praca”, zaś tylko niecałe 1% – w programie „Pierwsza Praca – Pierwszy Biznes”. Najczęściej korzystali oni ze stażu, porady zawodowej, szkolenia dotyczącego metod poszukiwania pracy oraz szkolenia zawodowego, a uczestniczyli w programie „Pierwsza Praca – Pierwszy Biznes” – także z dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej. Warto podkreślić, że wspomniana już analiza ekonometryczna wykazała, iż realizowany program „Pierwsza Praca”, z którego korzystał co czwarty zarejestrowany absolwent, w istotny sposób zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia pracy, w przeciwieństwie do programu „Pierwsza Praca – Pierwszy Biznes”, który nie zwiększa istotnie szans podjęcia pracy z uwagi na niewielką liczbę uczestników.

Sektor usług szansą dla absolwentów

Większe obecnie niż w przeszłości sukcesy absolwentów w pozyskaniu pracy wynikają być może ze stosunkowo małych oczekiwań związanych z pierwszą pracą oraz dużą ich elastycznością na rynku pracy. Przede wszystkim oczekiwania płacowe absolwentów nie były wygórowane – przeciętne oczekiwane wynagrodzenie netto, to 999 złotych. Na wyższą płacę netto liczyli mężczyźni, mieszkańcy dużych miast i absolwenci wyższych uczelni na poziomie magisterskim.

Absolwenci deklarowali także skłonność do podjęcia różnorodnych działań i zachowań, o ile ich konsekwencją byłoby otrzymanie pracy. Najczęściej byłoby to podjęcie pracy o nietypowej organizacji, a więc praca na zmiany, praca wieczorami, w soboty – niedziele, czy też w wymiarze większym niż 8 godzin dziennie. Młodzież skłonna byłaby również doksztalać się lub zmienić zawód, a także zmienić miejsce zamieszkania – przy czym częściej wchodziłaby w grę emigracja niż przeprowadzka na terenie kraju. Część z absolwentów skłonna była nawet podjąć pracę niezarobkową, i tak w rzeczywistości się stało w przypadku nielicznej (1,4% rozpoczynających pracę) grupy absolwentów. Tak więc absolwenci są grupą charakteryzującą się dużą mobilnością i są skłonni do dostosowywania się do oczekiwań pracodawców.

Z innych badań i obserwacji rynku pracy wiemy, że część osób poszukujących pracy (w tym absolwentów) jest gotowa (lub zmuszona) podjąć pracę nie w pełni stabilną, słabo wynagradzaną, w formie wolontariatu czy praktyki, bądź w charakterze pomagającego członka rodziny w gospodarstwie rolnym czy innej własnej działalności gospodarczej.

Dla rozpoznania jak często podejmowanie takiej pracy jako pierwszej ma miejsce wśród najmłodszych absolwentów, zdecydowaliśmy się wyróżnić w badaniu dwa typy pracy.

Pierwszy typ nazwany przez nas pracą o podrzędnym statusie i określony typem A, obejmował pracę w charakterze pomagającego członka rodziny w gospodarstwie rolnym lub w firmie poza rolnictwem indywidualnym, pracę najemną na podstawie umowy o pracę na czas określony trwający do 1 roku, pracę najemną na podstawie umowy cywilno-prawnej, pracę najemną bez umowy, pracę w ramach stażu lub praktyki zawodowej. Drugi typ pracy o lepszym statusie, nazwany typem B, obejmował pracę na własny rachunek w gospodarstwie rolnym lub poza rolnictwem, pracę najemną na podstawie umowy na czas nieokreślony lub umowy na czas określony powyżej jednego roku. Wyniki badania absolwentów potwierdziły trafność tej obserwacji i słuszność tej typologii.

Okazało się bowiem, że niemal połowa absolwentów podejmuje pierwszą pracę typu A i nieco więcej – pracę typu B. Te proporcje są bardziej korzystne dla absolwentów z wyższym wykształceniem, zwłaszcza magisterskim. Być może te liczby przynajmniej częściowo wyjaśniają nieco lepszą formalnie sytuację absolwentów z ostatnich lat. Są oni po prostu bardziej elastyczni w zachowaniach na rynku pracy niż wcześniejsi absolwenci, czego wyrazem jest podejmowanie pracy, która w dużym stopniu ma charakter przejściowy i nie daje pełnej satysfakcji z jej wykonywania. Potwierdzeniem tego wniosku jest fakt, że ponad 30% absolwentów, którzy jako pierwszą podjęli pracę typu A znaleźli i podjęli później pracę typu B, a odsetek ten jest jeszcze większy w przypadku absolwentów z wyższym wykształceniem i mieszkańców dużych miast. Tym samym pewne grupy absolwentów, mimo początkowego braku sukcesu w znalezieniu pracy zgodnej z oczekiwaniami, są w stanie w okresie 2–3 lat po ukończeniu nauki pracę taką znaleźć. Nie można wykluczyć, że do ostatecznego ich sukcesu przyczynił się fakt posiadania przez nich jakiegokolwiek pracy, dzięki czemu wzbogacili swoje umiejętności praktyczne, które są tak cenione przez pracodawców. Z tego względu tak ważny jest kontakt z praktyką już w trakcie nauki.

Jeśli pierwszą pracę opisywać bez podziału na wymienione typy, a tylko w porządku chronologicznym, to najwięcej absolwentów (75%) lokuje się w sektorze prywatnym gospodarki (z wyjątkiem absolwentów z wyższym wykształceniem, którzy częściej trafiają do sektora publicznego), co jest zrozumiałe, bowiem ponad 70% Polaków pracuje w tym właśnie sektorze. Sektor prywatny był zresztą szansą na zatrudnienie dla absolwentów niemal od początku transformacji (już w 1993 roku 62% absolwentów podejmowało pracę w sektorze prywatnym). Prawie trzech na czterech absolwentów znalazło miejsce pracy w usługach, a niemal co czwarty – w sektorze przemysłowym. Zwiększa się zatem rola sektora usług w udostępnianiu miejsc pracy dla absolwentów i należy się spodziewać, że ten sektor będzie szansą dla absolwentów także w przyszłości. Dla niespełna 70% absolwentów miejsca pracy były zlokalizowane w firmach liczących poniżej 50 pracujących, co jest typowe właśnie dla sektora usług. Także w przeszłości małe firmy zatrudniały największą liczbę absolwentów, co podkreśla rolę sektora małych i średnich przedsiębiorstw w rozwiązywaniu problemów rynku pracy, także w odniesieniu do absolwentów. Jeśli weźmiemy pod uwagę status zatrudnienia, to absolwenci najczęściej zostawali pracownikami najemnymi, a w tej grupie przeważali zatrudniani na czas nieokreślony.

W latach dziewięćdziesiątych odsetek absolwentów podejmujących pracę najemną był nawet większy niż obecnie. Warto jeszcze podkreślić, iż w miarę upływu lat (tj. od 1998 do 2005) udział pracy najemnej, w tym na czas nieokreślony, wyraźnie malał, a udział umów cywilno-prawnych – rósł. Zwiększa się zatem różnorodność charakteru pierwszej pracy podejmowanej przez absolwentów z punktu widzenia statusu ich zatrudnienia (zwiększa się m.in. odsetek absolwentów podejmujących pierwszą pracę o niższym statusie).

Pierwsza praca absolwentów była na początku wynagradzana poniżej ich oczekiwań (nieco powyżej 900 złotych wobec oczekiwanego ok. 1000 złotych). Nie tylko zresztą z tego powodu, ale i tych wspomnianych wcześniej, nie wszystkie oczekiwania absolwentów wobec pierwszej pracy były spełnione. W konsekwencji tego faktu około ¼ absolwentów w czasie wykonywania pierwszej pracy – szukała innej. Najistotniejszą przyczyną były zbyt niskie zarobki (dla ponad 50% respondentów). Natomiast niemal 15% poszukiwało innej pracy, ponieważ oczekiwali pracy stabilnej w dłuższym okresie czasu. Dzieje się tak mimo iż pierwsza praca, według oceny absolwentów, była najczęściej (56%) zgodna z kierunkiem ich wykształcenia, a wiedza i umiejętności szkolne były w tej pracy generalnie (62%) przydatne.

Charakterystyka pierwszej pracy jest ważna nie tylko ze względu na ocenę szans absolwentów na rynku pracy, ale i z tego względu, że często decyduje ona o dalszej ich aktywności. Wyniki tego badania pozwalają stwierdzić, że utrzymaniu zatrudnienia sprzyja krótki czas poszukiwania pierwszej pracy, rozpoczęcie pracy na rachunek własny (samodzielna działalność gospodarcza) oraz pracy najemnej na czas nieokreślony, podjęcie pracy, w której na większą skalę wykorzystuje się umiejętności i wiedzę szkolną, a także podjęcie pierwszej pracy w sektorze usług nierynkowych (często jest to pierwsza i ostatnia praca).

Praca przez cały czas – najpopularniejszą ścieżką zawodową absolwentów

Dotychczasowa charakterystyka statusu absolwentów na rynku pracy pozwoliła ocenić ich sytuację w określonych momentach od ukończenia nauki. Jednakże z punktu widzenia losów zawodowych absolwentów bardzo ważne jest zbadanie indywidualnych ścieżek zawodowych.

Trudno oczywiście w tak masowym badaniu obserwować losy zawodowe każdego absolwenta, dlatego podjęto próbę ustalenia typowych ścieżek życia zawodowego od momentu ukończenia nauki do momentu badania. Na ogół kolejne generacje absolwentów różnią się przebiegiem kariery zawodowej w okresie 12 miesięcy po ukończeniu nauki. Takie właśnie odrębności wystąpiły wśród absolwentów z lat 1989–1994 oraz z lat 1994–1997.

W pierwszej populacji najwięcej absolwentów realizowało ścieżkę zatrudnienia (absolwenci pracowali od momentu ukończenia nauki do chwili badania) – ponad 18%, natomiast w drugiej populacji najbardziej popularna była ścieżka rozpoczynająca się od bezrobocia z przejściem do pracy (23%). Najnowsza generacja absolwentów (z lat 1998–2005) najczęściej realizowała ścieżkę pracy (od momentu ukończenia nauki do chwili badania) – ponad 31%. Jest to oczywiście najbardziej pożądana i korzystna ścieżka przebiegu kariery zawodowej z punktu widzenia statusu na rynku pracy.

Warto podkreślić, że ten typ kariery zawodowej realizuje obecnie zdecydowanie większa część absolwentów niż miało to miejsce w okresach wcześniejszych (przypomnijmy, że dotyczyło to ponad 18% absolwentów z lat 1989–1994 oraz ponad 16% absolwentów z lat 1994–1997, a ponad 31% wśród najmłodszych absolwentów). Zmiana jest dość istotna i na korzyść obecnych kohort absolwentów.

Mimo znaczącej poprawy sytuacji absolwentów na rynku pracy, nadal co czwarty rozpoczyna swoją aktywność zawodową od bezrobocia i dopiero po pewnym czasie uzyskuje pracę. Ta ścieżka jest charakterystyczna mniej więcej dla podobnej części absolwentów, niezależnie od okresu ukończenia nauki, a tym samym potwierdza, że absolwenci nadal natrafiają na duże trudności w uzyskaniu pracy natychmiast po ukończeniu nauki. Należy także pamiętać, że ponad 9% absolwentów było bezrobotnymi przez cały czas (od momentu ukończenia nauki od chwili badania), a co dziesiąty był przez cały okres bierny zawodowo.

Z punktu widzenia potencjału zasobów pracy – nadal co piąty absolwent nie wykorzystuje swoich kwalifikacji przez dłuższy okres. Z pewnością jest to marnotrawstwo kwalifikacji młodych ludzi, które prowadzi ich do stanu frustracji. Jest więc jeszcze wiele do zrobienia, aby maksymalnie ograniczyć tego typu sytuacje.

Dopasowanie kwalifikacji podstawą sukcesu na rynku pracy

Poszukując wyjaśnienia trudnej sytuacji na polskim rynku pracy większość ekspertów podkreśla, że jednym z najważniejszych czynników jest niedopasowanie kwalifikacyjne zasobów pracy do oczekiwań pracodawców. Ta ocena znajduje zresztą potwierdzenie w różnych badaniach rynku pracy, w tym także dotyczących absolwentów. Praktycznie od początku transformacji gospodarczej o szansach na rynku pracy decydowały kwalifikacje.

Wcześniejsze badania losów zawodowych absolwentów także wskazywały jednoznacznie, że w najlepszej sytuacji na rynku pracy, z punktu widzenia możliwości pozyskania pracy w stosunkowo krótkim czasie, a następnie utrzymanie jej bez konieczności przechodzenia w stan bezrobocia, są absolwenci z wyższym wykształceniem⁹. W ten sposób zyskaliśmy potwierdzenie, że poziom wykształcenia w największym stopniu sprzyja dopasowaniu kwalifikacji pracowników do oczekiwań pracodawców.

W świetle najnowszych badań absolwentów okazało się, że ten czynnik nadal odgrywa najważniejszą rolę w dopasowaniu kwalifikacji do oczekiwań pracodawców. W pierwszej kolejności potwierdzenie tego wniosku uzyskaliśmy poprzez analizę statusu na rynku pracy absolwentów o różnym poziomie wykształcenia. Decydujące znaczenie ma tu wyróżnienie absolwentów, którzy uzyskali pracę, co można potraktować jako świadectwo przydatności ich kwalifikacji, oraz absolwentów bezrobotnych, których kwalifikacje należy uznać jako niedopasowane wystarczająco do potrzeb rynku pracy.

Można więc przyjąć, że im w danej grupie absolwentów więcej pracujących a mniej bezrobotnych, tym lepsze jest dopasowanie kwalifikacji do potrzeb rynku, a tym samym edukacja jest bardziej trafna. Wyniki badania wykazały, że największy odsetek pracujących po zakończeniu edukacji występuje wśród absolwentów legitymujących się wykształceniem wyższym na poziomie magisterskim (ok. 85%); niejako automatycznie w tej grupie absolwentów odsetek bezrobotnych jest najniższy (ok. 9%). Na drugim biegunie znajdują się przede wszystkim absolwenci szkół średnich ogólnokształcących, wśród których odsetek pracujących był najniższy (ok. 56%), a odsetek bezrobotnych wysoki – ponad 19%, ale również absolwenci zasadniczych szkół zawodowych, którzy wprawdzie częściej podejmowali pracę (ok. 64%), odsetek bezrobotnych był w tej grupie najwyższy – ok. 21%.

Warto jeszcze podkreślić mało rozpoznane w polskiej literaturze różnice jakie stwierdzono w populacji absolwentów z wyższym wykształceniem, ale posiadających dyplom licencjata czy inżyniera oraz dyplom magistra. W zdecydowanie gorszej sytuacji są absolwenci z wykształceniem licencjackim, wśród których proporcje pracujących i bezrobotnych są bardziej zbliżone do absolwentów szkół policealnych niż magisterskich.

Z punktu widzenia dziedziny wykształcenia, największe szanse na podjęcie pracy mieli absolwenci kierunków: wojskowy/policyjny (odsetek pracujących ponad 82%), zarządzanie i marketing (ok. 82%), zdrowie, opieka społeczna (81%), prawo (ok. 79%), ochrona i bezpieczeństwo (ok. 79%), a także nauki humanistyczne, nauka o językach (ponad 77%). Dość wysokie wskaźniki zatrudnienia wśród absolwentów wymienionych dziedzin świadczą o dobrym

⁹ Por. Badania losów zawodowych absolwentów w latach 1989–1994 oraz 1994–1997, zrealizowane przez GUS.

dopasowaniu ich kwalifikacji do oczekiwań pracodawców. Jednak absolwenci wszystkich wymienionych dziedzin zasilali równocześnie szeregi bezrobotnych – odsetki wynosiły po kilkanaście procent – co może wynikać z niedopasowania terytorialnego podaży i popytu na pracę w określonych dziedzinach.

O stopniu zgodności kwalifikacji absolwentów z potrzebami pracodawców świadczy również wskaźnik zatrudnienia absolwentów według zawodów. I tu rzecz ciekawa: niemal 95-procentowe zatrudnienie uzyskali absolwenci o kwalifikacjach pozwalających wykonywać zawód operatora maszyn i urządzeń wydobywczych i przetwórczych. Kolejne miejsca w rankingu zajmują absolwenci posiadający zawód wymagający kwalifikacji na poziomie wyższym, tj. specjaliści nauk przyrodniczych i ochrony zdrowia (ok. 84%), specjaliści nauk fizycznych, matematycznych i technicznych (ok. 83%), specjaliści szkolnictwa (ok. 80%) i pozostali specjaliści (ok. 80%). Na kolejnych pozycjach są absolwenci o zawodach wymagających kwalifikacji na poziomie średnim, ale także zasadniczym zawodowym, np. średni personel techniczny oraz robotnicy obróbki metali i mechanicy maszyn i urządzeń. Te ustalenia prowadzą do wniosku, że oprócz poziomu wykształcenia i kierunku edukacji o szansach absolwentów na rynku pracy decyduje także popyt gospodarki na pracowników w konkretnych zawodach. W Polsce popyt ten rozwija się dwubiegunowo bowiem z jednej strony jest duże zapotrzebowanie na pracowników o najwyższych kwalifikacjach, a z drugiej – pracę stosunkowo łatwo znajdują absolwenci nisko wykształceni. W ten sposób relatywnie w trudniejszej sytuacji pozostają absolwenci ze średnim poziomem wykształcenia.

Poziom kwalifikacji znajdujący uznanie pracodawców nie zależał – jak przypuszczaliśmy – od trybu nauki (dzienne, wieczorowe, zaoczne), typu szkoły lub uczelni (publiczna, niepubliczna) czy uczęszczania na zajęcia z przedsiębiorczości, gdyż szanse na uzyskanie pracy nie były istotnie zróżnicowane według tych cech. Większe natomiast znaczenie dla szans na rynku pracy miało wykonywanie pracy zawodowej już w trakcie nauki lub odbywanie w tym czasie nieobowiązkowego stażu albo praktyki zawodowej. Z kolei praktyka lub zajęcia praktyczne organizowane przez szkołę lub uczelnię tylko w niewielkim stopniu wiązały się ze zwiększeniem odsetka absolwentów, którzy mieli pracę. Warto jednak podkreślić, że kluczowym czynnikiem dla możliwości pozyskania pracy, w szczególności najemnej, jest posiadanie wyuczonego zawodu.

Stabilność pracy zależy od poziomu kwalifikacji

Poziom wykształcenia decyduje także o innych wymiarach sukcesu absolwenta na rynku pracy. Mamy na myśli czas poszukiwania pierwszej pracy oraz jakość tej pracy. Warto podkreślić, że część absolwentów już w momencie ukończenia nauki miała pracę zawodową i odsetek ten był tym większy im wyższy był poziom wykształcenia. Ta sytuacja w dużym stopniu wynikała z zaocznego lub wieczorowego trybu nauki młodzieży, która pracuje i uzupełnia swoje kwalifikacje, co w większym zakresie odnosi się do studiów wyższych. Absolwenci, którzy podjęli poszukiwanie pracy po zakończeniu nauki stosunkowo szybko ją znajdowali, ale w najlepszej sytuacji byli absolwenci z wyższym wykształceniem, oni poszukiwali pracy blisko dwa razy krócej niż absolwenci szkół zasadniczych. To z pewnością wyraz zapotrzebowania na ich kwalifikacje, a tym samym świadectwo dobrego dopasowania ich kwalifikacji do potrzeb pracodawców. Dalszym tego potwierdzeniem jest fakt, że przeważająca część magistrów (około 67%) znajdowała pierwszą pracę, którą określiliśmy jako „lepszej lub pierwszej jakości” (o wyższym statusie). Z kolei pracę o podrzędnym statusie podejmowali najczęściej absolwenci średnich szkół zawodowych i policealnych lub pomaturalnych.

Charakter pierwszej pracy w tym rozumieniu miał następnie istotny wpływ na stabilność pracy. Można więc uznać, że probierzem dopasowania kwalifikacji absolwentów do oczekiwań

pracodawców jest także szansa utrzymania pierwszej pracy. Zdecydowana większość osób, które podjęły po zakończeniu nauki pracę najemną na czas nieokreślony bądź określony – na 1 rok lub dłużej albo pracę na rachunek własny (traktowaną przez nas jako pierwszej jakości), pozostawało w niej do momentu badania. Najkorzystniejsza sytuacja miała więc miejsce wśród absolwentów z wykształceniem wyższym magisterskim i doktorskim, gdyż ok. 85% spośród nich kontynuowało pierwszą pracę w momencie badania. A jeśli już nastąpiło zaprzestanie pracy „pierwszej jakości”, to najczęściej wynikało z inicjatywy samych absolwentów, głównie z powodu niezadowalającego wynagrodzenia bądź braku poczucia stabilizacji zawodowej. Zwolnienia z tego typu pracy dokonywane wbrew chęciom absolwentów dotyczyły przede wszystkim absolwentów średnich szkół zawodowych oraz zasadniczych szkół zawodowych i liceów ogólnokształcących, a najrzadziej absolwentów studiów magisterskich. Z kolei w sytuacji, kiedy pierwsza praca była podrzędnego statusu (gorszej jakości), to ryzyko jej utraty było generalnie zdecydowanie większe niż wśród absolwentów posiadających pierwszą pracę o wyższym statusie (pierwszej jakości). Przypadki zwolnienia z pracy „drugiej jakości” w dominującej mierze dokonywały się poprzez nieodnowienie kontraktu o pracę na czas określony. Ponownie jednak w najkorzystniejszej sytuacji byli absolwenci z wykształceniem magisterskim.

Generalnie możemy zatem stwierdzić, że utrzymanie pierwszej pracy silnie zależy od jej charakteru. Gdy pierwsza praca absolwenta była niższego statusu (gorszej jakości), to większość absolwentów jej nie kontynuowała. Odmiennie było w przypadku pierwszej pracy o wyższym statusie, wówczas zdecydowana większość badanych kontynuowała pracę. Zawsze w najkorzystniejszej sytuacji, tak z punktu widzenia statusu pierwszej pracy, jak i trwałości jej wykonywania, byli absolwenci studiów magisterskich co potwierdza tezę, iż stabilność pracy zależy od poziomu kwalifikacji.

Większa migracja pracownicza, ale nadal w małej skali

Pozyskanie pracy wymaga często znacznej elastyczności absolwentów pod względem wyboru miejsca pracy i zamieszkania oraz zawodu. Wolne miejsca pracy nie zawsze bowiem znajdują się w dotychczasowym miejscu zamieszkania bądź ukończenia nauki oraz w wyuczonym zawodzie. Z tego względu skłonność do migracji bądź zmiany zawodu może ułatwić podjęcie pracy. W przypadku migracji pracowniczej ma ona szczególnie istotne znaczenie, gdy występują znaczne przestrzenne różnice w sytuacji na rynku pracy, gdy na niektórych lokalnych rynkach pracy jest większy popyt na pracę niż na innych. Tak właśnie dzieje się w Polsce, bowiem na wielu lokalnych rynkach pracy mamy dość dobrą sytuację (relatywnie duży popyt na pracę, małe bezrobocie), zwłaszcza w dużych aglomeracjach, a jednocześnie są lokalne rynki pracy z bardzo wysokim bezrobociem, małymi możliwościami rozwojowymi i niskim popytem na pracę. Z tego względu elastyczna postawa młodych ludzi związana z decyzją o miejscowości pracy może ułatwić rozwiązanie – przynajmniej części – problemów ze znalezieniem pracy.

W przypadku absolwentów ta postawa jest z pewnością kształtowana już w procesie nauki. Dlatego ocena mobilności przestrzennej w trakcie nauki może częściowo wyjaśniać późniejsze zachowania absolwentów. W naszym badaniu uwzględniono dwa rodzaje mobilności przestrzennej, a mianowicie wewnątrz krajową (tzw. migracje wewnętrzne) oraz zagraniczną (czyli w tym przypadku emigracja zagraniczna). Oba rodzaje mobilności przestrzennej są pod wpływem wielu zmieniających się uwarunkowań, stąd pytanie jaką skłonnością do mobilności przestrzennej charakteryzuje się najnowsza generacja absolwentów. Jak się okazało sam proces edukacji wymaga często decyzji o zmianie miejsca zamieszkania. Wśród badanych absolwentów (z lat 1998–2005) ponad połowę stanowiły osoby, które kształciły się w innej miejscowości niż wcześniejszego zamieszkania. Oznacza to tylko

niewielkie zwiększenie rozmiarów mobilności przestrzennej młodzieży w trakcie nauki w porównaniu z absolwentami z lat 1994–1997. Jednakże dwa czynniki dość silnie różnicują rozmiary mobilności przestrzennej, a mianowicie poziom wykształcenia oraz miejsce zamieszkania. Osoby, które zdobywają wyższe wykształcenie oraz mieszkający na wsi lub w małych i średnich miastach zdecydowanie częściej niż inni kształcili się poza miejscem zamieszkania. Mimo więc zdecydowanego zwiększenia dostępności nauki na poziomie wyższym, nadal występują znaczne różnice, zwłaszcza dla mieszkańców dużych miast i pozostałych miejscowości. Te same subpopulacje absolwentów są bardziej mobilne przestrzennie po zakończeniu nauki. Ich miejsce obecnego zamieszkania najczęściej jest inne niż miejscowość nauki, co najczęściej wiąże się z powrotem do miejscowości wcześniejszego zamieszkania. Tylko co 8–10 osoba zmienia miejscowość zamieszkania na inną, czyli w istocie uczestniczy w rzeczywistej migracji pracowniczej.

O ile zachowania mobilne uczącej się młodzieży mają przede wszystkim wpływ na kształtowanie ich postaw i lepsze przygotowanie się do wejścia na rynek pracy, to migracje po zakończeniu edukacji stanowią rzeczywisty wskaźnik elastyczności absolwentów na rynku pracy. Okazało się, że po zakończeniu nauki absolwenci charakteryzują się większą mobilnością przestrzenną niż w trakcie nauki. Wśród badanych absolwentów prawie 15% zmieniło miejsce zamieszkania w kraju po zakończeniu edukacji, częściej czynią to mężczyźni, a największą mobilnością wyróżniają się osoby z wyższym wykształceniem. Dotyczy to w szczególności migracji związanych z poszukiwaniem lub podjęciem pracy. I nie ma tu znaczenia jaką pracę absolwenci podejmują. Jak bowiem wykazały badania, wewnątrz-krajowa mobilność przestrzenna absolwentów nie różni się przy podejmowaniu pracy o podrzędnym (typ A) czy też o lepszym statusie (typ B). Zdecydowanie inne cechy różnicują tę mobilność: poziom wykształcenia oraz miejscowość zamieszkania, ale nie zmienia to faktu, że podejmowanie zatrudnienia typu A wiąże się nieco częściej z koniecznością ruchliwości przestrzennej (praca poza miejscem zamieszkania, praca nie pozwalająca na codzienne powroty do domu). Praca typu B częściej wykonywana jest w miejscu zamieszkania.

Głównie ekonomiczny charakter migracji zagranicznej

W ostatnich latach szczególnie intensywnie rozwijają się migracje zagraniczne, co przede wszystkim dotyczy młodych Polaków. Coraz więcej osób rozpoczyna swoje wyjazdy zagraniczne już w czasie nauki. Mimo to, ta forma mobilności przestrzennej nie jest jeszcze bardzo popularna. W badanej populacji tylko nieco ponad 5% absolwentów zadeklarowało zagraniczny wyjazd nieturystyczny w trakcie nauki. W nieco większej skali te wyjazdy wystąpiły w latach 2004–2005, ale i tak objęły tylko około 7% absolwentów.

Zdecydowanie najczęściej wyjeżdżali studenci (około 15%) oraz mieszkańcy dużych miast (ponad 7%). Mimo wszystko, wyjazdy zagraniczne w czasie nauki w celach naukowych, szkoleniowych lub zarobkowych nie stanowią jeszcze zjawiska powszechnego i tylko nieliczna grupa uczniów i studentów uczestniczy w tej formie mobilności. Tymczasem większość absolwentów uczestniczących w takich wyjazdach uznała je za korzystne dla kształtowania kariery zawodowej, głównie ze względu na możliwość poznania standardów i kultury pracy, doskonalenia znajomości języka obcego czy nauki działania w grupie pracowniczej. Są to wszystko umiejętności cenione na współczesnym rynku pracy. Wydaje się zatem, że jest wskazane tworzenie na szerszą skalę warunków dla czasowych wyjazdów młodzieży uczącej się w celach nauki, szkolenia i odbycia praktyki zawodowej za granicą, zwłaszcza, że jesteśmy już na europejskim rynku pracy. Te warunki powinny być tworzone przede wszystkim dla zorganizowanych form wyjazdów bowiem do tej pory przeważają wyjazdy indywidualne.

Migracje zagraniczne przybierają na sile po ukończeniu nauki, jednakże nie mają one charakteru masowego. Wśród absolwentów z lat 1998–2005 tylko 8,5% osób brało udział przynajmniej w jednym zagranicznym wyjeździe o charakterze szkoleniowym lub zarobkowym. Te wyniki mogą być pewnym zaskoczeniem, jeśli wziąć pod uwagę skalę emigracji ludności naszego kraju, a także znaczne ułatwienia związane z wyjazdem oraz możliwością uzyskania legalnej pracy w kilku krajach po naszej integracji z Unią Europejską. Trzeba jednak pamiętać, że podmiotem analizy byli w przeważającej części absolwenci z lat przed naszą integracją z UE, a poza tym obecni w kraju w momencie badania. Wyniki badania odzwierciedlają więc w większym stopniu ich zachowania i doświadczenia sprzed kilku lat, kiedy popularność wyjazdów zagranicznych do pracy nie była tak duża jak ostatnio. Warto bowiem zauważyć, że badania absolwentów wykazały stałą tendencję wzrostową, wskazującą na to, że wyjazdy zagraniczne stawały się w ostatnich latach coraz bardziej popularne i powszechne. Spośród absolwentów, którzy wyjeżdżali za granicę w celach nieturystycznych, aż ponad 1/3 zrealizowała te wyjazdy w 2006 roku, a przełomowy był rok 2005, kiedy odnotowano największy przyrost wyjazdów zagranicznych wśród badanych absolwentów.

W wyjazdach zagranicznych po zakończeniu nauki częściej uczestniczą mężczyźni oraz mieszkańcy wsi i mniejszych miast. Brak jest natomiast wyraźnej zależności między poziomem wykształcenia a intensywnością wyjazdów za granicę. Na ogół są to wyjazdy krótkie (kilkumiesięczne), ale w przeważającej części (około 90%) związane z pracą zarobkową. Zazwyczaj nie jest to jednak praca odpowiadająca posiadanym kwalifikacjom (71%), chociaż w przypadku absolwentów zasadniczych szkół zawodowych zgodność wykonywanej pracy z kwalifikacjami deklarowało 27% wyjeżdżających za granicę. Pracę w zawodzie częściej też wykonywali mężczyźni niż kobiety. Z tych zapewne powodów najważniejszą korzyścią dla czterech spośród pięciu wyjeżdżających było zarobienie pieniędzy, a zdecydowanie mniejsza grupa wskazywała jeszcze na możliwość nauki języka, poznanie innej kultury. Tylko nieco ponad 5% wyjeżdżających wskazało jako korzyść zdobycie wiedzy, doświadczenia zawodowego lub podniesienie kwalifikacji. Już ten fakt dobitnie świadczy, że zagraniczne wyjazdy absolwentów nie stwarzają dla nich istotnej możliwości rozwoju zawodowego, mają natomiast głównie charakter ekonomiczny. Nic dziwnego, że niemal połowa spośród nich oceniła wyjazd do pracy jako obojętny dla ich kariery zawodowej. Nie można jednak nie odnotować, że około 19% uznała wyjazd za bardzo korzystny dla kariery zawodowej, który znacznie podniósł ich pozycję na rynku pracy, a dalsze 27% oceniło, że był on raczej korzystny. Pozytywne oceny częściej wydawali absolwenci z wykształceniem zawodowym (zasadniczym lub średnim), a więc ci, którzy stosunkowo najczęściej pracowali zgodnie ze swoimi kwalifikacjami. Bardziej rygorystyczni w tej ocenie byli absolwenci dobrze wykształceni.

Badani absolwenci nie planują masowych wyjazdów za granicę. Przeciwnie, tylko 13% badanych przyznało, że podjęło już jakieś działania zmierzające do wyjazdu. Wyraźnie częściej zamiary takie mają mężczyźni niż kobiety. Odnotowaliśmy także, że im młodszy absolwent tym większa jego gotowość do wyjazdu (prawie 16% absolwentów z 2005 roku), a zdecydowanie najmniejszą gotowość deklarowali absolwenci z wyższym wykształceniem. Można więc stwierdzić, że absolwenci ostatnich lat z dużą rozważą planują swoje wyjazdy zagraniczne do pracy i być może w coraz lepszej sytuacji na polskim rynku pracy będą skłonni zrezygnować z tych wyjazdów bądź odłożyć je na przyszłość.

Generalnie można stwierdzić, że badani absolwenci nie wyróżnili się dużą skłonnością do migracji. Dotyczy to zarówno migracji wewnątrz kraju, jak i zagranicznych. Te ostatnie stają się coraz bardziej popularne, ale nie jest to jeszcze zjawisko masowe i z deklaracji badanych wynika, że nie zamierzają tego zmienić. Należy jednak podkreślić, że badaniem byli objęci jedynie absolwenci przebywający w kraju, a więc nie uwzględniliśmy tych absolwen-

tów, którzy zamiar emigracyjny już zrealizowali i przebywają zagranicą. Z pewnością zmniejszyło to skalę deklarowanej skłonności do emigracji. Mimo to, ekonomiczny charakter wyjazdów połączony z relatywnie małymi korzyściami dla dalszej kariery zawodowej wskazuje na tymczasowy charakter tych wyjazdów i stwarza dobrą podstawę do poszukiwania rozwiązań ograniczających (racjonalizujących) te wyjazdy. Jest to ważne tym bardziej, że w niedalekiej przyszłości sytuacja demograficzna spowoduje duży ubytek ludności w wieku produkcyjnym i – być może – trudności w zaspokojeniu potrzeb rozwijającej się gospodarki na zasoby pracy.

Większa mobilność zawodowa – częstsze odejścia od zawodu wyuczonego

Mobilność zawodowa jest jednym ze sposobów dostosowania kwalifikacyjnego podaży zasobów pracy do popytu na pracę. Potrzeby gospodarki, także w zakresie określonej struktury zawodowej i kwalifikacyjnej pracujących podlegają ciągłym zmianom, co wymusza proces dopasowywania się zasobów pracy do tych zmian. Z punktu widzenia poziomu i rodzaju kwalifikacji znajduje to odzwierciedlenie właśnie w mobilności zawodowej. W przypadku absolwentów o mobilności zawodowej możemy mówić już w momencie podejmowania przez nich pracy, jeśli zawód wykonywany jest inny niż wyuczony oraz w trakcie dalszej kariery, kiedy następują zmiany zawodu wykonywanego. W pierwszym przypadku, podejmowanie pracy niezgodnie z zawodem wyuczonym może być efektem niedopasowania kierunków kształcenia do potrzeb lokalnego rynku pracy, a więc absolwenci są w sytuacji przymusowej. Z drugiej jednak strony wystąpienie mobilności zawodowej może być przejawem elastyczności absolwentów, co jest zjawiskiem pozytywnym zwłaszcza w warunkach występowania trudności na rynku pracy. Absolwenci prezentując aktywną postawę w zakresie gotowości podjęcia pracy w nieco innym profilu zawodowym niż wyuczony, stwarzają sobie możliwości pozyskania pracy w ogóle.

Wyniki badania absolwentów z lat 1998–2005 wskazują, że odejście od zawodu wyuczonego w pierwszej ich pracy nie jest wydarzeniem rzadkim. Jak się okazało tylko co piąty absolwent podjął pierwszą pracę zgodnie z zawodem wyuczonym, a około jedna trzecia – pierwszą pracę wykonywała w innym zawodzie. Taka sytuacja może świadczyć o niedopasowaniu oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy, chociaż częściowo może też być wyrazem zmiany planów zawodowych absolwentów. Niezależnie jednak od konkretnych przyczyn, należy podkreślić, że odejście od zawodu wyuczonego w momencie podejmowania przez absolwentów pierwszej pracy jest obecnie zjawiskiem występującym zdecydowanie częściej niż w latach dziewięćdziesiątych. Na początku transformacji (do 1994 roku) pracę zgodną z zawodem wyuczonym podejmowało ponad 57% absolwentów, a w latach 1994–1997 odsetek ten zmniejszył się do około 52%. O ile w tamtym okresie największe szanse znalezienia pracy zgodnej z zawodem wyuczonym mieli absolwenci najlepiej wykształceni, to obecnie ich sytuacja nie jest tak dobra, a w zdecydowanie najlepszej sytuacji są absolwenci zasadniczych szkół zawodowych.

Zmiany zawodów są dokonywane także w trakcie dalszej kariery zawodowej absolwentów. Jeśli porównać zawód wykonywany w momencie badania z pierwszym zawodem, to okazuje się, że tylko około 40% absolwentów wykonywało ten sam zawód – najczęściej dotyczyło to osób z wykształceniem magisterskim. Jednakże co czwarty absolwent pracował w innym zawodzie niż wyuczony. Równocześnie tylko 16% absolwentów wykonywało w momencie badania zawód zgodny z wyuczonym i odsetek ten systematycznie maleje dla kolejnych kohort absolwentów. Zawód zgodny z wyuczonym wykonuje najczęściej absolwentów zasadniczych szkół zawodowych oraz posiadających wykształcenie magisterskie.

Tak rozumiana mobilność zawodowa jest znacznie większa wśród absolwentów z lat 1998–2005 niż z lat dziewięćdziesiątych, ale oznacza ona większe odejście od zawodu wyuczonego. Można wnioskować, że oznacza to pogłębiające się niedopasowanie struktury zawodowej absolwentów z potrzebami rynku pracy. To niedopasowanie może być konsekwencją nietrafionej oferty edukacyjnej lub szerszego profilu kształcenia, który umożliwia łatwiejsze dostosowanie się absolwentów do wykonywania innych zawodów niż zawód formalnie wyuczony.

Mała przedsiębiorczość absolwentów

Przedsiębiorczość młodych ludzi może być istotnym czynnikiem kształtującym ich sytuację na rynku pracy. Postawa aktywna w kreowaniu własnego miejsca pracy pozwala uniknąć najbardziej niszczącej dla młodego człowieka, a zwłaszcza absolwenta, sytuacji, tj. statusu osoby bezrobotnej.

Postawy przedsiębiorcze wykształca się w społeczeństwach poprzez wieloletnie działania edukacyjne, tak teoretyczne, jak i praktyczne, przy czym praktyka może mieć charakter zarówno formalny (np. zajęcia organizowane przez szkoły, uczelnie), jak i niesformalizowany (np. udział w prowadzeniu rodzinnej firmy). Polska jest krajem, w którym brak jest jeszcze tradycji w zakresie przedsiębiorczości – nakłada się na to niska kultura ekonomiczna społeczeństwa, brak podstawowej wiedzy z zakresu funkcjonowania gospodarki. W tej sytuacji należy ze szczególną uwagą podejść do upowszechniania zajęć z przedsiębiorczości w szkołach różnego typu i to już od najniższego poziomu (od szkoły podstawowej), tak w zakresie teorii, jak i praktyki.

Przedsiębiorczość jako element systemu edukacji, czyli przedmiot nauczania w szkołach średnich i zasadniczych zawodowych, został wprowadzony pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Badanie absolwentów wykazało, że zdecydowana większość uczniów i studentów w tych zajęciach nie brała udziału. Niemal 3/4 spośród wszystkich respondentów pytanych o zajęcia z zakresu przedsiębiorczości na ostatnim poziomie edukacji stwierdziło, że nie uczestniczyło w żadnych zajęciach, tzn. ani w obowiązkowych, ani w fakultatywnych. Być może dlatego stwierdzono słabą zależność między uczestnictwem w zajęciach z przedsiębiorczości a zakładaniem własnych firm – udział w zajęciach z przedsiębiorczości w nieznacznym tylko stopniu zwiększa prawdopodobieństwo, że młoda osoba zdecyduje się na podjęcie działań zmierzających do założenia własnej firmy. Zajęcia z przedsiębiorczości przyczyniają się natomiast do rozpowszechnienia wiedzy na temat inicjatyw, działań i programów skierowanych do młodych ludzi chcących rozpocząć działalność gospodarczą.

Jeśli oceniać skalę przedsiębiorczości częstością podejmowania przez absolwentów działań zmierzających do założenia własnej firmy, to tylko 5% podjęło takie działania i prowadziło działalność gospodarczą oraz 7% podjęło pewne kroki, ale nie podjęło działalności. Zatem zainteresowanie własną działalnością gospodarczą wśród absolwentów było niewielkie.

Głównymi przyczynami powodującymi tak niską aktywność w zakładaniu własnej firmy były, zdaniem absolwentów, brak lub niewystarczająca ilość kapitału początkowego, biurokracja i bariery instytucjonalne oraz problemy z uzyskaniem finansowania, ale także brak predyspozycji, małe doświadczenie w branży, brak lub mała znajomość przepisów dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstw. Wynika z tego, że absolwenci potrzebują pomocy instytucjonalnej wspierającej ich przedsiębiorczość. Niestety, nie jest ona atutem młodych ludzi, gdyż ze wsparcia różnych instytucji skorzystała bardzo nieliczna grupa absolwentów, co wynikało m.in. z bardzo niskiego poziomu wiedzy absolwentów na temat form wspierania przedsiębiorczości – ok. 85% badanych nie знаło żadnych form wsparcia, ani instytucji wspierających.

Osoby, które jednak skorzystały ze wsparcia, najczęściej wskazywały na programy: „Pierwsza Praca” i „Pierwsza Praca – Pierwszy Biznes”. Były to więc programy realizowane przez powiatowe urzędy pracy, głównie w formie kursów i szkoleń, dotacji, pożyczek i kredytów, a także doradztwa, konsultacji. Ponad połowa (ok. 54%) korzystających z pomocy oceniła, iż wsparcie było przydatne, ale bez niego także daliby sobie radę, natomiast dla co trzeciej osoby pomoc ta była konieczna dla rozpoczęcia bądź prowadzenia działalności gospodarczej. Takie wsparcie instytucjonalne nie było więc czynnikiem przesądzającym o możliwości uruchomienia własnej działalności przez absolwentów. Nie mniej jednak absolwenci mogli liczyć na taką pomoc niemal wyłącznie ze strony PUP.

Częściej zdecydowali się na założenie własnych firm, bądź podjęli działania zmierzające do uruchomienia własnej działalności (choć jej nie podjęli) mężczyźni, którzy legitymowali się wykształceniem wyższym, byli mieszkańcami województw zachodnich, posiadali już pewne doświadczenie zawodowe. Firmy, które powstały, należały głównie do sektora usług – najczęściej funkcjonowały w zakresie handlu detalicznego, były to mikro przedsiębiorstwa (55% ogółu firm działało na zasadzie samozatrudnienia), a ich zasięg ograniczał się przede wszystkim (53%) do rynków lokalnych.

Główna zatem konkluzja, jak wynika z tego badania sprowadza się do twierdzenia, iż przedsiębiorczość absolwentów jest na bardzo niskim poziomie – niższym niż można byłoby oczekiwać – i zbyt niskim, aby wpłynąć na zdecydowaną poprawę ich sytuacji na rynku pracy. Oznacza to potrzebę podjęcia pilnych przedsięwzięć w ramach edukacji szkolnej (wliczając w to praktyki) oraz polityki rynku pracy w zakresie przybliżenia młodzieży problematyki przedsiębiorczości. Te działania powinny wyposażyć młodzież w stosowną wiedzę i stanowić zachętę do zachowań przedsiębiorczych, a zarazem powinny stwarzać młodym ludziom realne możliwości na podjęcie przez nich własnej działalności gospodarczej. W tym zakresie można zaproponować:

- zwiększenie roli przedmiotu dotyczącego przedsiębiorczości w kształceniu dzieci i młodzieży. Warto wprowadzić tego rodzaju nauczanie już do szkół podstawowych tak, jak radzi Komisja Europejska. Przedmiot ten powinien mieć w znacznym stopniu praktyczny charakter gdzie uczniowie, bądź studenci, będą mogli zmierzyć się z założeniem własnej działalności gospodarczej i z utrzymaniem swojej eksperymentalnej firmy na rynku. Ważne staną się tutaj spotkania z praktykami, np. z pracownikami instytucji wspierających środowisko biznesowe, czy samymi przedsiębiorcami. Na poziomie szkoły wyższej nauka tego przedmiotu nie powinna ograniczać się tylko do kierunków społecznych, czy ekonomicznych, lecz odgrywać istotną rolę na większości (bądź każdym) kierunku nauczania;
- upowszechnienie przedmiotu podstawy przedsiębiorczości powinno mieć także miejsce na poziomie zasadniczych szkół zawodowych. Na podstawie wyników badań można stwierdzić, że ich uczniowie są w pewnym stopniu dyskryminowani w dostępie do wiedzy z tego obszaru;
- należy rozpowszechniać informacje dotyczące sposobów kredytowania bądź dotowania działalności gospodarczych młodych ludzi. Znaczna część respondentów nie wiedziała o formach pomocy gwarantowanych przez urzędy pracy, Bank Gospodarstwa Krajowego, czy inne instytucje (np. PARP). Informacje te powinny być upowszechniane:
 - 1) na poziomie szkół oraz uczelni wyższych,
 - 2) poprzez określone akcje promocyjne, informacyjne;

- podstawową barierą utrudniającą młodym ludziom zakładanie własnej firmy są zbyt duże obciążenia finansowe z tym związane. W związku z tym wydaje się, że należy:
 - 1) zwiększyć pomoc finansową państwa skierowaną do młodych osób chcących założyć własną działalność gospodarczą,
 - 2) ułatwić dostęp do tych funduszy poprzez ograniczenie biurokracji, czy określonych wymagań, jakie musi spełniać osoba chcąca z nich skorzystać;
- należy promować przedsiębiorczość, w tym samozatrudnienie jako alternatywną formę w stosunku do pracy najemnej.

Poziom kwalifikacji decyduje o położeniu na rynku pracy

Trudna sytuacja na polskim rynku pracy w okresie, kiedy większość badanych absolwentów kończyła naukę, nie pozostała bez wpływu na ich problemy ze znalezieniem pracy. Mimo to częściej niż co trzeci absolwent pracował zaraz po ukończeniu nauki, a dalsi uzyskiwali pracę w kolejnych miesiącach. Nie ominęły ich jednak trudności ze znalezieniem właściwego miejsca na rynku pracy. Polegały one przede wszystkim na niemożności znalezienia pracy, czyli bezrobociu, bierności zawodowej spowodowanej zniechęceniem do poszukiwania pracy, a także wykonywaniem pracy niezgodnej bądź poniżej swoich kwalifikacji czy też niezgodnej z oczekiwanymi przez absolwentów warunkami pracy, w tym również formalno-prawnymi. Determinanty sukcesu oraz przyczyny trudności są różnego rodzaju, począwszy od poziomu kwalifikacji poprzez cechy demograficzne absolwentów i szeroko rozumiane uwarunkowania środowiskowe.

W najtrudniejszej sytuacji są bez wątpienia bezrobotni – wśród absolwentów z lat 1998–2005 grupa ta stanowiła ponad 12%, przy czym ponad połowa z nich była bezrobotna długotrwale. Płeć absolwentów nie różnicowała ogólnego odsetka bezrobotnych, ale jeśli chodzi o bezrobocie długotrwale, to w gorszej sytuacji były kobiety niż mężczyźni. Szczególnie wysokie bezrobocie (mierzone udziałem bezrobotnych w określonej subpopulacji absolwentów) występowało wśród młodych ludzi z wykształceniem zasadniczym zawodowym; generalnie – im wyższy poziom wykształcenia, tym mniejsze bezrobocie. Ta sama konkluzja dotyczy bezrobotnych długotrwale. Udział bezrobotnych w grupie absolwentów był również zróżnicowany ze względu na miejsce zamieszkania – w zdecydowanie trudniejszej sytuacji byli mieszkańcy miast do 100 tys. i wsi niż mieszkańcy dużych miast; w małych miastach i na wsiach odsetek bezrobotnych absolwentów wynosił ponad 13%, a ponad połowa była bezrobotna długotrwale. Szczególne trudności z pozyskaniem pracy mieli absolwenci najmłodszy, czyli z rocznika 2005. W tej grupie odsetek bezrobotnych był ponad dwukrotnie wyższy niż wśród absolwentów najstarszych, czyli z roczników 1998–2001. Oznacza to, iż pomimo postępującej poprawy sytuacji absolwentów na rynku pracy, nie jest ona jeszcze na tyle dobra, aby absolwenci byli na bieżąco „wchłaniani” przez gospodarkę, nawet jeśli oferowana im praca nie do końca spełniałaby ich oczekiwania.

Ogromne znaczenie w kształtowaniu sytuacji na rynku pracy ma nie tylko poziom wykształcenia, ale także inne wyznaczniki kwalifikacji, a mianowicie dziedzina wykształcenia, zawód wyuczony oraz dodatkowe umiejętności, które mogą stanowić atut w pracy zawodowej. Największy udział bezrobotnych, w tym także długotrwale bezrobotnych, wystąpił wśród absolwentów, którzy wykształcili się w dziedzinie nauk biologicznych – biologia, ochrona środowiska, a także w zakresie zdrowia, opieki społecznej oraz ochrony i bezpieczeństwa. Jest to dość zaskakujące, bowiem wydawałoby się, że są to dziedziny, które na progu XXI wieku powinny rozwijać się szczególnie prędko – być może występuje tu regionalne niedopasowa-

nie podaży i popytu na kadry w tych specjalnościach lub inne okoliczności powstrzymujące absolwentów przed podjęciem pracy (np. oczekiwanie na pracę lepiej płatną). Bezrobociem długotrwałym szczególnie zagrożeni są absolwenci, którzy ukończyli kierunki w zakresie programów ogólnych, czyli bez konkretnych kwalifikacji. Z kolei z punktu widzenia zawodu wyuczonego w najtrudniejszej sytuacji były osoby wyuczone w zawodach: robotnicy zawodów precyzyjnych, ceramicy, wytwórcy wyrobów galanteryjnych, robotnicy poligraficzni i pokrewni oraz pracownicy obrotu pieniężnego i obsługi klientów. Wyróżniali się oni wysokim bezrobociem, także długotrwałym. W bardzo trudnej sytuacji byli również operatorzy i monterzy maszyn, których $\frac{1}{5}$ również bezskutecznie poszukiwała pracy, w większości ponad 1 rok. Zważywszy, że wszyscy ci absolwenci posiadają bardzo konkretne zawody, wydaje się, że struktura kształcenia w tym zakresie była chybiona z punktu widzenia potrzeb pracodawców.

Dodatkowe umiejętności i doświadczenia praktyczne nie zawsze chroniły absolwentów przed bezrobociem. Nawet tak wydawałoby się cenne kwalifikacje, jak biegła znajomość języka obcego, dobra znajomość obsługi komputera, posiadanie innego zawodu czy umiejętność funkcjonowania w międzynarodowym środowisku nie redukowały bezrobocia, co może świadczyć o tym, iż podstawowe kwalifikacje tych osób nie były na tyle poszukiwane na rynku pracy, aby te dodatkowe atuty mogły przeważyć szalę powodzenia w poszukiwaniu pracy. Bardziej wnikliwa analiza ekonometryczna wykazała jednak, że dwie z wymienionych cech, a mianowicie: biegła znajomość języków obcych i wiążąca się z nią umiejętność funkcjonowania w międzynarodowym środowisku, silniej chroniły absolwentów przed bezrobociem. Tak czy inaczej o szansach na rynku pracy decydują więc podstawowe kwalifikacje absolwentów.

Jako kolejny przejaw trudności na rynku pracy można uznać niekorzystne warunki zatrudnienia tych absolwentów, którzy pracę znaleźli. Umownie przyjęto, że osoby, które pracują bez formalnie uregulowanego statusu, pracujący jako stażyści, pracujący na podstawie umów cywilno-prawnych oraz pomagający członkom rodziny nie uzyskują pełni praw pracowniczych, a zatem ich praca jest wykonywana według niekorzystnych zasad (mniej korzystny status zatrudnienia) i fakt jej podjęcia może sugerować trudności na rynku pracy. Mniej korzystny status oznacza, iż wymienione formy wykonywania pracy zawodowej skutkują brakiem pewnych uprawnień pracowniczych, mogą nie gwarantować stabilnych perspektyw zarobkowania. Jest to oczywiście dla absolwentów sytuacja mniej komfortowa, ale nie negatywna, tak jak bezrobocie czy bierność spowodowana zniechęceniem do poszukiwania pracy.

Mniej korzystny status zatrudnienia częściej występuje wśród absolwentów o niższym poziomie wykształcenia i bez konkretnych kwalifikacji zawodowych – najwyższy odsetek zanotowano wśród absolwentów szkół średnich ogólnokształcących, a najniższy wśród posiadających wykształcenie wyższe magisterskie. Głównie były to osoby, które kształciły się w dziedzinach z zakresu usług dla ludności i transportowych (najczęściej pracowali jako pomagający członkowie rodzin), a także rolnictwa, leśnictwa, rybactwa i weterynarii (bez formalnej umowy o pracę) oraz w dziedzinie sztuki (umowy cywilno-prawne). Z punktu widzenia zawodu wyuczonego, najwyższy odsetek pracujących na mniej korzystnych zasadach wystąpił wśród rolników, ogrodników, leśników, rybaków, ale także górników i robotników budowlanych – dotyczy to zwłaszcza robotników budowlanych oraz absolwentów bez wyuczonego zawodu. Warto również podkreślić, że wśród absolwentów posiadających dodatkowe umiejętności przeciętnie co ósmy wykonuje pracę mniej korzystną, mniej stabilną. Dodajmy jeszcze, że mężczyźni częściej niż kobiety posiadali mniej korzystny status zatrudnienia, chociaż ich sytuacja generalnie była lepsza, bowiem w sumie odsetek pracujących mężczyzn był wyższy niż kobiet. Mniej korzystny status zatrudnienia obserwujemy

częściej wśród mieszkańców wsi niż miast. Z punktu widzenia roku ukończenia edukacji, najwyższy odsetek absolwentów o mało korzystnym statusie wystąpił wśród najmłodszego rocznika, tj. z roku 2005.

O trudnej sytuacji absolwentów na rynku pracy może świadczyć skala bierności zawodowej spowodowana zniechęceniem, a więc przekonaniem, że pracy nie uda się znaleźć, że wyczerpało się wszystkie znane sposoby jej znalezienia. Absolwenci zniechęceni do poszukiwania pracy stanowili ponad 8% absolwentów biernych zawodowo, tj. ok. 1,5% ogólnej populacji absolwentów. Nie jest to zjawisko o dużej skali, ale nie można go pominąć, bowiem zniechęcenie wśród młodych ludzi źle zapowiada przebieg dalszej drogi zawodowej. Warto więc podkreślić, że do biernych zawodowo wskutek zniechęcenia częściej trafiali mężczyźni niż kobiety, osoby słabiej wykształcone, mieszkające na wsi oraz absolwenci ostatnich roczników, tj. z lat 2004–2005.

Zwracając uwagę na czynniki wzmagające trudności absolwentów na rynku pracy, w sposób pośredni podkreślono determinanty zatrudnienia. W istocie wciąż te same czynniki decydują o położeniu absolwentów na rynku pracy, o ich szansach znalezienia pracy w ogóle i pracy dobrej jakości, o zagrożeniu bezrobociem, w tym długotrwałym i o pozostaniu w stanie bierności zawodowej z powodu zniechęcenia do poszukiwania pracy. Już w połowie lat dziewięćdziesiątych stwierdzono, że *w najlepszej sytuacji na rynku pracy byli absolwenci szkół wyższych, którzy mieli największe szanse na pracę bezpośrednio po zakończeniu nauki, i którym pozyskanie pracy sprawiało najmniej trudności... Najtrudniejszy start na rynku pracy mieli absolwenci z wykształceniem średnim ogólnym i podstawowym, a więc osoby bez formalnych kwalifikacji zawodowych*¹⁰. Z punktu widzenia szans zatrudnienia w ogóle oraz pozyskania pracy o wyższym statusie, a także zmniejszenia zagrożenia bezrobociem, poziom wykształcenia nadal odgrywa decydującą rolę. Wśród absolwentów z lat 1998–2005, osoby z wyższym wykształceniem magisterskim pozytywnie wyróżniają się na rynku pracy.

Dodatkowymi determinantami zatrudnienia są dziedziny kształcenia oraz zawód wykonywany. Zapewne z tego powodu w najtrudniejszym położeniu na rynku pracy są absolwenci liceów ogólnokształcących, którzy nie podjęli dalszej nauki. Absolwenci bez zawodu wyuczonego mają bowiem największe trudności na rynku pracy.

Szanse absolwentów są nadal zróżnicowane terytorialnie

Cechą polskiego rynku pracy od początku transformacji jest silne przestrzenne zróżnicowanie możliwości zatrudnienia i zagrożenia bezrobociem. Jest to związane z odmiennymi uwarunkowaniami rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów oraz lokalnych rynków pracy. To przestrzenne zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy znajduje także odzwierciedlenie w dostępie absolwentów do miejsc pracy. W pierwszej kolejności szanse absolwentów na rynku pracy są odmienne w zależności od klasy miejscowości zamieszkania. Większe możliwości zatrudnienia, a tym samym mniejsze zagrożenie bezrobociem mają absolwenci w dużych miastach. W zdecydowanie gorszej sytuacji są absolwenci mieszkający na wsi.

Dostrzegamy także dość duże zróżnicowanie sytuacji absolwentów na regionalnych rynkach pracy (według województw). Największe szanse na pracę mieli absolwenci z województwa dolnośląskiego, a we względnie najgorszym położeniu były osoby wchodzące na rynek pracy w województwach świętokrzyskim, zachodniopomorskim, podkarpackim oraz śląskim. Z tego punktu widzenia sytuacja na regionalnych rynkach pracy była dodatkowo

¹⁰ Losy zawodowe absolwentów w latach 1994–1997, GUS, Warszawa 1998, s. 243.

zróznicowana dla kobiet i mężczyzn. W przekroju województw stwierdzono także znaczące różnice dla podejmowania pracy na niekorzystnych zasadach (o gorszym statusie). Dwa województwa wyróżniają się negatywnie pod tym względem: lubelskie, gdzie aż ponad 21% pracujących absolwentów wykonuje pracę o gorszym statusie oraz w podlaskim, gdzie ten odsetek wynosi ponad 17%. W obu województwach jest to związane z dość częstym podejmowaniem przez absolwentów pracy w charakterze pomagającego członka rodziny. Dość duży zasięg pracy wykonywanej według niekorzystnych zasad występuje także w woj. warmińsko-mazurskim, co wynika głównie z rozpowszechnienia w nim pracy bez formalnych podstaw. Stosunkowo duży udział nieformalnych kontraktów o pracę pojawia się także w innych województwach charakteryzujących się dużym bezrobociem: pomorskim i zachodniopomorskim. Z kolei praca na podstawie umów cywilno-prawnych jest najczęściej spotykana w mazowieckim.

Pod względem poziomu bezrobocia szczególnie negatywnie wyróżnia się województwo świętokrzyskie, w którym ¼ absolwentów bezskutecznie poszukuje pracy, przy czym 16% z nich czyni to dłużej niż rok. Duże trudności w znalezieniu pracy mają także młodzi ludzie ze Śląska. Absolwenci w regionach wysokiego bezrobocia pozostają także stosunkowo często bierni zawodowo. Należą do nich województwa zachodniopomorskie oraz warmińsko-mazurskie. Tak więc o sytuacji absolwentów (możliwościach pozyskania przez nich pracy) w dużym stopniu decyduje ogólna sytuacja na regionalnych i lokalnych rynkach pracy.

Zrealizowano wszystkie cele badania

Wszystkie założone cele projektu zostały zrealizowane. Zbadano przygotowanie edukacyjne absolwentów do podejmowania aktywności zawodowej i oceniono jego wpływ na szanse pozyskania pracy. Rozpoznano także sposoby wejścia absolwentów na rynek pracy oraz ich aktywność w poszukiwaniu pierwszej pracy, a także zakres pomocy różnych instytucji rynku pracy, zwłaszcza urzędów pracy w zwiększeniu szans absolwentów na rynku pracy.

Przedmiotem badania i analiz były również cechy charakterystyczne pierwszej pracy oraz rozpoznanie typowych ścieżek przebiegu aktywności zawodowej absolwentów. Ustalono ponadto skłonność absolwentów do mobilności pracowniczej, głównie przestrzennej i zawodowej oraz ich gotowość do kompromisu w celu uzyskania pracy. Dużo uwagi poświęcono na zbadanie determinant położenia absolwentów na rynku pracy, zarówno tych obiektywnych wynikających z sytuacji na rynku pracy, jak i subiektywnych związanych z cechami absolwentów oraz ich aktywnością na rynku pracy. W tym zakresie oceniano zarówno czynniki sprzyjające zatrudnieniu, jak i powodujące pewne trudności absolwentów na rynku pracy. Odwoływano się także do przedsiębiorczości absolwentów, w tym do ich przygotowania wyniesionego z edukacji szkolnej. Podjęto także próbę porównania sytuacji na rynku pracy absolwentów ostatnich kilku lat z sytuacją ich kolegów z lat dziewięćdziesiątych. Wszystkie analizy zostały bogato udokumentowane empirycznie wynikami badania ankietowego aktywności zawodowej absolwentów z lat 1998–2005, które można uznać za unikalne zarówno ze względu na jego ogólnokrajowy charakter, jak i ogromny zakres merytoryczny. Dostarczyło ono przede wszystkim aktualnej wiedzy o położeniu absolwentów na rynku pracy i problemach, z którymi się borykają, ale zagwarantowało także zachowanie ciągłości informacyjnej w stosunku do wcześniejszych badań losów zawodowych absolwentów przeprowadzonych dwukrotnie w latach dziewięćdziesiątych. W ten sposób dysponujemy dokumentacją losów zawodowych absolwentów w całym okresie transformacji polskiej gospodarki i przebudowy rynku pracy.

ANALIZA FUNKCJONOWANIA URZĘDÓW PRACY PO ICH WŁĄCZENIU DO ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Cel realizacji projektu

Przeprowadzona w 1998 roku zasadnicza reforma ustroju terytorialnego Polski zakładała głębokie zmiany w systemie władz publicznych. Wprowadzała również zmiany w rozkładzie kompetencji pomiędzy różnymi stopniami zasadniczego podziału terytorialnego kraju oraz pomiędzy samorządem a administracją rządową. Zmiany te wpłynęły w sposób zasadniczy na kształt publicznych służb zatrudnienia.

W 1998 r. w tzw. „wielkiej ustawie kompetencyjnej”¹¹ dokonano zasadniczego przesądzenia, zgodnie z którym, działające od początku lat 90-tych w strukturze administracji rządowej urzędy pracy (wojewódzkie i rejonowe), zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego (powiatom i województwom). Nie nastąpiła likwidacja tych urzędów, lecz zostały one w całości przejęte przez samorząd, zarówno gdy chodzi o stan majątkowy i osobowy, jak i prowadzone przez te urzędy sprawy.

Aktualnie działający ustroj publicznym służb zatrudnienia (PSZ) wprowadzony został w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Publiczne służby zatrudnienia tworzą dziś organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone w/w ustawą. Dziesięć lat, które minęły od tych zasadniczych zmian ustrojowych, to wystarczająco długi okres, aby móc podjąć się próby znalezienia odpowiedzi na generalne pytanie: Jak w obszarze działania publicznych służb zatrudnienia sprawdziły się w praktyce ówczesne założenia owej reformy?

Niniejsze opracowanie powstało w ramach projektu badawczego pt. „Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej”¹². Zamawiającym oraz odbiorcą końcowym raportu było Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Celem badania, według założeń zamawiającego, miało być znalezienie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe, związane z postawionym powyżej pytaniem ogólnym:

- Czy reforma samorządowa, w tym likwidacja systemu urzędów pracy, przyniosła zakładane rezultaty w obszarze rynku pracy?
- Czy usytuowanie urzędów pracy w strukturze samorządów usprawnia czy utrudnia realizację ustawowych zadań?
- Czy struktura publicznych służb zatrudnienia w obecnej postaci odpowiada wyzwaniom rynku pracy?

¹¹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa Dz.U. z 1998 r. nr 106 poz. 668.

¹² Projekt ten był współfinansowany przez Europejski Fundusz Społeczny, w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, Działanie 1.1 „Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy”, Schemat a „Wzmocnienie potencjału publicznych służb zatrudnienia”.

- Czy ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przyczyniła się do przełamania niskiej skuteczności funkcjonowania służb zatrudnienia?
- Czy nowa jakość kompetencji publicznych służb zatrudnienia (wprowadzona ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) przyniosła widoczne zwiększenie oferty usług dla bezrobotnych i poszukujących pracy?
- Czy zasoby finansowe, kadrowe oraz wyposażenie lokalowo-sprzętowe będące w dyspozycji publicznych służb zatrudnienia są wystarczające do realizacji stawianych zadań?
- Czy postawione przed publicznymi służbami zatrudnienia zadania są adekwatne do potrzeb rynku pracy?
- Czy obecny system wdrażania EFS jest dostosowany do stanu organizacyjnego publicznych służb zatrudnienia oraz czy ich obecny kształt pozwala na efektywność działania i w jaki sposób, o ile jest taka potrzeba można te relacje usprawnić?
- W jakim stopniu relacje (współpraca czy rywalizacja) pomiędzy publicznymi instytucjami rynku pracy wpływają na efektywność ich działania i w jaki sposób, o ile jest taka potrzeba, można te relacje usprawnić?
- W jaki sposób obecny system finansowania publicznych służb zatrudnienia wpływa na ich efektywność?

Zakres zadań zrealizowanych w ramach projektu

Zakres tematyki wymienionych powyżej pytań był niezwykle szeroki i wymagał od zespołu ekspertów zastosowania kompleksowego i złożonego zestawu narzędzi badawczych i analitycznych dostosowanych do maksymalnie efektywnego znalezienia odpowiedzi na tak zróżnicowany zestaw pytań. Zgodnie z zatwierdzoną przez ministerstwo propozycją projektem objęte były następujące zadania badawcze:

1. Przeprowadzona została kwerenda badawcza oraz ekspertyza porównawcza oparta na analizie istniejących raportów, analiz oraz materiałów sprawozdawczych i programowych dotyczących funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia zarówno w Polsce, jak i krajach członkowskich Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem dwóch kategorii krajów: „starych” krajów członkowskich mających obecnie (lub w przeszłości) problemy na rynku pracy, „nowych” krajów członkowskich sąsiadujących z Polską (i posiadających podobny punkt startowy).
2. Przeprowadzona analiza w szczególności uwzględniała fakt zmiany struktury publicznych służb zatrudnienia w trakcie reformy samorządowej. Przeprowadzone zostały porównania istniejących aktualnie w Polsce struktur organizacyjnych oraz realizowanych przez nie funkcji ze strukturami i funkcjami wybranych krajów członkowskich.
3. Przeprowadzona została analiza instytucjonalna obejmująca: analizę systemu finansowania publicznych służb zatrudnienia, analizę wydatków z lat 1998–2005, przedstawioną w układzie zadań szczebli administracji publicznej oraz regionów, analizę poziomu i zróżnicowania wskaźników obrazujących efektywność wydatków publicznych na zadania związane z rynkiem pracy. W ramach tej analizy instytucjonalnej został dokonany opis instytucji i ich kompetencji oraz opis innych aktorów polityki rynku pracy.

4. Wykonane zostały ekspertyzy prawne: „Normatywny kształt służb zatrudnienia w administracji publicznej i jego ewolucja w latach 1997–2007” oraz „Samorządowe służby zatrudnienia w administracji publicznej – ocena po 10 latach od chwili reformy ustroju terytorialnego Polski”, w których analizowano m.in. ustrojowe przesłanki rozdziału kompetencji między różne szczeble administracji publicznej oraz poddano ocenie funkcjonowanie tych rozwiązań.
5. Przeprowadzone zostały badania ankietowe wszystkich jednostek publicznych służb zatrudnienia. Badania te przeprowadzone zostały z wykorzystaniem techniki ankiety internetowej na stronie WWW – CAWI (Computer Assisted Web Interviewing).
6. Przeprowadzone zostały (po przeanalizowaniu wyników badań ilościowych) pogłębione studia przypadków w wybranych 12 powiatach w kraju. Badaniami były objęte powiatowe urzędy pracy, bezrobotni zarejestrowani w tych urzędach, jak również pracodawcy. Badania pracodawców przeprowadzone były metodą wspomaganą komputerowo wywiadów telefonicznych CATI (Computer Aide Telephone Interviews). Wywiady objęły grupę 300 pracodawców (po 25 w każdym z 12 powiatów). Badania bezrobotnych (318) prowadzone były metodą wywiadu w oparciu o kwestionariusz pytań.
7. Przeprowadzone zostały również badania jakościowe usług świadczonych przez urzędy pracy i instytucje współpracujące. Celem tego badania było zidentyfikowanie dostępu do usług rynku pracy w zależności od kategorii klientów. Badanie to zostało przeprowadzone w oparciu o metodę zwaną „winieta”, polegającą na stworzeniu kilku hipotetycznych przypadków osób bezrobotnych o różnych cechach demograficzno-społecznych i prowadzeniu wywiadów pogłębionych z pracownikami urzędów, aby w sposób realistyczny ustalić, na jakiego rodzaju usługi takie różne osoby mogą liczyć¹³.
8. Opracowano, bazując na wynikach badań empirycznych, wcześniej przeprowadzonych badaniach własnych oraz na dostępnej wiedzy eksperckiej raport końcowy, który odpowiada na zasadnicze pytanie o wypełnianie ustawowej roli przez publiczne służby zatrudnienia, jak i na wszystkie pytania szczegółowe wymienione wyżej.

Wnioski i rekomendacje

Publiczne służby zatrudnienia jako animator polityki lokalnego rynku pracy

Mimo formalnej samodzielności (braku instytucjonalnego podporządkowania) urzędy pracy i to zarówno powiatowe urzędy pracy jak i wojewódzkie urzędy pracy, nadal działają jak jedna publiczna służba zatrudnienia (dalej: PSZ). Badania pokazują, jakkolwiek w różnym stopniu, na chęć współdziałania i dają tego przykłady. Jednym z pozytywnych przykładów „wspólnoty” PSZ w ramach formalnej samodzielności jest współpraca pomiędzy PUP i WUP w opracowywaniu materiałów programowo strategicznych. Zarówno PUP jak i WUP nie uważają, aby zmiany w strukturze PSZ utrudniły im realizację podstawowych zadań.

¹³ Wykonawcą badań ankietowych było PBS DGA Sp. z o.o. (dawniej: Pracownia Badań Społecznych w Sopocie). Zastosowane metody badań ankietowych należą do kanonu metod stosowanych przez PBS DGA w praktyce badawczej. Badania z wykorzystaniem metody „winieta” przeprowadzone zostały w 12 powiatach przez ekspertów Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową pod kierunkiem Ireny Wóycickiej, a koordynowane przez Karolinę Sztandar-Sztanderską i Mariannę Zieleńską. Szczegółowe informacje o sposobie prowadzenia badań zawarte są w aneksach.

W kwestii włączenia PUP-ów i WUP-ów w główny nurt działalności samorządowej otrzymany obraz nie jest już tak jednoznaczny. Urzędy dostrzegają zaangażowanie się samorządów w rozwiązywanie problemów rynku pracy i bezrobocia. Równocześnie jednak urzędy widzą też słabości tego zaangażowania i realnego wpływu władz samorządowych na działalność urzędów pracy (oceniane jako małe).

Pozostaje kwestia na ile zmiana usytuowania urzędów pracy usprawniła możliwości ich działania w realizacji podstawowych zadań. Kluczowym pytaniem jawi się tutaj kwestia roli PUP jako animatora lokalnego, kwestia współpracy z innymi partnerami rynku pracy. I tutaj odpowiedź jest mniej jednoznacznie pozytywna. Nawet, jeżeli otrzymujemy od PUP odpowiedzi świadczące o zrozumieniu wagi takowej współpracy i deklaracje o jej prowadzeniu. Pytania o konkretne przykłady rzeczywistej współpracy i jej wymiar pokazują na bardzo ograniczony wymiar praktyczny tejże współpracy.

Przykładem koronnym jest tutaj obszar współpracy z pomocą społeczną. Pomimo włączenia urzędów pracy w struktury samorządu odpowiedzialnego za kwestie pomocy społecznej, współpraca dwóch agend tej samej instytucji (samorządu), pracujących do tego często z tymi samymi beneficjentami (bezrobotni), nadal pozostawia wiele do życzenia. Podobnie obraz współpracy z partnerami poza administracją publiczną – NGO-sami i agencjami zatrudnienia, itp. – nie jest jednoznaczny. Współpraca jest deklarowana, stosunkowo dobrze oceniana, a jej obraz realny (np. w wymiarze finansowym) jest ograniczony.

Podstawową barierą, która stoi na drodze odpowiedniego pokierowania osoby bezrobotnej do różnych instytucji mogących udzielić jej pomocy, jest brak indywidualizacji usług. Beneficjenci rzadko mogą liczyć na to, że otrzymają w PUP kompleksową pomoc, a ich problemy zostaną dogłębnie zdiagnozowane, np. poprzez pokierowanie ich do odpowiedniej instytucji zewnętrznej. Urzędy pracy nie patrzą na swoich beneficjentów całościowo. Koncentrują się na wykonaniu wobec nich zadań ustawowych, co interpretują przede wszystkim jako wręczenie im oferty pracy lub, ewentualnie, oferowaniu programów aktywizacji. Należy jednak zaznaczyć, że indywidualizacja usług jest często po prostu niewykonalna ze względu na zbyt ograniczone zasoby kadrowe oraz złe warunki lokalowe, które nie gwarantują np. oddzielnego pokoju, w którym doradca zawodowy może porozmawiać z daną osobą przy zachowaniu prywatności.

Ponadto, dominuje wśród pracowników PUP nastawienie na „samowystarczalność” urzędu. Może ona wynikać z trzech przesądów, które prezentowali oni podczas wywiadów. Po pierwsze istnieje wśród wielu urzędników przekonanie o braku profesjonalności działań innych instytucji, a szczególnie organizacji pozarządowych. Po drugie panuje przekonanie, że to inne instytucje powinny zgłaszać do PUP swoje oferty. Sami pracownicy nie widzą tu zazwyczaj pola dla własnej aktywności. Wyjątkiem mogą być niektórzy doradcy zawodowi, którzy niekiedy sami szukają informacji lub posiadają je, ponieważ wcześniej pracowali w innej instytucji. W końcu, pracownicy PUP zdają się mieć poczucie, że wykonywanie zadań ustawowych wyklucza wchodzenie we współpracę z innymi, również niepublicznymi, instytucjami. Tak jakby było to działanie dodatkowe, a nie działanie obowiązkowe, by podnieść ogólną skuteczność zwalczania bezrobocia. Co więcej, ze względu na dużą hierarchiczność panującą w urzędach pracy, pracownicy niekiedy obawiają się wychodzenia z taką nieformalną inicjatywą.

Należy jednak zaznaczyć, że instytucje zewnętrzne również nie są szczególnie zaangażowane we włączanie urzędów pracy w swoje działania. Szczególnie wyraźne jest to na przykładzie organizacji pozarządowych. Mają one często przekonanie o wyższości własnych metod nad metodami stosowanymi przez PUP. Traktują urzędy instrumentalnie, zwracając się do nich jedynie z prośbą o rekrutację beneficjentów do programów finansowanych z EFS. Robią to

często w ostatniej chwili, oczekując natychmiastowych reakcji. Trudno uznać to za traktowanie urzędów jako poważnego partnera. Rezultatem jest brak zaufania i niski poziom realnego wspólnego działania.

Wobec tak ograniczonej w zasadzie współpracy pytanie o jej wpływ na realizację zadań i efektywność działania urzędu musi dać odpowiedź raczej ostrożną. W praktyce wpływ współpracy na zakres i efektywność działań na rynku pracy wydaje się na dzień dzisiejszy pozytywny, ale równocześnie bardzo ograniczony. Należy zauważyć, iż dziś na polskim rynku pracy aktywnie działa niezwykle szeroki krąg aktorów. Jest to zjawisko zdecydowanie pozytywne (i jako takie jest postrzegane przez PSZ). Pozytywny jest także w opinii PSZ obraz jednostek samorządu terytorialnego jako gospodarza problematyki zatrudnieniowej.

Problemem jest jednak kwestia wymiaru realnego współpracy i koordynacji ich działań. Dlatego też mówić można o kręgu aktorów, a nie o ich sieci powiązanej funkcjonalnie. Centralną rolę w tym kręgu pełnią Publiczne Służby Zatrudnienia, tak ze względów ustawowych, jak i skali działania. Jednakowoż, nawet skala ta i umocowanie ustawowe nie zastąpią w praktyce rzeczywistego współdziałania i uzupełniania oferty przez inne podmioty.

Należy jednak podkreślić, że niejednoznaczność ocen co do jakości rzeczywistej współpracy i wiodącej roli powiatowego urzędu pracy wskazuje również na to, że występują również dobre i/lub bardzo dobre praktyki pod tym względem. Można inaczej stwierdzić, że modernizacja charakteru działania powiatowych urzędów pracy i podejmowanie przez urzędy pełnej roli koordynatora i inicjatora ma charakter „wyspowy”, a nie powszechny.

Usytuowanie urzędów pracy w strukturze jednostek samorządu terytorialnego na pewno nie utrudniło realizacji ich ustawowych zadań. Jednak usprawnienie tejże realizacji jest na dzień dzisiejszy raczej szansą niż realnym zjawiskiem. Warunkiem wykorzystania tej szansy jest usprawnienie współpracy pomiędzy PSZ a samorządami i jego jednostkami, oraz ogólnie przejęcie przez urzędy pracy wiodącej roli jako aktywnego kreatora działań związanych z zatrudnieniem i rynkiem pracy na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Bezrobotny jako klient urzędu pracy

Skuteczność i efektywność funkcjonowania powiatowych urzędów pracy z perspektywy osób bezrobotnych ma charakter dynamiczny. Jest szereg zmiennych czynników, które wpływają na jej podniesienie lub obniżenie. Do czynników wpływających na podniesienie należą:

- zwiększenie się liczby ofert pracy w niektórych zawodach;
- zwiększenie się możliwości finansowania, dzięki środkom płynącym z EFS, a w konsekwencji, liczby programów aktywizacji (a zatem również ich dostępności) oraz związane z tym zwiększenie się różnorodności programów aktywizacji (a zatem większe szanse na ich adekwatność);
- zmiana sposobu definiowania roli urzędu na lokalnym rynku pracy, wśród części urzędników (w tym dyrektorów). Dostrzeganie konieczności podejmowania nowych działań, w ramach dostępnych im narzędzi. Wiąże się to z szeregiem wypracowanych dobrych praktyk.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej urzędy pracy zyskały nowe źródło finansowania programów aktywizacji w postaci EFS. Zaczęto pisać programy kierowane do określonych grup osób bezrobotnych, co zwiększyło zarówno ich ogólną liczbę jak i różnorodność. Tym samym stały się one dla pewnych grup bardziej dostępne i dały urzędnikom możliwość lepszego dostosowania propozycji, które przedstawia się osobom bezrobotnym. Ponadto, urzędy pracy zaczynają postrzegać swoją rolę nie tylko w kategoriach realizacji polityki

centralnej oraz literalnego wdrażania przepisów ustawy (i nie wykraczaniu poza te ramy), ale również w kategoriach odpowiedzialności za sytuację na lokalnym rynku pracy. Nie mają jednak wielu narzędzi do podejmowania szeroko zakrojonych działań. Można je opisać jako dobre praktyki, takie jak angażowanie się pracowników PUP w negocjacje z pracodawcami dotyczące warunków proponowanych osobom bezrobotnym, organizacja targów pracy, podczas których pracodawcy muszą licytować się pomiędzy sobą chcąc zdobyć pracownika, interpretacja wieloznacznych przepisów prawnych tak, by podnieść skuteczność działania (np. rozszerzająca interpretacja pojęcia „uprawdopodobnienia podjęcia pracy” warunkująca skierowanie do działania aktywizującego), czy też wstawianie się za czyjąś kandydaturą na dane stanowisko.

Wyróżniono także szereg czynników, które obniżają skuteczność działań podejmowanych przez urzędy obserwowanych z perspektywy osób bezrobotnych. Należą do nich:

- nieumiejętne kierowanie ścieżką osoby bezrobotnej w urzędzie (i poza nim) co powoduje ograniczenie wykorzystywania przez beneficjentów możliwości poszukiwania pracy oraz ograniczony dostęp do ofert pracy i instrumentów aktywizacji;
- ograniczony wpływ na kreowanie lokalnej polityki zatrudnienia ze względu na niemożność wyznaczania grup osób bezrobotnych, które na terenie powiatu należą do najbardziej newralgicznych i konieczność opierania się na kryteriach ustawowych oraz na sztywne, z góry ustalone kryteria dostępności dla programów finansowanych z EFS;
- niewystarczająca adekwatność przedstawianych osobom bezrobotnym ofert pracy wynikająca przede wszystkim z uniformizacji podejścia;
- niska zdolność motywowania osób bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia (szczególnie tzw. trudnych przypadków), a zatem, przede wszystkim, niewystarczająca zdolność aktywizacji społecznej (przy jednoczesnym nie wykorzystywaniu możliwości uzyskania pomocy na zewnątrz) i niewielki wpływ na warunki pracy proponowane bezrobotnym przez pracodawców.

Wymienione czynniki obniżające skuteczność działań urzędów, z perspektywy ich beneficjentów, wynikają w znacznej mierze z różnego rodzaju barier wewnętrznych i zewnętrznych, z którymi muszą się one borykać. Do pierwszych należą przede wszystkim problemy z zasobami ludzkimi. Niska liczba pracowników utrudnia zapewnienie osobom bezrobotnym zindywidualizowanych usług oraz prowadzenie prac w pewnych dziedzinach, np. badaniach rynku. Do drugich należą ramy prawne i organizacyjne. Urzędy pracy z jednej strony funkcjonują w układzie hierarchicznym, z drugiej zaś wymaga się od nich kreowania polityki lokalnej i wchodzenia w partnerstwa. Wiąże się to z jednoczesną odpowiedzialnością wobec władz centralnych i wobec struktur lokalnych. W niektórych sytuacjach dochodzi do konfliktów priorytetów. Najbardziej jaskrawym przykładem jest kryterium „efektywności”.

Urzędy pracy, zgodnie z wymaganiami ogólnopolskimi, rozliczane są z tego, jaki procent osób zostanie zatrudnionych (w tym: w określonym czasie po zakończeniu danego programu aktywizacji). A może mieć to negatywne konsekwencje z punktu widzenia polityki lokalnej. Po pierwsze, kryterium to nie bierze pod uwagę czy zatrudnienie to jest efektywne, a zatem jak długo dana osoba utrzymuje pracę. Po drugie, stosując to kryterium, poddaje się urzędy presji, powodując, że próbują one w pierwszej kolejności „wypchnąć” osoby dające rokowania na szybkie zatrudnienie. Nie daje się czasu na zajęcie się tzw. przypadkami trudnymi, które trzeba przygotować do tego, by mogły podjąć zatrudnienie – co wymaga czasu

i współpracy z innymi instytucjami. Ponadto, również sama ustawa krepuje urzędowi ruchy, narzucając ujednoczone kategorie osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W ten sposób odbiera im ona ważne narzędzie kreowania lokalnej strategii zwalczania bezrobocia, a zatem samodzielnego wyznaczania tych grup (w oparciu o analizę sytuacji na lokalnym rynku pracy)¹⁴. Podobnie programy finansowane z EFS, które dostępne są również dla określonych grup osób. I tak, osoby bezrobotne powyżej 24 miesięcy, stanowiące zazwyczaj najbardziej newralgiczną grupę, którą najtrudniej poddać aktywizacji, nie mogą zazwyczaj brać w nich udziału.

Pracodawca jako klient urzędu pracy

Najczęstszą, preferowaną przez pracodawców formą współpracy z urzędami pracy jest kooperacja w zakresie rekrutacji i zatrudniania pracowników. Jednakże, bliższa analiza wskazuje, że kooperacja ta dotyczy przede wszystkim organizacji staży i przygotowania zawodowego w miejscu pracy, a więc najtańszej z perspektywy pracodawców oraz najbardziej elastycznej formy pozyskiwania pracowników.

Rola urzędów pracy w pośrednictwie pracy jest bardzo ograniczona. Pracodawcy rzadko przekazują urzędowi pracy informacje o wolnych miejscach pracy, jeszcze rzadziej korzystają z tej formy przy zatrudnianiu pracowników. Zwraca uwagę również fakt, że słabość współpracy w ramach pośrednictwa pracy związana jest zarówno z niskim zainteresowaniem ze strony pracodawców, ale również niedostateczną, jak się wydaje, aktywnością pracowników urzędów pracy. Badanie nie pozwala ustalić przyczyn, dla których pracodawcy niechętnie korzystają z pośrednictwa pracy prowadzonego przez urzędy pracy. Można jednak przypuszczać, że jest to związane z negatywnymi stereotypami jakie dotyczą osób bezrobotnych. Większa aktywność urzędów pracy w dziedzinie pośrednictwa pracy, w tym również przy wykorzystaniu nowych technologii oraz poprawie jakości usług powinna wpłynąć na pozytywną zmianę w tym zakresie.

Narzędzia aktywizujące – staże i przygotowanie zawodowe – zmieniają swoje funkcje: z narzędzia, którego celem jest poprawa kwalifikacji i przygotowania zawodowego bezrobotnych, celem zwiększenia ich szans na rynku pracy, w narzędzia zatrudnienia subsydiowanego, które wypierają inne, mniej dogodne dla pracodawców formy pracy subsydiowanej, takie jak prace interwencyjne. Jednocześnie, znaczne zwiększenie wymogów dotyczących okresu utrzymania miejsca pracy po pracach interwencyjnych powoduje odchodzenie od tego narzędzia na rzecz bardziej elastycznych i tańszych form, jakimi są przede wszystkim staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy. Zwraca przy tym uwagę fakt, iż ze względu na poprawę sytuacji na rynku pracy staże cieszą się coraz mniejszym zainteresowaniem ze strony osób poszukujących pracy, co może być również związane z ich niską skutecznością w zapewnieniu stałej pracy. Korzystnym rozwiązaniem z tego punktu widzenia są stosowane przez niektóre urzędy pracy formy negocjacyjne dotyczące ustalania zobowiązań pracodawców dotyczących zatrudniania osób po odbyciu staży, które należałoby upowszechnić. Korzystnym zjawiskiem jest rosnąca rola i popularność wśród pracodawców szkoleń indywidualnych, dopasowanych do specjalnych potrzeb pracodawców i obwarowanych gwarancją zatrudnienia. Indywidualne szkolenia na życzenie pracodawcy są powiązane często z refundowaniem pracodawcy utworzenia nowego miejsca pracy.

Urzędy pracy rzadko wykorzystują swoją współpracę z pracodawcami w celu diagnozowania potrzeb rynku pracy. Słabość współpracy urzędów pracy z pracodawcami w dziedzinie po-

¹⁴ Już po zakończeniu badań empirycznych Sejm przyjął 24 sierpnia 2007 r. kolejną nowelizację ustawy i rozszerzył listę osób będących szczególnie zagrożonych.

średnictwa pracy wpływa też na niską jakość informacji jakie wykorzystywane są do sporządzania tych bilansów. Inne niż bilans zawodów nadwyżkowych i deficytowych formy badania popytu na rynku pracy zdarzają się rzadko i nieregularnie. Ogólnie, pracodawcy współpracujący z urzędami pracy pozytywnie oceniają pracowników urzędów pracy, z którymi się kontaktują.

Usytuowanie urzędów pracy w systemie samorządu terytorialnego

Z punktu widzenia kryteriów funkcjonalności i skuteczności działania, jak i założeń ustrojowo-kompetencyjnych polskiej administracji terytorialnej można stwierdzić jednoznacznie, że usytuowanie urzędów pracy w strukturze samorządów zintensyfikowało i usprawniło ich działania, a tym samym realizację zadań przewidzianych w aktach normatywnych, w szczególności w ustawie o promocji zatrudnienia. Można również stwierdzić, że aktualna struktura urzędów pracy odpowiada obecnym wyzwaniom rynku pracy, w tym zwłaszcza wynikającym z naszej partycypacji w Europejskim Funduszu Społecznym (co nie oznacza, że instrumentarium, którym dysponują urzędy pracy jest wystarczające, aby tym wyzwaniom sprostać). Jedynie część rozwiązań ustrojowych takich jak usytuowanie OHP, czy kompetencje wojewody jako organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym budzi wątpliwości, bo nie jest zgodne z zasadami samorządności.

Z tą pozytywną generalnie opinią na temat unormowania ustrojowo-kompetencyjnego nie może i nie koresponduje ocena mechanizmów finansowych obowiązujących. W omawianym zakresie w dalszym ciągu dominują środki finansowe będące formalnie w dyspozycji administracji rządowej, co ogranicza faktycznie samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, a nadto nie jest zgodne z zasadą przejrzystości systemu finansów publicznych.

Równocześnie jednak wskazać należy, na podstawie wyników badań empirycznych, na wiele konkretnych przejawów i form prowadzonej przez te urzędy działalności, które nie są wykorzystywane w zadowalającym stopniu i dlatego wymagają wsparcia zarówno od strony finansowej, jak i merytorycznej, przede wszystkim poprzez podnoszenie profesjonalizmu pracowników analizowanych struktur administracji. Dotyczy to w szczególności realnego (bo w warstwie deklaracji wygląda ta kwestia wręcz wzorcowo) wykorzystywania możliwości, jakie daje współpraca z innymi instytucjami rynku pracy, w tym z sektora pozarządowego.

Finansowanie zadań urzędów pracy

Po zmianach w organizacji administracji publicznej wdrożonych w roku 1999 i zmodyfikowanych w roku 2004, przeważająca część zadań publicznych dotyczących promocji zatrudnienia i rynku pracy wykonywana jest przez samorządowe jednostki organizacyjne. Jest to zgodne z ogólną tendencją do decentralizacji zadań publicznych i powinno sprzyjać bardziej dostosowanemu do faktycznych potrzeb i bardziej efektywnemu wykonywaniu tych zadań.

Do nowego podziału zadań nie dostosowano jednak mechanizmów finansowych i w dalszym ciągu przeważającą część środków na finansowanie omawianych zadań stanowią środki będące – przynajmniej formalnie – środkami w dyspozycji administracji rządowej. Ogranicza to z jednej strony faktyczną samodzielność samorządu terytorialnego, a jednocześnie stoi w jawnej sprzeczności ze standardami przejrzystości finansów publicznych. Niezbędne zmiany w systemie finansowania zadań z zakresu promocji zatrudnienia powinny przede wszystkim objąć:

- organizację i zasady gospodarki finansowej Funduszu Pracy,
- zasady finansowania powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy.

Wysokość finansowania służb zatrudnienia stanowi niewielki lub bardzo niewielki procent wydatków odpowiednio budżetów wojewódzkich i powiatów. Również w porównaniu do wydatków ogółem funduszu pracy i urzędów pracy same wydatki na funkcjonowanie urzędów stanowią niewielki ich procent (poniżej 5%).

Występuje znaczne zróżnicowanie wydatków Funduszu Pracy w ujęciu regionalnym. Wydatki Funduszu Pracy w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa wynoszą od 181 zł do ponad 370 zł. Pokazuje to skalę zróżnicowań terytorialnych i sugeruje możliwość występowania znacznych różnic w efektywności wykonywania zadań przez PSZ.

Do podobnego wniosku skłania analiza danych o regionalnej strukturze wydatków powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy.

Urzędy pracy a wdrażanie projektów Europejskiego Funduszu Społecznego

Obecny system wdrażania EFS jest oceniany przez urzędy pracy pozytywnie i jest dostosowany do stanu organizacyjnego publicznych służb zatrudnienia. Efektywność jego działania nie zależy od regulacji prawnych, ale od wykonawców. Rzadko się zdarza, aby tak duży odsetek realizujących konkretne zadania nie wskazywał na trudności formalne związane ze stosowaniem przepisów. Wynika z tego, że same procedury związane ze składaniem wniosków o dofinansowanie, rozliczaniem środków oraz sprawozdawczością nie sprawiają trudności zarówno powiatowym jak i wojewódzkim urzędom pracy.

Wnioski dotyczą działania samych urzędów pracy, jednak nie zawsze poprawa efektywności zależy od nich samych. Pierwsze trzy lata korzystania z EFS to, przede wszystkim, nabywanie doświadczenia. Powiatowe urzędy pracy w przeszłości często narzekały na brak środków na aktywne przeciwdziałanie bezrobociu. Być może, do konkursu po środki unijne występowano czasami bez rozeznania potrzeb lokalnych, dysponując teoretycznie dobrym i chwytliwym projektem. Dopiero po przyznaniu dofinansowania okazywało się, że nie zawsze są chętni do uczestnictwa w nim. Inaczej też ma się sytuacja w warunkach dużego bezrobocia, kiedy nie ma chętnych na szkolenia czy kursy, bo nie ma nadziei na pracę. Inaczej może być, gdy szybko się ono zmniejsza, a bezrobotni widzą perspektywę szybkiego zatrudnienia, czasami, po odpowiednim przeszkoleniu, na atrakcyjnych warunkach.

Projekty z EFS nie muszą powielać dotychczasowych działań. Jest duża możliwość dostosowywania ich nawet do potrzeb konkretnych beneficjentów. Kadry PUP powinny być wszechstronnie przygotowane, bardziej elastyczne, nowatorskie, powinny lepiej rozeznawać potrzeby lokalne i możliwości beneficjentów, aby móc ich skuteczniej obsługiwać. PUP-y skarżyły się też czasami na słabą współpracę z WUP. Dynamiczna zmiana sytuacji na rynku pracy w 2007 r. pokaże czy urzędy pracy za nią nadążają i czy znajdzie to odzwierciedlenie we wnioskach o dofinansowanie z EFS. A więc czy nabyte już doświadczenie rzeczywiście przyczyni się do skuteczniejszego i efektywniejszego sięgania po projekty finansowane z EFS.

Wyzwania rynku pracy a urzędy pracy

Rynek pracy nie posiada zdolności samoczynnego rozwiązywania problemów z zakresu zatrudnienia i sprawnej alokacji zasobów pracy. Tym bardziej muszą być one przedmiotem działań ze strony władz publicznych. Można wymienić sześć zasadniczych zagadnień z tym związanych.

Po pierwsze, charakterystyka problemów i podmiotów uczestniczących w ich rozwiązywaniu wskazuje, że w rzeczywistości PSZ skupiają się na jednym obszarze, a mianowicie na zmniejszaniu bezrobocia. Cele: zwiększanie zatrudnienia (a nawet osiągnięcie stanu pełnego zatrud-

nienia), podnoszenie jego efektywności, oraz rozwój zasobów ludzkich są eksponowane jako przedmiot polityki, szczególnie szczebla ogólnokrajowego, lecz nie trafiają do zbioru zadań PSZ w powiatach.

Realizacja Europejskiej Strategii Zatrudnienia przyjmuje na krajowym szczeblu postać *Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia*, który musi eksponować naczelny, europejski cel – zwiększanie zatrudnienia. Regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia, odnoszące się do poszczególnych województw, (uwzględniające też strategię rozwoju województwa oraz strategię wojewódzką w zakresie polityki społecznej) oraz powiatowe programy promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (stanowiące część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych) są środkiem implementacji *Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia*. Badania wskazują, że im niższy poziom terytorialnej dezagregacji *Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia*, tym uwaga bardziej zostaje przesunięta na walkę z bezrobociem a w mniejszym stopniu skupiona jest na zatrudnieniu. Tymczasem to zatrudnienie powinno być naczelnym celem wszystkich działań PSZ.

Na dominację rozwiązywania problemów bezrobocia wskazują konkretne narzędzia, przewidziane ustawą. Tylko nieliczne dotyczą pomocy w restrukturyzacji zatrudnienia, dokonywanej z pominięciem etapu bezrobocia (jest to dofinansowanie szkoleń dla firm – pracodawców zatrudniających co najmniej 20 pracowników). Szkolenia te mają skutkować wykonywaniem pracy przez przeszkolonych pracowników na innych niż wcześniej zajmowanych stanowiskach. Podobnej pomocy restrukturyzacyjnej nie przewiduje się dla mniejszych firm, ani w przypadku, kiedy bez zmiany stanowisk potrzeba firmom lepiej przygotowanych pracowników.

Na szczeblu krajowym podnosi się udział ministra w kreowaniu systemu kształcenia ustawicznego, jednak szkolenia dostępne na poziomie powiatowym i dofinansowywanie szkoleń podejmowanych z własnej inicjatywy są adresowane głównie do bezrobotnych, osób pobierających rentę szkoleniową lub żołnierzy rezerwy.

Poszukujący pracy nie będący bezrobotnymi tylko wówczas mogą uzyskać dofinansowanie szkoleń, jeśli znajdują się w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy, są zatrudnieni u pracodawcy, wobec którego ogłoszono upadłość lub który jest w stanie likwidacji (z wyłączeniem likwidacji w celu prywatyzacji), otrzymują świadczenie socjalne przysługujące na urlopie górniczym lub górniczy zasiłek socjalny, albo uczestniczą w indywidualnym programie integracji, w ramach systemu pomocy społecznej. Poza pomocą kształceniową znajdują się bierni, jak i niektórzy bezrobotni w znaczeniu ekonomicznym, ale będący w wieku poza granicami wyznaczonymi przez ustawę, posiadający ponad 2 ha przeliczeniowe (bezpośrednio lub jako współwłaściciel zależny), uzyskujący dochód podlegający opodatkowaniu w wysokości powyżej 1/2 płacy minimalnej etc.

Pomoc publiczna w zakresie szkoleń oferowana za pośrednictwem PSZ nie jest więc adresowana do wszystkich osób, które na terenie danego powiatu potrzebują ją z punktu widzenia nadrzędnych celów – zwiększenia zatrudniania, czy rozwoju zasobu kwalifikacji. W szczególności nie ma pomocy re kwalifikacji – dla osób w wieku niemobilnym, które nie są jeszcze bezrobotne, a których zasób kwalifikacji jest poważnie zdekapitalizowany, co w pewnej perspektywie grozi utratą pracy. Ta grupa nie tylko nie może liczyć na pomoc PSZ, ale właściwie żadnej instytucji publicznej.

Tym samym wspomaganie restrukturyzacji zatrudnienia, czy działanie na rzecz podniesienia aktywności zawodowej ludności, bardzo istotne dla całości polityki rynku pracy, nie znajduje odzwierciedlenia w instrumentach, które są w dyspozycji samorządów powiatowych.

Po drugie, problemy edukacji mieszczą się na styku co najmniej trzech resortów: ministerstwa właściwego ds. pracy, ds. edukacji i ds. szkolnictwa wyższego. W ministerstwie ds. pracy ulokowano kilka zadań: dotyczących ustalania standardów kwalifikacji zawodowych dla zawodów występujących w klasyfikacji zawodów i specjalności (dla potrzeb rynku pracy), prowadzenie baz danych o standardach kwalifikacji, oraz koordynowanie opracowywania i rekomendowanie modułowych programów szkoleń zawodowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy, a także prowadzenie baz danych tych programów.

Takie zastosowanie standardów dotyczy tylko szkoleń, które organizują lub na które kierują PSZ. Ustalenia standardów zawodowych kwalifikacji powinny być przede wszystkim podstawą kształcenia szkolnego tak, aby umiejętności absolwentów odpowiadały wymaganiom pracodawców. To samo dotyczy ogólnie kształcenia ustawicznego. W dodatku proces certyfikacji kwalifikacji zawodowych nie leży w kompetencjach PSZ, podobnie jak ustalenie modułowych programów szkolnictwa ponadgimnazjalnego, policealnego i wyższego. A pojawianie się problemów kwalifikacyjnych wśród młodych osób jest skutkiem nieodpowiedniości programów kształcenia i programy kierowane przez PSZ do absolwentów służą „naprawianiu” błędów szkolnictwa. To najbardziej kosztowny (poprzez bezrobocie) sposób poprawy wartości kwalifikacji młodzieży, czy zapewnienia jej kontaktu z praktyką zawodową. W tym przypadku nie chodzi o właściwy podział kompetencji i zadań między poszczególnymi podmiotami wchodzącymi w skład PSZ a o relacje PSZ i sektora edukacji.

W tej samej grupie problemów mieści się problem kształtowania proporcji kształcenia według kierunków i specjalności zawodowych. Usytuowanie podstawowych ogniw realizujących politykę rynku pracy w samorządach powiatowych powinno sprzyjać koordynacji popytu na pracę i kierunków kształcenia w szkołach ponadgimnazjalnych. Jednak ta koordynacja jest wątpliwa. Ponadto, na kształcenie policealne, władze samorządowe powiatu mają znikomy wpływ, gdyż duży udział w tym kształceniu ma sektor niepaństwowy. Wreszcie, autonomia szkolnictwa wyższego przez które „przechodzi” dziś ok. 1/2 młodych osób, powoduje, że PSZ nie tylko nie koordynuje, ale nawet nie jest uczestnikiem procesu kształtowania struktury kształcenia na tym poziomie. Nie wyklucza to, rzecz jasna, współpracy pomiędzy uczelniami wyższymi a władzami samorządowymi województw, czy w niektórych przypadkach także powiatów, niemniej problem realnej współpracy występuje.

Po trzecie, niektóre grupy (bezrobotnych) są traktowane szczególnie w działaniach PSZ. Ustawa bowiem wymienia grupy, w stosunku do których można stosować specjalne środki, nie oferowane pozostałym. Szczególne traktowanie niektórych grup bezrobotnych zbiega się z przekonaniem, że są to grupy narażone na długotrwałe bezrobocie. Dotyczy to nie tylko tych, co do których ustawa wymienia obowiązek złożenia propozycji pracy lub innej aktywności zawodowej, ale i tych, co do których proponuje inne środki np. osób bez wykształcenia średniego, czy kobiet próbujących po przerwie w aktywności zawodowej spowodowanej urodzeniem dziecka podjąć pracę zawodową. Badania potwierdzają w ich przypadku znaczne ryzyko stania się długookresowo bezrobotnymi, a nawet stopniowej dezaktywizacji w przypadku nie uzyskania pracy. Zasadne byłoby więc obligatoryjne dostarczanie również im środków zwiększających szanse zatrudnienia. Na terenie niektórych powiatów pomoc w postaci obligatoryjnego skierowania do udziału w aktywnych programach może być konieczna dla osób spoza wymienionych w ustawie grup szczególnego ryzyka. Pomoc PUP w tych grupach może być efektywniejsza niż w grupach wymienionych w ustawie. Istnieje wprawdzie możliwość tworzenia programów specjalnych, lecz obserwacja dowodzi, że korzystanie z tej możliwości jest relatywnie rzadkie i nie wiąże się z uprzednim diagnozowaniem, kto i z jakich powodów jest narażony na danym lokalnym rynku pracy na trwałą marginalizację.

Po czwarte, w działaniach samorządów powiatowych i PUP widać słabe rozeznanie całego powiatowego rynku pracy (poza zakresem wynikającym z rejestracji bezrobotnych, poszukujących pracy i wakatów). Wprawdzie to na poziomie województw powinny powstawać diagnozy lokalnych rynków pracy, co wydaje się w pełni uzasadnione, jednak i WUP-y dysponują podobną, dość ograniczoną wiedzą. Przyczyny tego stanu są dwie: brak podstaw informacyjnych dotyczących zatrudnienia, popytu na pracę, wynagrodzeń, nieaktywności zawodowej i jej przyczyn oraz niedostatek kwalifikacji analitycznych w PSZ, co nie pozwala zrekonstruować obrazu regionalnego lub lokalnego rynku pracy w kategoriach ekonomicznych i zaproponować stosowne do tego obrazu działania. Zażądał natomiast znaczenie trzeciej bariery tj. braku środków na cele tego typu analiz, co widać m.in. w badaniach przeprowadzanych lub zlecanych przez WUP, ale i przez PUP. Ich rezultaty jednak w wielu przypadkach są rozczarowujące z przyczyn wcześniej wymienionych.

Po piąte, skuteczna realizacja programów zmierzających do zwiększania zatrudnienia, jak i zmniejszania bezrobocia, wymaga wielostronnego działania, wybiegającego poza kompetencje i instrumentarium PUP czy WUP. Przede wszystkim konieczne jest koordynowanie polityki rynku pracy z edukacyjną. Ale chodzi też o politykę tworzenia infrastruktury, działania zmierzające do sprawnej obsługi biznesu, budownictwo mieszkaniowe, kształtowanie sieci komunikacyjnej, zapewnienie dostępu do placówek opieki nad dziećmi i inne. Częściowo problemy z tych dziedzin mogą być rozwiązywane przez samorządy, w tym wiele na szczeblu samorządów gmin. Dlatego konieczna jest koordynacja poczynań samorządu powiatowego z samorządami gmin, bowiem jeśli będzie ona szwankować, to wielu problemów rynku pracy nie będzie można rozwiązać. Dotyczy to również właściwego kształtowania kompetencji ogólnych uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych, będących bazą dalszej edukacji i posiadania wielu kompetencji ogólnych, niezbędnych z punktu widzenia rynku pracy. To zupełnie podstawowa kwestia.

Po szóste, w ostatnich latach modyfikacje podstawowych aktów prawnych doprowadziły do posiadania przez Ministra właściwego ds. pracy kontroli nad sposobem działania PSZ szczebli samorządowych, zwłaszcza PUP, co pozwala koordynować politykę rynku pracy przy zachowaniu samodzielności samorządów powiatowych i wojewódzkich, które są jej znaczącym realizatorem. I tak: wprowadzono standardy usług rynku pracy, zdecydowanie poprawiono system elektronicznej obsługi i sprawozdawczości PUP, zmodernizowano klasyfikację zawodów dla potrzeb rynku pracy, wdrożono rejestr instytucji szkolących na potrzeby PSZ, podjęto działania na rzecz tworzenia modułów kształcenia zawodowego.

Proces ujednolicania podstaw funkcjonowania urzędów pracy wyraźnie jest coraz bardziej zaawansowany, co nie uchyla samodzielności samorządów w kształtowaniu lokalnych programów rynku pracy, w tym przede wszystkim dopasowywania ich do cech lokalnych rynków pracy. Ten proces można ocenić zdecydowanie pozytywnie. Minusem jest niedostateczna wiedza samorządów o wszystkich aspektach lokalnych rynków pracy i dlatego – pomimo silnego terytorialnego zróżnicowania – występuje daleko idące podobieństwo struktury programów realizowanych w PUP, niejako abstrahujące od tych różnic. Nie jest to jednak uniwersalna cecha PUP i samorządów.

W wielu powiatach podejmuje się próby wyraźnego dopasowania działań do lokalnego rynku. Te przejawy dopasowania zwykle wiążą się z wykraczaniem poza standardowe usługi rynku pracy, z szeroką współpracą różnych części administracji samorządowej, z współpracą między szczeblami samorządu i z podmiotami spoza PSZ. Czynnikiem wyzwalającym te inicjatywy jest głównie napływ funduszy strukturalnych, stwarzający okazję do mniej standardowych programów i wyzwalający możliwości współpracy wielu partnerów.

Zasoby publicznych służb zatrudnienia

Ogólnie należy stwierdzić, że zasoby finansowe, kadrowe oraz wyposażenie lokalowo-sprzętowe będące w dyspozycji publicznych służb zatrudnienia są generalnie niewystarczające do realizacji stawianych zadań. Najbardziej dotkliwe braki występują w kwestii zasobów ludzkich (mimo poprawy w ostatnich latach). I nie chodzi tu tylko o prosty przelicznik ilości zarejestrowanych bezrobotnych na pracownika. Wobec zmniejszania się liczby zarejestrowanych bezrobotnych stosunek ten na pewno się poprawia.

W znacznej mierze dotyczy to kwestii alokacji i jakości zasobów ludzkich. Jak pokazują dane tylko ok. 30% pracowników PUP zajmuje się bezpośrednio pracą z bezrobotnymi, pozostali – 70%, pełnią funkcje administracyjne i pomocnicze. Poprawa sytuacji na rynku pracy powoduje ostatnio żywsze zainteresowanie pracodawców możliwością pozyskania pracowników za pośrednictwem PUP. Cóż z tego, skoro jeden pośrednik obsługuje ponad 1600 bezrobotnych. Jak w takich warunkach można dobrać odpowiednich kandydatów?

Jeszcze gorzej wygląda sytuacja z doradcami zawodowymi. W tym przypadku jeden doradca obsłużyć powinien ponad 4500 osób (co oczywiście jest niemożliwe). Jeżeli weźmiemy dodatkowo pod uwagę fakt, iż utrzymująca się wysoka liczba długotrwale bezrobotnych i utrwalanie się bezrobocia wśród grup defaworyzowanych spowodowało nacisk na objęcie przez PUP tych kategorii „problemowych” bezrobotnych szczególną aktywizacją, sytuacja okazuje się jeszcze gorsza dla pozostałych bezrobotnych czy poszukujących pracy.

Kwestia niedoboru kadr jest też problemem na jaki zwracają uwagę dyrektorzy PUP w świetle wymagań związanych z wdrażaniem projektów europejskich. Brak odpowiedniej liczebnie kadry, to główna bariera wskazywana jako przeszkoda w zwiększeniu ilości realizowanych projektów. Z kwestią projektów europejskich wiążą się też zagadnienia jakości kadr i możliwości prowadzenie odpowiedniej polityki kadrowej. Zdaniem ponad połowy dyrektorów środki finansowe, którymi dysponują uniemożliwiają skuteczne jej prowadzenie. Z drugiej strony ponad jedna trzecia badanych dyrektorów PUP jest zdania przeciwnego, co wskazuje na duże zróżnicowanie sytuacji pomiędzy poszczególnymi urzędami. Generalnie jednak kwestia zarządzania kadrą, a w szczególności ograniczenie nadmiernej fluktuacji kadr to jedno z poważniejszych wyzwań stojących przed PUP.

Kolejny, bardzo istotny, z punktu widzenia możliwości działania zasób to warunki lokalowe. Ponad 40% powierzchni będących w dyspozycji PUP to lokale wynajęte, co nie służy możliwości inwestowania w te zasoby w celu ich realnego przystosowania do pełnionych zadań.

Najbardziej jednak niepokojąca informacja w zakresie sytuacji lokalowej PUP to ta mówiąca, iż w ponad 40% PUP nie istnieją warunki do kontaktu z bezrobotnym z zachowaniem intymności rozmowy. Szczególnie w przypadku pracy doradcy zawodowego sytuacja ta w zasadzie uniemożliwia odpowiedzialne (z zachowaniem praw do godności osobistej bezrobotnego) wykonywanie pracy.

Jak widać z powyższych danych zasoby będące do dyspozycji PUP są bardzo skromne. Jakby tego było mało szacunki dokonane przez same PUP wskazują iż 44% czasu pracy pracowników poświęcane jest na działalność administracyjną (nie związaną bezpośrednio z obsługą bezrobotnych i pracodawców). Tym samym nawet te szczupłe zasoby wykorzystywane są dla prowadzenia stawianych zadań jedynie w 60%.

Obraz tych trudności byłby niepełny bez podkreślenia, iż generalnie trudna (w świetle przytoczonych danych statystycznych i opinii samych PUP) sytuacja jest jednocześnie zróżnicowana. Wynika to ze zróżnicowanego podejścia samorządów do kwestii wyposażenia pozostających w ich gestii urzędów pracy. Należy również dodać, że wyposażenie w sprzęt

komputerowy uważane jest za dobry. Patrząc na sytuację w zakresie stanu i adekwatności zasobów PSZ do ich zadań stwierdzić należy dodatkowo, iż zagadnienie to wpisuje się w ogólny obraz konsekwencji zmian w usytuowaniu PSZ w ramach reformy samorządowej. Wbrew obawom pesymistów nie nastąpiło pogorszenie tych warunków (dane mówią o stałym polepszeniu sytuacji np. w istotnej kwestii liczby doradców zawodowych). Wbrew opiniom optymistów sytuacja majątkowa nie poprawiła się wszędzie w sposób zdecydowany.

Rekomendacje

Obraz publicznych służb zatrudnienia wyłaniający się z przeprowadzonych badań nie jest jednoznaczny. Z jednej strony należy podkreślić, że po dziesięciu latach funkcjonowania w strukturach samorządowych urzędy pracy są z pewnością trwałym i ważnym elementem systemu administracji terytorialnej wykonującym ustawowe zadania. Z drugiej strony ogólny obraz nie jest jednoznaczny pod tym względem, że urzędy pracy są mocno zróżnicowane oraz, że podejmowane przez nie działania, wykorzystywane sposoby i metody są bardzo różne. I nie chodzi tutaj wyłącznie o zróżnicowanie zasobów, wielkości i struktury kadry czy zasobów lokalowych. Rzecz w tym, że modernizacja charakteru działań urzędów pracy nie jest powszechna, a raczej wyspowa. Modernizacja tych działań to przede wszystkim przejmowanie przez urzędy pracy roli inspiratora, inicjatora i aktywnego partnera, który na rzecz rynku pracy podejmuje działania w partnerstwie z innymi organizacjami samorządowymi i pozarządowymi.

Ten wniosek ma duże znaczenie dla formułowania rekomendacji: jak usprawnić i zwiększyć skuteczność działania urzędów pracy. Wynika bowiem z niego, że występują modelowe rozwiązania, które mogą być uznane za referencyjne. Z jednej strony duże zróżnicowanie wyzwań na lokalnych rynkach pracy oraz uwarunkowań społecznych wskazuje, że nie można automatycznie przenosić dobrych doświadczeń z jednych powiatów do innych. Z drugiej strony upowszechnienie dobrych praktyk i umożliwienie dotarcia do nich przez inne urzędy pracy może być inspirujące dla organizacji działającej w innym środowisku. Powyższy wniosek wskazuje również, że powszechne środowisko kompetencyjno-ustrojowe nie stanowi istotnej przeszkody w podejmowaniu działań, które określono jako modernizacyjne (co nie zmienia faktu, że niektóre rozwiązania ustrojowe mogą i powinny być zmienione – patrz niżej).

Jakie typy praktycznych działań można w tym kontekście wymienić? Przede wszystkim zwiększenie aktywności urzędu pracy jako partnera dla miejskich (gminnych) ośrodków pomocy społecznej i podejmowanie działań nakierowanych na klientów obu tych instytucji. Zakres i forma takich działań może być bardzo różna i nie wydaje się, aby była potrzeba jakiegokolwiek ścisłego ich definiowania.

Drugim bardzo ważnym polem współdziałania jest edukacja, kształcenie ustawiczne oraz standardy zawodowe kwalifikacji. To zagadnienie jest jednak szersze i nie dotyczy wyłącznie dobrych czy złych praktyk na szczeblu powiatu w zakresie współpracy pomiędzy urzędami pracy a samorządowymi jednostkami odpowiedzialnymi za edukację (choć i takie występują). Chodzi o to, aby standardy zawodowe były powszechne i obejmowały, zarówno szkolenia organizowane przez służby zatrudnienia, podejmowane w ramach kształcenia ustawicznego, jak i w czasie edukacji szkolnej. Przyjęta przez parlament europejski rezolucja w sprawie europejskich ram kwalifikacji¹⁵ może posłużyć jako metoda do ujednoczenia standardów

¹⁵ Parlament Europejski przyjął rezolucję 24 października 2007 “European Qualifications Framework (EQF) for lifelong learning”. Rada najprawdopodobniej przyjmie ją na szczycie w grudniu 2007 r.

również wewnątrz kraju. Rzecz w tym, że takie działania zwiększają mobilność pracowników, ułatwiają porównywalność kwalifikacji i przejrzystość rynku pracy. Natomiast ujednolicanie standardów kwalifikacyjnych w kraju powinno następować niezależnie od wymogów unijnych i powinno być przeprowadzone szybciej niż do roku 2010, jak przewiduje rezolucja. Te działania wymagają współpracy co najmniej ministra ds. pracy i ds. edukacji.

Trzecim również ważnym kierunkiem działań wykraczającym poza dotychczasowe powszechne praktyki to szersza współpraca urzędów pracy z pracodawcami. Rzecz w tym, żeby obok działań nastawionych na obsługę pracodawców (takich jak organizacja staży, czy robót interwencyjnych) podejmować inicjatywy, które nakierowane są na stałe pozyskiwanie informacji o rynku, a z drugiej na podnoszeniu kwalifikacji pracowników. Pracodawcy powinni mieć w urzędzie pracy partnera, który lepiej jest zorientowany w możliwościach wspierania firm poprzez szkolenia i taką pomoc informacyjną, czy w postaci wspólnych projektów szkoleniowych oferuje.

Wskazane wyżej trzy główne obszary partnerskich działań, które mogą podejmować urzędy pracy z innymi podmiotami nie wyczerpuje zbioru wszystkich takich działań. Są one wskazane, jako naszym zdaniem najbardziej potrzebne. Wynikają również z obserwacji wysokiej dynamiki zjawisk na rynku pracy. Z jednej strony szybko spada bezrobocie, a z drugiej rośnie zatrudnienie i poziom płac. W ujęciu nominalnym przeciętne wynagrodzenie w przedsiębiorstwach w przeliczeniu na euro jest wyższe o 38% niż dwa lata temu. To pokazuje, że polscy przedsiębiorcy stają przed wielkim wyzwaniem jak zwiększyć produktywność pracy. Stąd tak konieczna staje się współpraca z pracodawcami, aby podnosić kwalifikacje ich pracowników. Z drugiej strony bezrobotni, którzy pozostają w rejestrach wymagają znacznie bardziej zindywidualizowanego podejścia niż to miało miejsce jeszcze dwa-trzy lata temu. Znaczna bowiem ich część to również klienci ośrodków pomocy społecznej.

Trudno liczyć na to, że powiatowe urzędy pracy mogą same uruchomić proces upowszechniania dobrych praktyk. Wynika to z ograniczonych zasobów urzędów oraz z tego, że nie istnieje silna organizacja skupiająca powiatowe urzędy pracy, która mogłaby odegrać rolę inicjatora, i kreatora takiego systemu. Stąd rolę wiodącą może odegrać przy uruchomieniu procesu selekcji i upowszechniania dobrych praktyk w zakresie podejmowanych działań nakierowanych na wspólne przedsięwzięcia tylko MPIPS. Wspomniane wyżej dobre praktyki mogą rzecz jasna dotyczyć innych metod i sfer działania urzędów pracy np. kontraktowania usług, czy gromadzenia i upowszechniania informacji o rynku pracy i jego prognozach. Dobre praktyki dotyczyć mogą również samej organizacji pracy urzędu i relacji wewnętrznych.

Wydaje się natomiast, że taka miękka metoda rozpowszechniania dobrych doświadczeń jest znacznie skuteczniejszą metodą poprawy działania urzędów pracy niż same regulacje prawne. Próba narzucenia obowiązku współpracy pomiędzy urzędami pracy a np. MOPS-ami naszym zdaniem nie może być skuteczną metodą działania i nie przyniesie realnych rezultatów. Natomiast proponowana metoda działania ma tym większe szanse powodzenia po wprowadzeniu w 2007 r. standardów usług rynku pracy oraz szczegółowych warunków prowadzenia przez PSZ usług rynku pracy. Dodatkowo uruchamiany Program Operacyjny Kapitał Ludzki – w szczególności priorytety I, II, VI, VII i VIII umożliwiają podejmowanie projektów wspólnych np. pomiędzy PUP, a MOPS lub organizacjami pozarządowymi, czy też pomiędzy PUP, a przedsiębiorstwami.

W takim środowisku z jednej strony PSZ muszą zapewnić pewien poziom usług rynku pracy, a z drugiej mają możliwości kształtowania i finansowania projektów odpowiednich w ich lokalnych warunkach. Pozostaje pytanie, czy PSZ będą w stanie zwiększyć swoje, jak wska-

ziano wyżej, niedostateczne zasoby, aby takie działania podejmować? Chodzi tutaj głównie o zasoby ludzkie. Z jednej strony standardy wymuszają niejako zwiększenie obsady części stanowisk w PUP. Jednak, aby rzeczywiście samorządy mogły odpowiednio kształtować zasoby PSZ do ich potrzeb, wprowadzanie standardów w zakresie usług rynku pracy i warunków ich prowadzenia powinno być połączone ze zmianą sposobu finansowania PSZ. Zmiana powinna oznaczać, że część składki Funduszu Pracy jest dochodem własnym odpowiedniego samorządu. Szczegółowe propozycje znajdują się poniżej. Taka zmiana wydaje się być również niezbędna z punktu widzenia zwiększania koordynacyjnej roli bądź starosty, bądź PUP w sprawach dotyczących zatrudnienia i bezrobocia na lokalnym rynku pracy. Skuteczna realizacja programów z tego zakresu wymaga bowiem wielostronnego działania obejmującego tak edukację, jak i infrastrukturę czy komunikację.

W zakresie zmian ustrojowo-organizacyjnych można wskazać (poza sprawami finansowania) na dwa zagadnienia, które powinny być odmiennie unormowane. Po pierwsze celowy wydaje się powrót do przyjętej w 1998 r., lecz ostatecznie niezrealizowanej koncepcji przekazania OHP samorządowym władzom wojewódzkim. Wynika to z ogólnej konstytucyjnej reguły pomocniczości (subsydiarności) w wykonywaniu zadań publicznych i wynikającej z niej zasady decentralizacji. Trudno byłoby uzasadnić, że OHP wypełniają zadania, których nie mogłyby wypełniać samorządy wojewódzkie. Po drugie, ustanowienie zasady, że samorządowe kolegium odwoławcze jest organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym w sprawach świadczeń z tytułu bezrobocia. Takie unormowanie byłoby zgodne z ogólną zasadą w trybie odwołań od decyzji administracyjnych podejmowanych przez samorządy. Odstępstwo od tej ogólnej zasady dla decyzji podejmowanych przez powiatowe urzędy pracy (w imieniu starosty) nie znajduje uzasadnienia jakimiś szczególnymi okolicznościami czy przyczynami, które by uzasadnione były np. zasadą unitarnego charakteru państwa.

Ze względów wskazanych we wnioskach w rozdziale poświęconym finansowaniu PSZ, naszym zdaniem rozpatrzyć należy dwa warianty zmian sposobu funkcjonowania Funduszu Pracy oraz gospodarowania środkami ze składki na Fundusz Pracy.

Wariant pierwszy – uznawany za lepszy – polega na:

- uznaniu obecnej składki na Fundusz Pracy za wspólny dochód Funduszu i jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i wojewódzkiego, przy czym składka należna jednostkom samorządu terytorialnego byłaby przekazywana tym jednostkom (przez Fundusz Pracy lub przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na którym ciąży obowiązek pobierania składek na Fundusz Pracy) jako ich dochody własne, a więc jako dochody odpowiednich budżetów;
- ograniczeniu zadań finansowanych bezpośrednio przez Fundusz Pracy do zadań o charakterze ogólnokrajowym oraz do dysponowania rezerwą środków przeznaczonych na uzupełniające dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego.

Mechanizm podziału środków ze składki powinien opierać się na ściśle określonym algorytmie. Punktem wyjścia do jego konstrukcji powinna być analiza funkcjonowania obecnie obowiązującego systemu podziału, a więc algorytmu podziału środków określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 2004 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie¹⁶ oraz faktycznego rozkładu wydatków na zasiłki dla bezrobotnych.

¹⁶ Dz.U. Nr 224, poz. 2273, z późn. zm.

Wariant drugi – traktowany jako rezerwowy – zakłada utrzymanie Funduszu Pracy i jego obecnych dochodów (cała składka stanowi dochód Funduszu Pracy), przy jednoczesnej zmianie zasad dystrybucji środków Funduszu. Zmiany te polegałyby na tym, że:

- zostaną zlikwidowane rachunki Funduszu, których dysponentami są dyrektorzy samorządowych jednostek organizacyjnych,
- środki Funduszu będą przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego na rachunki dochodów odpowiednich budżetów, jako dotacje na zadania własne lub – w przypadku niektórych zadań wykonywanych przez WUP – jako dotacje na zadania zlecone.

Niezależnie od opisanych powyżej zasadniczych zmian w funkcjonowaniu Funduszu Pracy celowe wydaje się być wprowadzenie zakazu zaciągania przez Fundusz Pracy kredytów bankowych, a także finansowania z Funduszu Pracy administracyjnych wydatków służb zatrudnienia. Uczyni to cały system finansowania służb zatrudnienia znacznie bardziej przejrzystym, powinno również doprowadzić – przez poddanie wszystkich wydatków administracyjnych rygorom budżetowym – do poprawy efektywności funkcjonowania PSZ.

Konieczne wydaje się też rozszerzenie zakresu sprawozdawczości Funduszu Pracy i uwzględnienie w niej terytorialnego rozkładu wydatków.

Istotne różnice w poziomie wydatków Funduszu Pracy i samorządowych służb zatrudnienia (obliczanych na jednego mieszkańca lub na jednego bezrobotnego), a także sposób kształtowania struktury wydatków Funduszu Pracy w układzie instrumentów oddziaływania na rynek pracy, wskazują na niedostatecznie silne powiązanie planowanych i wydatkowanych kwot z efektami wykonywanych działań. Zmiany w procedurach planowania i rozliczania tych wydatków powinny być wprowadzone możliwie szybko, bez oczekiwania na oficjalne wdrożenie metod budżetowania zadaniowego w całym sektorze finansów publicznych.

PRZYCZYNY PRACY NIEREJESTROWANEJ, JEJ SKALA, CHARAKTER I SKUTKI SPOŁECZNE

Cel realizacji projektu

Do spraw, które w ramach polityki rynku pracy nabierają szczególnego znaczenia, zaliczyć należy nadanie pierwszoplanowej roli zwiększeniu zatrudnienia i przeciwdziałaniu wzrostowi ludności biernej zawodowo. Zwiększenie zatrudnienia jest podstawą ograniczenia ubóstwa i zagrożenia wykluczeniem społecznym. W Polsce brak legalnej pracy jest główną przyczyną korzystania z pomocy państwa oraz uciekania w szarą strefę. Zapewnienie godnej pracy dla wszystkich, ma charakter zapobiegawczy wobec niepożądanych zjawisk społecznych, a także wobec napływu do bezrobocia.

Praca „na czarno” obejmuje niemal wszystkie generacje Polaków i różnorodne grupy społeczne oraz zawodowe. Zbieranie informacji dotyczących rozmiarów i powiązań szarej strefy, osób w niej uczestniczących oraz częstotliwości jej występowania jest niezbędne do podejmowania skutecznych decyzji dotyczących przeciwdziałania temu zjawisku. Gromadzenie dokładnych informacji o szarej strefie jest jednak bardzo trudne, gdyż jej uczestnicy nie pragną zostać zidentyfikowani.

Na całym świecie widoczne są oznaki wskazujące na zwiększenie zainteresowania działaniami zmierzającymi do ograniczania szarej strefy, lecz nadal bardzo mało wiadomo o jej rozwoju i rozmiarach. Dlatego Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podjęło decyzję o realizacji projektu, którego ambitnym zadaniem było oszacowanie wielkości szarej strefy obecnej w Polsce, dokonanie jego pogłębionej analizy i sformułowanie rekomendacji dla działań ograniczających skalę zjawiska oraz pozwalających wypracować adekwatne narzędzia i metody oddziaływania służące legalizacji zatrudnienia nierejestrowanego.

Zakres zadań zrealizowanych w ramach projektu

Projekt „Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne” był współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego – w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, Priorytet 1. „Aktywna polityka rynku pracy oraz integracja zawodowa i społeczna”, Działanie 1.1. „Rozwój i modernizacja instytucji i instrumentów rynku pracy”.

Dla skutecznego zrealizowania projektu niezbędne było nawiązanie współpracy z instytucjami posiadającymi duży dorobek naukowy oraz doświadczenie w obszarze diagnozowania zjawisk społecznych. Dlatego przeprowadzenie badania powierzono niezależnie dwóm konsorcjum.

Badanie przeprowadziły, na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych we współpracy z Fundacją Centrum Badania Opinii Społecznej oraz Fundacja Naukowa CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych we współpracy z Instytutem Badania Rynku i Opinii Publicznej SMG/KRC Poland Media S.A.

W pierwszej fazie realizacji projektu przeprowadzono równoległe dwa niezależne od siebie badania, w których zastosowano odmienne metody badawcze, jednakże logika badań zbudowana była w podobny sposób.

W drugiej fazie projektu zespół ekspertów dokonał syntezy oraz zintegrowania badań w wyniku, czego powstał raport na temat przyczyn pracy nierestrowanej w Polsce, który stanowi podsumowanie pełnych sprawozdań, złożonych przez oba konsorcja.

Poniżej prezentowane są, w syntetycznej formie, wybrane informacje o przeprowadzonych badaniach i uzyskanych wynikach.

Wnioski i rekomendacje

W ramach projektu badawczego podjęto próbę szacowania skali zjawiska gospodarki nieformalnej w Polsce, przy zastosowaniu metod pośrednich (metody ekonometryczne, metoda transakcyjna, analiza zużycia energii, metoda rozbieżności, metoda partycypacyjna). Za najbardziej wiarygodne należy uznać metody ekonometryczne, z których dwie wykorzystano w przeprowadzonych badaniach – metodę opartą na popycie na energię elektryczną oraz na popycie na pieniądź. Uzyskane wyniki obrazują poniższe tabele (nr 2 i 3).

Tabela 2. Szacunek stosunku nieoficjalnego PKB do oficjalnego w latach 1999–2006 metodą badania popytu na energię elektryczną, w %

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
$\frac{\text{nieoficjalny PKB}}{\text{oficjalny PKB}}$	24,5	24,5	24,5	25,8	25,8	22,2	22,3	22,1

Źródło: wyniki badań IPiSS.

Tabela 3. Szacunek stosunku nieoficjalnego PKB do oficjalnego w latach 1999–2006 metodą badania popytu na pieniądź, w %

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
$\frac{\text{nieoficjalny PKB}}{\text{oficjalny PKB}}$	33,2	29,9	26,7	25,3	24,8	22,6	22,0	22,8

Źródło: wyniki badań IPiSS.

Metoda oparta na badaniu popytu na pieniądź zakłada, że podmioty działające w sektorze nieformalnym unikają korzystania z systemu bankowego, by nie pozostawiać śladów transakcji. A zatem trudny do wyjaśnienia wzrost popytu na gotówkę wyjaśnia się wzrostem „szarej strefy”.

Warto zauważyć, że obie metody są wrażliwe na inne rodzaje działań nieformalnych, w szczególności pierwsza lepiej oddaje zmiany w sektorze wytwórczym, zaś słabiej w usługach, gdzie zużycie energii jest małe (korepetycje). Stąd, między innymi, różnica w wynikach.

Za bardziej zbliżone do prawdy należy uznać podejście bazujące na produkcji energii elektrycznej, ze względu na bardziej prawdopodobny rozkład oszacowanych wielkości w po-

szczególnych kwartałach – ze stosunkiem nieoficjalnego PKB do oficjalnego w drugich i trzecich kwartałach wyższym niż w pierwszych i czwartych.

Szacunki dokonane za pomocą modelu ekonometrycznego bazującego na produkcji energii elektrycznej sugerują, iż w latach 1999–2003 stosunek nieoficjalnego PKB do oficjalnego wahał się na poziomie około 25%, a następnie (od roku wstąpienia Polski do Unii Europejskiej) obniżył się i jedynie nieznacznie przekraczał 22%.

Rozpoznanie „szarej strefy” w gospodarce jest możliwe głównie dzięki badaniom empirycznym. Badania te są metodologicznie bardzo trudne. Działalność w „szarej strefie” jest najczęściej niezgodna z prawem i respondenci, informując badaczy o swojej aktywności, często wprost nie chcą przyznać się do jego łamania. Z tego powodu wyniki takich badań zawsze obarczone są ryzykiem błędu, mimo tego dostarczają istotnej wiedzy na temat skali analizowanego zjawiska (tabele 4 i 5).

Tabela 4. Udział osób deklarujących wykonywanie jakiegokolwiek pracy nierejestrowanej w okresie ostatnich 12 miesięcy

	Tak	Nie	Ogółem
Osoby w wieku 15 lat i więcej			
Liczebność	432	8606	9038
%	4,8	95,2	100,0
Osoby w wieku produkcyjnym*			
Liczebność	412	6797	7209
%	5,7	94,3	100,0

* kobiety w wieku 18–60 lat i mężczyźni w wieku 18–65 lat.

Źródło: wyniki badań IPiSS.

Najistotniejsze różnice pomiędzy danymi z tabel 4 i 5 wynikają z odmiennej definicji pracy nierejestrowanej przyjętej przez oba konsorcja (tabela 4 nie uwzględnia osób prowadzących działalność gospodarczą, które ukrywają część swoich dochodów, określonych w tabeli 5 w poz. 9 i 17) oraz z odmiennego określenia grup, do których porównuje się liczbę osób wykonujących pracę nierejestrowaną (w tabeli 4 są to bądź wszystkie osoby w wieku powyżej 15 lat bądź osoby w wieku produkcyjnym, natomiast w tabeli 5 porównanie jest dokonywane w odniesieniu do liczby wszystkich zatrudnionych osób).

Biorąc pod uwagę powyższe wyniki, jak również fakt, że część respondentów nie przyznała się do pracy nierejestrowanej, można szacować, że w 2007 r. zatrudnienie nierejestrowane w Polsce wynosiło około 10% wszystkich pracujących.

Największa część pracowników nierejestrowanych jest zatrudniana w gospodarstwach domowych (tabela 6) – dominują tu prace porządkowe (sprzątanie) i opiekuńcze (dzieci, osoby starsze), a także korepetycje. Zatrudnienie w firmach dotyczy głównie budownictwa, gastronomii, hotelarstwa. Specyficzny, a istotny z tej perspektywy obszar zatrudnienia, to gospodarstwa rolne. Niektóre szczegółowe wyniki badań uzyskanych w tym zakresie zostały przedstawione w tabeli 7 i na wykresie 4.

Tabela 5. Udział szarej strefy w ogólnej liczbie pracujących według typu zatrudnienia nierejestrowanego*

Nr	Wyszczególnienie	Udział danego typu zatrudnienia nierejestrowanego w liczbie pracujących ogółem	Udział danego typu zatrudnienia nierejestrowanego w szarej strefie ogółem
1	Suma w pracy głównej i dodatkowej	9,3%	100,0%
2	Pracujący w szarej strefie w pracy głównej	8,5%	91,6%
3	– Pracownicy najemni w sumie	5,3%	57,2%
4	• Pracownicy najemni bez umowy pisemnej	2,8%	29,8%
5	• Pracownicy najemni z umową pisemną ale nie opłacający podatków i składek	0,8%	8,2%
6	• Pracownicy najemni z umową pisemną opłacający częściowo podatki i składki społeczne	1,8%	19,2%
7	Samozatrudnieni w sumie	3,2%	34,3%
8	– Samozatrudnieni niezarejestrowani	1,2%	12,4%
9	– Samozatrudnieni ukrywający część przychodów	2,0%	21,9%
10	Pracujący w szarej strefie w pracy dodatkowej	0,9%	10,0%
11	– Pracownicy najemni w sumie	0,6%	6,0%
12	• Pracownicy najemni bez umowy pisemnej	0,4%	4,4%
13	• Pracownicy najemni z umową pisemną, ale nie opłacający podatków i składek	0,1%	1,5%
14	• Pracownicy najemni z umową pisemną, opłacający częściowo podatki i składki społeczne	0,1%	0,1%
15	– Samozatrudnieni w sumie	0,4%	4,0%
16	• Samozatrudnieni niezarejestrowani	0,3%	3,4%
17	• Samozatrudnieni ukrywający część przychodów	0,1%	0,6%

Źródło: Wyniki badań CASE.

* Wszystkie wiersze z szarym tłem dotyczą pracy głównej (2–9), wiersze 10–17 dotyczą pracy dodatkowej, wiersz 1 dotyczy sumarycznego zatrudnienia w szarej strefie: w pracy głównej i/lub dodatkowej.

Tabela 6. Kto był pracodawcą, dla którego wykonywał(a) Pan(i) najważniejszą (tj. tę, która przyniosła największy dochód) pracę nierejestrowaną w okresie ostatnich 12 miesięcy?

Pracodawcy	Liczebność	%
Osoba prywatna (gospodarstwo domowe)	172	39,9
Firma prywatna lub spółdzielnia w innym systemie niż chałupniczy (nakładczy)	83	19,3
Gospodarstwo rolne/ogrodnicze	43	9,9
Firma prywatna lub spółdzielnia w systemie pracy chałupniczej (nakładczej)	25	5,9
Pracowałem na własny rachunek	23	5,4
Firma państwowa	1	0,2
Brak danych	85	19,5
Ogółem	432	100,0

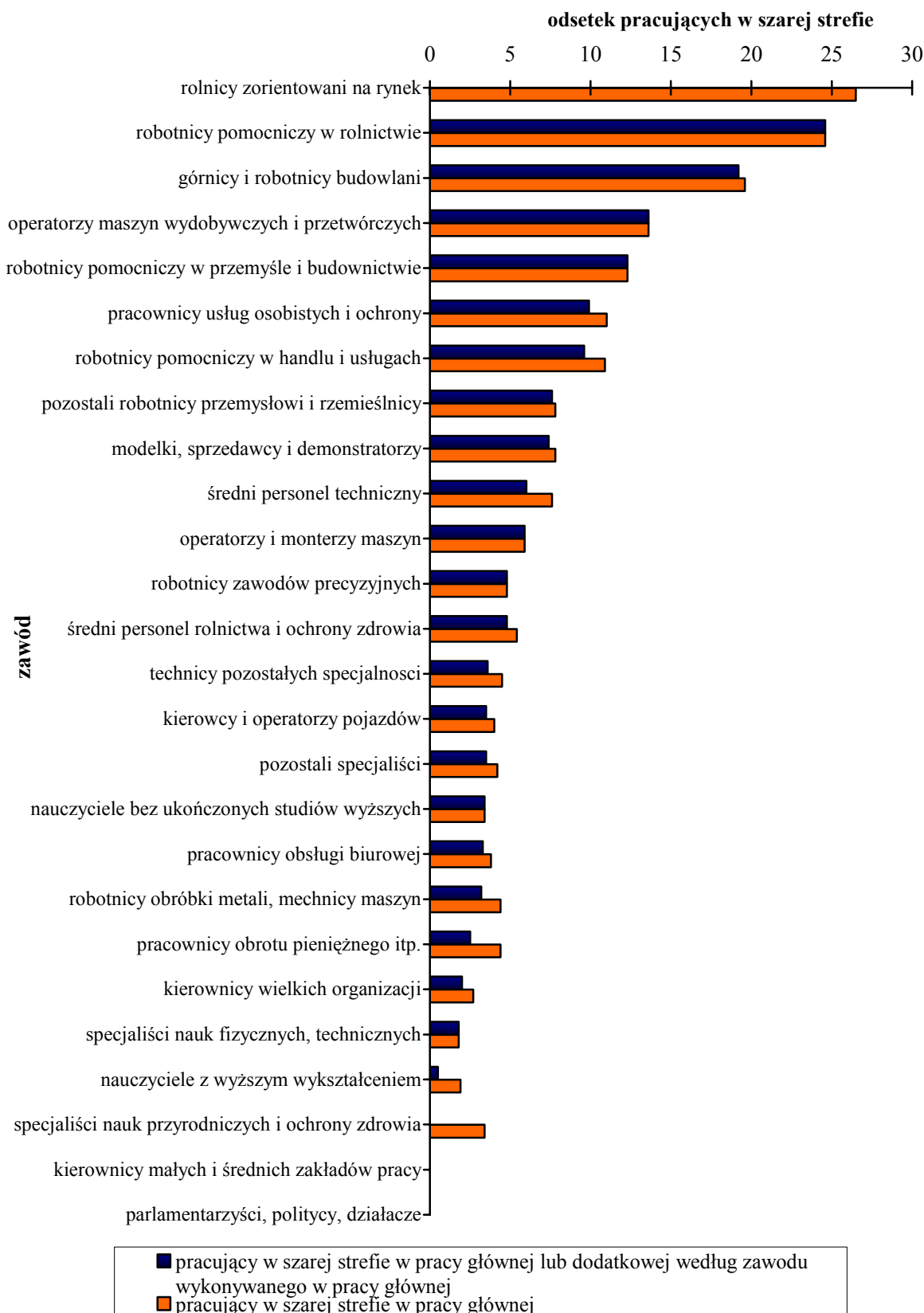
Źródło: wyniki badań IPiSS.

Tabela 7. Rodzaje prac wykonywanych przez pracowników nierejestrowanych w okresie ostatnich 12 miesięcy (prace regularne – co najmniej 3 dni w tygodniu)

Rodzaje prac	Liczebność	%
Usługi budowlane i instalacyjne	106	24,5
Prace ogrodniczo-rolne	48	11,1
Handel	35	8,1
Działalność produkcyjna	28	6,5
Opieka nad dzieckiem lub starszą osobą	22	5,1
Usługi gastronomiczne	20	4,7
Usługi transportowe – przewozy	16	3,7
Prace domowe (np. sprząatanie)	16	3,7
Przeglądy i naprawy samochodów oraz innych maszyn	8	1,8
Usługi krawieckie	6	1,4
Usługi transportowe – przeprowadzki	5	1,3
Ochrona i pilnowanie mienia	4	1,0
Usługi fryzjerskie i kosmetyczne	3	0,7
Korepetycje	3	0,7
Naprawa sprzętu elektrotechnicznego	2	0,4
Usługi lekarskie i pielęgniarstwo	2	0,4
Usługi księgowość	2	0,4
Usługi turystyczne i hotelarskie	1	0,2
Inne prace	30	6,9

Źródło: wyniki badań IPiSS.

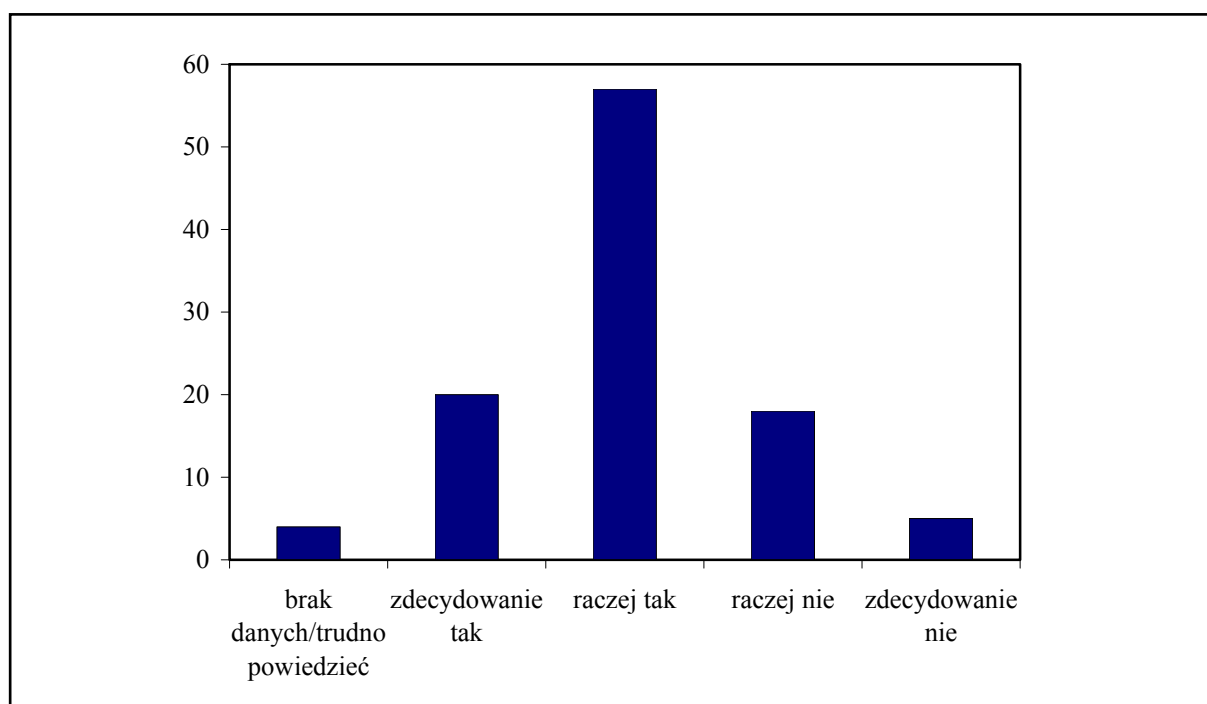
Wykres 4. Odsetek pracujących w szarej strefie w pracy głównej oraz w pracy głównej i/lub dodatkowej, według zawodów wykonywanych w głównym miejscu pracy



Źródło: wyniki badań CASE.

Przyczyny wchodzenia w „szarą strefę” są bardzo złożone. Występuje tu splot czynników czysto ekonomicznych i socjologicznych. Wpływ czynników socjologicznych jest znaczący. Przeprowadzone badania wskazują bowiem, że duża część badanych wybrałaby pracę nierejestrowaną, nawet gdyby także miała możliwość wyboru pracy rejestrowanej. Wolą żyć w sferze więzi nieformalnych niż sformalizowanych. Przekonanie o dużo większej skuteczności działań opartych na więzach nieformalnych niż na przestrzeganiu zapisanych norm jest w społeczeństwie polskim powszechne. Ilustruje to wykres 5.

Wykres 5. Czy – ogólnie rzecz biorąc – zgadza się Pan(i) z tym, że załatwianie rozmaitych spraw częściej kończy się pomyślnie wtedy, kiedy pomagają nam krewni lub znajomi, niż wtedy, kiedy trzymamy się ogólnie obowiązujących zasad postępowania? (w %)



Źródło: wyniki badań IPiSS.

W przypadku czynników ekonomicznych najważniejszym powodem jest brak możliwości znalezienia pracy rejestrowanej, spełniającej oczekiwania zatrudnionego. Częściowo jest to spowodowane ograniczoną mobilnością osób zainteresowanych podjęciem pracy. Inne czynniki, najczęściej wymieniane przez badanych, zwiększające dochód netto osób wykonujących pracę nierejestrowaną to niewystarczające dochody z zasiłków oraz możliwość uzyskania wyższego wynagrodzenia bez rejestracji.

Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż 17% badanych wskazało, jako powód podjęcia pracy nierejestrowanej, sytuację życiową, która nie pozwala na podjęcie regularnego i sformalizowanego zatrudnienia (tabela 8).

Tabela 8. Jakie były przyczyny podejmowania przez Pana(nią) pracy nierejestrowanej w okresie ostatnich 12 miesięcy? (Proszę wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi)

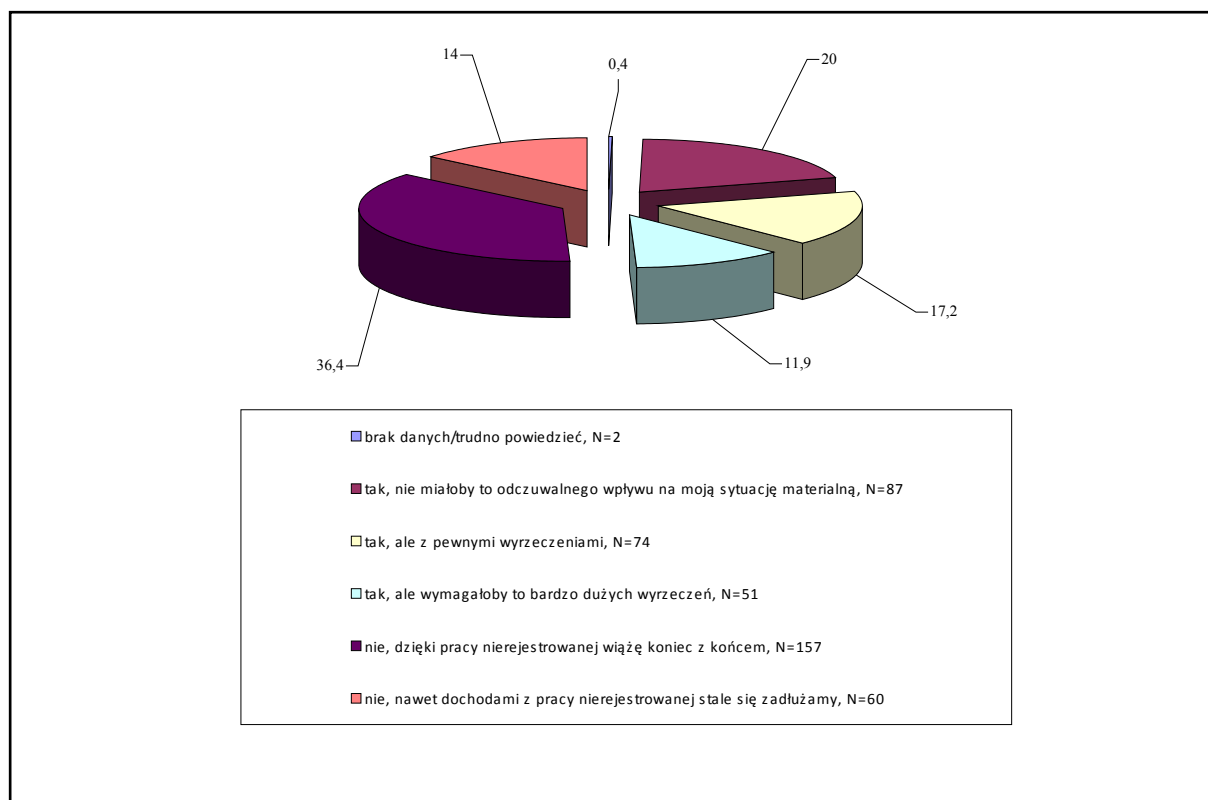
Przyczyny podejmowania pracy nierejestrowanej z perspektywy zatrudnionego	Multi Respons	
	Liczebność	%
Brak możliwości znalezienia pracy rejestrowanej	230	53,2
Niewystarczające dochody z zasiłków	118	27,4
Pracodawca proponował wyższe wynagrodzenie bez rejestrowania umowy o pracę	93	21,5
Sytuacja rodzinna bądź życiowa nie pozwala na podjęcie regularnej pracy na podstawie sformalizowanej umowy	73	17,0
Poziom podatków płaconych przez pracownika zniechęca do rejestrowania dochodów	49	11,5
Brak kwalifikacji do pracy rejestrowanej	46	10,6
Poziom składki na ubezpieczenie społeczne (ZUS) potrącanej z wynagrodzenia pracownika zniechęca do rejestracji dochodów	43	9,9
Możliwość porzucenia pracy z dnia na dzień, bez negatywnych konsekwencji	40	9,4
Niechęć wiązania się na stałe z miejscem pracy	35	8,0
Możliwość utraty niektórych świadczeń społecznych przy podjęciu pracy rejestrowanej	14	3,2
Inne	100	23,1
Ogółem	432	100,0

Źródło: wyniki badań IPISS.

Wiele gospodarstw domowych nie byłoby w stanie utrzymać się bez dochodów z pracy nierejestrowanej. Ponad 1/3 badanych uznała, że dzięki takiej pracy „wiąże koniec z końcem”, a dla kolejnych 14% nawet podjęcie takiej pracy nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich bieżących potrzeb gospodarstwa domowego (wykres 6).

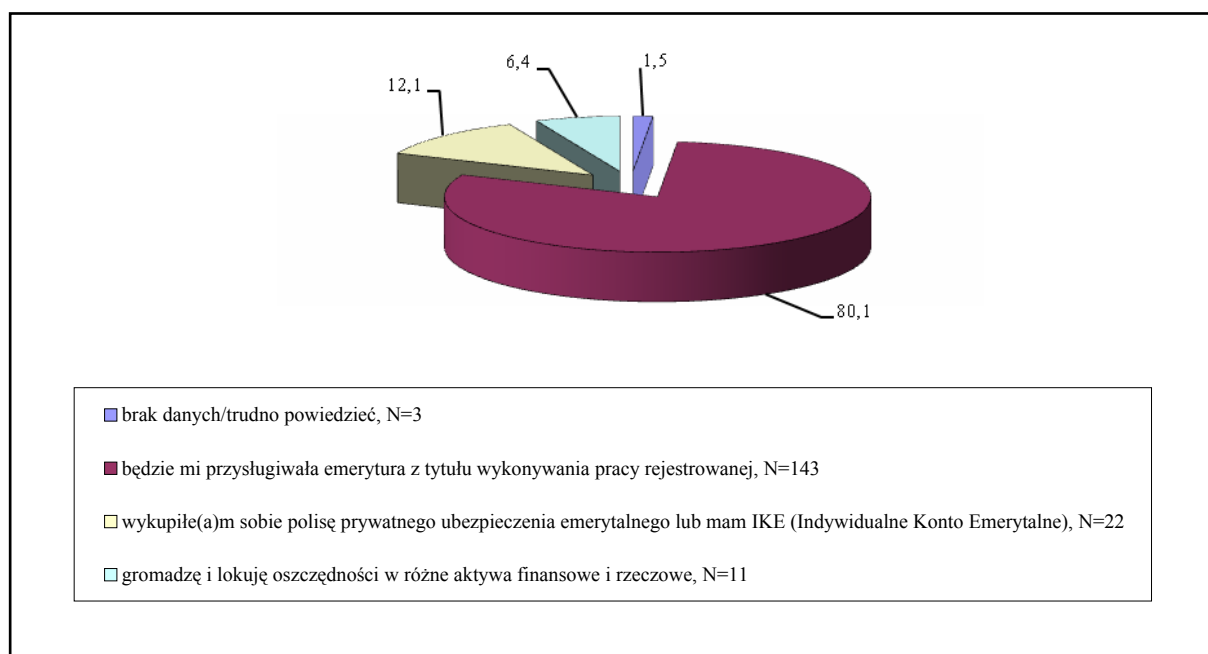
Badania wskazują też, że korzyści z rejestracji zatrudnienia – świadczenia socjalne, ochrona pracy, wysokość przyszłej emerytury są odsunięte w czasie i przez to dla zatrudniających się w „szarej strefie” mniej istotne. Co więcej, wielu w ogóle nie postrzega potrzeby rejestracji i nie widzi niewłaściwości tego postępowania.

Wykres 6. Czy Pana(i) gospodarstwo domowe byłoby w stanie utrzymać się bez dodatkowych dochodów z pracy nierejestrowanej? (w %)



Źródło: wyniki badań IPiSS.

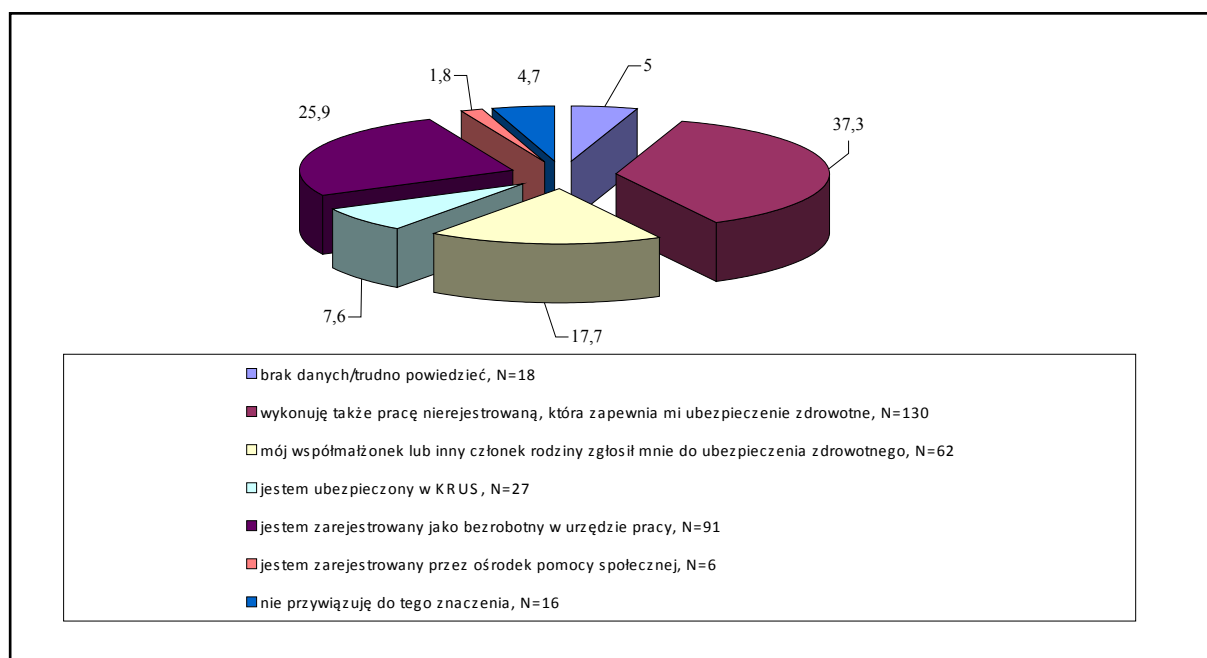
Wykres 7. W jaki sposób zabezpiecza Pan(i) sobie środki na przyszłą emeryturę? (w %)



Źródło: wyniki badań IPiSS.

Podjęcie pracy nierejestrowanej, nawet z intencją szybkiego zamienienia jej na oficjalną, działa często jak swoista pułapka. Im dłużej się w ten sposób pracuje, tym trudniej przejść do pracy legalnej (brak stażu, kwalifikacji, uprawnień), a jednocześnie rynek nierejestrowany jawi się jako przejrzysty, a praca na nim jako rzecz normalna. Brak ubezpieczenia zdrowotnego przy wykonywaniu pracy nierejestrowanej mógłby być teoretycznie istotnym czynnikiem ryzyka, zwiększającym skłonność do pracy rejestrowanej. Badania pokazały jednak, że osoby wykonujące pracę nierejestrowaną nie mają problemu z zapewnieniem sobie ochrony zdrowotnej.

Wykres 8. W jaki sposób zabezpiecza sobie Pan(i) prawo do świadczeń zdrowotnych? (w %)



Źródło: wyniki badań IPiSS.

Osoby wykonujące pracę nierejestrowaną wykazują zróżnicowaną skłonność do ewentualnej rezygnacji z niektórych praw pracowniczych lub do ich ograniczenia w zamian za możliwość podjęcia pracy rejestrowanej. Wielu z nich jest gotowych akceptować krótszy urlop czy dłuższy tydzień pracy, ale równocześnie ich skłonność do akceptacji obniżenia zasiłku chorobowego czy likwidacji zasady zwiększonego wynagrodzenia za nadgodziny lub pracę w niedzielę jest już dużo mniejsza (tabela 9).

Tabela 9. Stopień akceptacji dla ograniczenia poszczególnych praw pracowniczych

Wyszczególnienie	Brak danych	Stopień akceptacji*					Ogółem
		1	2	3	4	5	
		%					
Krótszy urlop płatny (20 dni)	–	14,9	14,4	27,5	30,0	13,2	100,0
Niższy zasiłek chorobowy (w wysokości 50%, a nie 80% wynagrodzenia)	2,8	29,2	19,8	23,2	17,2	7,9	100,0
Pierwsze 3 dni choroby bez prawa do zasiłku	1,6	20,4	15,9	32,3	20,0	9,8	100,0

Krótszy okres wypowiedzenia (7 dni, a nie uzależniony od stażu pracy)	0,2	19,6	17,2	27,5	17,6	18,0	100,0
Brak odpraw i nagród jubileuszowych	1,4	23,5	22,5	15,2	18,8	18,5	100,0
Wynagrodzenie za nadgodziny i niedziele jak za normalny czas pracy	2,3	38,0	24,1	17,0	10,3	8,3	100,0
Dłuższy tydzień pracy (48 godz.)	–	22,0	16,6	23,6	19,7	18,1	100,0
Zaliczenie okresu pracy do stażu uprawniającego do emerytury lub renty, ale bez wpływu na wysokość emerytury	2,4	33,8	20,3	22,6	11,2	9,7	100,0

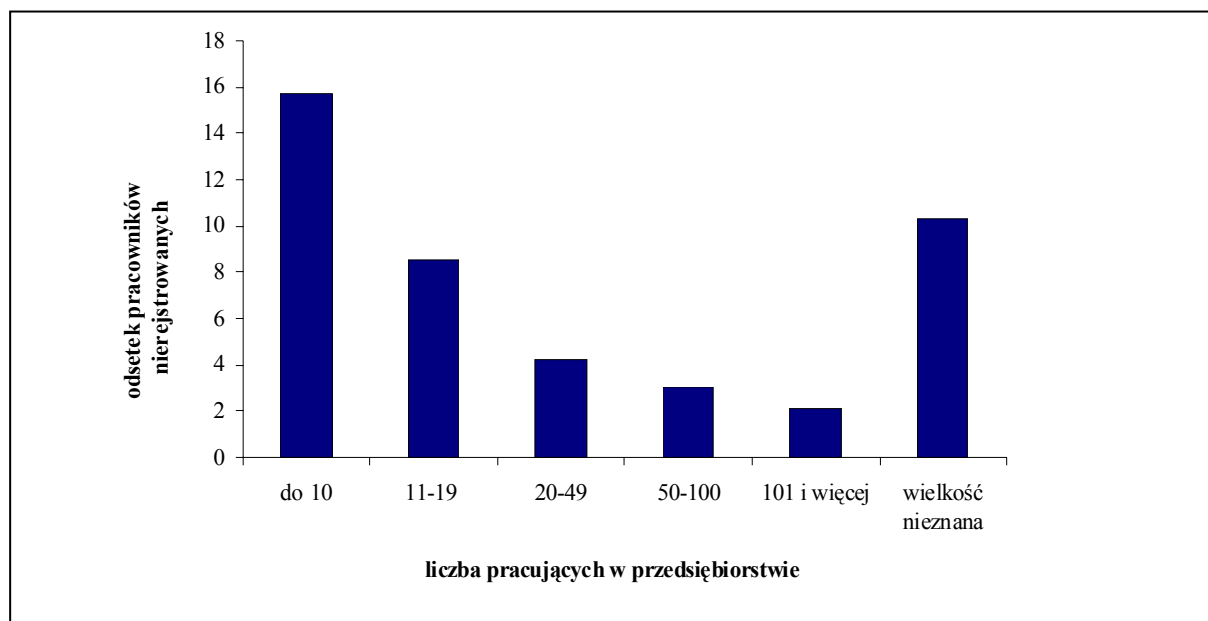
1 – najniższy, 5 – najsilniejszy stopień akceptacji.

Źródło: wyniki badań IPiSS.

Inna perspektywa badawcza, zarysowana zarówno w badaniach IPiSS, jak i CASE, wiąże się ze sposobem widzenia „szarej strefy” przez pracodawców.

Tu w badaniach wyróżniono dwie kategorie podmiotów zatrudniających bez rejestracji – firmy (działające legalnie i nie) oraz gospodarstwa domowe. Wśród tych pierwszych dominują mikroprzedsiębiorstwa. Dla nich bowiem ograniczenie kosztów i procedur formalnych jest szczególnie istotne. Jednocześnie duża liczba małych podmiotów utrudnia częste i skuteczne przeprowadzanie kontroli (wykres 9).

Wykres 9. Odsetek pracujących w szarej strefie według wielkości przedsiębiorstwa



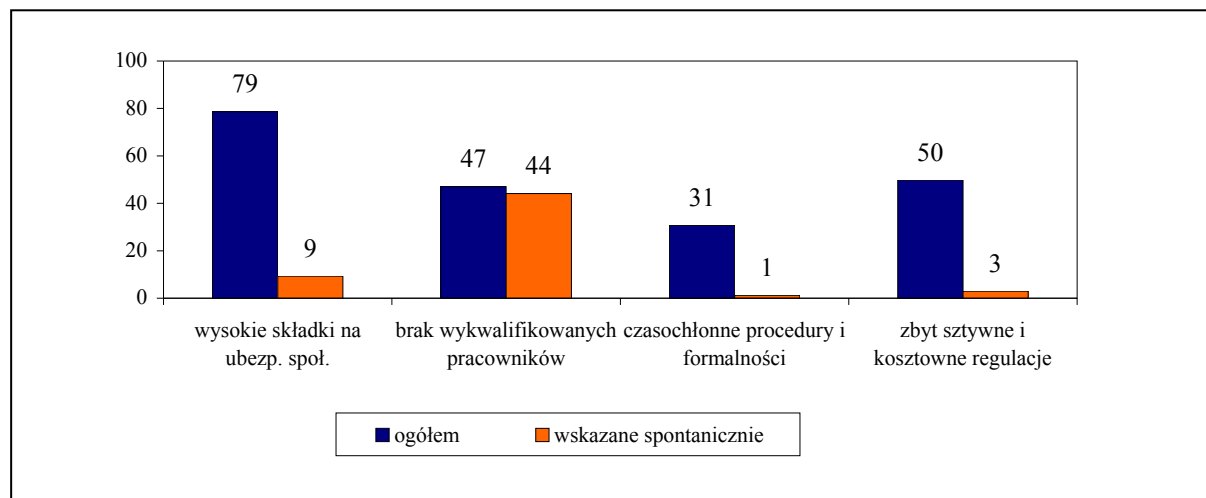
* Wyłącznie dla zatrudnionych w szarej strefie w pierwszej pracy.

Źródło: wyniki badań CASE.

Rodzaj motywacji pracodawców do poszukiwania pracowników nierejestrowanych zależy w dużej mierze od charakteru lokalnego rynku pracy. Gdy jest trudno o pracowników, uzyskiwane „oszczędności” mają pozwolić na ich lepsze wynagrodzenie, gdy jest bezrobocie, pracodawcy narzucają zatrudnionym niekorzystne warunki pracy dla podwyższenia swoich zysków.

Pracodawcy wskazali także na szereg barier, utrudniających im zwiększanie zatrudnienia rejestrowanego (wykres 10).

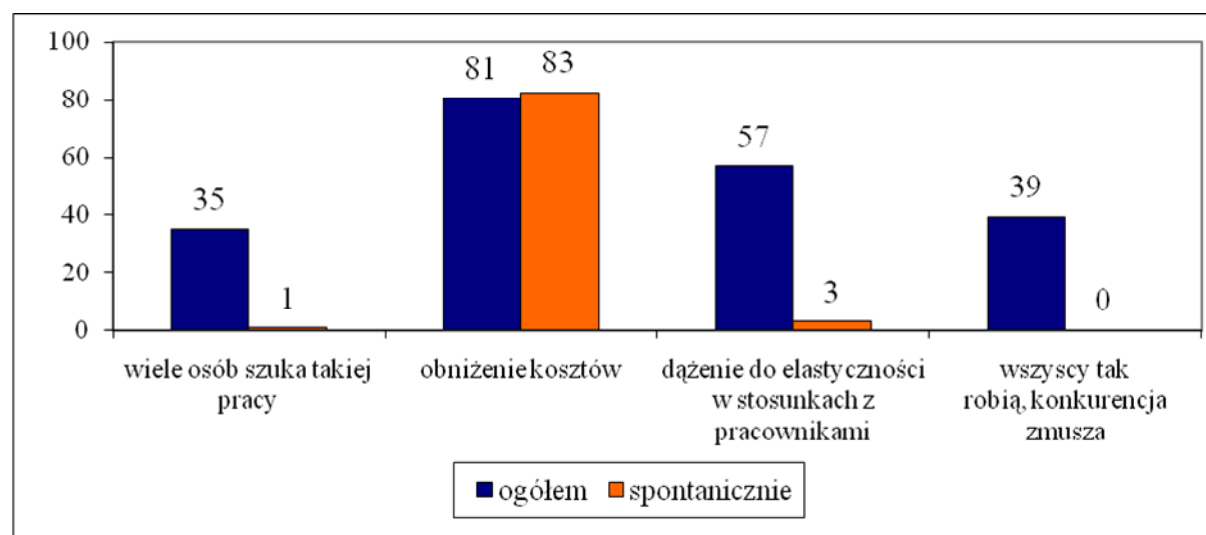
Wykres 10. Bariery w zatrudnianiu nowych pracowników (dane w %)



Uwaga: Liczebność próby N = 1511. Wskazane spontanicznie oznacza wskazanie w odpowiedzi na pytanie otwarte. „Ogółem” oznacza wskazanie po dopytaniu (przedstawieniu respondentom listy możliwych problemów). Źródło: wyniki badań CASE.

Charakterystyczna jest różnica pomiędzy wskazaniami spontanicznymi i wskazaniami ogółem w przypadku niektórych pytań. Można odnieść wrażenie, że problem składek na ubezpieczenie społeczne zaczyna powszednieć, a jest wymieniany jako istotny trochę z przyzwyczajenia. Badani pracodawcy dokonali też oceny przyczyn istnienia „szarej strefy” w Polsce. Panuje zgodna opinia, że najważniejszym powodem jest chęć obniżenia kosztów przez przedsiębiorców (wykres 11).

Wykres 11. Przyczyny istnienia szarej strefy na rynku pracy w oczach badanych przedsiębiorców (dane w %)



Źródło: wyniki badań CASE.

Oceniając uciążliwości, przed którymi starają się uciec przedsiębiorcy do „szarej strefy”, najistotniejszymi okazują się wysokie składki na ubezpieczenie społeczne, a więc wysokie pozapłacowe

koszty pracy. Istotne jest też minimalizowanie mitręgi biurokratycznej oraz możliwość nierespektowania przepisów prawa pracy (tabela 10).

Tabela 10. Liczba wskazań pracodawców w zakresie trzech działań na rzecz wyeliminowania skłonności do zatrudniania pracowników nierejestrowanych (N = 568)

Lp.	Działanie	Liczba	% respondentów
1	Obniżenie składek ZUS	521	91,7
2	Zmniejszenie podatków	449	79,0
3	Mniejsza biurokracja	204	35,9
4	Uproszczenie rozliczeń z ZUS	201	35,4
5	Niższe koszty rejestracji pracowników	100	17,6
6	Pojawienie się wysokich kar finansowych	52	9,2
7	Pozbawienie pewnych uprawnień związanych z prowadzeniem działalności	24	4,2
8	Usprawnienie i wzrost liczby kontroli przeprowadzanych przez instytucje kontrolujące	18	3,2
9	Dokładniejsze kontrole Urzędów Skarbowych	13	2,3
10	Inne	12	2,1

Źródło: wyniki badań IPiSS.

W społeczeństwie panuje duże przyzwolenie dla pracy nierejestrowanej. Zdaniem większości badanych jedynie wąska grupa osób publicznych nie powinna zatrudniać pracowników bez rejestracji. W przypadku pozostałych osób nie ma, zdaniem badanych, przeciwwskazań do oferowania pracy nierejestrowanej (tabela 11).

Tabela 11. Komu nie wypada zatrudniać pracowników nierejestrowanych?

Komu nie wypada zatrudniać pracowników nierejestrowanych?	Liczba odpowiedzi	Procent odpowiedzi
Samorządowcom	261	75,9
Politykom	282	82,0
Sędziom, prokuratorom, policjantom	278	79,1
Duchownym	190	55,2
Bardzo bogatym przedsiębiorcom	179	52,0
Innym osobom	96	27,9

Źródło: wyniki badań IPiSS.

W kwestii działań zmierzających do ograniczenia „szarej strefy” opinie badanych pracowników służb publicznych (specjaliści z Powiatowych Urzędów Pracy, Wojewódzkich Urzędów Pracy, Państwowej Inspekcji Pracy) były bardzo zbliżone do opinii uczestników sektora nierejestrowanego. Ograniczenie „szarej strefy” widzą głównie w zmniejszeniu pozapłacowych

kosztów pracy i, co zrozumiałe w tej grupie respondentów, zwiększeniu kontroli i jej częstotliwości (tabela 12).

Tabela 12. Opinie pracowników publicznych służb kontrolnych o najważniejszych działaniach zmierzających do ograniczenia zatrudnienia nierejestrowanego

Jakie najważniejsze działania należy podjąć, aby ograniczyć zatrudnienie nierejestrowane?	Liczba odpowiedzi	Procent odpowiedzi
Zmniejszyć obciążenia pracodawców. Zmniejszyć pozapłacowe koszty pracy. Obniżyć składkę na ZUS	305	75,7
Zwiększyć częstotliwość i udoskonalić system kontroli pracodawców. Zwiększyć skuteczność kontroli i nieuchronność kar	152	38,7
Niższe podatki dla pracodawców i pracowników; zwiększenie kwoty wolnej od podatku	78	19,4
Podwyższyć kary dla pracodawców, ale proporcjonalnie do zasobności firmy (aby uniknąć groźby upadłości)	54	13,4
Zwiększyć płacę minimalną	48	11,9
Ulgi podatkowe dla pracodawców tworzących miejsca pracy	39	9,7
Zmniejszenie biurokracji, uproszczenie procedur formalnych związanych z zatrudnieniem	32	7,9
Więcej miejsc pracy rejestrowanej	31	7,7
Ograniczenie świadczeń z pomocy społecznej	28	6,9
Zwiększenie wynagrodzeń za pracę rejestrowaną	24	6,0
Zwiększenie świadomości o zagrożeniach wynikających z zatrudnienia nierejestrowanego	22	5,5
Upowszechnienie niestandardowych form zatrudnienia	21	5,2
Kontrola bezrobotnych – zwiększyć monitoring urzędów pracy nad bezrobotnymi	16	4,0
Wyższe kary dla pracujących „na czarno”	10	2,5
Dostosowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy	8	2,0

Źródło: wyniki badań IPiSS.

Rekomendacje sformułowane na podstawie szczegółowej, całościowej analizy materiału badawczego zebranego w czasie realizacji projektu znajdującego się w dyspozycji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zaprezentowane zostały w raporcie „Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce”.

Raport oraz obszerny materiał badawczy dostępne są na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (www.mpips.gov.pl) oraz na stronie Publicznych Służb Zatrudnienia (www.psz.praca.gov.pl).

KOMPLEKSOWA ANALIZA ŚWIADCZENIA POMOCY PRACODAWCOM W DOBORZE PRACOWNIKÓW

Cel realizacji projektu

Badanie zostało przeprowadzone przez Agencję Badań Rynku „Opinia” w ramach projektu „Kompleksowa analiza świadczenia pomocy pracodawcom w doborze pracowników”, realizowanego przez Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). Koncepcja badania została opracowana przez badaczy agencji „Opinia”, zgodnie z założeniami określającymi jego cel i zakres, sformułowanymi przez Departament Rynku Pracy MPiPS.

Projekt był prefinansowany ze środków Funduszu Pracy i współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006.

Przeprowadzone badanie dotyczyło pomocy w doborze pracowników, udzielanej pracodawcom przez doradców zawodowych zatrudnionych w Publicznych Służbach Zatrudnienia (PSZ) oraz Ochotniczych Hufcach Pracy (OHP). Instytucjami PSZ, do których kompetencji należy udzielanie takiej pomocy, są Powiatowe Urzędy Pracy (PUP) oraz Centra Informacji i Planowania Kariery Zawodowej (CiPKZ), działające w strukturach Wojewódzkich Urzędów Pracy (WUP). Wśród jednostek OHP zadania z zakresu pomocy pracodawcom w doborze pracowników zostały przypisane Młodzieżowym Centrum Kariery (MCK).

Pomoc w doborze pracowników, zgodnie z *ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*¹⁷, stanowi usługę z zakresu poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej dla pracodawców. Zakres pomocy pracodawcom w doborze pracowników został określony w aktach wykonawczych do tej ustawy: rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 roku w sprawie standardów usług rynku pracy¹⁸ oraz rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy¹⁹.

Cel badania

Badanie miało na celu:

- 1) ustalenie, na jaką skalę i w jaki sposób instytucje PSZ oraz OHP, do których kompetencji należy udzielanie pomocy pracodawcom w doborze pracowników, świadczą usługi z tego zakresu,

¹⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

¹⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 47, poz. 314.

¹⁹ Dz.U. z 2007 r. Nr 47, poz. 315.

- 2) zidentyfikowanie uwarunkowań, od których zależy skala i sposób udzielania pomocy pracodawcom w doborze pracowników,
- 3) oszacowanie zapotrzebowania pracodawców na pomoc w doborze pracowników oraz poznanie preferencji pracodawców dotyczących sposobu udzielania takiej pomocy.

Wymienione cele zostały przełożone na szereg pytań badawczych. Poszczególnym pytaniom badawczym odpowiadają kolejne rozdziały drugiej części niniejszego opracowania, w której w skrótovej formie przedstawiono wyniki badania.

Rezultaty badania stały się podstawą do zaproponowania rekomendacji dotyczących kierunków rozwijania badanej usługi. Uzyskane wyniki pozwoliły zarazem wskazać warunki, od których spełnienia zależy ewentualne zwiększenie skali i zakresu świadczenia pomocy pracodawcom w doborze pracowników przez instytucje PSZ.

Zakres zadań zrealizowanych w ramach projektu

Zrealizowanie wskazanych celów wymagało przeprowadzenia kompleksowego projektu badawczego. Dobór respondentów i technik badawczych wynikał przede wszystkim z dwóch założeń. Po pierwsze – konieczne jest uzyskanie informacji zarówno od pracowników instytucji PSZ oraz OHP, jak i od pracodawców. Po drugie – badanie ma dostarczyć nie tylko danych statystycznych, pozwalających na dokonywanie oszacowań ilościowych, ale także danych „jakościowych”, pozwalających na przedstawienie możliwie pełnego opisu sposobów udzielania pomocy pracodawcom w doborze pracowników oraz zidentyfikowanie uwarunkowań wpływających na skalę i sposób świadczenia badanej usługi.

W przeprowadzonym badaniu można wyróżnić cztery podstawowe moduły.

- 1) Jakościowe badanie eksploracyjne z udziałem 19 doradców zawodowych zatrudnionych w jednostkach PSZ lub OHP oraz 27 pracodawców – przeprowadzone techniką indywidualnych wywiadów pogłębionych oraz zogniskowanych wywiadów grupowych.
- 2) Ilościowe badanie doradców zawodowych z 409 publicznych instytucji rynku pracy (PUP, CliPKZ oraz MCK), poprzedzone badaniem pilotażowym – zrealizowane za pomocą kwestionariuszowych wywiadów bezpośrednich. Badanie doradców zawodowych miało charakter badania pełnego, to znaczy takiego, w którym dąży się do zbadania całej populacji (w tym przypadku: wszystkich PUP, CliPKZ oraz MCK), a nie dobranej z niej próby.
- 3) Ilościowe badanie ogólnopolskiej próby 2432 pracodawców (605 podmiotów mikro, 610 małych, 605 średnich oraz 612 dużych²⁰), poprzedzone badaniem pilotażowym – przeprowadzone za pomocą kwestionariuszowych wywiadów telefonicznych²¹. Przy zrealizowanej wielkości próby maksymalny błąd oszacowania wyników dla podmiotów należących do poszczególnych kategorii wynosi +/- 4,1%²².
- 4) Badanie sześciu wybranych instytucji rynku pracy (dwóch CliPKZ oraz czterech PUP), wyróżniających się ponadprzeciętną aktywnością w udzielaniu pomocy praco-

²⁰ Podmioty mikro oznaczają podmioty zatrudniające poniżej 10 osób, małe – od 10 do 49 osób, średnie – od 50 do 249 osób, natomiast duże – 250 i więcej osób.

²¹ Badanie zrealizowano w systemie CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*).

²² Na poziomie ufności 0,95. Oznacza to, że można przyjąć z 95% prawdopodobieństwem, że odsetek wskazań poszczególnych odpowiedzi, uzyskany w próbie, nie różni się od wyniku, jaki byłby uzyskany po przebadaniu całej populacji, o więcej, niż +/- 4,1%.

dawcom w doborze pracowników, przeprowadzone metodą studium przypadku. W ramach tego etapu przeprowadzono w sumie 60 indywidualnych wywiadów pogłębianych z pracownikami urzędów pracy, ich klientami (zarówno pracodawcami, jak i osobami, które brały udział w procesie doboru kandydatów jako osoby bezrobotne) oraz „zewnętrznymi obserwatorami” działalności urzędów pracy, czyli pracownikami innych instytucji prowadzących w danym powiecie działalność związaną z rynkiem pracy: organizacji pozarządowych lub agencji zatrudnienia.

Całość badania została zrealizowana w okresie od grudnia 2006 roku do stycznia 2008 roku.

Wnioski i rekomendacje

1. Od czego zależy udzielanie pomocy pracodawcom w doborze pracowników oraz korzystanie przez nich z tej usługi?

Uwarunkowania wpływające na zakres oraz intensywność świadczenia pomocy pracodawcom w doborze pracowników zostały ujęte w postaci modelu. Opracowany model opiera się na rozróżnieniu strony podażowej oraz popytowej. „Strona podażowa” oznacza w tym przypadku ofertę w zakresie udzielania pomocy pracodawcom w doborze pracowników, realizowaną przez publiczne instytucje rynku pracy. „Stronę popytową” stanowi z kolei zapotrzebowanie pracodawców na tego rodzaju pomoc. Po stronie podażowej umieszczono uwarunkowania wpływające na świadczenie badanej usługi przez doradców zawodowych, natomiast po stronie popytowej – czynniki wpływające na korzystanie z tej usługi przez pracodawców.

Przeprowadzone badanie pozwoliło ustalić, że sposób i skala świadczenia usługi stanowią wypadkową przede wszystkim dwóch czynników: priorytetu, jaki udzielanie pomocy pracodawcom w doborze pracowników ma w danej jednostce oraz zasobów, którymi dysponuje ta jednostka. „Zasoby” są w tym przypadku rozumiane szeroko – obejmują:

- liczebność i kwalifikacje personelu,
- materiały oraz narzędzia diagnostyczne, stosowane przy prowadzeniu poradnictwa zawodowego, wyposażenie techniczne,
- zaplecze lokalowe,
- liczbę bezrobotnych lub poszukujących pracy klientów danej jednostki oraz ich „zdolność do bycia zatrudnionym”²³.

Zarówno priorytet nadawany usłudze w jednostce PSZ, jak i zasoby techniczne i kadrowe, którymi dysponuje, zależą z kolei od „czynników systemowych”, takich jak:

- prawodawstwo, regulujące sposób funkcjonowania instytucji rynku pracy,
- priorytety instytucji nadrzędnych, sprawujących nadzór i kontrolę nad daną jednostką,
- system finansowania polityk rynku pracy – w tym także z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

²³ „Zdolność do bycia zatrudnionym” (*employability*) zależy od kwalifikacji zawodowych, postaw, cech mentalnych i socjo-demograficznych danej osoby. Porównaj: „Narodowa Strategia Wzrostu”. Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000–2006”, s. 40.

Z perspektywy świadczenia usług dla pracodawców szczególnego rodzaju „zasobem” jednostek PSZ oraz OHP są osoby bezrobotne lub poszukujące pracy, będące klientami tych instytucji. Na kondycję tego szczególnego „zasobu” wpływa sytuacja na rynku pracy: w zależności od niej, zmienia się liczba bezrobotnych lub poszukujących pracy klientów PSZ oraz cechy osób należących do tej populacji, przekładające się na ich „zdolność do bycia zatrudnionym”.

Sytuacja na rynku pracy wpływa również na poziom zapotrzebowania pracodawców na dokonywanie zaawansowanego doboru²⁴ pracowników. Zwiększaniu zapotrzebowania w tym zakresie sprzyja wzrost popytu na pracowników, zwłaszcza wykwalifikowanych. Z kolei ograniczona podaż siły roboczej skłania część pracodawców do obniżania wymagań wobec kandydatów oraz do upraszczania procesu selekcji, czyli zmniejsza realne zapotrzebowanie na dokonywanie doboru pracowników w zaawansowany sposób.

Występowanie zapotrzebowania na zaawansowany dobór pracowników jest koniecznym warunkiem zainteresowania pracodawców pomocą doradców zawodowych PSZ lub OHP w tym zakresie. Ten warunek nie jest jednak wystarczający. Zainteresowanie się przez pracodawcę skorzystaniem z pomocy doradców zawodowych PSZ lub OHP w doborze pracowników wymaga również posiadania przez niego wiedzy, że tego typu instytucje rynku pracy świadczą taką usługę.

Na poziom wiedzy pracodawców o udzielaniu pomocy w doborze pracowników przez instytucje PSZ oraz OHP wpływa rozpowszechnianie informacji o świadczonej usłudze przez tego typu instytucje. Zgodnie ze „Standardami usług rynku pracy” „udzielanie pracodawcy informacji o możliwościach, sposobie i formie pomocy, jaką pracodawca może uzyskać w urzędzie pracy w zakresie doboru kandydatów do pracy” jest elementem usług z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla pracodawców²⁵.

Ostatnim z parametrów, które zostały uwzględnione w modelu, jest dokonywana przez pracodawcę ocena dostępności i atrakcyjności rozwiązań alternatywnych wobec pomocy w doborze pracowników świadczonej przez publiczne instytucje rynku pracy. Do takich alternatywnych rozwiązań należy przeprowadzenie doboru pracowników własnymi siłami lub zlecenie go agencji zatrudnienia.

2. Jaka jest skala udzielania przez PSZ oraz OHP pomocy pracodawcom w doborze pracowników?

W okresie od początku 2006 roku do końca maja 2007 roku²⁶ zaledwie co druga (48%) jednostka PSZ lub OHP, do której kompetencji należało pomaganie pracodawcom w doborze pracowników, świadczyła usługę polegającą na udziale doradcy zawodowego w ocenie kandydatów. Odsetek PUP, CiPKZ oraz MCK (rozpatrywanych łącznie), których doradcy zawodowi doradzali pracodawcom w określaniu wymagań na wakuujące stanowiska, był przeszło dwukrotnie niższy – wynosił około jednej piątej (22%). Informacje na temat skutecznego prowadzenia rekrutacji przekazywali pracodawcom doradcy zawodowi z co piątej badanej jednostki (20%).

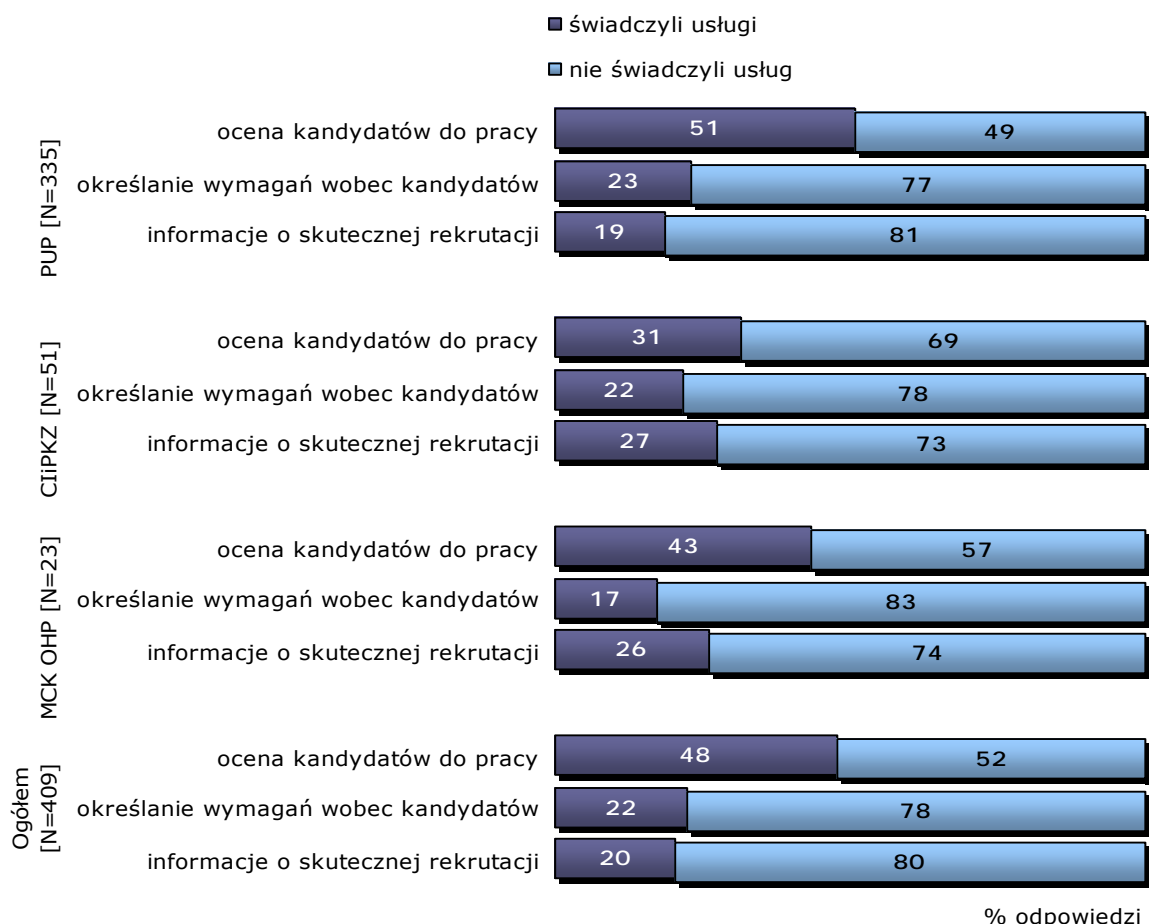
²⁴ Przez „zaawansowany dobór” rozumiemy proces selekcji kandydatów obejmujący weryfikację ich predyspozycji, kwalifikacji i/lub motywacji. „Zaawansowanie” doboru jest cechą stopniową: weryfikacja predyspozycji, kwalifikacji i/lub motywacji kandydatów odbywa się co najmniej poprzez przeprowadzenie z nimi rozmowy, jednak przy bardziej zaawansowanym doborze stosowane mogą być również testy osobowościowe lub kompetencyjne albo ocena wykonania przez kandydata powierzonych mu zadań.

²⁵ Porównaj: „Załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie standardów usług rynku pracy” z dnia 2 marca 2007 roku, Część III – standard poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, pkt 5.5 lit. a (Dz.U. z 2007 r. Nr 47, poz. 314).

²⁶ Wszystkie dane przedstawione w rozdziałach: 2.2, 2.3, 2.4, odnoszą się do tego okresu.

Największe różnice pomiędzy badanymi instytucjami zachodziły pod względem udziału doradców zawodowych w ocenie kandydatów. Odsetek PUP, których doradcy zawodowi prowadzili taką działalność (51%), był przeszło dwukrotnie wyższy, niż odsetek CIiPKZ (23%) oraz MCK (19%). Omówione wyniki zostały przedstawione na Wykresie 12.

Wykres 12. Świadczenie poszczególnych komponentów pomocy pracodawcom w doborze pracowników w okresie od 1 I 2006 roku do 31 V 2007 roku, w zależności od typu jednostki



Źródło: Badanie ankietowe doradców zawodowych, przeprowadzone przez ABR „Opinia”.

3. W jakich okolicznościach doradcy zawodowi najczęściej uczestniczą w doborze kandydatów?

Odsetek instytucji, których doradcy zawodowi uczestniczyli w doborze kandydatów, okazał się najwyższy wśród PUP. Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku PUP nawet stosunkowo wysoka liczba usług polegających na udziale doradcy zawodowego w doborze kandydatów nie oznacza aktywnego świadczenia takiej pomocy na zamówienie pracodawców. Doradcy zawodowi zatrudnieni w PUP najczęściej uczestniczyli w doborze kandydatów na przygotowanie zawodowe lub staż²⁷, nieco rzadziej – w doborze kandydatów, których zatrudnienie

²⁷ Przygotowanie zawodowe i staż są formami aktywizacji osób bezrobotnych. Pracodawca, który przyjmuje osobę bezrobotną na staż lub przygotowanie zawodowe nie ponosi kosztów związanych z jej wynagrodzeniem. W trakcie odbywania stażu lub przygotowania zawodowego osobom bezrobotnym przysługuje stypendium w wysokości 140% zasiłku dla bezrobotnych, wypłacane ze środków Funduszu Pracy. Pracodawca nie jest zobowiązany do nawiązania stosunku pracy z osobą bezrobotną uczestniczącą w tych formach aktywizacji.

wiązało się z otrzymaniem przez pracodawcę dodatkowego wsparcia²⁸, natomiast najrzadziej – w sytuacji, gdy pracodawca przyjmował pracowników nie uzyskując z tego tytułu dodatkowych korzyści.

Uczestnictwo doradców zawodowych z PUP w doborze kandydatów przeważnie nie było podyktowane zgłoszeniem takiej potrzeby przez pracodawcę, lecz miało na celu zwiększenie prawdopodobieństwa właściwego wykorzystania środków publicznych, z których finansowane są aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. W takiej sytuacji pracodawca niejednokrotnie nie wiedział, że w doborze osoby, która została do niego skierowana na staż lub przygotowanie zawodowe, lub którą zatrudnił uzyskując dzięki temu dodatkowe wsparcie, uczestniczył doradca zawodowy.

W przypadku CiPKZ oraz MCK, w odróżnieniu od PUP, udział doradców zawodowych w doborze kandydatów był stosunkowo najczęstszy w sytuacji, gdy pracodawca zatrudniał pracowników nie uzyskując z tego tytułu dodatkowego wsparcia. Biorąc jednak pod uwagę większą liczebność PUP, a także większą skalę prowadzenia przez nie działalności polegającej na udziale doradców zawodowych w doborze kandydatów, można uznać, że sytuacja, gdy doradcy zawodowi publicznych instytucji rynku pracy oceniają kandydatów, których zatrudnienie nie wiąże się z otrzymaniem przez pracodawcę dodatkowego wsparcia, zdarza się rzadko.

4. Na czym polegają działania doradców zawodowych związane z doborem kandydatów?

Przeprowadzone badanie potwierdziło przypadki udzielenia pracodawcom przez instytucje PSZ kompleksowej pomocy z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej. Taka pomoc obejmowała szereg elementów, przewidzianych w „Standardach usług rynku pracy”: identyfikację potrzeb pracodawcy (w wersji najbardziej zaawansowanej: opracowanie projektu założeń polityki personalnej firmy), pomoc w określeniu wymagań wobec kandydatów (w tym: na podstawie analizy stanowisk, z wykorzystaniem informacji zdobytych przez doradcę zawodowego podczas obserwacji przeprowadzonej w firmie) oraz udział w doborze kandydatów (polegający przeważnie na ich wstępnej selekcji).

Bardziej powszechne było jednak zaangażowanie doradców w działania takie, jak: udział w giełdach pracy, wspomniany już dobór kandydatów do objęcia wsparciem w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu (określany niekiedy jako „usługa wykonana pośrednio dla pracodawcy”) oraz poradnictwo zawodowe dla osób bezrobotnych lub poszukujących pracy, prowadzone w związku z konkretnymi ofertami pracy. Ostatnie z wymienionych działań sytuuje się na granicy poradnictwa zawodowego dla osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy oraz udzielania pomocy pracodawcy w doborze pracownika.

Warto zwrócić uwagę, że doradca zawodowy pełni niejednokrotnie „podwójną” rolę. Z jednej strony – przygotowuje bezrobotnego do spotkania z pracodawcą, z drugiej – dąży do znalezienia kandydata, który odpowiada kryteriom określonym przez pracodawcę.

Fakt, że zarówno osoba starająca się o zdobycie zatrudnienia, jak i jej ewentualny pracodawca, są klientami, na rzecz których zobowiązany jest działać doradca, może sprawiać trudność w sytuacji, gdy rozważany kandydat nie w pełni spełnia wymogi zawarte w ofercie pracy. Regułą, którą często stosują w takich przypadkach doradcy, jest dążenie do „roz-

²⁸ Z dodatkowym wsparciem dla pracodawcy wiążą się prace interwencyjne, roboty publiczne oraz refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Wymienione rodzaje wsparcia należą, podobnie jak przygotowanie zawodowe oraz staż, do aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.

sądne kompromisu” pomiędzy kwalifikacjami kandydata a wymaganiami pracodawcy. Doradcy zawodowi niekiedy zachęcają osoby bezrobotne do udziału w rozmowach kwalifikacyjnych pomimo niespełniania niektórych kryteriów, a zarazem starają się wynegocjować z pracodawcami złagodzenie wymagań, stosownie do kompetencji potencjalnych kandydatów.

5. Jaki był dotychczasowy priorytet udzielania pomocy pracodawcom w doborze pracowników?

W jednostkach PSZ oraz OHP priorytet usługi, polegającej na udzielaniu pomocy pracodawcom w doborze kandydatów do pracy w ciągu ostatnich dwóch lat był niski. Pracownicy badanych instytucji nie odczuwali, żeby przepisy regulujące działalność instytucji rynku pracy nadawały pomocy pracodawcom w doborze pracowników na tyle wysoką rangę, żeby konieczne było świadczenie tej usługi na znaczną skalę.

Uczestniczący w badaniu pracownicy publicznych instytucji rynku pracy wychodzili z założenia, że ich głównym klientem jest osoba bezrobotna. Z tej perspektywy zauważali, że rosnące trudności pracodawców ze znalezieniem pracowników zapewniają na tyle dużą liczbę zgłaszanych do urzędów ofert pracy, że prowadzenie dodatkowych działań, które zachęcałyby pracodawców do współpracy z instytucjami PSZ, nie jest konieczne.

Na niewielką intensywność świadczenia pomocy pracodawcom w doborze pracowników wpływał również fakt, że obowiązujące przepisy nie nakładały wymogu sprawozdawania działalności prowadzonej w zakresie pomocy pracodawcom w doborze pracowników²⁹. Uczestniczący w badaniu pracownicy urzędów pracy przyznawali, że brak obowiązku wykazywania usług na rzecz pracodawców przy jednoczesnym wymogu sprawozdawania działań na rzecz osób bezrobotnych i poszukujących pracy przyczyniał się do tego, że udzielanie pomocy w doborze pracowników zeszło na dalszy plan.

Na priorytet nadawany pomocy pracodawcom w doborze pracowników w poszczególnych jednostkach PSZ oraz OHP wpływały również „czynniki systemowe”. Takim czynnikiem była *ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*: jej wprowadzenie zwiększyło, na pewien czas, aktywność publicznych instytucji rynku pracy w zakresie udzielania pomocy pracodawcom w doborze pracowników.

Do późniejszego spadku intensywności świadczenia usług z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla pracodawców przyczyniło się z kolei przeszerogowanie priorytetów, wynikające z zaangażowania instytucji PSZ oraz OHP w obsługę projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W ramach projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) doradcy zawodowi powszechnie biorą udział w doborze przyszłych beneficjentów ostatecznych, a niektórzy uczestniczą ponadto w pracach Komisji Oceny Projektów (KOP). Zaabsorbowanie takimi działaniami, oraz pracą doradczą na rzecz osób bezrobotnych i poszukujących pracy, nie zostawia im wiele czasu, który mogliby poświęcić na świadczenie usług z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla pracodawców.

²⁹ Taki obowiązek przewidziano natomiast w projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2008, w załączniku 4 do sprawozdania MPiPS-01 („Poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, szkolenie bezrobotnych i poszukujących pracy, staż i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy”).

6. Czy zasoby instytucji PSZ oraz OHP, potrzebne przy udzielaniu pomocy pracodawcom w doborze pracowników, są wystarczające?

6.1 Ocena zasobów

Doradcy zawodowi z około trzech piątych (62%) instytucji PSZ oraz jednostek OHP, objętych badaniem ankietowym, stwierdzili, że nie posiadają niektórych zasobów potrzebnych do świadczenia pomocy pracodawcom w doborze pracowników.

Wyniki badania wybranych instytucji PSZ metodą studium przypadku wskazują, że dopóki priorytet udzielania pracodawcom pomocy w doborze pracowników nie jest wysoki, niedostatek niektórych zasobów koniecznych lub przydatnych do świadczenia tej usługi nie stanowi problemu, który zakłócałby bieżącą działalność urzędu pracy. Można natomiast przewidywać, że ograniczenia zasobów ujawniłyby się jako „braki” w sytuacji, gdy udzielanie pomocy pracodawcom w doborze pracowników uzyskałoby wyższy priorytet.

W ramach badania „zasoby” definiowano szeroko, zaliczając do nich: liczebność i kwalifikacje personelu urzędu pracy lub jednostki OHP, wyposażenie techniczne, zaplecze lokalowe, materiały oraz narzędzia diagnostyczne, stosowane przy prowadzeniu poradnictwa zawodowego, a także liczbę bezrobotnych lub poszukujących pracy klientów danej jednostki oraz ich „zdolność do bycia zatrudnionym”. Warto omówić pokrótce poziom poszczególnych zasobów w kontekście ewentualnego zwiększania skali udzielania przez jednostki PSZ oraz OHP pomocy pracodawcom w doborze pracowników.

6.2 Personel jednostek PSZ oraz OHP

Z informacji uzyskanych w badaniu ankietowym od doradców zawodowych zatrudnionych w PUP, CIiPKZ oraz MCK OHP wynika, że w jednostkach, w których pracują, przeciętnie zatrudnionych jest ponad dwóch (2,3) doradców zawodowych. Najwyższa liczba doradców przypada przeciętnie na CIiPKZ – blisko czterech (3,8) na jednostkę, podczas gdy poszczególne PUP zatrudniają średnio około dwóch (2,1) doradców, a MCK OHP mniej niż dwóch (1,7).

W ocenie doradców zawodowych z ponad połowy (55%) PUP, CIiPKZ oraz MCK (rozpatrywanych łącznie), liczba doradców zatrudnionych w ich jednostce jest obecnie wystarczająca do zaspokojenia zapotrzebowania ze strony pracodawców na pomoc w doborze pracowników. Przeszło jedna trzecia (36%) ankietowanych doradców była jednak odmiennego zdania, a w przybliżeniu co dziesiąty (9%) nie miał w tej kwestii wyrobionej opinii.

Interpretując przedstawione wyniki należy pamiętać, że w większości instytucji PSZ pomoc pracodawcom w doborze kandydatów jest obecnie prowadzona co najwyżej na niewielką skalę, co utrudnia doradcom zawodowym, zatrudnionym w tych instytucjach, dokonanie adekwatnej oceny zapotrzebowania ze strony pracodawców. Z tego względu bardziej miarodajne mogą być informacje uzyskane w instytucjach objętych studium przypadku, które zostały zakwalifikowane do badania ze względu na ponadprzeciętną aktywność w świadczeniu badanej usługi. Ocena zasobów ludzkich dokonana przez doradców zawodowych zatrudnionych w tych instytucjach była bardziej sceptyczna, niż opinie wyrażone przez ogół doradców uczestniczących w badaniu ankietowym.

Pracownicy urzędów pracy objętych badaniem przeprowadzonym metodą studium przypadku podkreślali, że liczba pracowników zatrudnionych obecnie w tych jednostkach nie pozwala na zwiększenie skali pomocy udzielanej pracodawcom w doborze pracowników. Braki kadrowe zostały wymienione jako jeden z powodów „wygaszania” usług z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla pracodawców.

Pracownicy instytucji PSZ oraz jednostek OHP mają obecnie szerokie możliwości podnoszenia swoich kwalifikacji: w okresie od stycznia 2006 roku do maja 2007 roku przeszło dziewięciu na dziesięciu (93%) ankietowanych doradców zawodowych brało udział w szkoleniach związanych z pracą zawodową, z czego około połowa w szkoleniach dostarczających wiedzy, którą można wykorzystać przy udzielaniu pomocy pracodawcom w doborze pracowników.

Podczas badania przeprowadzonego metodą studium przypadku zidentyfikowano dodatkowy obszar kompetencji, istotnych z perspektywy efektywności udzielania pomocy pracodawcom w doborze pracowników, a zarazem trudnych do nabycia poprzez formalną edukację. Kompetencje te można określić, używając sformułowania jednego z doradców zawodowych, jako „obyście w środowisku przedsiębiorców”.

W kontekście zasobów ludzkich instytucji PSZ warto również zwrócić uwagę na problem – sygnalizowany przez dyrektorów i kierowników urzędów pracy – stosunkowo niskiego poziomu wynagrodzeń, który utrudnia zatrzymanie w tych instytucjach wysoko wykwalifikowanej kadry.

6.3 Sprzęt techniczny oraz zaplecze lokalowe

Wyposażenie zdecydowanej większości jednostek PSZ oraz OHP w podstawowy sprzęt techniczny (taki jak komputer z oprogramowaniem do edycji dokumentów tekstowych, drukarka, łącze internetowe, telefon) jest zadowalające.

Biorąc pod uwagę dane na temat dostępności zasobów oraz informacje dotyczące znaczenia poszczególnych zasobów w procesie świadczenia usług z zakresu poradnictwa zawodowego, za stosunkowo najpoważniejsze można uznać ograniczenia lokalowe. Pokój umożliwiający odbywanie indywidualnych rozmów znalazł się wśród zasobów, do których swobodny dostęp zadeklarował stosunkowo najniższy odsetek ankietowanych doradców zawodowych – w przybliżeniu siedmiu na dziesięciu (71%). Mniejszym problemem wydaje się ograniczona dostępność sal umożliwiających prowadzenie spotkań grupowych. Swobodny dostęp do takich sal miało 81% ankietowanych doradców zawodowych.

6.4 Narzędzia diagnostyczne

Zasobami, do których doradcy zawodowi mieli najbardziej ograniczony dostęp, okazały się narzędzia diagnostyczne, niezbędne do wykonywania usług doradczych. Posiadanie swobodnego dostępu do licencjonowanych narzędzi diagnostycznych, których stosowanie nie wymaga wykształcenia psychologicznego, zadeklarowała niespełna połowa (48%) doradców zawodowych. Problemem jest nie tylko ograniczony dostęp do narzędzi diagnostycznych, ale także ograniczona przydatność narzędzi, którymi dysponują obecnie doradcy, do przeprowadzania doboru pracowników. Narzędzia diagnostyczne, którymi dysponują doradcy zawodowi, służą w większości do rozpoznawania preferencji i zainteresowań zawodowych osób bezrobotnych i poszukujących pracy, są natomiast mało przydatne w procesie doboru kadr, ponieważ nie pozwalają na dostatecznie precyzyjne opisanie predyspozycji i umiejętności kandydatów na konkretne stanowiska.

Doradcy zwracali również uwagę na brak narzędzi służących do precyzyjnego diagnozowania potrzeb pracodawców zainteresowanych uzyskaniem pomocy w doborze pracowników. Tego rodzaju narzędziem mogłaby być ankieta zawierająca zestaw pytań, dzięki którym możliwe byłoby sprecyzowanie oczekiwań pracodawców wobec poszukiwanego pracownika oraz scharakteryzowanie warunków pracy na oferowanym stanowisku.

6.5 Osoby bezrobotne i poszukujące pracy

Z perspektywy świadczenia usług dla pracodawców szczególnego rodzaju zasobem jednostek PSZ są osoby bezrobotne lub poszukujące pracy, będące klientami tych instytucji. Na „poziom” tego szczególnego zasobu wpływa sytuacja na rynku pracy: w zależności od niej, zmienia się liczba bezrobotnych lub poszukujących pracy klientów PSZ oraz cechy osób należących do tej populacji, przekładające się na ich „zdolność do bycia zatrudnionym”. Pracownicy instytucji PSZ zauważają, że coraz trudniej jest im dobierać kandydatów dla pracodawców, ze względu na zmniejszenie się liczby osób bezrobotnych i poszukujących pracy, które nastąpiło na przestrzeni ostatnich dwóch lat, w tym zwłaszcza wyrejestrowywanie się, w związku ze znalezieniem pracy, przez osoby dysponujące kompetencjami poszukiwanymi przez pracodawców.

Zakres pomocy udzielanej przez doradców zawodowych w doborze kandydatów jest zatem ograniczony również z tego względu, że wśród osób bezrobotnych i poszukujących pracy, będących klientami PSZ, przeważają osoby nisko wykwalifikowane. W przypadku osób o kwalifikacjach umożliwiających jedynie wykonywanie prac prostych przedmiotem oceny, dokonywanej przez doradcę zawodowego, jest w zasadzie wyłącznie motywacja do pracy.

Pod względem szczególnego „zasobu”, jaki dla instytucji PSZ stanowią osoby bezrobotne i poszukujące pracy, sytuacja CiPKZ różni się korzystnie od sytuacji PUP. Najważniejsza różnica wynika z faktu, że współpraca osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy z CiPKZ nie stanowi warunku otrzymywania przez nią jakichkolwiek świadczeń socjalnych, jest zatem w pełni dobrowolna. W efekcie do CiPKZ, inaczej niż do PUP, trafiają niemal wyłącznie osoby zainteresowane znalezieniem zatrudnienia.

6.6 Organizacja pracy

Efektywność zaspokajania przez instytucje PSZ oczekiwań pracodawców jest uwarunkowana również sposobem organizacji pracy w danej jednostce. Szczególnie korzystna wydaje się sytuacja, w której za kontakty z danym pracodawcą odpowiada jeden pracownik urzędu. Takie rozwiązanie usprawnia wymianę informacji, a w dłuższej perspektywie sprzyja lepszemu poznaniu potrzeb pracodawcy i ułatwia prowadzenie współpracy w sposób mniej sformalizowany.

Pracownikiem PUP, który pierwszy przyjmuje pracodawcę, a następnie utrzymuje z nim kontakt, jest przeważnie pośrednik pracy. Ponieważ znaczna część pracodawców kontaktując się z PUP nie zna oferty urzędu w zakresie poradnictwa zawodowego, o tym, czy pracodawca skorzysta z usług doradcy zawodowego, przesądza często pośrednik pracy, który podejmuje decyzję, czy skierować danego pracodawcę do doradcy.

Wyniki badania przeprowadzonego metodą studium przypadku skłaniają do wniosku, że pośrednik pracy nie występuje wyłącznie w roli promotora usług świadczonych przez doradcę, lecz pełni także rolę selekcyjnego, który może ograniczać dostęp pracodawców do pomocy udzielanej przez doradcę zawodowego. Pośrednicy pracy przeważnie starają się dokonywać doboru bez angażowania doradcy zawodowego, który zazwyczaj jest obciążony pracą związaną z udzielaniem usług doradczych dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Doradcy zawodowi zwykle są włączani w proces doboru wtedy, gdy realizowana jest tzw. „trudna” oferta pracy, wymagająca znalezienia kandydata charakteryzującego się specyficznymi umiejętnościami bądź kwalifikacjami lub w sytuacji, gdy pracodawca nie wie, jakie określić wymagania wobec pracowników.

Z relacji pracowników PUP wynika, że do okoliczności branych pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o skontaktowaniu pracodawcy z doradcą zawodowym, należą: aktualne obciążenie doradcy pracą, perspektywiczność współpracy z danym pracodawcą (przewidywana

liczba ofert, które uda się od niego pozyskać i zrealizować), a niekiedy również czynnik pozamerytoryczny – znajomość pracodawcy z pracownikami urzędu pracy.

7. Jak sytuacja na rynku pracy wpływa na zapotrzebowanie pracodawców na pomoc w doborze pracowników?

Uznanie przez pracodawcę, że powinien poszerzyć swoją wiedzę z zakresu prowadzenia rekrutacji lub zlecić zewnętrznej instytucji ocenę kandydatów do pracy, zależy zarówno od obiektywnej sytuacji pracodawcy, jak i od tego, jak ją postrzega. W opinii pracowników urzędów pracy, pracodawcy często nie są świadomi własnych ograniczeń w zakresie prowadzenia doboru pracowników lub nie są gotowi przyznać, że ich wiedza na temat prowadzenia rekrutacji jest skromna.

Nie lekceważąc ograniczeń wynikających z barier kompetencyjnych, występujących w przypadku części pracodawców, należy zwrócić uwagę na rodzaj stanowisk, na które pracodawcy poszukują kandydatów oraz na kluczową rolę okoliczności związanych z sytuacją na rynku pracy. W przypadku stanowisk niewymagających określonych umiejętności ani szczególnych predyspozycji, stosowanie bardziej zaawansowanych technik oceny kandydatów – niż przeprowadzenie rozmowy przez pracodawcę lub przyszłego przełożonego – może być zbyteczne.

Sytuacja na rynku pracy wpływa również na poziom zapotrzebowania pracodawców na dokonywanie zaawansowanego doboru pracowników. Zwiększaniu zapotrzebowania w tym zakresie sprzyja wzrost popytu na pracowników, zwłaszcza wykwalifikowanych. Z kolei sytuacja opisywana jako przejście od „ryнку pracodawcy” do „ryнку pracownika” skłania część pracodawców do obniżania wymagań wobec kandydatów, zwłaszcza na stanowiska niespecjalistyczne, oraz do upraszczania procesu selekcji, czyli zmniejsza realne zapotrzebowanie na dokonywanie doboru pracowników w zaawansowany sposób.

8. Na ile powszechne było dotychczas korzystanie przez pracodawców z usług instytucji rynku pracy w zakresie pomocy w doborze pracowników?

Wyniki sondażu z pracodawcami pozwalają stwierdzić, że skala korzystania przez pracodawców z pomocy urzędów pracy lub agencji zatrudnienia w doborze pracowników była dotychczas ograniczona. Przy tym podmioty, w których zatrudnionych jest więcej osób, korzystały z pomocy w doborze pracowników nieco częściej, niż mniejsze firmy lub instytucje. Odsetek pracodawców, którzy stwierdzili, że w okresie od stycznia 2006 roku do sierpnia 2007 roku³⁰ korzystali z pomocy w doborze pracowników, udzielonej przez urząd pracy lub agencję zatrudnienia, wyniósł 7% wśród podmiotów mikro, 12% wśród małych, 14% wśród średnich i 17% wśród dużych.

Korzystanie z pomocy zewnętrznych instytucji w doborze pracowników było znacznie mniej powszechne, niż korzystanie ze świadczonych przez nie usług z zakresu pośrednictwa pracy. W poszczególnych grupach, wyróżnionych ze względu na wielkość zatrudnienia, odsetek firm lub instytucji, które korzystały z pomocy w doborze pracowników, jest w przybliżeniu czterokrotnie lub pięciokrotnie niższy od odsetka podmiotów, które korzystały z usług z zakresu pośrednictwa pracy.

9. Na ile powszechna jest wśród pracodawców wiedza o udzielaniu pomocy w doborze kandydatów przez instytucje PSZ?

Warunkiem zainteresowania się przez pracodawcę skorzystaniem z pomocy doradców zawodowych PSZ w doborze pracowników jest posiadanie przez niego wiedzy, że usługa taka jest

³⁰ Dane przedstawione w rozdziale 2.7 odnoszą się do tego okresu.

świadczona. Tymczasem wiedza o udzielaniu przez urzędy pracy pomocy w doborze kandydatów nie jest wśród pracodawców powszechna.

O tym, że urzędy pracy świadczą usługi polegające na ocenie kandydatów do pracy, wiedziało w przybliżeniu trzech na dziesięciu ankietowanych pracodawców (od 28% do 30%, w zależności od wielkości reprezentowanej firmy lub instytucji). Odsetek pracodawców świadomych, że urzędy pracy udzielają pomocy w określaniu wymagań wobec kandydatów, wynosił od około jednej trzeciej do dwóch piątych (od 34% do 40%). Podobnie kształtował się odsetek pracodawców, którzy wiedzieli, że urzędy pracy mogą stanowić źródło informacji na temat skutecznego prowadzenia rekrutacji (od 32% do 40%).

Pracodawcy, którzy zdawali sobie sprawę, że urzędy pracy świadczą pomoc w doborze pracowników, z informacjami na ten temat spotykali się przeważnie na stronie internetowej urzędu pracy, a pracodawcy z podmiotów mikro oraz małych również – podobnie często, co na stronie internetowej – w ogłoszeniach zamieszczanych przez urząd pracy w mediach.

Tezę o niskiej znajomości usług doradców zawodowych potwierdza wynik badania przeprowadzonego metodą studium przypadku, które wykazało, że niekiedy przebieg czynności wykonanych przez doradcę zawodowego nie jest dokładnie znany nawet pracodawcy, na rzecz którego usługa została wykonana. Osoby wskazane przez doradców zawodowych z PUP lub CIiPKZ jako ich klienci, wprawdzie potwierdzały fakt współpracy z daną jednostką, jednak przeważnie nie posiadały pełnych informacji na temat tego, w jaki sposób wybrano kandydatów, których PUP lub CIiPKZ do nich skierował.

Pracownicy instytucji PSZ dostrzegali, że poziom zainteresowania pracodawców pomocą PUP lub CIiPKZ w doborze pracowników zależy bezpośrednio od działań informacyjnych, podejmowanych przez daną jednostkę. Niektórzy doradcy przyznawali zarazem, że usługi z zakresu poradnictwa zawodowego nie są aktywnie promowane przez urząd, w którym pracują.

Niewielkie zaangażowanie instytucji PSZ w promowanie usługi polegającej na pomocy pracodawcom w doborze kandydatów można interpretować jako konsekwencję relatywnie niskiego priorytetu tej usługi. Warto jednak zwrócić uwagę, że – z drugiej strony – mało aktywne informowanie o możliwości uzyskania pomocy doradcy zawodowego w doborze kandydatów do pracy w zasadzie wyklucza wystąpienie ze strony pracodawców powszechnego zainteresowania tą usługą, które mogłoby stanowić impuls skłaniający do nadania jej wyższego priorytetu.

10. Jaki jest poziom zainteresowania pracodawców pomocą instytucji rynku pracy w doborze pracowników?

W analizie podejmowania przez pracodawców decyzji o skorzystaniu z pomocy publicznej instytucji rynku pracy w doborze pracowników, przydatne jest wyróżnienie dwóch aspektów.

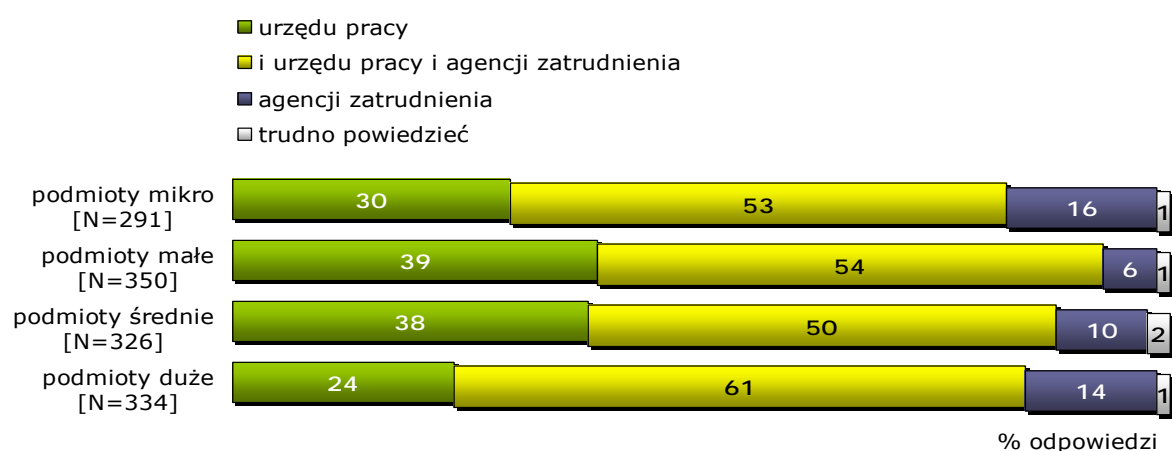
Po pierwsze – pracodawca wybiera pomiędzy prowadzeniem doboru pracowników wyłącznie własnymi siłami, a skorzystaniem z pomocy zewnętrznej instytucji. Niezależnie od rodzaju ocenianych właściwości kandydata, a także od wielkości reprezentowanego przez pracodawcę podmiotu, ankietowani pracodawcy jako osobę, która najlepiej oceni potencjalnego pracownika, najczęściej wskazywali jego przyszłego przełożonego.

Po drugie – pracodawca decyduje, czy zewnętrzną instytucją, z której pomocy skorzysta, będzie jednostka PSZ, czy inna instytucja rynku pracy. Pracodawcy, którzy wyrazili zainteresowanie skorzystaniem z pomocy zewnętrznej instytucji w doborze pracowników, przeważnie deklarowali zainteresowanie usługami zarówno urzędów pracy, jak i agencji zatrudnienia.

Taką odpowiedź wskazała co najmniej połowa pracodawców (od 50% do 61%, w zależności od wielkości reprezentowanej firmy lub instytucji). Odsetek pracodawców zainteresowanych pomocą w doborze kandydatów wyłącznie ze strony urzędów pracy był wyższy, niż pracodawców, którzy z tego rodzaju usług chcieliby korzystać wyłącznie w agencjach zatrudnienia. Opisana przewaga zachodziła we wszystkich kategoriach, wyodrębnionych ze względu na wielkość zatrudnienia, przy czym była stosunkowo najmniejsza wśród podmiotów dużych, średnia wśród podmiotów mikro, największa natomiast wśród podmiotów średnich oraz małych. Omówione wyniki przedstawiono na Wykresie 13.

Wykres 13. Usługami, której z instytucji był(a)by P. zainteresowany (a) jeśli chodzi o pomoc w doborze pracowników do P. firmy?

(Dotyczy wyłącznie respondentów, którzy stwierdzili, że byliby w przyszłości zainteresowani skorzystaniem z pomocy w doborze pracowników świadczonych przez instytucje rynku pracy.)



Źródło: Badanie ankietowe pracodawców, przeprowadzone przez ABR „Opinia”.

11. Jakie powody skłaniają, a jakie zniechęcają pracodawców do wyboru urzędu pracy lub agencji zatrudnienia jako instytucji udzielającej pomocy w doborze pracowników?

Można przypuszczać, że zestaw motywów skłaniających pracodawców do zainteresowania się ofertą urzędów pracy oraz agencji zatrudnienia nie jest jednakowy. Pracodawcy, którzy zadeklarowali zainteresowanie pomocą urzędu pracy w doborze pracowników, wśród najczęstszych powodów wymieniali: oszczędność czasu, możliwość uzyskania wsparcia finansowego oraz bezpłatnego przeszkolenia kandydatów. Wśród przedstawicieli podmiotów zatrudniających 250 i więcej osób, do najczęstszych motywów zainteresowania pomocą urzędu pracy w doborze pracowników należała również chęć obniżenia kosztów rekrutacji.

Istotną okolicznością wpływającą na zainteresowanie pracodawców usługami urzędów pracy jest fakt, że usługi te są świadczone bezpłatnie. Wśród pracodawców, którzy wyrazili zainteresowanie pomocą urzędu pracy w doborze kandydatów, przeszło połowa (od 56% do 63%, w zależności od wielkości reprezentowanej firmy lub instytucji) stwierdziła, że nie byliby zainteresowani usługami urzędu, gdyby były odpłatne. Znacznie rzadziej wskazywane były czynniki związane z przekonaniem o szczególnej jakości pomocy w doborze pracowników, udzielanej przez urząd pracy.

Wychodząc z założenia, że na wybór instytucji rynku pracy, w której pracodawca ewentualnie skorzysta z pomocy w doborze kandydatów, wpływa jej wizerunek, pracodawcom uczestniczącym w badaniu ankietowym (zarówno tym, którzy w przeszłości korzystali z usług instytucji rynku pracy, jak i tym, którzy dotychczas nie mieli takich doświadczeń) zadano szereg pytań porównawczych, dotyczących opinii na temat urzędów pracy oraz agencji zatrudnienia.

Ankietowani pracodawcy agencjom zatrudnienia w większym stopniu niż urzędowi pracy, przypisywali cechy takie, jak: wysokie kompetencje oraz motywacja personelu, łatwość kontaktowania się z personelem, brak uciążliwych formalności, duża szybkość wykonywania usług, posiadanie narzędzi umożliwiających skuteczną ocenę kandydatów, wysokie kwalifikacje zarejestrowanych kandydatów, wysoka motywacja do pracy zarejestrowanych kandydatów oraz dostosowywanie się do oczekiwań klientów. Jedynym wymiarem, w przypadku którego opinia pracodawców była korzystniejsza dla urzędów pracy, okazała się dogodna lokalizacja.

Pracodawców niezainteresowanych pomocą urzędów pracy w doborze pracowników, zapytano o okoliczności, które na to wpływają. Niezależnie od wielkości reprezentowanego podmiotu, respondenci wskazywali najczęściej samowystarczalność pracowników firmy w ocenie kandydatów. Taką przyczynę podała przeszło połowa (55%) pracodawców z podmiotów mikro i w przybliżeniu siedmiu na dziesięciu przedstawicieli podmiotów małych, średnich i dużych (od 66% do 71%). Dwie piąte przekroczył również odsetek pracodawców reprezentujących podmioty małe oraz średnie, którzy jako powód braku zainteresowania pomocą urzędu pracy w doborze kandydatów wskazali brak w firmie lub instytucji stanowisk, które wymagałyby przeprowadzania zaawansowanej oceny kandydatów. Podobnie często przedstawiciele podmiotów małych i średnich jako czynnik ograniczający ich zainteresowanie korzystaniem z pomocy urzędów pracy w doborze kandydatów wskazywali brak motywacji do pracy osób zarejestrowanych jako bezrobotne.

12. Czy udział doradcy zawodowego w doborze kandydatów może zwiększać skłonność pracodawców do zatrudniania osób bezrobotnych?

Z dwóch deficytów przypisywanych osobom zarejestrowanym w urzędach pracy: braku motywacji oraz braku odpowiednich kwalifikacji, to ten pierwszy jest powodem, który w nieco większym stopniu zniechęca pracodawców do korzystaniem z pomocy jednostek PSZ w doborze pracowników. Można przypuszczać, że wynika to z faktu, że podniesienie kwalifikacji wydaje się łatwiejsze niż zmiana nastawienia do pracy.

W celu sprawdzenia, czy informacja o udziale doradcy zawodowego w ocenie kandydata może zmienić nastawienie pracodawcy do perspektywy zatrudnienia osoby skierowanej z urzędu pracy, pracodawców uczestniczących w badaniu ankietowym podzielono losowo na dwie grupy. Każdemu respondentowi zadano pytanie, którego z trzech kandydatów o podobnym życiorysie zawodowym zatrudniłby w pierwszej kolejności: osobę skierowaną przez urząd pracy, osobę poleconą przez znajomego czy osobę, która zgłosiła się sama. Tylko pytanie zadawanej respondentom z drugiej grupy uzupełniono o informację, że osoba skierowana przez urząd pracy została oceniona przez doradcę zawodowego.

Informacja, że osoba skierowana przez urząd pracy została oceniona przez doradcę zawodowego, podnosiła jej szanse na zdobycie zatrudnienia. Pracodawcy wskazywali takiego kandydata na pierwszym miejscu w przybliżeniu dwukrotnie częściej, niż kiedy nie podawano im informacji o przeprowadzeniu oceny przez doradcę zawodowego. Gotowość do zatrudnienia w pierwszej kolejności³¹ osoby skierowanej przez urząd pracy, która została oceniona przez

³¹ Czyli chętniej, niż kandydata poleconego przez znajomego oraz niż osobę, która zgłosiła się sama.

doradcę zawodowego zadeklarowało 16% pracodawców z podmiotów mikro, 31% z małych, 39% ze średnich oraz 32% z dużych.

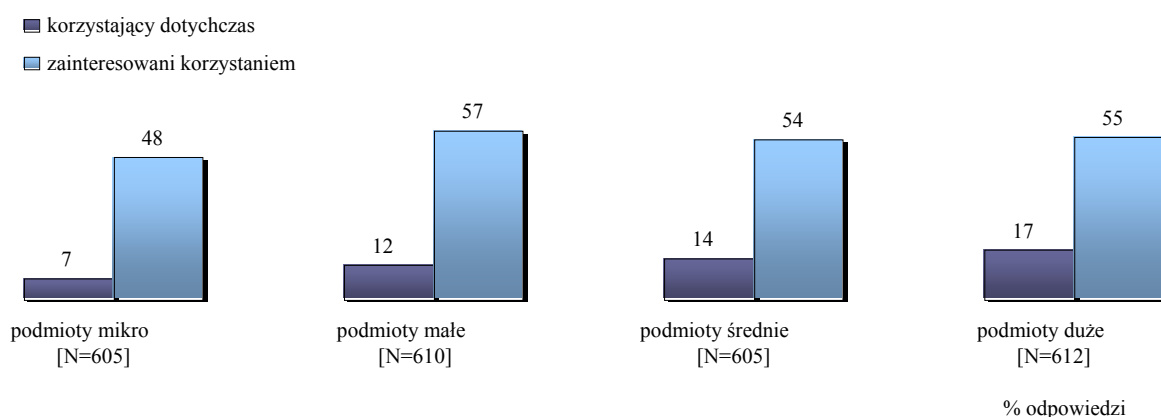
Wydaje się zatem, że udział doradcy zawodowego w ocenie kandydata, pod warunkiem poinformowania o tym udziale potencjalnego pracodawcy, do pewnego stopnia może uwolnić kandydata od negatywnej etykiety, jaką – w opinii części pracodawców – naznacza go fakt zarejestrowania jako osoby bezrobotnej.

13. W jakim stopniu skala i sposób udzielania pomocy w doborze pracowników odpowiada zapotrzebowaniu pracodawców?

13.1 Niezrealizowany popyt na pomoc w doborze pracowników

Odsetek pracodawców deklarujących zainteresowanie korzystaniem z pomocy zewnętrznej instytucji w doborze pracowników, jest znacznie wyższy, niż odsetek podmiotów, które korzystały z takich usług dotychczas – przewaga pierwszej grupy wynosi: 41 punktów procentowych wśród podmiotów mikro, 45 punktów procentowych wśród podmiotów małych, 40 punktów procentowych wśród podmiotów średnich oraz 38 punktów procentowych wśród podmiotów dużych (porównaj: Wykres 14).

Wykres 14. Poziom dotychczasowego korzystania z zewnętrznych usług polegających na doborze pracowników oraz deklarowane zainteresowania tymi usługami w przyszłości



Źródło: Badanie ankietowe pracodawców, przeprowadzone przez ABR „Opinia”.

Deklarowane przez pracodawców zainteresowanie pomocą w doborze pracowników jest wprawdzie znacząco niższe, niż zainteresowanie usługami z zakresu pośrednictwa pracy (o 21–28 punktów procentowych, w zależności od wielkości reprezentowanej firmy lub instytucji), natomiast nadwyżka pracodawców deklarujących zainteresowanie usługami instytucji rynku pracy nad podmiotami, które dotychczas korzystały z takich usług, w przypadku pomocy w doborze pracowników jest znacząco wyższa niż w przypadku usług z zakresu pośrednictwa pracy³².

³² Wynika to z faktu, że odsetek pracodawców, którzy korzystali dotychczas z pomocy w doborze kandydatów, jest znacznie niższy, niż pracodawców, którzy korzystali z pośrednictwa pracy.

Porównanie dotychczasowego poziomu korzystania z pomocy PSZ w doborze pracowników z deklarowanym zainteresowaniem pracodawców korzystaniem z takiej pomocy wskazuje, że znaczna część popytu na usługi z tego zakresu pozostaje niezrealizowana. Należy jednak zaznaczyć, że większość pracodawców, którzy deklarują zainteresowanie pomocą w doborze pracowników, ma co najwyżej ograniczoną wiedzę o rzeczywistym przebiegu tej usługi (ponieważ dotychczas z niej nie korzystali). Deklarowane przez pracodawców zainteresowanie pomocą w doborze kandydatów można zatem interpretować przede wszystkim jako wyraz odczuwanej przez nich potrzeby zdobycia odpowiednich pracowników. Warto zatem zwrócić uwagę, że rosnące trudności ze znalezieniem odpowiednich kandydatów, zwiększające zainteresowanie pracodawców pomocą w doborze pracowników, zarazem ograniczają możliwości zaspokojenia potrzeb w tym zakresie przez instytucje rynku pracy, w tym zwłaszcza PSZ, których klientami są w większości osoby bezrobotne.

13.2 Zakres i sposób udzielania pomocy w doborze kandydatów wobec oczekiwania pracodawców w tym zakresie

Uzyskane od doradców zawodowych informacje na temat zainteresowania pracodawców, z którymi mieli kontakt, pomoc w doborze pracowników należących do poszczególnych kategorii zawodowych, warto zestawzić z zapotrzebowaniem deklarowanym przez ogólnopolską próbę pracodawców. Wyniki takiego zestawienia wskazują, że niezagospodarowana przez PSZ część popytu na usługi z zakresu doboru pracowników dotyczy w szczególności pomocy w doborze „kadry zarządzającej” i „specjalistów”. Trzeba jednak zastrzec, że możliwości zaspokojenia zapotrzebowania w tym zakresie przez jednostki PSZ oraz OHP wydają się ograniczone ze względu na stosunkowo niewielką liczbę specjalistów oraz przedstawicieli kadry zarządzającej wśród poszukujących pracy lub bezrobotnych klientów tych instytucji.

Z zestawienia uzyskanych od pracodawców informacji na temat zapotrzebowania na pomoc instytucji rynku pracy w doborze pracowników z informacjami dotyczącymi dotychczasowego sposobu udzielania takiej pomocy, przekazanymi przez doradców zawodowych zatrudnionych w jednostkach PSZ oraz OHP, wynika również, że dostosowanie przebiegu badanej usługi do oczekiwań pracodawców wymagałoby:

- położenia silniejszego akcentu na diagnozowanie poziomu wiedzy fachowej i umiejętności kandydatów
- przedstawiania wyników przeprowadzonej oceny kandydatów w formie pisemnej
- korzystania w szerszym zakresie z testów oraz metod przewidujących wykonanie przez kandydata wyznaczonego mu zadania próbnego.

Oczekiwania pracodawców dotyczące stosowania testów warto opatrzyć dodatkowym komentarzem. Stosunek doradców do tej metody wydaje się ambiwalentny. Z jednej strony, testy pozwalają zapobiec arbitralności przeprowadzanej oceny, z drugiej jednak – doradcy obawiają się, że wyniki testów mogą nie odzwierciedlać rzeczywistych umiejętności i kwalifikacji kandydata. Osoby bezrobotne czy poszukujące pracy często niechętnie poddają się testom, które dla wielu z nich są stresujące, a często trudne i niezrozumiałe. Dlatego doradcy, jeśli pracodawca nie zgłasza takiej potrzeby, starają się unikać nadmiernego stosowania testów w trakcie selekcji, dokonując oceny kandydata na podstawie bezpośredniej rozmowy. Wydaje się, że na ambiwalentny stosunek doradców zawodowych do stosowania testów przy doborze kandydatów do pracy wpływa również pewna niejednoznaczność roli doradcy zawodowego, oscylującej pomiędzy rolą „jurora”, oceniającego kandydatów na określone

stanowiska na zamówienie pracodawcy, a rolą „promotora” osób bezrobotnych i poszukujących pracy wobec pracodawców.

14. Rekomendacje

Wyniki badania wskazują, że dotarcie do szerszego grona pracodawców, zwłaszcza dużych, z informacją o świadczeniu przez instytucje PSZ pomocy w doborze pracowników, zaowocowałoby wzrostem odczuwanego przez urzędy pracy popytu na tę usługę.

Jednostki PSZ nie są jedynym rodzajem instytucji rynku pracy, świadczącym usługi z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej. Działalność w tym zakresie prowadzą również, często na większą skalę, agencje zatrudnienia. Mimo to można oczekiwać, że ze względu na atuty specyficzne dla urzędów pracy, takie jak bezpłatność usług, sieć placówek pokrywająca obszar całego kraju, a także udzielanie dodatkowego wsparcia (finansowego lub w postaci przeszkolenia kandydatów) – istotna część pracodawców byłaby skłonna wybrać usługi urzędów pracy.

Przygotowanie urzędów pracy do zaspokojenia popytu na pomoc w doborze kandydatów do pracy wymaga wzmocnienia potencjału jednostek PSZ, do których kompetencji należy świadczenie usług z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla pracodawców, a także dokonania operacjonalizacji standardów usług z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla pracodawców.

Przedstawione zalecenia podzielono na:

- rekomendacje strategiczne, dotyczące kierunków rozwoju usług z zakresu poradnictwa zawodowego dla pracodawców,
- rekomendacje dotyczące zwiększenia potencjału jednostek PSZ, niezbędnego do skutecznego udzielania pomocy pracodawcom w doborze pracowników,
- rekomendacje operacyjne, dotyczące zakresu i sposobu świadczenia tej usługi.

14.1 Rekomendacje „strategiczne”, dotyczące rozwoju usługi

- ➔ **Rekomendacja 1:** Pomoc w doborze kandydatów świadczona przez PUP powinna być rozwijana w szczególności w zakresie oceniania przez doradców zawodowych motywacji i predyspozycji kandydatów.

Obecnie wielu pracodawców uważa osoby bezrobotne za pozbawione autentycznej motywacji do podjęcia pracy. Podstawą przekonania części pracodawców o niskiej motywacji osób zarejestrowanych jako bezrobotne są doświadczenia polegające na spotkaniach ze skierowanymi przez urząd pracy kandydatami, którzy w rzeczywistości nie byli zainteresowani podjęciem zatrudnienia. Kierowanie do pracodawców osób dobranych ze względu na posiadanie motywacji do podjęcia zatrudnienia (oprócz spełniania ewentualnych innych wymagań pracodawcy), przyczyniałoby się do zmiany niekorzystnego wizerunku osób bezrobotnych, a zarazem poprawiało opinię o jakości usług PSZ. Obecnie zainteresowanie pracodawców usługami urzędów pracy w stosunkowo niewielkim stopniu wynika z przekonania o wysokim profesjonalizmie tego rodzaju instytucji rynku pracy.

- ➔ **Rekomendacja 2:** Należy rozważyć uczynienie zaawansowanej pomocy w doborze kandydatów jedną ze specjalizacji CIiPKZ.

Sądzymy, że w CliPKZ zakres pomocy udzielanej pracodawcom w doborze pracowników powinien być szerszy, niż w PUP. Prowadzenie profesjonalnych usług z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla pracodawców mogłoby stać się jedną ze specjalizacji Centrów.

- Biorąc pod uwagę liczbę doradców zawodowych, ich obciążenie pracą, a także charakter wykonywanych czynności, potencjał CliPKZ w zakresie prowadzenia poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla pracodawców wydaje się wyższy, niż potencjał PUP.
- Ponieważ bezrobotnych i poszukujących pracy klientów CliPKZ z reguły cechuje autentyczna chęć podjęcia zatrudnienia, doradcy zawodowi Centrów mogą skoncentrować się na diagnozowaniu umiejętności i predyspozycji tych osób.
- Fakt, że z usług CliPKZ korzystają również osoby niezarejestrowane w PUP, potencjalnie zwiększa liczbę osób z wyższymi kwalifikacjami wśród poszukujących pracy klientów tych instytucji. Ponadto, wszystkie CliPKZ są ulokowane w stosunkowo dużych ośrodkach (w większości byłych miastach wojewódzkich), w których działa znaczna liczba przedsiębiorstw, będących potencjalnymi odbiorcami usług z zakresu poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej.

Zgodnie z proponowanym przez nas rozwiązaniem, CliPKZ rozwijałyby aktywnie wszystkie elementy poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej, przewidziane w „Standardach usług rynku pracy”. Oprócz diagnozowania predyspozycji i motywacji kandydatów, doradcy CliPKZ zajmowałiby się także oceną osób bezrobotnych i poszukujących pracy pod względem kompetencji wymaganych na określonych stanowiskach.

➔ **Rekomendacja 3:** Jeżeli pomoc pracodawcom w doborze kandydatów stałaby się jedną ze specjalizacji CliPKZ, warto byłoby powierzyć im rolę wspierania PUP w świadczeniu tej usługi.

Przy założeniu, że usługi z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla pracodawców byłyby rozwijane zarówno w PUP, jak i w CliPKZ, należy ustalić relację pomiędzy działalnością prowadzoną w tym zakresie przez oba rodzaje instytucji PSZ.

Proponujemy, żeby CliPKZ na dwa sposoby wspierały PUP w udzielaniu pracodawcom pomocy w doborze pracowników. Po pierwsze, PUP kierowałyby do CliPKZ pracodawców, których potrzeb w zakresie poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej same nie byłyby w stanie zaspokoić. Po drugie, w razie potrzeby doradcy zawodowi z CliPKZ udzielałyby pracownikom PUP wsparcia merytorycznego.

➔ **Rekomendacja 4:** Rozwojowi usługi polegającej na udzielaniu pomocy pracodawcom w doborze pracowników powinno towarzyszyć prowadzenie działań służących zwiększaniu „zdolności do bycia zatrudnionym” osób bezrobotnych i poszukujących pracy.

Oczywistym warunkiem skutecznego przeprowadzenia doboru pracowników spośród bezrobotnych lub poszukujących klientów danej jednostki PSZ, jest występowanie wśród nich osób spełniających wymagania wobec kandydatów na dane stanowisko. Z tego względu do zwiększania efektywności pomocy udzielanej pracodawcom w doborze pracowników przyczynia się realizowanie działań służących zwiększaniu „zdolności do bycia zatrudnionym” potencjalnych kandydatów: obejmowanie osób bezrobotnych i poszukujących pracy

kompleksowymi usługami z zakresu poradnictwa zawodowego oraz kierowanie osób o niskich lub zdezaktualizowanych kwalifikacjach do udziału w szkoleniach.

Znaczenie takich działań, (również) z perspektywy udzielania pomocy pracodawcom w doborze pracowników, jest tym większe, im większy odsetek bezrobotnych i poszukujących pracy klientów jednostek PSZ stanowią osoby, których aktualna „zdolność do bycia zatrudnionym” jest niska.

➔ **Rekomendacja 5:** Potrzebne jest dokonanie operacjonalizacji standardów usług z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla pracodawców.

Ponieważ skala świadczenia pomocy pracodawcom w doborze pracowników jest niewielka, dotychczasowe doświadczenia instytucji PSZ w tym zakresie, na których mogłyby się oprzeć rozwijając tę usługę, są bardzo ograniczone. Z tego względu szczególnie potrzebne staje się dokonanie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej operacjonalizacji standardów usług z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej świadczonych na rzecz pracodawców.

Rekomendowana „operacjonalizacja” polegałaby na sformułowaniu szczegółowych wytycznych, dotyczących sposobu świadczenia przez jednostki PSZ usług z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla pracodawców (a więc na przykład na sprecyzowaniu: w jaki sposób pracodawcy powinni być informowani o zakresie dostępnej dla nich pomocy, w jaki sposób zbierać informacje, na podstawie których diagnozowane będą potrzeby pracodawcy, jakie metody stosować przy analizowaniu kwalifikacji lub predyspozycji kandydata).

14.2 Rekomendacje dotyczące zwiększenia potencjału jednostek PSZ

➔ **Rekomendacja 6:** Potrzebne jest wzmocnienie zasobów ludzkich urzędów pracy, poprzez zwiększenie liczby doradców zawodowych, zapobieżenie ich odpływowi z PSZ oraz podnoszenie kompetencji doradców w zakresie świadczenia usług dla pracodawców.

Warunkiem powodzenia rozwoju usług z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla pracodawców jest wzmocnienie zasobów instytucji, które miałyby świadczyć te usługi na większą skalę niż obecnie. Szczególnie istotne wydaje się zwiększenie liczby doradców zawodowych oraz rozwijanie – poprzez organizację odpowiednich szkoleń – umiejętności doradców zawodowych w zakresie udzielania pomocy pracodawcom w doborze kandydatów.

W celu rozwijania praktycznej umiejętności nawiązywania i podtrzymywania kontaktów z pracodawcami, korzystne byłoby uwzględnianie w programach szkoleń zajęć (na przykład w formie warsztatów) stwarzających możliwość bezpośrednich kontaktów doradców zawodowych z tą grupą potencjalnych klientów.

Można przewidywać, że podniesienie kompetencji doradców zawodowych w zakresie obsługi pracodawców zwiększy zainteresowanie agencji doradztwa personalnego zatrudnianiem tych doradców jako konsultantów. Z tego względu potrzebne wydaje się zwiększenie wynagrodzeń doradców zawodowych, zaangażowanych w świadczenie usług na rzecz pracodawców do poziomu, który zapobiegłby odchodzeniu doradców z PSZ do prywatnych instytucji rynku pracy.

➔ **Rekomendacja 7:** Potrzebne jest wyposażenie doradców zawodowych (przede wszystkim zatrudnionych w CiPKZ) w dodatkowe narzędzia diagnostyczne.

Instrumentarium znajdujące się w dyspozycji doradców zawodowych powinno zostać poszerzone w szczególności poprzez wzbogacenie go o:

- narzędzia służące do identyfikacji potrzeb zatrudnieniowych pracodawców,
- narzędzia diagnostyczne, służące ocenie kwalifikacji i umiejętności kandydatów, w tym testy sprawdzające posiadanie kompetencji wymaganych od kandydatów na określone stanowiska (także stanowiska specjalistyczne).

14.3 Rekomendacje "operacyjne", dotyczące zakresu i sposobu świadczenia usługi

➔ **Rekomendacja 8:** W celu zwiększenia skali korzystania przez pracodawców z poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej w jednostkach PSZ, należy znacznie zwiększyć intensywność informowania pracodawców o usługach z tego zakresu.

Działania informacyjne, służące promowaniu wśród pracodawców usług z zakresu pomocy w doborze pracowników, mogą przybierać szereg form. Oferta powinna być zarówno udostępniana publicznie, na przykład poprzez zamieszczanie ogłoszeń na stronie internetowej urzędu lub w lokalnych mediach, jak i kierowana do wybranych adresatów – przekazywana korespondencyjnie lub przez pracowników jednostki kontaktujących się z pracodawcami (w przypadku PUP przede wszystkim przez pośredników pracy).

Przy prowadzeniu działań promocyjnych warto wykorzystywać wyniki monitoringu lokalnego rynku pracy: informacje o pojawianiu się nowych przedsiębiorstw oraz planach zatrudnieniowych pracodawców.

Promowaniu wśród pracodawców usług z zakresu poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej sprzyja również nawiązanie współpracy z organizacjami zrzeszającymi lokalnych przedsiębiorców.

➔ **Rekomendacja 9:** Pracodawca powinien być informowany o działaniach doradcy zawodowego, przeprowadzonych w związku z doбором kandydatów na zgłoszone stanowisko pracy; należy również dążyć do uzgadniania z pracodawcą kryteriów i sposobów oceny kandydatów.

Powyższa rekomendacja dotyczy również sytuacji, w której doradca zawodowy uczestniczy w doborze kandydatów na staż lub przygotowanie zawodowe, lub w doborze kandydatów, których zatrudnienie wiąże się z otrzymaniem przez pracodawcę dodatkowego wsparcia.

Zaangażowanie doradców zawodowych w dobór kandydatów do udziału w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu należy ocenić jako korzystne również z perspektywy pracodawcy, do którego kandydaci zostaną skierowani. Dopóki jednak pracodawca nie zna przebiegu czynności wykonanych w takiej sytuacji przez doradcę zawodowego i nie ma na niego wpływu, udział doradcy zawodowego w doborze kandydatów trudno uznać za usługę, której pracodawca jest klientem. Warto dążyć do zmiany tej sytuacji.

W tym celu pracodawca powinien być co najmniej informowany o metodzie i kryteriach oceny kandydatów do udziału w stażu, przygotowaniu zawodowym lub w szkoleniu, realizowanym w odpowiedzi na zgłoszone przez niego zapotrzebowanie. W miarę możliwości metoda

i kryteria oceny kandydatów powinny być z pracodawcą uzgadniane. Dodatkowym elementem profesjonalizacji pomocy udzielanej w doborze kandydatów, zgodnym z oczekiwaniami pracodawców, byłoby przedstawianie wyników oceny w formie pisemnej.

- ➔ **Rekomendacja 10:** Udział doradców zawodowych w doborze kandydatów nie powinien ograniczać się do sytuacji, w której osoby bezrobotne lub poszukujące pracy są kierowane na staż lub przygotowanie zawodowe lub gdy ich zatrudnienie wiąże się z otrzymaniem przez pracodawcę dodatkowego wsparcia.

Należy uznać, że jeżeli udział doradcy zawodowego w ocenie kandydatów zwiększa efektywność wydatkowania środków publicznych na realizację aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, to byłby wskazany również w sytuacji, gdy pracodawca nie korzysta z dodatkowego wsparcia, a zatem przyjmuje na siebie całe ryzyko związane z zatrudnieniem osoby, która może nie sprawdzić się jako pracownik.

- ➔ **Rekomendacja 11:** Należy dążyć do zmniejszenia uznaniowości przy podejmowaniu decyzji o zaproponowaniu pracodawcy usług z zakresu poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej.

W celu zapewnienia sprawiedliwego dostępu pracodawców do usług doradców zawodowych PSZ, warto rozważyć opracowanie przez poszczególne urzędy pracy wewnętrznego dokumentu określającego zasady i kryteria wyboru pracodawców, dla których wykonanie usługi będzie traktowane jako priorytetowe (w sytuacji, gdy urząd nie będzie w stanie w pełni zaspokoić oczekiwań wszystkich potencjalnych klientów) i którzy będą zachęceni do skorzystania z pomocy w doborze pracowników również, jeżeli spontanicznie nie wyrażą zainteresowania tą usługą. Ze względu na regionalną lub lokalną specyfikę sytuacji na rynku pracy, odgórne formułowanie dyrektyw dotyczących takich zasad i kryteriów prawdopodobnie nie byłoby właściwe.

- ➔ **Rekomendacja 12:** Należy dążyć do większej standaryzacji stosowanych przez doradców zawodowych metod doboru kandydatów.

Jakkolwiek zaspokajanie oczekiwań pracodawców dotyczących stosowania na większą skalę testów nie zawsze byłoby słuszne, przynajmniej częściowa standaryzacja oceny (na przykład poprzez prowadzenie rozmowy ze wszystkimi kandydatami na dane stanowisko według tego samego scenariusza) zwiększałaby jej obiektywizm.

- ➔ **Rekomendacja 13:** Należy unikać sytuacji, w której doradcy zawodowi niepotrzebnie wyręczają osobę bezrobotną lub poszukującą pracy w kontaktach z pracodawcą

Jedną z kwestii, na które należałoby szczególnie uczulić doradców, jest potrzeba unikania zbędnego wyręczania kandydata w kontaktach z pracodawcą (na przykład w sytuacji, gdy osoba bezrobotna byłaby w stanie sama przedstawić swoje doświadczenie zawodowe podczas rozmowy kwalifikacyjnej z pracodawcą), które może skutkować mimowolnym obniżeniem atrakcyjności kandydata w oczach pracodawcy.

Zachęcamy do zapoznania się z pełną wersją Raportu z badania „Kompleksowa analiza świadczenia pomocy pracodawcom w doborze pracowników”, dostępną pod adresem www.mpips.gov.pl, zakładka: praca>programy.

EFEKTYWNOŚĆ USŁUG I INSTRUMENTÓW RYNKU PRACY SŁUŻĄCYCH PODNOSZENIU KWALIFIKACJI BEZROBOTNYCH

Na początku 2006 r. Departament Rynku Pracy zainicjował podjęcie projektu badawczego „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”. Projekt był finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego – w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, Priorytet 1 „Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej”, Działanie 1.1. „Rozwój i modernizacja instytucji i instrumentów rynku pracy”.

Przeprowadzenie badań efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych zostało powierzone Szkole Głównej Handlowej w Warszawie (lider) oraz Centrum Badań i Analiz Rynku sp. z o.o. w Kutnie (partner). Prace badawcze zostały rozpoczęte pod koniec 2006 r. i zakończone w grudniu 2007 r.

Przedstawione poniżej omówienie przygotowano z wykorzystaniem raportu końcowego z badań pn. „Kierunki modyfikacji rozwiązań prawno-organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych” opracowanego przez zespół w składzie: prof. SGH dr hab. Piotr Błędowski (kierownik projektu), dr Beata Błaszczyk, mgr Monika Fedorczyk, mgr Czesława Kliszko, mgr Paweł Kubicki.

Na sfinansowanie projektu „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych” przewidziano kwotę 800 000,00 zł, natomiast faktyczne wydatki wyniosły 788 704,- zł.

Cel realizacji projektu

Projekt „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych” został zainicjowany w związku z wprowadzeniem na mocy *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* nowych regulacji prawnych dotyczących świadczenia usług szkoleniowych przez urzędy pracy oraz znacznego zasilenia urzędów pracy środkami Europejskiego Funduszu Społecznego, przeznaczonymi na organizację szkoleń. Przy określaniu koncepcji projektu przyjęto założenie, że zweryfikuje on skuteczność wprowadzonych regulacji prawnych i wskaże ewentualne bariery utrudniające świadczenie usług szkoleniowych przez publiczne służby zatrudnienia i hamujące wzrost ich efektywności.

Główne cele projektu to:

- 1) dokonanie wszechstronnej oceny efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych, realizowanych w ramach działalności urzędów pracy,
- 2) przedłożenie propozycji modernizacji rozwiązań prawno-organizacyjnych, umożliwiających wzrost skuteczności i efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych oraz modyfikacji sposobu definiowania i mierzenia efektywności tych usług i instrumentów.

Zakres zadań zrealizowanych w ramach projektu

Zakres badań obejmował analizę efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji zawodowych bezrobotnych i poszukujących pracy, określonych w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, takich jak:

- usługa organizacji szkoleń,
- instrumenty służące wspieraniu dalszej nauki w szkole ponadpodstawowej, ponadgimnazjalnej, wyższej lub na studiach podyplomowych,
- staże dla bezrobotnych do 25 roku życia,
- przygotowanie zawodowe w miejscu pracy dla bezrobotnych powyżej 25 roku życia, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Na realizację całego projektu badawczego składały się 2 rodzaje badań:

- 1) badania oparte o analizę dokumentów, w ramach których został przeprowadzony przegląd rozwiązań prawnych, literatury przedmiotu i danych statystycznych na temat efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w wybranych krajach UE oraz w Polsce,
- 2) badania opinii poszczególnych grup respondentów uczestniczących w procesie organizowania lub wdrażania usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych lub korzystających z tych usług i instrumentów.

Realizacja projektu przebiegała zgodnie z wytyczonym harmonogramem. Zostały zrealizowane następujące zadania projektu:

- 1) Opracowanie szczegółowej koncepcji realizacji badań, metod, narzędzi oraz wykonanie badań pilotażowych.
- 2) Przegląd literatury przedmiotu i analiza wskaźników efektywności badanych usług i instrumentów rynku pracy w wybranych krajach UE.
- 3) Analiza danych statystycznych i dokumentów źródłowych z urzędów pracy oraz opracowanie wniosków z tych analiz.
- 4) Przeprowadzenie badań wśród pracowników urzędów pracy (moduł A), osób korzystających z usług i instrumentów (moduł B), instytucji szkoleniowych (moduł C) oraz pracodawców (moduł D).
- 5) Analiza wyników badania opinii respondentów i opracowanie wniosków z badań.
- 6) Opracowanie wniosków z badań i rekomendacji dotyczących modyfikacji istniejących regulacji prawnych dot. usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych.
- 7) Opracowanie raportu końcowego i materiału informacyjnego na stronę internetową ministerstwa.

W ramach zadania pierwszego opracowano szczegółową koncepcję realizacji dwóch części badań, tj. badań opartych o analizę dokumentów i badań opinii poszczególnych grup respondentów. Po akceptacji tej koncepcji przez Departament Rynku Pracy, wykonawca projektu przetestował metodologię i narzędzia badawcze przewidziane do realizacji badań opinii – w badaniach pilotażowych dla każdej z grup respondentów. Wyniki badań pilotażowych zostały przedstawione w raporcie merytorycznym *Raport z pilotażu badań „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”*.

W ramach zadania drugiego został dokonany przegląd rozwiązań prawnych, publikacji statystycznych i literatury przedmiotu w trzech krajach UE na temat:

- usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych,
- sposobów definiowania i pomiaru efektywności tych usług i instrumentów,
- analizy wyników pomiaru efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w latach 2000–2006, z uwzględnieniem danych statystyki publicznej i/lub badań.

Wykonawca dokonał przeglądu ww. rozwiązań w Niemczech, Wlk. Brytanii i Szwecji. Wyniki przeglądu zostały przedstawione w raporcie merytorycznym pt. „*Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w wybranych krajach UE*”.

W ramach zadania trzeciego została dokonana identyfikacja i krytyczna analiza zakresu gromadzonych danych statystycznych oraz kryteriów, mierników i wskaźników stosowanych przez publiczne służby zatrudnienia do oceny skuteczności i efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych. W analizie uwzględnione zostały dane z następujących źródeł:

- formularze sprawozdania MPiPS-01 o rynku pracy, w tym załącznik Nr 4 i Nr 6 (dostępne w Departamencie Rynku Pracy),
- formularze sprawozdania MPiPS-02 o przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy (dostępne w Departamencie Funduszy),
- dane dotyczące efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych, gromadzone w systemie informatycznym PULS i SYRIUSZ.

Wyniki realizacji zadania trzeciego zostały przedstawione w raporcie merytorycznym pt. „*Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych, świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia w Polsce, w świetle danych statystycznych*”.

W ramach zadania czwartego zrealizowano badania empiryczne wśród czterech grup respondentów uczestniczących w procesie organizowania lub wdrażania usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych lub korzystających z tych usług i instrumentów. Zrealizowano łącznie cztery moduły badawcze:

- 1) moduł badawczy A obejmujący badanie opinii pracowników powiatowych urzędów pracy odpowiedzialnych za stosowanie usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych, takich, jak: specjaliści do spraw rozwoju zawodowego zajmujący się organizacją szkoleń, pracownicy zajmujący się kierowaniem osób bezrobotnych do pracodawców celem odbycia stażu lub przygotowania zawodowego; próba badawcza objęła 700 osób tj. po 2 osoby z każdego powiatowego urzędu pracy: pracownik i kierownik,
- 2) moduł badawczy B obejmujący badanie osób korzystających z usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji, tj. uczestników szkoleń, osób korzystających ze stypendiów na kontynuowanie nauki, osób korzystających ze staży i przygotowania zawodowego; próba badawcza objęła 1500 osób,

- 3) moduł badawczy C obejmujący badanie opinii instytucji szkoleniowych, instytucji egzaminujących, wydających licencje, organizujących studia podyplomowe oraz pracodawców realizujących programy stażu i przygotowania zawodowego; próba badawcza objęła 1500 podmiotów,
- 4) moduł badawczy C obejmujący badanie pracodawców zatrudniających osoby, które skorzystały usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji; próba badawcza objęła 1000 podmiotów.

Badania miały na celu poznanie opinii tych osób na temat:

- istniejących regulacji prawnych określających zasady wdrażania usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych pod kątem ich funkcjonalności, skuteczności i efektywności,
- prawnych, organizacyjnych i finansowych barier utrudniających świadczenie usług szkoleniowych i korzystanie z tych usług,
- innych czynników mających wpływ na skuteczność i efektywność usług szkoleniowych.

Badania były przeprowadzane techniką ankietową w formie wywiadów bezpośrednich, na podstawie czterech kwestionariuszy badawczych przetestowanych w badaniach pilotażowych.

W ramach zadania piątego dokonano analizy wyników badania opinii respondentów i opracowano wnioski z badań. Analiza ta została przedstawiona w następujących raportach merytorycznych:

- 1) *„Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w świetle opinii pracowników urzędów pracy (moduł A)”*.
- 2) *„Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w świetle opinii osób korzystających z tych usług i instrumentów (moduł B)”*.
- 3) *„Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w świetle opinii instytucji szkoleniowych (moduł C)”*.
- 4) *„Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w świetle opinii pracodawców zatrudniających te osoby (Moduł D)”*.

W ramach zadania szóstego przeprowadzone były prace analityczno-projektowe nad sformułowaniem wniosków z obu części badań, tj. badań opartych o analizę dokumentacji i badań opinii respondentów oraz sformułowaniem rekomendacji dotyczących modyfikacji istniejących regulacji prawnych dot. usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych.

W ramach zadania siódmego opracowano:

- 1) Raport końcowy pt. *„Kierunki modyfikacji rozwiązań prawno-organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”*; raport ten został pozytywnie zaopiniowany przez dwóch niezależnych ekspertów z dziedziny rynku pracy tj. Panią prof. Martę Juchnowicz i Pana dr Jacka Męcinę.
- 2) Materiał informacyjny na stronę internetową MPiPS pt. *„Efektywności usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”*.

Ponadto po zakończeniu realizacji badań przez Wykonawcę projektu zrealizowano następujące działania promocyjne:

- Przygotowano i wydrukowano w nakładzie 500 egz. broszurę informacyjną nt. wyników projektu; broszura została rozproszona na spotkaniu przedstawicieli wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy z kierownictwem MPiPS i pracownikami Departamentu Rynku Pracy w dniu 14 grudnia 2007 r. oraz na konferencji popularyzującej wyniki projektów zrealizowanych w Departamencie Rynku Pracy pt. „Doskonalenie publicznych służb zatrudnienia w świetle projektów EFS” w dniu 19 grudnia 2007 r.
- Przygotowano prezentację multimedialną i przedstawiono ją na konferencji popularyzującej wyniki projektów zrealizowanych w Departamencie Rynku Pracy pt. „Doskonalenie publicznych służb zatrudnienia w świetle projektów EFS” w dniu 19 grudnia 2007 r.
- Opracowano i wydano drukiem publikację książkową pt. „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w Polsce i wybranych krajach UE”. Jest to studium porównawcze rozwiązań systemowych w zakresie szkolenia bezrobotnych stosowanych w wybranych krajach UE, w tym: „starych”: Wielka Brytania, Szwecja, Niemcy, Hiszpania i „nowych”: Polska, Bułgaria. Publikacja książkowa została upowszechniona w urzędach pracy, jednostkach OHP, instytucjach naukowo-badawczych zajmujących się problematyką kształcenia osób dorosłych oraz wśród przedstawicieli organizacji pracodawców i związków zawodowych. Publikacja zostanie również wykorzystana jako materiał dydaktyczny przy realizacji modułowych szkoleń dla kadry publicznych służb zatrudnienia.
- Zamieszczono na stronie internetowej MPiPS raport końcowy z realizacji projektu oraz materiał informacyjny zawierający skrócony opis wyników projektu (broszurę).

Z raportem końcowym pt. „Kierunki modyfikacji rozwiązań prawno-organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych” oraz skróconym opisem projektu można zapoznać się na stronie internetowej MPiPS www.mpips.gov.pl, zakładka: praca>programy.

Wnioski i rekomendacje

Na podstawie zrealizowanych badań empirycznych, analizy danych źródłowych nt. unijnych i polskich rozwiązań systemowych w zakresie szkolenia bezrobotnych oraz literatury fachowej, eksperci realizujący projekt sformułowali szereg rekomendacji i wniosków. Dotyczą one zarówno ogólniejszych zagadnień związanych z polityką rynku pracy, jak też niektórych bardziej szczegółowych rozwiązań odnoszących się do instrumentów i usług mających na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych bezrobotnych.

Rekomendacje zostały przedstawione przez ekspertów w sposób uporządkowany, z uwzględnieniem źródeł informacji stanowiących podstawę ich sformułowania.

Rekomendacje wynikające z doświadczeń krajów UE

1. W urzędach pracy należy rozbudować pion zajmujący się organizacją działalności w zakresie podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych. Relacje między pracownikiem urzędu pracy

a bezrobotnym powinny zostać zintensyfikowane w celu lepszego rozpoznania możliwości i gotowości bezrobotnego do skorzystania z instrumentów i usług podnoszących poziom jego kwalifikacji zawodowych.

Działanie takie jest potrzebne nie tylko w warunkach bezrobocia długotrwałego, ale i wówczas, gdy sytuacja na rynku pracy jest lepsza, gdyż może wówczas skutecznie zapobiegać wydłużeniu okresu trwania bezrobocia.

Należy sprecyzować zasady obejmowania poszczególnych kategorii bezrobotnych działaniem instrumentów i usług podnoszących kwalifikacje. Zasady te powinny uwzględnić w dużym stopniu sytuację na lokalnych rynkach pracy. W różnych częściach kraju lokalne potrzeby zatrudnieniowe mogą kształtować się w odmienny sposób. Włączenie do udziału w programach powinno być związane ze szczegółową oceną sytuacji bezrobotnego: m.in. jego kwalifikacji zawodowych, potencjalnej mobilności zawodowej, okresu trwania bezrobocia i możliwości podjęcia pracy w ograniczonym wymiarze. Taka szczegółowa analiza rynku i sytuacji poszczególnych potencjalnych uczestników programu jest jednym z elementów współdecydujących o powodzeniu stosowanych narzędzi. Staranny dobór uczestników zmniejsza ryzyko porażki oraz pozwala na bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi.

2. W warunkach polskich można by rozważyć możliwość wprowadzenia bonu, służącego przede wszystkim finansowaniu przygotowania w zakładzie pracy w tych regionach kraju, gdzie stopa bezrobocia jest szczególnie wysoka. Kwalifikowanie do tego rodzaju usługi należałoby poprzedzić szczegółową oceną szans na uzyskanie zatrudnienia po ukończeniu przygotowania zawodowego. Bon o określonym okresie ważności mógłby być przeznaczony na przykład na przygotowanie zawodowe w zakładzie pracy poza miejscem zamieszkania osoby bezrobotnej, sfinansowanie udokumentowanych wydatków poniesionych przez zakład pracy oraz refundację części kosztów związanych z zatrudnieniem pracownika po ukończeniu przygotowania zawodowego po upływie kilku pierwszych, np. sześciu miesięcy zatrudnienia.

Bon powinien pozwolić korzystającym z instrumentu lub usługi na swobodny wybór spośród zarejestrowanych w RIS podmiotów szkolących. Wśród oczekiwanych rezultatów wprowadzenia takiego rozwiązania powinien znaleźć się bardziej nakierowany na popyt na rynku pracy wybór zawodu, w którym prowadzone jest szkolenie (bardziej popytowa organizacja szkoleń) lub inne działanie urzędu pracy mające na celu podniesienie kwalifikacji bezrobotnego. Zarazem wprowadzenie możliwości swobodnego wyboru działającej na określonym terenie instytucji szkolącej albo zakładu pracy organizującego staż albo przeszkolenie wpłynie pozytywnie na poziom konkurencji między podmiotami edukacyjnymi i zmniejszy ryzyko zrutynizowania relacji między urzędem pracy a instytucjami szkoleniowymi albo zakładami pracy, które współuczestniczą w organizacji kursów, przygotowania zawodowego i stażów.

3. Zakres wykorzystania instrumentów i usług rynku pracy jest zależny od sytuacji panującej na lokalnych rynkach pracy. Urzędy pracy planując stosowanie tych narzędzi powinny uwzględniać zmieniającą się i nieco odmienną w różnych regionach sytuację i dobrać te z nich, które powinny przynieść najlepszy efekt. Zależnie od specyfiki struktury bezrobocia na terenie działania urzędu pracy należy wskazać te grupy bezrobotnych, które w pierwszej kolejności powinny zostać objęte instrumentami i usługami sprzyjającymi podniesieniu przez nich kwalifikacji. Decyzja o tym powinna uwzględniać nie tylko wnioski płynące ze struktury bezrobotnych według ich wieku i okresu zarejestrowania w PUP, ale i informacje o skali przewidywanych wydatków oraz planowanych efektach. W przypadku programów adresowanych do najmłodszych grup bezrobotnych, zwłaszcza tych, którzy są bezrobotnymi absolwentami, celowe jest organizowanie takich usług, które są połączone

z możliwością zapoznania się ze środowiskiem miejsca pracy, co powinno wywierać dodatkowy efekt motywacyjny.

4. Warunkiem skutecznej i efektywnej działalności urzędów pracy w zakresie organizacji działań zmierzających do podnoszenia kwalifikacji zawodowych bezrobotnych jest dobre fachowe przygotowanie pracowników urzędów pracy, odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie. Jakkolwiek nie rekomenduje się całkowitego uzależnienia pozytywnej decyzji o włączeniu do programu podnoszenia kwalifikacji od wysokiego prawdopodobieństwa uzyskania zatrudnienia, to jest to jeden z ważniejszych elementów przy podejmowaniu decyzji.

Pracownicy PUP powinni dysponować odpowiednim przygotowaniem zawodowym i stale aktualizowaną wiedzą o tendencjach w gospodarce i na regionalnym rynku pracy oraz o planowanych i realizowanych na terenie regionu większych inwestycjach związanych z powstawaniem nowych miejsc pracy. W takim zakresie pracownicy PUP stają się nie tylko wykonawcami zadań lokalnej polityki rynku pracy, ale politykę tę w pewnej mierze kreują. Dobre przygotowanie zawodowe pracowników determinuje skuteczność działania urzędu pracy.

5. W porównaniu do funkcjonujących w innych krajach systemów motywowania bezrobotnych do korzystania z instrumentów i usług sprzyjających podniesieniu poziomu kwalifikacji zawodowych, w Polsce należy rozszerzyć zakres motywowania bezrobotnych. Można to zrealizować podnosząc wysokość świadczeń należnych osobom uczestniczącym w szkoleniach, stażu lub przygotowaniu zawodowym w zakładzie pracy, a w przypadku osób, które posiadają uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych – wydłużając okres jego wypłaty o cały lub część okresu, jaki zajął udział w szkoleniu lub innym programie.

W przypadku najmłodszych wiekiem bezrobotnych należałoby rozważyć objęcie ich obowiązkowym udziałem w programach aktywizujących, przynajmniej w tych regionach kraju, gdzie stopa bezrobocia należy do najwyższych w kraju. Strukturalny charakter bezrobocia w Polsce wynika po części z istniejącej struktury systemu kształcenia, nie reagującego dostatecznie elastycznie na zachodzące na rynku pracy zmiany. Należałoby w związku z tym rozważyć podjęcie działań, zmierzających do tego, by programami aktywizującymi objąć zawczasu absolwentów tych szkół, które kształcą w najmniej poszukiwanych kierunkach.

Rozszerzenie systemu motywowania bezrobotnych do podnoszenia kwalifikacji powinno być połączone z monitorowaniem efektów takich działań oraz przeznaczeniem większych nakładów na politykę rynku pracy. W szczególności środki Funduszu Pracy powinny np. poprzez finansowanie szkoleń służyć zapobieganiu utrwalaniu się biernych postaw wśród długookresowych bezrobotnych.

6. Podniesienie efektywności instrumentów i usług na rynku pracy wymaga podjęcia bardziej skoordynowanych działań w skali regionalnej. Brak współpracy między urzędami pracy prowadzi do obniżenia efektywności w następstwie niedostatecznej informacji o możliwości podjęcia pracy w sąsiednich powiatach. Z tego względu należy dążyć do podejmowania kompleksowych działań, w których stosowane instrumenty służące podnoszeniu kwalifikacji zawodowych byłyby wspierane przez inne aktywne i pasywne instrumenty rynku pracy. Wśród nich zwiększać się będzie rola bodźców finansowych, skłaniających pracodawców do zatrudniania bezrobotnych korzystających z usług i instrumentów. Szkolenia dla osób bezrobotnych zwiększają ich szanse zawodowe na rynku pracy, ale nie są dostatecznym narzędziem polityki rynku pracy służącym podniesieniu stopy zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy.

Ważną barierą, jaką trzeba pokonać, jest materialne zainteresowanie pracodawców, którzy przynajmniej w początkowym okresie powinni móc skorzystać z bodźców finansowych.

7. Wobec poważnych różnic metodologicznych dotyczących pomiaru efektywności stosowanych usług i narzędzi podnoszenia kwalifikacji osób bezrobotnych w Europie, należałoby ograniczyć zakres wykorzystywanych wskaźników do kilku, kładąc nacisk na ich porównywalność w czasie i między poszczególnymi regionami oraz w skali UE. Stosunkowo najprostsze do porównań międzyregionalnych i międzynarodowych są wskaźniki, mówiące o zmianach w liczbie osób uczestniczących w programach i podejmujących stałą pracę zawodową. Ocena nakładów ponoszonych na zatrudnienie osoby bezrobotnej bez uwzględnienia różnic w sile nabywczej waluty i sytuacji na rynku pracy uniemożliwia porównania międzynarodowe i stanowi istotny problem metodologiczny w przypadku porównań w różnych okresach. Możliwe jest również powszechne stosowanie kosztów netto jako narzędzia pomiaru przy ocenie wpływu programu na wydatki publiczne. Szacunki muszą brać pod uwagę prawdopodobny wpływ programu na inne części budżetu, a zwłaszcza zmniejszenie wydatków na zasiłek dla osób bezrobotnych i inne świadczenia jako następstwo ograniczenia bezrobocia w wyniku realizacji programu oraz zwiększenie dochodu podlegającego opodatkowaniu dzięki zwiększeniu zatrudnienia i produktu krajowego brutto.

Rekomendacje wynikające z analizy danych statystycznych i PULS

1. Wskazane jest przyspieszenie prac nad wdrożeniem nowego systemu informatycznego SYRIUSZ, który pozwalałby na gromadzenie i przetwarzanie wybranych informacji z powiatowych baz danych na poziomie centralnym.
2. Przy ewentualnej zmianie systemu należałoby zadbać o szkolenia dla pracowników obsługujących system oraz o wydanie skróconej, ale bardziej przyjaznej użytkownikowi instrukcji napisanej przez praktyka korzystającego z nowego systemu w codziennej pracy.
3. Konieczne jest rozpropagowanie standardów klasyfikacji oferty szkoleniowej oraz weryfikacja błędnych opisów szkoleń w rejestrze instytucji szkoleniowych (RIS) prowadzonym przez wojewódzkie urzędy pracy. Wskazane byłoby również uzupełnienie bazy o możliwość dodawania komentarzy urzędów pracy na temat poszczególnych firm, bądź nawet nakazanie dodawania takich komentarzy tym urzędom, które skorzystały z usług danej firmy szkoleniowej – baza taka powinna być dostępna na poziomie centralnym, albo w ramach RIS jak dotychczas, a najlepiej w ramach systemu PULS/SYRIUSZ po jego modyfikacji zgodnie z rekomendacją 1.
4. Wskazane jest stworzenie jednego zbioru firm podnoszących kwalifikacje osób bezrobotnych. W optymalnej wersji byłby on elementem aplikacji centralnej nowego systemu informatycznego SYRIUSZ.
5. Wskazane jest przeszkolenie wybranych pracowników PUP w zakresie realizacji oraz analizowania wyników badań rynku pracy, a także regularne monitorowanie lokalnego i regionalnego rynku pracy w oparciu o cykliczne badania panelowe osób korzystających z usług urzędu pracy.
6. MPiPS powinno ujednoczyć metody obliczania efektywności usług instrumentów rynku pracy w załączniku nr 4 i 6 formularza MPiPS-01 zgodnie z metodologią zastosowaną dla załącznika nr 6.
7. MPiPS powinno gromadzić i przetwarzać dane w postaci w pełni opisanych zbiorów, gotowych do analiz statystycznych. Docelowo zbiory takie powinny być generowane przy pomocy nowego systemu informatycznego SYRIUSZ.

8. Zwiększone środki z Funduszu Pracy powinny być przeznaczone na bardziej zindywidualizowane działania na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych. Większe fundusze potrzebne są szczególnie do aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych i wykluczonych.

9. Ze względu na wysoką efektywność i opłacalność szkoleń, powinny one pełnić rolę usługi proponowanej w pierwszej kolejności, wszędzie tam gdzie jest to możliwe. Dopiero w dalszej kolejności, bądź w przypadku nieadekwatności usługi do potrzeb osoby bezrobotnej urzędnicy powinni proponować inne, bardziej kosztowne metody podnoszenia kwalifikacji.

10. Efektywność mniej popularnych usług i instrumentów rynku pracy powinna być obliczana przy pomocy specjalnych badań celowych. Jednym z celów takich badań powinna być także odpowiedź na pytanie, czy warto je stosować i jak ewentualnie zwiększyć liczbę beneficjentów korzystających z takich usług i instrumentów.

Rekomendacje wynikające z analizy czynników wpływających na efektywność usług (na podstawie badań empirycznych)

1. Wzorując się na rozwiązaniach zachodnioeuropejskich, np. niemieckich można wprowadzić pomiar efektywności netto instrumentów mających na celu podnoszenie kwalifikacji bezrobotnych. Istnieje kilka metod mierzenia efektywności netto, spośród których najczęściej jest stosowany klasyczny eksperyment, tzn. przed rozpoczęciem programu losowo formułuje się grupę kontrolną i grupę uczestników. Przy dostatecznie dużych próbach gwarantuje to jednakowy rozkład cech obserwowalnych (wieku, płci, wykształcenia), jak i nieobserwowalnych (motywacji, osobowości, uprzedzeń, poglądów itp.)³³.

2. Szkolenia oraz pozostałe usługi i instrumenty rynku pracy, aby były skuteczne, muszą być odpowiednio ulokowane w całościowej strategii rozwoju rynku pracy. Usługi i instrumenty rynku pracy mające na celu podnoszenie kwalifikacji osób bezrobotnych mają szanse być bardziej efektywne dzięki działaniu efektu synergii. Na efektywność i skuteczność instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych duży wpływ ma poradnictwo zawodowe. Badanie wskaźnika efektywności tych instrumentów i usług powinno być skorelowane właśnie z badaniem efektywności poradnictwa zawodowego (szczególnie w przypadku osób chronicznie bezrobotnych, tj. pozostających bez pracy powyżej 2 lat), tzn. należy badać odse-

³³ J. Wróbel, Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy, IPiSS, Warszawa 2005, s. 43. Zdaniem M. Kabaja, metoda ta jest bardzo pracochłonna i dlatego urzędy pracy stosują ją niezwykle rzadko. W zamian M. Kabaj proponuje stosowanie metody uproszczonej, polegającej na mierzeniu efektywności realnej za pomocą trzech zmiennych: liczby uczestników programu (Z1), którzy ukończyli szkolenia, liczby uczestników, którzy uzyskali zatrudnienie po zakończeniu programu (Z2) i liczby osób, które uzyskały zatrudnienie bez udziału w programie (Z3). „Spośród trzech zmiennych najtrudniej jest oszacować Z3. Urzędy pracy dysponują jednak informacją o skierowanych do pracy w danym kwartale lub roku. Jeżeli z ogólnej liczby osób, które podjęły zatrudnienie, wyliczyć uczestników programów rynku pracy, wtedy uzyskamy liczbę osób, które uzyskały zatrudnienie bez udziału w APRP. Metoda ma charakter uproszczony, gdyż nie mamy pewności, że struktury populacji Z(2) i Z(3) są identyczne lub zbliżone.

Wychodząc z powyższych rozważań i zastrzeżeń, warto zasugerować następującą formułę mierzenia efektywności netto (realnej):

$$E(N) = \frac{Z(2) - Z(3)}{Z(1)} \times 100,$$

Gdzie: E(N) – efektywność netto (realna) w procentach, Z(1) – liczba osób, które ukończyły szkolenie, Z(2) – liczba osób, które pozyskały pracę, np. po przeszkoleniu w okresie 6 miesięcy Z(3) – liczba osób, które pozyskały pracę bez udziału w APRP” M. Kabaj, Strategie i programy..., poz. cyt., s. 269–270.

tek osób, które zostały skierowane na szkolenie przez doradcę zawodowego, ukończyły je a następnie podjęły pracę.

3. Zasadne jest zatem stworzenie w urzędach pracy punktów informacyjnych, tzw. Help Desk informujących bezrobotnych o wszelkich prawach, jakie im przysługują i obowiązkach w związku z rejestracją³⁴. Konsultanci zatrudnieni w takich punktach powinni szczegółowo informować bezrobotnych o możliwości skorzystania przez nich z porad różnego typu specjalistów. Jest to szczególnie ważne w przypadku osób rejestrujących się po raz pierwszy, a także osób bezrobotnych mieszkających na wsi i mających z tego powodu rzadszy kontakt z PUP. Potrzebna jest w tym względzie ścisła współpraca między Powiatowymi Urzędami Pracy a Gminnymi Centrami Informacji, które są dla bezrobotnych zamieszkających na wsi często pierwszym źródłem informacji o możliwościach i formach ich aktywizacji zawodowej. Działania punktów Help Desk powinny być wsparte różnego typu ulotkami, folderami. Potrzebne są zatem działania reorganizacyjne w urzędach pracy.

4. Należy zwiększyć zatrudnienie profesjonalnych doradców zawodowych i pośredników pracy. Powinniśmy w tym zakresie dążyć do osiągnięcia standardów panujących w europejskich służbach zatrudnienia, gdzie na 1 pośrednika przypada ok. 300 bezrobotnych³⁵. Warto położyć szczególny nacisk na rozwój poradnictwa indywidualnego. Jest ono efektywniejsze i zapewnia bardziej adekwatne formy wsparcia. Istnieje potrzeba wzmocnienia obsady kadrowej powiatowych urzędów pracy poprzez zatrudnienie nie tylko większej liczby pośredników pracy, doradców zawodowych, ale także psychologów i innych specjalistów, którzy pobudziliby do aktywności osoby bezrobotne, przywrócili wiarę w szanse znalezienia zatrudnienia i wpłynęliby na wzrost ich samooceny. Wiąże się to z koniecznością zwiększenia funduszy na tworzenie nowych etatów.

5. Informacje o planowanych zwolnieniach grupowych, jak i powstających nowych miejscach pracy powinny być impulsem do sprawnego organizowania usług i instrumentów umożliwiających podniesienie kwalifikacji osobom bezrobotnym. Urzędy pracy powinny dysponować systematycznie uaktualnianą bazą pracodawców na terenie powiatu. Zamieszczane byłyby w niej nie tylko informacje o wolnych miejscach pracy, ale i o przewidywanych zmianach w wielkości zatrudnienia. Oprócz kontaktów bezpośrednich należy położyć nacisk na kontakty internetowe z pracodawcami. Potrzebne są szkolenia dla pośredników pracy, bezpośrednio współpracujących z pracodawcami, które pomogą wyposażyć pracowników urzędów pracy w wiedzę i umiejętności niezbędne do efektywnej komunikacji i współpracy z pracodawcami (np. szkolenia dotyczące techniki negocjacji i rozmów z trudnym klientem, tajniki autoprezentacji i kreowania wizerunku, zasady profesjonalnej prezentacji ofert itp.). Pośrednicy pracy powinni ściśle współpracować z pracownikami urzędów pracy zajmującymi się organizowaniem szkoleń, staży zawodowych itp. Podwyższenie efektywności z zakresu rozpoznawania rynku pracy, obsługi pracodawców i pozyskiwania ofert pracy z pewnością przyczyni się również do wzrostu efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych.

Potrzebne są również szeroko zakrojone działania mające na celu zmianę negatywnego wizerunku urzędu pracy, jako instytucji zbiurokratyzowanej zajmującej się przede wszystkim rejestracją bezrobotnych.

³⁴ „Znajomość oczekiwań pracodawców i pracobiorców w zakresie umiejętności i kwalifikacji zawodowych – kluczem do walki z bezrobociem”, www.bezrobocie.org.pl/files/1/bezrobocie.org.pl/public/badania/badaniaMazowsze.pdf. dostęp w dn. 20.10.2007.

³⁵ Założenia do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy rekomendowane przez Komitet Rady Ministrów, MPiPS, Warszawa 2003 zob. www.mpips.gov.pl/pliki_do_pobrania/zalozenia_promocja_zatrudn.rtf – dostęp w dn. 3.11.2007.

W tym zakresie PUP powinny wykorzystać doświadczenia np. niemieckich agencji zatrudnienia.

6. Należy odpowiednio motywować i zachęcać pracodawców do zatrudniania w ramach stosunku pracy osób bezrobotnych, odbywających wcześniej u nich staż. Mielibyśmy wówczas do czynienia z faktycznym tworzeniem nowych miejsc pracy. Przyczyniłoby się to z pewnością do wzrostu efektywności wydatkowanych środków z Funduszu Pracy na subsydiowane formy zatrudnienia. Pracodawca, który zatrudniłby osoby wcześniej odbywające u niego staż, mógłby mieć prawo do skorzystania przynajmniej w początkowym okresie z określonych ulg, np. odprowadzania niższych składek do ZUS. Warto w tym miejscu podkreślić, że wyniki przeprowadzonego badania empirycznego pokazują, że pracodawcy oczekują przede wszystkim zmian w prowadzeniu polityki makroekonomicznej państwa, w tym obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne, obniżenia podatków i wprowadzenie ulg podatkowych, a także wszelkiego rodzaju zachęt finansowych w postaci dofinansowania. Innymi słowy pracodawcy oczekują nie tyle zmian w doraźnych rozwiązaniach interwencyjnych ze strony polityki rynku pracy, co korzystnych zmian w uwarunkowaniach ze strony polityki gospodarczej państwa.

7. Konieczne jest spopularyzowanie wśród pracodawców szkoleń indywidualnych i zachęcenie ich do wystawiania zaświadczeń o uprawdopodobnieniu zatrudnienia.

8. Potrzebna jest większa aktywność urzędów pracy w zakresie popularyzowania zarówno wśród pracodawców, jak i bezrobotnych poszczególnych instrumentów rynku pracy, w tym przede wszystkim tych nowo wprowadzonych. Należy szczególny nacisk położyć na promocję wśród rolników zwalnianych z pracy nowego instrumentu, jakim jest finansowanie kosztów szkolenia rolnikom w celu podjęcia zatrudnienia lub działalności pozarolniczej poza gospodarstwem rolnym. Powiatowe Urzędy Pracy powinny w tym zakresie współpracować z Gminnymi Centrami Informacji.

9. Bazując na doświadczeniach niemieckich i austriackich zasadne jest wprowadzenie programów aktywizujących młodzież, które łączyłyby szkolenia zawodowe ze stażem.

10. Niezbędne jest spopularyzowanie instrumentu w postaci bezzwrotnych dotacji na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej. Środkiem realizacji tego celu mogą być szkolenia przygotowujące bezrobotnych do prowadzenia własnej firmy. Obecnie, mimo iż dotacja ma charakter bezzwrotny, stosunkowo niewielu bezrobotnych decyduje się na skorzystanie z tego najskuteczniejszego instrumentu walki z bezrobociem. Mini firmy, zakładane dzięki podobnym instrumentom w Niemczech, okazały się najlepiej ocenianym rozwiązaniem reformy Hartza.³⁶

11. Należy dążyć do zwiększenia efektywności usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji adresowanych do osób bezrobotnych będących świadczeniobiorcami pomocy społecznej poprzez odpowiednie połączenie ich z zawieraniem kontraktów społecznych. W ramach zawartego kontraktu społecznego podopieczni mogliby być kierowani na szkolenia nie tylko zawodowe, ale dotyczące umiejętnego poszukiwania pracy itp. Konieczna jest w tym celu ścisła współpraca publicznych służb zatrudnienia z ośrodkami pomocy społecznej. Wzorując się na rozwiązaniach niemieckich, można również wspierać tworzenie prywatnych agencji personalnych, które mają za zadanie zatrudniać przejściowo bezrobotnych, zwłaszcza trudnych do pośredniczenia, a takimi niewątpliwie są bezrobotni beneficjenci pomocy społecznej. W Niemczech „na podstawie porozumienia z publicznymi służbami zatrudnienia prywatne agencje personalne zatrudniają czasowo bezrobotnych, na podstawie umów o pracę

³⁶ M. Szytko-Skoczny, Walka z bezrobociem wyzwaniem dla polityki społecznej – doświadczenia niemieckie, poz. cyt. ..., s. 64.

na czas określony (generalnie na okres do 9 miesięcy) w celu wypożyczenia ich do pracy innym firmom. Chociaż agencje personalne pozwalają na podjęcie czasowego, wspieranego zatrudnienia, jednak równocześnie powinny pomagać w uzyskaniu regularnej pracy poza agencją. Prywatne agencje personalne mają bowiem być pomostem do stałego zatrudnienia na otwartym rynku pracy”.

12. Kierując określone środki na aktywizację bezrobotnych beneficjentów pomocy społecznej należy mieć na uwadze, że efekty tego mogą być rozłożone w bardzo długim czasie. Potrzebne jest w tym celu prowadzenie długofalowych badań jakościowych. Należy dążyć do uproszczenia obowiązujących procedur przede wszystkim w zakresie kierowania bezrobotnych na szkolenia i zlecenia prowadzenia szkoleń instytucjom szkoleniowym.

13. Osiągnięcie lepszej efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych możliwe będzie dzięki wypracowaniu odpowiednio dobrej współpracy między publicznymi i niepublicznymi podmiotami rynku pracy. W tym względzie warto skorzystać z dobrych praktyk rynku brytyjskiego, gdzie osiągnięto efekt synergii współpracy instytucji pośrednictwa pracy, prywatnych firm pośrednictwa i doradztwa zawodowego, prywatnych firm i publicznych instytucji szkoleniowych oraz pracodawców.

14. Istotne jest wypracowanie przynajmniej regionalnego (obejmującego kilka sąsiednich województw) programu szkoleń, który uwzględniałby nie tylko zapotrzebowanie na pracowników o określonych kwalifikacjach w danym powiecie (terenie działania urzędu pracy), ale w całym regionie.

15. Sytuacja na rynku pracy podlega ciągłym zmianom, zmieniają się wymagania pracodawców i oczekiwania bezrobotnych, dlatego też programy oferowane przez urzędy pracy nie mogą być statyczne, muszą uwzględniać zmieniające się uwarunkowania, np. sytuację na rynkach pracy w krajach europejskich czy też nowe formy zatrudnienia (np. telepraca). Warto zauważyć, że nie każda zmiana musi być zmianą na lepsze, z tego względu modyfikacje programów powinny uwzględniać nie tylko bieżące potrzeby pracodawców i możliwości finansowe urzędu pracy, ale również prognozy dotyczące zapotrzebowania na określone zawody czy umiejętności.

16. Niezbędne jest szkolenie pracowników urzędów pracy (względnie zatrudnianie specjalistów) w kierunku prowadzenia analiz lokalnego rynku pracy i stworzenie systemu wymiany informacji między poszczególnymi urzędami pracy zlokalizowanymi w danym regionie. Tematyka kursów oferowanych bezrobotnym powinna uwzględniać nie tylko zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy ale także przynajmniej w regionie.

17. Opinie bezrobotnych powinny być źródłem analiz zapotrzebowania na usługi szkoleniowe i instrumenty rynku pracy, ale ważny jest przepływ informacji w drugą stronę, którego celem byłoby uświadomienie im, że to oni powinni dostosowywać swoje kwalifikacje do potrzeb rynku, a nie odwrotnie.

18. Konieczne jest stworzenie warunków do ściślejszej współpracy urzędów zatrudnienia z partnerami społecznymi, szczególnie w przypadkach trudnych, np. w przypadku osób długotrwale pozostających bez pracy, zagrożonych wykluczeniem społecznym. Pomoc partnerów społecznych jest cenna na przykład w przypadku tworzenia tzw. firm socjalnych (spółdzielni socjalnych), popularnych w niektórych krajach Unii Europejskiej³⁷. Firmy te mają na

³⁷ We Włoszech działa ok. 7 tys. tego typu spółdzielni zrzeszających około 267 tys. członków oraz posiadających ok. 24 tys. beneficjentów uczestniczących w programach reintegracji. Natomiast w Polsce ta metoda społecznej reintegracji jest jeszcze stosunkowo mało znana (działa ok. 45 spółdzielni). Patrz M. Loss, Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech, „Trzeci Sektor” 2006, nr 7, s. 113.

celu reintegrację społeczną osób długotrwale bezrobotnych poprzez przywrócenie im umiejętności funkcjonowania na wolnym rynku pracy. Beneficjenci tego programu wracali-
by na rynek pracy bez stygmatu osoby długotrwale bezrobotnej, ale jako osoba zmieniająca pracę.

19. Należy wprowadzić zasadę, że każde szkolenie finansowane lub współfinansowane ze środków publicznych, zorganizowane w celu podnoszenia kwalifikacji osób bezrobotnych powinno być monitorowane i oceniane³⁸, a uzyskane oceny powinny być jednym z kryteriów decydujących o wyborze danego podmiotu jako realizatora szkoleń dla bezrobotnych. Dlatego też niezwykle istotne jest, aby ujednoczyć i wystandaryzować metody oceny obowiązujące na terenie całego kraju.

20. Uzasadnione wydaje się wprowadzanie centralnego systemu weryfikacji firm szkoleniowych, gdzie będą zbierane informacje o firmach szkoleniowych w zakresie określonym przez wymogi rejestracji w RIS oraz o wyniki ocen przeprowadzonych przez nie szkoleń dokonywanych przez urzędy pracy. Dodatkowym czynnikiem dodatnio wpływającym na jakość świadczonych usług szkoleniowych mógłby być zapis umożliwiający usunięcie firmy szkoleniowej z Rejestru Firm Szkoleniowych na określony czas w przypadku uzyskania np. trzykrotnej negatywnej oceny wystawionej przez pracowników PUP na podstawie wyników m.in. przeprowadzonej wizytacji i analizy ocen uczestników (baza firm szkoleniowych musiałaby w takim przypadku zawierać następujące pola; data rozpoczęcia szkolenia, temat szkolenia, pup zlecający szkolenie, czas trwania szkolenia, ocena będąca wypadkową oceny z wizytacji i oceny uczestników).

21. Należy dążyć do tego, by każde ukończenie szkolenia było nierozzerwalnie związane z jakąś formą sprawdzenia wiedzy i wydaniem dokumentu potwierdzającego zdobyte umiejętności.

22. W przypadku mierzenia efektywności szkoleń niezbędny jest podział bezrobotnych przynajmniej według trzech kryteriów: płci, poziomu kwalifikacji i okresu trwania bezrobocia. Warto podkreślić, że w przypadku osób o niskich kwalifikacjach czy też długotrwale bezrobotnych sam fakt uczestniczenia w szkoleniu jest swego rodzaju sukcesem, nawet jeśli nie doprowadzi do podjęcia zatrudnienia w okresie trzech miesięcy po zakończeniu szkolenia.

23. Korzystając z koncepcji przedstawionej przez M. Boni, proponujemy wprowadzić rozróżnienie i każdorazowo mierzyć efekty szkolenia w następujących wymiarach³⁹:

- wskaźnik rezultatu – liczba osób kończących szkolenie w stosunku do liczby osób rozpoczynających szkolenie,
- efektywność brutto_1 – liczba osób, które znalazły jakąkolwiek pracę w stosunku do osób, które rozpoczęły szkolenie,

³⁸ Warto zauważyć, że art. 30 pkt 4 ustawy wskazuje, że „analiza i ocena realizacji usług rynku pracy zleconych w okresie poprzednim, z uwzględnieniem rzetelności i terminowości ich realizacji oraz sposobu rozliczania na ten cel środków” jest jednym z kryteriów decydujących o wyborze danego podmiotu jako realizatora szkoleń dla bezrobotnych. Uwaga: Ilekroć w niniejszym opracowaniu używa się słowa „ustawa” rozumie się przez to ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99., poz. 1001 z późn. zm.) wg stanu na dzień 1 stycznia 2007 r.

³⁹ www.pte.pl/pliki/2/11/Michal_BoniCASE.pdf

- efektywność brutto_2 – liczba osób, które znalazły jakąkolwiek pracę w stosunku do osób, które ukończyły szkolenie,
- efektywność netto_1 liczba osób, które znalazły pracę na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności które nabyły w wyniku szkolenia w stosunku do osób, które rozpoczęły szkolenie,
- efektywność netto_2 – liczba osób, które znalazły pracę na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności które nabyły w wyniku szkolenia w stosunku do osób, które ukończyły szkolenie.

24. Obok pomiaru efektywności w okresie 3 miesięcy od ukończenia szkolenia lub zdobycia kwalifikacji warto powtórzyć ten pomiar po 12 miesiącach. Ważne jest również określenie czy podjęcie każdej pracy, niezależnie od tego na podstawie jakiej umowy jest traktowane jako uzyskanie zatrudnienia przez osobę bezrobotną.

25. Wskazane jest utworzenie sieci ruchomych filii, umożliwiających docieranie pracowników PUP do poszczególnych miejscowości i informowanie o możliwościach skorzystania z konkretnych usług szkoleniowych, ale także ściślejsza współpraca z samorządem lokalnym i jego przedstawicielami, nie tylko w zakresie przepływu informacji ale także przy ustalaniu tematów szkoleń, pod kątem potrzeb lokalnego rynku pracy.

26. Niezbędne jest dotarcie do pracodawców, szczególnie reprezentujących małe zakłady pracy z informacjami o możliwościach szkolenia bezrobotnych na potrzeby zakładów pracy, zwłaszcza o szkoleniach indywidualnych.

27. Konieczne jest zwiększenie liczby zawieranych trójstronnych umów szkoleniowych z pracodawcami i instytucją szkolącą, wpływających pozytywnie na zatrudnialność przeszkolonych bezrobotnych.

28. Należy rozważyć możliwość stosowania metod pracy z bezrobotnymi opartych na jobcoachingu⁴⁰, szczególnie z osobami długotrwale bezrobotnymi, kobietami wracającymi do pracy po dłuższej przerwie spowodowanej pełnieniem innych ról, osobami stojącymi wobec konieczności radykalnej zmiany zawodu oraz z osobami o niskich kwalifikacjach zawodowych. Jobcoaching polega „na wydobywaniu mocnych stron ludzi, pomaganiu im w osiągnięciu celu, a także ułatwieniu im bardziej efektywnego funkcjonowania w zespole. Jobcoaching koncentruje się na rozwiązywaniu (a nie poszukiwaniu przyczyn problemów), promując rozwój nowych strategii myślenia i działania” [R. Dilts]⁴¹. Na potrzeby pracy z osobami bezrobotnymi poszukującymi przez długi czas zatrudnienia proponujemy schemat postępowania oparty na tej metodzie. Analizując aktualnie funkcjonujące rozwiązania można stwierdzić, że niejednokrotnie pracownik PUP pełni rolę nie doradcy, ale nieznoszącego sprzeciwu przełożonego, który udziela rad, narzucając pewne rozwiązania, które mogą być niezgodne z możliwościami i preferencjami bezrobotnego i bezrobotny nie ma śmiałości odmówić.

29. Procedura selekcyjna powinna obejmować badanie umiejętności, kwalifikacji, motywacji, predyspozycji zawodowych i zdolności, stanu zdrowia i sytuacji rodzinnej. Warto podkreślić, że podstawowym celem procedur selekcyjnych jest prawidłowe dobranie szkolenia pod kątem potrzeb, możliwości i zainteresowań bezrobotnego.

⁴⁰ Termin „coaching” nie ma polskiego odpowiednika i w praktyce często stosuje się termin angielskojęzyczny. Coaching można tłumaczyć jako „twórcze doradztwo”.

⁴¹ <http://www.praca.egospodarka.pl/22201,Co-to-jest-coaching,1,47,1.html>.

30. Za celowe uważa się prowadzenie rozmów z potencjalnymi uczestnikami jednego szkolenia w oparciu o ten sam scenariusz, co pozwoli na uniknięcie oskarżeń o stronniczość czy faworyzowanie kandydatów przez pracowników PUP. Pytania zadawane osobom bezrobotnym powinny się odnosić do faktów z ich życia, a nie do hipotetycznych sytuacji (a więc „w którym z zakładów pracy będzie Pan szukał zatrudnienia po ukończeniu kursu/szkolenia?”, lub „W podjęciu jakiego rodzaju działalności będą potrzebne umiejętności, które nabeździe Pan na kursie, o który się Pan ubiega?” zamiast „po co Panu ten kurs?”). Ponadto w rozmowach kwalifikacyjnych sprawdza się zasada: im więcej konkretów w pytaniach, tym bardziej wiarygodne informacje, które uzyskamy tą drogą. Pracownicy PUP, którzy korzystają z rozmowy kwalifikacyjnej przy selekcji kandydatów, powinni mieć możliwość odbycia szkolenia w tym zakresie.

31. Obok postulowanego wyżej wprowadzenia metod selekcji uczestników na szkolenia, które w założeniu ma umożliwić prawidłowy dobór poziomu i zakresu szkolenia warto by wprowadzić w polskim systemie podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych pewne elementy funkcjonujące w innych krajach, a mianowicie rozwiązanie polegające na szkoleniu w pełnym wymiarze godzin w pierwszych miesiącach zarejestrowania się jako bezrobotny.

32. W urzędach pracy powinny powstać wyspecjalizowane komórki zajmujące się obsługą różnych grup bezrobotnych (biorąc pod uwagę umiejętności, wykształcenie, okres trwania bezrobocia, wiek), szczególnie skoncentrowane na obsłudze osób długotrwale bezrobotnych i niskokwalifikowanych. Pracownicy takich komórek opracowywaliby programy umożliwiające wyjście z bezrobocia dla danych grup. Istnieje potrzeba opracowania odrębnych programów dla osób niskokwalifikowanych, dla osób w wieku przedemerytalnym, osób, które do tej pory pracowały w rolnictwie, czy też osób, które przez dłuższy czas były bierne zawodowo, a obecnie wykazały chęć podjęcia pracy.

33. W przypadku pracy z osobami, które dopiero rejestrują się jako bezrobotne, zasadne jest podejmowanie działań w czasie, kiedy osoba bezrobotna jest na tyle krótko bez pracy, że utrzymuje swoje pozytywne nastawienie do poszukiwania pracy, posiada w miarę aktualną wiedzę i umiejętności oraz podtrzymuje wiedzę i nawyki przydatne w pracy zawodowej. Konieczne wydaje się w tym przypadku zastosowanie w urzędzie pracy indywidualnej ścieżki dla każdego bezrobotnego. Powinna rozpoczynać się od intensywnego poszukiwania pracy z pomocą wykwalifikowanego doradcy i szkoleń z zakresu doskonalenia umiejętności szukania pracy i autoprezentacji podczas rozmów kwalifikacyjnych, a w przypadku niepowodzenia, skorzystania z jednego lub więcej aktywnych instrumentów rynku pracy np. szkoleń.

34. W ofercie urzędów pracy powinno się znaleźć więcej szkoleń dłuższych niż 3 miesiące umożliwiających zdobycie szerszego zakresu wiedzy. Szkolenia takie powinny być adresowane głównie do osób o niskich kwalifikacjach zawodowych.

35. Ważne jest dostosowanie wysokości stypendium do takiego poziomu, który zachęcałby bezrobotnych do udziału w szkoleniach, ale jednocześnie nie może ono być zbyt wysokie, bo mogłoby to powodować, że bezrobotni uczestniczyliby w szkoleniach, tylko po to, aby uzyskać dodatek (stypendium), a nie podnieść kwalifikacje i znaleźć zatrudnienie.

36. Powyższe stanowi kolejną przesłankę do wprowadzenia systemu ocen szkolenia. Wyniki takiej oceny (wyrażone punktowo) byłyby możliwie zobiektywizowanym kryterium, które można by wykorzystać przy wyborze oferty podmiotu realizującego szkolenie. Ponadto, jeśli ustawa w obecnym kształcie posługuje się jako kryterium wyboru oferenta realizującego usługę rynku pracy oceną realizacji szkolenia, warto by rozważyć możliwości wprowadzenia dodatkowego kryterium (lub zastąpienia obecnego), a mianowicie wskaźnika oceny efektywności przeprowadzonych szkoleń. Rozwiązanie takie wymaga oczywiście wprowadzenia rozsądnego i wystandaryzowanego systemu oceny tejsze efektywności.

37. Konieczne jest dokonywanie tego typu analiz co najmniej raz na trzy–cztery lata i na podstawie ich wyników określanie efektywności szkoleń w zależności od cech społeczno-demograficznych grup, do których są kierowane.

Rekomendacje dotyczące organizacji staży i przygotowania zawodowego

1. Urzędy pracy powinny usprawnić procedury selekcyjne wobec osób kierowanych na staż/przygotowanie (analogicznie jak w przypadku szkoleń), by zmniejszyć liczbę osób wykonujących pracę niezgodną ze swoimi kwalifikacjami.
2. Urzędy pracy powinny w pierwszej kolejności kierować bezrobotnych do firm w sektorze prywatnym, gdzie mogą łatwiej znaleźć pracę. Szczególną uwagą powinny być natomiast objęte staże i przygotowania zawodowe w sektorze publicznym.
3. By obniżyć ryzyko nadużyć ze strony zakładu pracy należy zmienić system kontroli firm realizujących staż i przygotowanie zawodowe. Niezbędne jest stworzenie bazy danych pozwalających na kumulowanie informacji o danej firmie oraz ich wymianę z innymi urzędami pracy.
4. Należy rozważyć możliwość podniesienia stypendium wypłacanego osobie bezrobotnej. W przypadku braku funduszy rozwiązaniem jest skrócenie tam, gdzie to możliwe, stażu i przygotowania zawodowego do okresu trzech miesięcy, ewentualnie fakultatywne zwiększenie stypendium jedynie wybranym bezrobotnym, jako nagrodę za szczególnie aktywną postawę.
5. MPiPS powinno w dłuższej perspektywie rozważyć uproszczenie procedur związanych z przyjęciem na staż/przygotowanie zawodowe. Od zaraz należy przygotować (także w formie elektronicznej i bez kolorów, by urzędy mogły drukować go we własnym zakresie) napisany w przystępnej formie poradnik dla firm opisujący możliwości współpracy z urzędami pracy oraz opisujący krok po kroku niezbędne procedury formalne. Urzędy pracy po dodaniu kartki z danymi kontaktowymi powinny rozpropagować go na własnym terenie.
6. Badania indywidualnych ścieżek kariery osób korzystających z usług i instrumentów rynku pracy powinny pokazać zarówno konkretne firmy, które mają największe sukcesy w aktywizacji osób bezrobotnych, jak i sprawdzające się na lokalnym rynku pracy schematy postępowania zwiększające efektywność działania.
7. Urzędy pracy powinny regularnie monitorować lokalny rynek pracy, by dostosować ofertę do lokalnego zapotrzebowania, jak i kontrolować czy wszystkie firmy zgłaszają wolne miejsca pracy do urzędu.
8. Urzędy pracy powinny wprowadzić metody oceny efektywności staży i przygotowania zawodowego pozwalające ocenić ich rzeczywisty wpływ na zatrudnienie. Jedną z metod jest porównanie losów osób korzystających ze stażu czy przygotowania z tymi, które tego nie zrobiły. Innym badanie lokalnych pracodawców i zapytanie, czemu zatrudnili akurat te, a nie inne osoby w swojej firmie.

Działania podejmowane po zakończeniu projektu

Wyżej wymienione eksperckie rekomendacje były przedmiotem analiz w Departamencie Rynku Pracy i w części zostały wykorzystane przy konstruowaniu nowych regulacji prawnych dot. usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych i poszukujących pracy.

W szczególności w projektowanych rozwiązaniach ustawowych i podejmowanych działaniach pozalegisłacyjnych uwzględnione zostały eksperckie rekomendacje dotyczące takich kwestii, jak:

- poprawa funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i doprowadzenie do zmiany ich społecznego wizerunku m.in. poprzez rozwijanie systemu szkoleń dla kadr urzędów pracy zatrudnionych na stanowiskach kluczowych,
- rozwijanie współpracy między wojewódzkimi i powiatowymi urzędami pracy,
- racjonalizacja współpracy z pracodawcami,
- racjonalizacja współpracy z ośrodkami pomocy społecznej w zakresie aktywizacji zawodowej osób zagrożonych marginalizacją,
- otwarcie urzędów pracy na szersze grupy klientów poszukujących pracy,
- dotarcie z informacją o usługach rynku pracy do poziomu mieszkańców gmin,
- zwiększenie dostępu do podstawowych usług rynku pracy,
- indywidualizacja podejścia do aktywizacji bezrobotnych (upowszechnienie Indywidualnych Planów Działania),
- rozszerzenie grup korzystających z pomocy, w szczególności o pracowników w wieku 45+ i uczestników Centrów Integracji Społecznej,
- zwiększenie zachęt finansowych dla bezrobotnych do podejmowania szkoleń (zwiększenie stypendium dla stażystów postulowane przez ekspertów nastąpiło w trakcie realizacji projektu),
- zwiększenie zachęt finansowych dla pracodawców do organizowania szkoleń dla pracowników, w szczególności w wieku 45+,
- złagodzenie warunków skierowania na szkolenie w trybie indywidualnym,
- wzbogacenie instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych (proponuje się wprowadzenie nowego instrumentu pn. przygotowanie zawodowe, będącego formą nauki poprzez pracę w oparciu o program przygotowany przez instytucję szkoleniową we współpracy z pracodawcą, zakończoną egzaminem przed komisją i uzyskaniem świadectwa (dyplomu) lub zaświadczenia.

Część rekomendacji może również stanowić inspirację dla dyrektorów powiatowych urzędów pracy do usprawnienia działalności tych urzędów w zakresie świadczenia usług szkoleniowych.

ANALIZA EFEKTYWNOŚCI FUNDUSZU SZKOLENIOWEGO – INSTRUMENTU USTAWOWEGO WSPIERAJĄCEGO KSZTAŁCENIE USTAWICZNE

Pod koniec 2005 roku Departament Rynku Pracy zainicjował podjęcie projektu badawczego „Analiza efektywności funduszu szkoleniowego – instrumentu ustawowego wspierającego kształcenie ustawiczne”. Projekt był finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego – w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, Priorytet 1 „Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej”, Działanie 1.1. „Rozwój i modernizacja instytucji i instrumentów rynku pracy”.

Przeprowadzenie analizy wykorzystania funduszu szkoleniowego zostało powierzone Instytutowi Pracy i Spraw Socjalnych, który rozpoczął prace badawcze w marcu i zakończył je w listopadzie 2006 r.

Przedstawione poniżej omówienie przygotowano w oparciu o *Raport z badań* opracowany przez zespół w składzie: Elżbieta Kryńska (kierownik projektu), Iwona Kukulak-Dolata, Halina Sobocka-Szczapa, Iwona Poliwczak oraz sporządzoną przez autorów Raportu *Informację syntetyczną o przeprowadzonych badaniach i ich wynikach*.

Cel realizacji projektu

Celem projektu była diagnoza praktycznej użyteczności funduszu szkoleniowego, jednego z instrumentów rozwoju zasobów ludzkich zapisanych w *ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Intencją ustawodawcy wprowadzającego ten przepis było wsparcie pracodawców podejmujących działania na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników i utrzymanie przez to zatrudnienia. Po ponad rocznym okresie obowiązywania tego przepisu nie było wystarczających informacji o zakresie jego stosowania. Informacja o rezultatach funkcjonowania funduszu szkoleniowego nie jest objęta badaniami prowadzonymi w ramach statystyki publicznej. Stąd pojawiła się konieczność podjęcia odrębnych, ukierunkowanych badań opartych o bezpośrednie zbieranie danych na ten temat od pracodawców i urzędów pracy.

Projekt zmierzał do udzielenia odpowiedzi na pytania o wykorzystywanie funduszu szkoleniowego w polityce kadrowej i w kontekście współpracy pracodawców z publicznymi służbami zatrudnienia. Czy pracodawcy planują środki na szkolenia i tworzą fundusze szkoleniowe? Czy korzystają z funduszu szkoleniowego przy finansowaniu kształcenia ustawicznego pracowników? Jakie koszty pokrywane są z tego funduszu, w szczególności czy finansowane są ponad 3-tygodniowe urlopy szkoleniowe? Czy pracodawcy uzyskują wsparcie ze strony urzędów pracy w zakresie szkolenia specjalistycznego pracowników zagrożonych zwolnieniem? Czy przyznają świadczenia szkoleniowe? Co warunkuje stosowanie tych instrumentów? Jakie są bariery i warunki sprzyjające tworzeniu i wykorzystywaniu funduszu szkoleniowego?

Ministerstwo Pracy Polityki Społecznej jest zainteresowane praktyczną realizacją zapisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* w części dotyczącej instrumentów

rozwoju zasobów ludzkich. Jest to ważne zagadnienie zważywszy na znaczenie kwalifikacji w pozyskiwaniu i utrzymywaniu zatrudnienia. Dane na temat stosowania funduszu szkoleniowego uzyskano po przeprowadzeniu odpowiednich badań u pracodawców i w urzędach pracy, a także po zasięgnięciu opinii partnerów społecznych. Wyniki badań stać się miały przesłanką wprowadzenia zmian w ustawie i ukierunkować doskonalenie systemu zachęt dla podejmowania działalności szkoleniowej na rzecz pracowników.

W Polsce brak jest skutecznych instrumentów motywowania pracodawców do inwestowania w szkolenia pracowników (o czym świadczy bardzo niski udział pracowników w kształceniu ustawicznym). Projekt pozwolił ocenić czy wprowadzony w 2004 r. nowy instrument zwiększył popyt na oferowane na rynku szkolenia i wpłynął na racjonalizację elementów polityki kadrowej związanych z kształceniem ustawicznym w przedsiębiorstwie. W szczególności pozwolić miał na ocenę wykorzystania środków Funduszu Pracy w tym zakresie.

Według zapisu ustawowego, zadaniem ministra właściwego do spraw pracy jest m.in. określanie instrumentów stymulujących rozwój kształcenia ustawicznego, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w odniesieniu do bezrobotnych, poszukujących pracy, pracowników i pracodawców. Określanie takich instrumentów opierać się musi na monitorowaniu i ocenie istniejących w tej mierze rozwiązań. W oparciu o taką diagnozę i ocenę będą one doskonalone i rozwijane.

Zakres zadań zrealizowanych w ramach projektu

Zakres tematyczny i problemy badawcze

Badanie wykorzystania funduszu szkoleniowego obejmowało następujące zagadnienia:

- analizę i ocenę zakresu tworzenia zakładowego funduszu szkoleniowego w polskich przedsiębiorstwach;
- analizę i ocenę skali i kierunków wykorzystania zakładowego funduszu szkoleniowego w polskich przedsiębiorstwach;
- identyfikację podstawowych czynników determinujących tworzenie i wykorzystanie funduszu szkoleniowego w polskich przedsiębiorstwach (stymulanty i destymulanty);
- rozpoznanie sposobów tworzenia funduszu szkoleniowego w polskich przedsiębiorstwach;
- identyfikację beneficjentów funduszu szkoleniowego w polskich przedsiębiorstwach;
- ocenę skuteczności wykorzystania funduszu szkoleniowego, jako instrumentu wspomagającego działania dostosowawcze popytu na pracę i podaży pracy w polskich przedsiębiorstwach;
- identyfikację kierunków współpracy z partnerami społecznymi oraz publicznymi służbami zatrudnienia w zakresie wykorzystania funduszu szkoleniowego jako instrumentu wspierającego kształcenie ustawiczne (chodzi w szczególności o to czy pracodawcy, którzy utworzyli fundusz szkoleniowy, współpracują z powiatowymi urzędami pracy w zakresie uzyskiwania refundacji kosztów ponoszonych z tytułu szkolenia pracowników znajdujących się na urloпах szkoleniowych i z tytułu szkolenia specjalistycznego pracowników zagrożonych zwolnieniem);
- identyfikację barier utrudniających skuteczne stosowanie funduszu szkoleniowego jako instrumentu wspierającego kształcenie ustawiczne;

- rozpoznanie i opis szczególnych przykładów wykorzystania funduszu szkoleniowego w polskich przedsiębiorstwach, zasługujących na upowszechnienie (tzw. „dobrych praktyk”).

Zakładano, że wyniki badań pozwolą na osiągnięcie następujących efektów :

- ustalenie oczekiwań pracodawców w zakresie ewentualnych zmian założeń, na których opiera się funkcjonowanie zakładowego funduszu szkoleniowego, celem dostosowania ich do aktualnych potrzeb pracodawców;
- sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących poprawy efektywności zakładowego funduszu szkoleniowego jako instrumentu wspierającego kształcenie ustawiczne;
- stworzenie podmiotom polityki na rynku pracy merytorycznych podstaw do ewentualnej modyfikacji konstrukcji sposobów tworzenia i wykorzystania funduszu szkoleniowego jako instrumentu wspierającego kształcenie ustawiczne;
- upowszechnienie wiedzy o korzyściach stosowania funduszu szkoleniowego w przedsiębiorstwach, jako instrumentu poprawy możliwości dostosowawczych pracodawców i pracowników do zmieniających się warunków na rynku pracy.

Metodologia i przebieg badań

W ramach projektu SPO RZL opracowano koncepcję badań, metodologię i narzędzia oraz przeprowadzono ich pilotaż. Ostatecznie w badaniach właściwych w analizie wykorzystano:

- dane wtórne pochodzące ze źródeł zastanych, tj.: dokumentów i literatury przedmiotu,
- dane pierwotne pochodzących z badań empirycznych.

Badania przeprowadzono w sierpniu i wrześniu 2006 roku.

Do źródeł zastanych zaliczono informacje dotyczące szkoleń jako instrumentu rozwoju zasobów ludzkich zawarte w literaturze przedmiotu oraz dokumentach prawnych.

Badania empiryczne miały charakter ilościowy i jakościowy, a przeprowadzono je przy pomocy trzech podstawowych technik:

- 1) wywiadów kwestionariuszowych,
- 2) wywiadów swobodnych oraz
- 3) zogniskowanego wywiadu grupowego (tzw. focusa).

Wywiady kwestionariuszowe przeprowadzono wśród 380 pracodawców w dobranych losowo podmiotach gospodarczych (zatrudniających co najmniej 1 pracownika). Losowanie pracodawców zlecone zostało Głównemu Urzędowi Statystycznemu, dysponującemu bazą danych podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON. Przyjęto, iż struktura podmiotów w próbie badawczej odzwierciedlać będzie strukturę zbiorowości generalnej z uwzględnieniem wielkości badanych podmiotów, sektora własnościowego i położenia geograficznego.

Kwestionariusz wywiadu zawierał 109 pytań, a jego konstrukcja umożliwiła podział respondentów na subpopulacje: pracodawców posiadających fundusz szkoleniowy oraz pracodawców, którzy takiego funduszu w momencie badania nie posiadali.

Wywiady swobodne przeprowadzono z 10 pracodawcami, którzy utworzyli zakładowy fundusz szkoleniowy. Ich identyfikacja i dobór nastąpiła po zakończeniu badań ilościowo-

wych (opartych o wywiad kwestionariuszowy). Podstawowym celem tych wywiadów było poznanie doświadczeń z zakresu tworzenia i funkcjonowania zakładowego funduszu szkoleniowego w praktyce. Wywiady swobodne przeprowadzono również z 7 przedstawicielami powiatowych urzędów pracy, którzy mieli wiedzę na temat wykorzystania środków Funduszu Pracy przez pracodawców dysponujących zakładowymi funduszami szkoleniowymi.

Zogniskowany wywiad grupowy przeprowadzono z przedstawicielami organizacji zrzeszających pracodawców i central związków zawodowych, którzy uznani zostali za ekspertów w kwestii tworzenia i wykorzystania zakładowego funduszu szkoleniowego.

Zakładano, że efektem przeprowadzonych badań będzie sformułowanie propozycji rozwiązań zapewniających większą funkcjonalność funduszu szkoleniowego, jako instrumentu rozwoju zasobów ludzkich.

Wnioski i rekomendacje

Uzyskane rezultaty

Większość (55,8%) polskich pracodawców nie zna zasad tworzenia i korzystania z Zakładowego Funduszu Szkoleniowego. Tylko 22,1% respondentów deklaruowało znajomość przepisów regulujących funkcjonowanie ZFS, a kolejnych 22,1% „coś na jego temat słyszało”. Znajomość ta jest pozytywnie skorelowana z wielkością podmiotu – im większy podmiot, tym lepsza znajomość zasad funkcjonowania ZFS.

Większość z pracodawców znających ZFS uznała, iż nie ma trudności w zakresie jego tworzenia, lub – jeśli są, to niewielkie i łatwo się z nimi uporać. Na trwałe charakter trudności przy tworzeniu ZFS wskazywały znacznie częściej firmy małe niż duże. Do najpoważniejszych trudności pracodawcy zaliczyli: brak wystarczającej ilości środków na jego utworzenie (szczególnie często na tę trudność wskazywały mikropodmioty); niejasne przepisy prawne i procedury dotyczące tworzenia; trudności w określaniu/przewidywaniu potrzeb szkoleniowych, brak odpowiedniego doświadczenia w tym zakresie oraz brak w firmie jednostki organizacyjnej, która byłaby odpowiedzialna za tworzenie i funkcjonowanie ZFS (to również bólączka szczególnie małych firm).

Pracodawcy rzadziej dostrzegali trudności w wykorzystaniu ZFS niż w procesie jego tworzenia. Częściej dostrzegane były one przez pracodawców z małych podmiotów, a szczególnie często z mikropodmiotów. W znacznie mniejszym zakresie artykułowali je pracodawcy w podmiotach dużych i średnich. Podstawowe trudności to: niemożność pogodzenia pracy ze szkoleniem; kłopoty z trafnym zaplanowaniem szkoleń; brak na rynku ofert edukacyjnych odpowiadających potrzebom firmy oraz brak możliwości skłonienia pracowników do dalszej edukacji. Pracodawcy obawiają się, że oddelegowanie pracownika na szkolenie może zakłócić sprawne funkcjonowanie firmy i wymuszać będzie od firmy świadczenia na rzecz osoby kształcącej się. Obawy ich dotyczą także trafności wyboru szkoleń, w których uczestniczyć będą pracownicy czy wyboru instytucji edukacyjnej.

Wśród ogółu badanych pracodawców 12,9% zadeklarowało posiadanie jakiegokolwiek funduszu szkoleniowego, a 4,2% ogółu badanych posiadało Zakładowy Fundusz Szkoleniowy, 85% nie posiadało żadnego funduszu szkoleniowego⁴². Oznacza to, że populacja pracodawców tworzących i wykorzystujących fundusze szkoleniowe jest niewielka.

⁴² 2,1% respondentów nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie.

Zakładowe fundusze szkoleniowe występują głównie w instytucjach publicznych (szczególnie często w zakładach opieki zdrowotnej). Stosunkowo często występują w podmiotach dużych, rzadziej w średnich, najrzadziej zaś w małych, wręcz sporadycznie w mikropodmiotach.

Zakładowy fundusz szkoleniowy posiadały przede wszystkim podmioty prowadzące działalność z zakresu przetwórstwa przemysłowego, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, administracji publicznej i obrony narodowej oraz edukacji. W ogóle natomiast nie były w tej grupie reprezentowane zakłady pracy z następujących sekcji gospodarki narodowej: rolnictwa i leśnictwa, budownictwa, pośrednictwa finansowego oraz działalności usługowej komunalnej, społecznej i indywidualnej. Więcej było wśród podmiotów dysponujących funduszami szkoleniowymi tych, które zostały utworzone do końca 1989 r. Wcałe natomiast nie deklarowały tworzenia i wykorzystywania w zarządzaniu zasobami ludzkimi zakładowego funduszu szkoleniowego te przedsiębiorstwa, które powstały po 2004 r. Czynnikiem wpływającym na skłonność pracodawców do działań na rzecz podwyższania kwalifikacji pracowników jest zatem czas. Im „starsze” są zakłady pracy, tym większego znaczenia dla prawidłowego ich funkcjonowania nabiera, odpowiednia do ich potrzeb i realizowanych zadań, struktura kwalifikacyjna zatrudnionych.

Większość spośród podmiotów dysponujących zakładowym funduszem szkoleniowym, utworzyła go przed wprowadzeniem w życie przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, tj. przed 1 czerwca 2004 r. Oznacza to, że przepisy ustawy usankcjonowały jedynie występujące status quo w tej dziedzinie, nie przyczyniając się jednak do znaczącego zwiększenia zainteresowania stosowaniem tego instrumentu w polityce kadrowej przedsiębiorstw.

Głównym powodem utworzenia ZFS wskazywanym przez pracodawców były potrzeby szkoleniowe pracowników. Podkreślić trzeba, iż fundusz ten tworzony jest głównie w tych podmiotach gospodarczych, gdzie występuje wysoki poziom aktywności edukacyjnej pracowników, wymuszany często przez wymagania ścieżki kariery zawodowej (instytucje publiczne). Wynika z tego, iż tworzenie i wykorzystywanie ZFS jest stymulowane przez oczekiwania pracowników.

Przepisy dotyczące tworzenia, funkcjonowania i likwidacji funduszu szkoleniowego znajdują się najczęściej w opracowanym przez pracodawców regulaminie tego funduszu. Znacznie rzadziej działa on w oparciu o układ zbiorowy pracy.

W większości badanych podmiotów zakładowy fundusz szkoleniowy został utworzony indywidualnie, a tylko pojedynczy respondenci wskazywali na utworzenie go z innymi podmiotami. Zakładowy fundusz szkoleniowy powstawał z reguły z inicjatywy samych pracodawców, znikomy udział w decyzji o jego utworzeniu miały związki zawodowe.

Wielkość środków, które przeznaczane są na ten fundusz zależy od poziomu zatrudnienia i wynagrodzeń w danej firmie, jako że stanowią one odpowiedni odsetek od funduszu płac (nie mniej niż 0,25%). Sytuacja ta wpływa również na to, że najczęściej zakładowy fundusz szkoleniowy tworzony jest w podmiotach dużych, charakteryzujących się jednocześnie dość wysokim średnim przeciętnym wynagrodzeniem brutto zatrudnionych, kształtującym się w przedziale od 900 zł do 2600 zł i powyżej (dane z połowy 2006 roku).

Nakłady przeznaczone na realizację szkoleń były w analizowanych podmiotach bardzo zróżnicowane i zależały głównie od liczby pracowników. Zauważono przy tym, że w większości podmiotów gospodarczych (zwłaszcza o dobrej kondycji ekonomicznej) środki funduszu szkoleniowego w całości pokryły koszty szkoleń. Dowodzi to wysokiej efektywności wykorzystania środków funduszy szkoleniowych (tam gdzie one są) i celowości stosowania ich dla przekształceń struktury kwalifikacyjnej zatrudnionych.

Najczęściej współfinansowanie kształcenia ustawicznego realizowane jest ze środków własnych podmiotów gospodarczych. Powodem tego był przede wszystkim (wskazywany przez pracodawców) brak znajomości innych źródeł finansowania. Istnieje również współfinansowanie procesów kształcenia przez pracowników, co może być związane z przetrzucaniem przez pracodawców części kosztów na osobę wyrażającą chęć do podnoszenia lub zmiany swoich kwalifikacji.

Z dotacji ze środków samorządów lokalnych i resortowych dofinansowywane były głównie działania edukacyjne w instytucjach publicznych. Przyczyny ogólnie niskiego wykorzystania dotacji wynikają z braku wiedzy pracodawców o takich możliwościach finansowania szkoleń i ze zbyt pracochłonnych, zbiurokratyzowanych procedur dotyczących ich pozyskiwania. Ponadto korzystanie z pomocy publicznej wiąże się z reguły z kontrolami, których podmioty gospodarcze wolałyby unikać.

Jak wynika z przeprowadzonego badania, pracodawcy mieli niewielką znajomość korzystania ze środków UE, jako sposobu na dofinansowanie działalności szkoleniowej. Wskazywali najczęściej na fundusz PHARE, co może świadczyć o znacznie większym stopniu poinformowania pracodawców o funduszach przedakcesyjnych, aniżeli o działających po wejściu Polski do Unii Europejskiej funduszach strukturalnych i programach operacyjnych nimi dysponujących. Należy przy tym podkreślić, że jako podstawowa bariera aktywności szkoleniowej wskazywany był przez pracodawców niedostatek środków finansowych. Jako ograniczenie tego typu działań było ono wymieniane przede wszystkim w mikropodmiotach. Im podmiot większy – tym rzadziej powód taki występuje.

Generalnie pracodawcy źle oceniali pomoc publiczną wykorzystywaną w procesach kształcenia ustawicznego pracodawców i pracowników. Oczekują przede wszystkim zmian rozwiązań prawnych (przy czym nie wskazywali dokładnie, jakich), zmian przepisów, zwiększenia subwencji z krajowych środków publicznych oraz powiększenia dofinansowania z funduszy strukturalnych UE.

Badania wskazały wyraźnie, iż poziom wiedzy pracodawców na temat możliwości finansowania kształcenia ustawicznego pracowników jest niski. Pracodawcy nie wiedzą, gdzie takiej informacji poszukiwać, co jest symptomatyczne zwłaszcza dla małych podmiotów, w strukturach których nie ma do tego celu powołanych specjalistycznych jednostek organizacyjnych zajmujących się diagnozowaniem potrzeb szkoleniowych i wyznaczaniem kierunków dalszej edukacji pracowników. Należy zaznaczyć, że do tego celu potrzebna jest wiedza nie tylko z zakresu zarządzania zasobami pracy, ale wiedza z zakresu makroekonomii i mikroekonomii, na podstawie której można byłoby zidentyfikować uwarunkowania, w jakich firmy będą funkcjonować w przyszłości. Jeśli natomiast podmioty są świadome możliwości dofinansowania kształcenia pracowników, to – zdaniem respondentów – przepisy warunkujące ich uruchomienie są mało przejrzyste i zwiększają biurokrację, przed którą przedsiębiorcy uciekają.

W wyniku stosowania zakładowego funduszu szkoleń w podmiotach, które go posiadały, przeszkolona została już dość znaczna liczba pracowników. Również plany, które deklarowali pracodawcy na przyszłość, nie ograniczały tej populacji w sposób znaczący. Świadczy to o korzystnym postrzeganiu roli tego instrumentu w procesach dostosowujących kwalifikacje i umiejętności zatrudnionych do zmieniających się potrzeb firm.

Szkolenie pracowników dotyczyło różnych grup pracowniczych. Podstawą doboru pracowników na szkolenia było głównie „skierowanie bezpośredniego przełożonego” lub „na zasadzie potrzeb i zajmowanego stanowiska oraz posiadanej przez pracownika wiedzy”. Przede wszystkim byli to jednak właściciele (kierownicy) firm, pracownicy produkcyjni oraz pracownicy administracyjni. W tej dziedzinie występują jednak różnice w udziale grup kierow-

nych na szkolenia, w wydzielonych subpopulacjach respondentów. O ile pracodawcy, którzy utworzyli zakładowy fundusz szkoleniowy na zasadach, wynikających z *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, najczęściej kierowali do procesu kształcenia ustawicznego kadre kierowniczą, o tyle ci, którzy utworzyli i korzystali ze środków tego funduszu wcześniej – pracowników produkcyjnych. Może to jednak również być konsekwencją odmiennej wielkości podmiotów i charakteru ich działalności.

Pracodawcy w działalności związanej z wykorzystywaniem zakładowego funduszu szkoleniowego preferują kursy, jako podstawową formę dostosowywania kwalifikacji pracowników do wymagań stanowisk pracy. Rzadziej kierują pracowników na seminaria (głównie kadre kierowniczą), studia podyplomowe oraz studia wyższe (głównie nauczycieli).

Większość respondentów prowadziła monitoring efektów procesów kształcenia pracowników. Najczęściej efekty te dotyczyły indywidualnych korzyści dla pracowników (zwiększenia wynagrodzenia, awansu zawodowego, utrzymania dotychczasowego stanowiska pracy), nie miały zaś charakteru strategicznego, dotyczącego działalności podmiotu jako całości (poprawa wydajności pracy, poprawa kondycji ekonomicznej, zwiększenie rynków zbytu itp.). Oznacza to, że proces kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców jest zdeterminowany w pierwszym rzędzie korzyściami indywidualnymi, przenoszonymi następnie na zwiększenie efektywności zadań przez nich realizowanych i osiągnięcie tą drogą poprawy funkcjonowania podmiotu.

W wypowiedziach respondentów pojawiały się obawy związane z kształceniem ustawicznym i podnoszeniem kwalifikacji przez pracowników. Po pierwsze – nabywanie nowych umiejętności, mimo niewątpliwych korzyści dla zakładów pracy, niesie bowiem za sobą niebezpieczeństwo „ucieczki” przeszkolonych pracowników do innych instytucji i firm. Po drugie – efekty procesu kształcenia ustawicznego w dużym stopniu są zależne od warunków koniunkturalnych, lokalnego czy regionalnego potencjału gospodarczego, zmian instytucjonalnych czy sytuacji na rynku pracy – czyli czynników całkowicie zewnętrznych („otoczenia”) podmiotu. Czynniki zewnętrzne mogą mieć negatywny wpływ na efekty działalności edukacyjnej, co obciąża jednak tylko dany podmiot. Jest to również jedna ze wskazywanych przyczyn pewnej niechęci do korzystania z pomocy publicznej, obligującej do ścisłego monitorowania efektów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców.

Należy wyraźnie podkreślić, iż pracodawcy, którzy posiadają zakładowe fundusze szkoleniowe, dobrze oceniają zarówno samą ideę ich utworzenia, jak i efekty ich wykorzystania. Dobre doświadczenia pracodawców przyczyniły się do tego, że zdecydowana większość przedstawicieli podmiotów gospodarczych deklaruowała również wykorzystanie jego środków dla prowadzenia w przyszłości działań, związanych z rozwojem zasobów ludzkich. Działania te mają być prowadzone w oparciu o plan szkoleń, który – zdaniem badanych – powinien przyczynić się do kształcenia ustawicznego większej często niż dotychczas liczby pracowników. Nakłady przeznaczone na realizację szkoleń mają być wyższe lub porównywalnie do poprzednio ponoszonych. Świadczy to o rozwijaniu działalności edukacyjnej przez podmioty gospodarcze posiadające zakładowe fundusze szkoleniowe.

Pracodawcy bardzo rzadko korzystali w przeszłości i w ograniczonym zakresie planują korzystać w przyszłości z możliwości współpracy z urzędami pracy w realizowaniu zadań związanych z gospodarowaniem zakładowym funduszem szkoleniowym. Trzeba przy tym zaznaczyć, iż w żadnym z badanych podmiotów nie korzystano z dofinansowania działalności edukacyjnej podejmowanej w ramach zakładowego funduszu szkoleniowego ze środków Funduszu Pracy. Przeszkodą największą była w tym przypadku – wskazywana zwłaszcza podczas wywiadów swobodnych – zmusność i długotrwałość wymaganych ustawowo proce-

dur oraz obawa przed licznymi kontrolami. Jakkolwiek niewielu pracodawców współpracowało w zakresie kształcenia ustawicznego z powiatowymi urzędami pracy, to większość z nich z tego współdziałania była zadowolona. Pracodawcy podkreślali potrzebę dalszego doskonalenia współpracy z Publiczną Służbą Zatrudnienia. Zwracali przede wszystkim uwagę na zbyt wolne tempo realizacji niektórych usług, w tym szkoleniowych przez tę instytucję. Czasami na przeszkolenie bezrobotnego, którego można byłoby zatrudnić w firmie pracodawcy czekają kilka miesięcy.

Większość (85%) pracodawców nie utworzyła żadnego funduszu szkoleniowego w żadnym czasie. Jako główną tego przyczynę wskazywali najczęściej: brak możliwości finansowych („nie mamy na to środków finansowych”), skomplikowanie procedur („za dużo biurokracji”), niedostatek informacji („nie wiemy o takiej możliwości”) oraz zbędność („nie jest nam to potrzebne i tak nie szkolimy pracowników”). Ponad 70% pracodawców nie zamierzało także tworzyć zakładowego funduszu szkoleniowego. Część z nich zmieniłaby tę decyzję pod wpływem takich impulsów, jak: zwiększenie dotacji zewnętrznych, ulgi lub/i zwolnienia podatkowe, odbiurokratyzowanie procedury tworzenia (uproszczenie procedur, większa elastyczność ustaleń prawnych), znacząca refundacja kosztów szkoleń oraz zwiększenie przejrzystości zasad tworzenia i sformułowań dotyczących ewentualnych korzyści dla podmiotu.

Badania dowodzą, że proces szkolenia w firmach nie jest generalnie powiązany ze strategią rozwoju firmy. Opracowanie i realizacja właściwej strategii rozwoju zasobów ludzkich wymaga bowiem opracowania planów szkoleń. Takich działań nie podejmuje 44% pracodawców. Ich potrzeby szkoleniowe zaspokajane są na bieżąco. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, iż brak planów szkoleń może zakłócić sprawne funkcjonowanie firmy a tym samym hamować jej rozwój. Zjawisko to może być spowodowane tym, że zarządzanie kapitałem ludzkim nie ma odpowiedniego odzwierciedlenia w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstw. Jest to szczególnie zauważalne w firmach małych, w których brakuje jednostek organizacyjnych odpowiadających za politykę personalną w tym kształcenia pracowników. W wielu przedsiębiorstwach nie ma zatem działów zajmujących się diagnozowaniem potencjału kwalifikacyjnego i wskazywaniem kierunków jego rozwoju.

Brak strategii edukacyjnej w przedsiębiorstwa wynika również w dużym stopniu z nieświadomości pracodawców co do korzyści, jakie mogą pojawić się z tytułu kształcenia pracowników. Zbyt słabo jest rozpropagowana idea kształcenia ustawicznego – zarówno wśród właścicieli firm i osób nimi zarządzającymi, jak i wśród przedstawicieli podażowej strony rynku pracy (pracujących, bezrobotnych).

Podstawowe wnioski i rekomendacje

Wyniki przeprowadzonych badań pozwoliły na wyciągnięcie wniosków, będących podstawą sformułowania rekomendacji w dwóch obszarach:

- ogólnych warunków podejmowania kształcenia ustawicznego w podmiotach gospodarczych oraz,
- warunków poprawy efektywności zakładowego funduszu szkoleniowego, jako instrumentu wspierającego kształcenie ustawiczne.

Należy wyraźnie zaznaczyć, iż wyodrębnienie tych dwóch obszarów okazało się – w świetle uzyskanych wyników badań – niezbędne ze względu na silny związek zachodzący między nimi. Z przeprowadzonych badań – najogólniej wnioskować można, iż pracodawcy:

- dobrze oceniają wiedzę i umiejętności zawodowe pracowników z punktu widzenia potrzeb zajmowanych przez nich stanowisk pracy,

- dość rzadko podejmują działania na rzecz edukacji ustawicznej w swoich podmiotach,
- nisko oceniają skłonność pracowników do zmiany czy podnoszenia kwalifikacji zawodowych poprzez kształcenie ustawiczne.

W świetle tych wniosków w zakresie ogólnych warunków podejmowania kształcenia ustawicznego w podmiotach gospodarczych należałoby przede wszystkim wskazać na potrzebę zmiany stosunku tak pracodawców, jak i pracowników, do kształcenia ustawicznego. Inaczej mówiąc – chodzi o spotęgowanie, czy w krańcowych przypadkach, wzbudzenie potrzeby kształcenia ustawicznego wśród pracowników i pracodawców, co jest warunkiem koniecznym dla wszelkich działań cząstkowych na rzecz zwiększania – po pierwsze – skłonności do tworzenia zakładowych funduszy szkoleniowych i – po drugie – zakresu ich wykorzystania. Wszystkie działania wskazane w drugim obszarze rekomendacji traktować można jako warunki wystarczające.

Należy zatem rekomendować w pierwszym rzędzie intensywną promocję kształcenia ustawicznego wśród polskich pracowników i pracodawców. Promocji tej towarzyszyć musi oczywiście jego rozwój, obejmujący przede wszystkim tworzenie i rozbudowę instytucji edukacji ustawicznej, oferujących programy i formy nauczania adekwatne do potrzeb i możliwości zasobów pracy. Należy także postulować konstrukcję systemu zachęt do inwestowania w kształcenie ustawiczne, adresowanych do pracowników i pracodawców.

Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie wniosku, iż zakładowy fundusz szkoleniowy – ustawowy instrument wspomagania rozwoju zasobów ludzkich w podmiotach gospodarczych – jest wysoko oceniany przez pracodawców, którzy go utworzyli i wykorzystują. Generalnie pracodawcy nie dostrzegają poważniejszych trudności tak w fazie jego tworzenia, jak i w fazie jego wykorzystania.

Pracodawcy zgłosili jednak szereg uwag, które odnosiły się do niektórych aspektów funkcjonowania edukacji ustawicznej w ogóle, a zakładowych funduszy szkoleniowych w szczególności. Uwagi te oraz spostrzeżenia respondentów, którzy byliby skłonni go utworzyć, stały się podstawą sformułowania rekomendacji w obszarze poprawy efektywności zakładowego funduszu szkoleniowego jako instrumentu wspierającego kształcenie ustawiczne. Generalnie rekomendacje te można podzielić na finansowe, proceduralne i instytucjonalne.

Podstawowe rekomendacje finansowe:

- Po to, aby zwiększyć zainteresowanie podmiotów kształceniem ustawicznym pracodawców i pracowników powinny być podjęte działania zmierzające do zmniejszenia jego kosztów ponoszonych przez pracodawców. Generalnie, aby pracodawcy chętniej tworzyli i wykorzystywali zakładowy fundusz szkoleniowy w polityce kadrowej przedsiębiorstw należy zaproponować rozwiązania prowadzące do zwiększenia dofinansowywania tego rodzaju działalności.
- Kierując się opiniami pracodawców, należy również rekomendować rozwiązania mające na celu powiązanie zakładowego funduszu szkoleniowego z systemem podatkowym poprzez ulgi i/lub zwolnienia podatkowe już w fazie jego tworzenia i – dodatkowo – w fazie jego wykorzystania.

Podstawowe rekomendacje proceduralne:

- Częstotliwość wymieniania trudności organizacyjnych w tworzeniu zakładowego funduszu szkoleniowego oraz brak w istocie wykorzystania środków

z Funduszu Pracy z tytułu jego posiadania każe sądzić, że należy uprościć procedury, związane z tworzeniem zakładowego funduszu szkoleniowego i wykorzystaniem korzyści finansowych z tego tytułu.

- Pracodawcy niechętnie postrzegają i nie chcą być narażeni na ciągłe kontrole odnoszące się do ich działalności. Tymczasem wiadomo, iż redystrybucja środków pomocy publicznej kontroli takich wymaga, stąd rozmijanie się intencji ustawodawcy z oczekiwaniami pracodawców. Należałoby zatem rekomendować poszukiwanie przez instytucje powołane do wykonywania czynności kontrolnych jakiegoś złotego środka, pozwalającego rozstrzygnąć odwieczny dylemat – ufać czy kontrolować.
- Dyskusyjną kwestią jest grupa beneficjentów objętych pomocą publiczną w szkoleniach finansowanych w ramach zakładowego funduszu szkoleniowego. Obecnie są to dwie podstawowe grupy – pracownicy zagrożeni zwolnieniami i bezrobotni. Zaprzecza to idei kształcenia ustawicznego. Kształceniem tym powinni być bowiem objęci wszyscy pracownicy, bez względu na stopień zagrożenia utratą pracy. Należałoby zatem rekomendować rozszerzenie grupy beneficjentów i przeznaczenie dodatkowych środków finansowych oferowanych podmiotom wykorzystującym zakładowy fundusz szkoleniowy.
- Wątpliwości budzi kwestia finansowania szkolenia, odbywającego się na danym stanowisku w zakładzie pracy, pod kierunkiem osoby już zatrudnionej w firmie. Wykorzystywane jest ono często w podmiotach gospodarczych (zwłaszcza małych i średnich), a oceniane jest jako niezwykle efektywne i przy tym (co jest szczególnie ważne w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw) – tanie. Rozwiązania ustawowe nie dają jasnej wykładni, czy kształcenie na miejscu pracy może być finansowane ze środków zakładowego funduszu szkoleniowego i czy istnieje w jego przypadku możliwość uzyskania dodatkowych środków z Funduszu Pracy. Należałoby zatem doprecyzować możliwość uzyskania dodatkowego wsparcia ze środków Funduszu Pracy dla podmiotów wykorzystujących zakładowy fundusz szkoleniowy na kształcenie na stanowisku pracy.
- Dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie obligatoryjności tworzenia przez pracodawców zakładowego funduszu szkoleniowego. Jest to niewątpliwie działanie radykalne, ale jednocześnie najskuteczniejsze. Mogłoby to w sposób istotny rozwiązać problem zwolnień grupowych lub zwolnień pracowników związanych z restrukturyzacją zakładów pracy, a tym samym przyczynić się do poprawy sytuacji na lokalnych rynkach pracy. Rzecz jednak w tym, iż (jak postulowali pracodawcy i należy w pełni się nimi zgodzić) obligatoryjność tworzenia zakładowego funduszu szkoleniowego nie powinna dotyczyć małych i średnich podmiotów. Należałoby w ogóle rozważyć stworzenie odmiennych zasad tworzenia i wykorzystania zakładowego funduszu szkoleniowego dla podmiotów małych i średnich oraz dla podmiotów dużych.

Podstawowe rekomendacje instytucjonalne:

- Należy zwiększyć dostępność i szeroko rozpowszechnić informacje o zasadach tworzenia i wykorzystania zakładowego funduszu szkoleniowego. Akcja promowania założeń funkcjonowania tego funduszu oraz informacja o aktach

prawnych, ułatwiających korzystanie z dodatkowych środków finansowych, powinna być znacznie szersza niż obecnie. Opracowaniem takich informacji powinny zajmować się powiatowe urzędy pracy lub inne jednostki organizacyjne starostwa, najlepiej zorientowanego w specyfice lokalnego rynku pracy i w kierunkach rozwoju powiatu. W przypadku małych firm informacje na temat szkoleń, a zwłaszcza możliwości ich dofinansowania, powinny być w odpowiedni sposób opracowywane i bezpośrednio dostarczane ich właścicielom. Informacja taka powinna być jasna i przejrzysta, żeby pracodawca wiedział, jakie z tego tytułu korzyści może osiągnąć oraz jakie mogą pojawić się zagrożenia dla realizacji takiego przedsięwzięcia.

- Pracodawcy podkreślali (i trzeba się z nimi zgodzić) dużą rolę powiatowych urzędów pracy w koordynowaniu systemu edukacji ustawicznej pracowników. Koordynacja ta dotyczyłaby zarówno form kształcenia jak i możliwości ich finansowania. Jest to bardzo istotne szczególnie dziś, kiedy istnieje możliwość realizacji wielu przedsięwzięć z funduszy strukturalnych, a wkład własny podmiotu pochodziłby z zakładowego funduszu szkoleniowego. Koordynowanie przez powiatowe urzędy pracy działań w zakresie szkoleń mogłoby sprzyjać większemu i lepszemu wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych UE. Respondenci widzą tu możliwość wykorzystania jako wkładu własnego w finansowanie szkoleń środków z zakładowego funduszu szkoleniowego, a pozostała część pochodziłaby z źródeł zewnętrznych, do pozyskania których starostwa wraz z urzędami pracy są najlepiej merytorycznie przygotowane. Publiczne służby zatrudnienia (w tym powiatowe urzędy pracy) jako podmioty wyspecjalizowane w organizowaniu szkoleń dla pracodawców czy osób zagrożonych zwolnieniami już teraz dostrzegają dla siebie pewną rolę w koordynowaniu działań edukacyjnych na danym obszarze. Pełnienie tej roli będzie niewątpliwie sprawniejsze, jeśli zostaną w tym celu utworzone dodatkowe miejsca pracy, a same przepisy prawne będą bardziej przejrzyste i spójne.
- Zachodzi również potrzeba zwiększenia roli powiatowych urzędów pracy w zakresie świadczenia usług doradczych dla pracodawców dotyczących diagnozowania potrzeb szkoleniowych z uwzględnieniem sytuacji na lokalnym rynku pracy i rynku edukacyjnym.
- Potrzebny byłby rozwój instytucji kształcenia ustawicznego (starannie nadzorowany dla zapewnienia właściwego poziomu edukacji). Prowadzić by to mogło do obniżenia kosztów szkoleń.

Podsumowując – działania na rzecz doskonalenia funkcjonowania zakładowego funduszu szkoleniowego warte są podjęcia, gdyż jest to instrument wysoce przydatny.

Działania podejmowane po zakończeniu projektu

Zakres sformułowanych w oparciu o badania wykonane w ramach projektu postulatów i rekomendacji jest bardzo szeroki. Możliwość ich uwzględnienia w pracach legislacyjnych podejmowanych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej musi być i jest wynikiem szeregu kompromisów, wynikających głównie z ograniczoności środków publicznych i zgłaszanych oczekiwań dotyczących priorytetów w polityce rynku pracy.

Część rekomendacji ekspertów – przede wszystkim z kategorii określonej jako „rekomendacje proceduralne” – została uwzględniona w pracach nad nowelizacją *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. W projekcie zmian ustawy zaproponowano znaczne

uproszczenie zasad tworzenia i użytkowania funduszu szkoleniowego. Uznano więc, że fundusz ten nadal pozostaje dobrowolnym dla pracodawcy instrumentem wspierającym kształcenie ustawiczne pracowników, ale nie jest konieczne wiązanie z nim tworzenia planów szkoleniowych ani wydatkowania jego środków w uzgodnieniu z instytucjami reprezentującymi pracowników. Proponuje się zatem zmianę przepisu w takim kierunku, aby pracodawca sam decydował o tym, jakie szkolenia sfinansuje i w tym zakresie porozumiewał się tylko z zainteresowanymi pracownikami.

W projekcie nowelizacji ustawy spożytkowano również inną rekomendację – aby rozszerzyć grono pracowników, których szkolenie może być dofinansowane z Funduszu Pracy. Przyjęto, że warunkiem ubiegania się o pomoc ze środków publicznych (z Funduszu Pracy) nie będzie kierowanie pracowników jedynie na szkolenia specjalistyczne, ani też kierowanie na szkolenia pracowników zagrożonych zwolnieniem z pracy. Tak więc pracodawca, który dysponuje funduszem szkoleniowym, będzie mógł ubiegać się o pomoc publiczną w przypadku inwestowania w szkolenia każdego rodzaju i wobec wszystkich pracowników bez konieczności gwarantowania dla nich zatrudnienia po zakończonym szkoleniu.

Część postulatów z zakresu „rekomendacji instytucjonalnych” Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej stara się realizować na bieżąco. Upowszechniana jest informacja o funduszu szkoleniowym i możliwościach wsparcia szkoleń pracowników środkami Funduszu Pracy: opracowano, wydano i przekazano do powiatowych urzędów pracy ulotkę poświęconą funduszowi szkoleniowemu i wsparciu kształcenia ustawicznego pracowników (umieszczono ją także na stronie internetowej – do wykorzystania po wyczerpaniu nakładu MPiPS). Również na stronie internetowej została umieszczona informacja o wynikach omawianego projektu, ponadto planowane jest wydanie publikacji książkowej poświęconej problematyce wspierania kształcenia ustawicznego pracowników.

Wprowadzenie w życie pozostałych rekomendacji, w tym wszystkich ujętych w kategorii „rekomendacje finansowe”, wymaga dyskusji i uzgodnień różnych stron (ministerstw, samorządów i partnerów społecznych), zatem działania w tym obszarze wymagają dłuższej perspektywy czasowej. Taka perspektywą operują dokumenty programowe rządu. Wyniki prezentowanego projektu i rekomendacje ekspertów zostaną uwzględnione przy projektowaniu zapisów dokumentu Strategia Uczenia się Przez Całe Życie do 2015 roku.

PROGRAMY SZKOLEŃ MODUŁOWYCH DLA KADRY PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA

Wprowadzenie⁴³

Projekt „Programy szkoleń modułowych dla kadr publicznych służb zatrudnienia”, przygotowany przez Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej został zaakceptowany do sfinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich w marcu 2006 roku. Zrealizowany został, zgodnie z przyjętym harmonogramem, w okresie marzec 2006 – kwiecień 2008.

Jednym z zasadniczych warunków realizowania w sposób efektywny przez publiczne służby zatrudnienia zadań ustawowych w zakresie wspierania zatrudnienia i ograniczania bezrobocia są odpowiednio wysokie i ugruntowane kwalifikacje zawodowe pracowników urzędów pracy. Dotąd proces uzyskiwania takich kwalifikacji nie został ściśle zdefiniowany – nie istnieją, poza studiami podyplomowymi dla doradców zawodowych, oficjalne i sprawdzone programy kształcenia dla pracowników urzędów pracy zatrudnionych na różnych stanowiskach. Z myślą o wypełnieniu choćby w części tej luki, podjęto w Departamencie Rynku Pracy inicjatywę opracowania programów szkolenia modułowego wraz z materiałami szkoleniowymi dla tzw. kluczowych stanowisk pracy w urzędach pracy: pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów ds. rozwoju zawodowego, liderów klubów pracy, specjalistów ds. programów. Programy te wzbogacać będą ofertę rynku usług szkoleniowych dla tej grupy adresatów.

Założono ponadto, że programy modułowe opracowane w ramach projektu powinny znaleźć swoje miejsce w systemie doskonalenia zawodowego kadr publicznych służb zatrudnienia. W związku z tym zadania projektu wzbogacono o wątek diagnozy stanu kształcenia ustawicznego pracowników urzędów pracy i wypracowanie propozycji rozwiązań systemowych (wykonane zostały w tym celu odpowiednie badania i opracowana ekspertyza). Łączne wydatki projektu to 2 074 000 zł.

Cel realizacji projektu

Głównym celem projektu była poprawa efektywności usług świadczonych przez służby zatrudnienia poprzez:

- 1) opracowanie wysokiej jakości programów szkolenia modułowego dla kadry urzędów pracy, w oparciu o metodologię Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz

⁴³ W materiale wykorzystano obszernie fragmenty broszury pt. „Opracowanie programów szkoleń modułowych dla kadr publicznych służb zatrudnienia” (autor: Andrzej Brejnak), raportu pt. *Kształcenie ustawiczne kadr publicznych służb zatrudnienia* (autor: Irena Wolińska), raportu pt. *Opracowanie propozycji wdrażających system szkoleń modułowych do praktyki urzędów pracy* (autor: Irena Wolińska).

- 2) przygotowanie propozycji rozwiązań systemowych dotyczących szkolenia tych kadr.

Umowę na wykonanie podstawowych zadań projektu podpisano w styczniu 2007 roku z firmą WYG International Sp. z o.o. (wyłonioną w przetargu nieograniczonym), a dodatkową umowę na wykonanie badań realizacji kształcenia ustawicznego w praktyce urzędów pracy – w czerwcu 2007.

Zakres zadań zrealizowanych w ramach projektu – wnioski i rekomendacje

W ramach projektu zrealizowano 3 bloki działań:

- 1) Opracowano dokumentację dla 20 modułowych programów szkolenia pracowników służb zatrudnienia i zasilono bazę danych MPiPS z modułowymi programami szkoleń.
- 2) Zrealizowano badania poświęcone kształceniu ustawicznemu kadr publicznych służb zatrudnienia.
- 3) Przygotowano ekspertyzę zawierającą propozycje rozwiązań systemowych w zakresie kształcenia ustawicznego kadr publicznych służb zatrudnienia.

Działanie 1. Opracowanie dokumentacji dla 20 modułowych programów szkoleń

Wymierne efekty działania

W ramach projektu opracowano dokumentację dla 20 modułowych programów szkoleń wraz z pakietami materiałów dydaktycznych do realizacji zajęć. Na wszystkie programy składa się łącznie 58 względnie niezależnych bloków tematycznych, tzw. jednostek modułowych, nawiązujących do zadań zawodowych. Oznacza to, że szkolenie realizowane w oparciu o te programy powinno wyposażyć uczestników w wiedzę i umiejętności niezbędne do wykonania 58 wyodrębnionych zadań zawodowych. Programy zawierają materiały dydaktyczne przydatne do realizacji 162 sesji zajęć (określanych mianem jednostek szkoleniowych). Na pakiety dydaktyczne składają się konspekty zajęć, zestawy ćwiczeń, sprawdziany postępów, materiały do rozdania uczestnikom, wykazy literatury, testy egzaminacyjne, poradniki dla trenera i uczestnika szkolenia. Programy są bardzo szczegółowe i przez to obszerne; łącznie ich objętość wynosi ok. 4000 stron (20 segregatorów A-4). Pełna dokumentacja 20 programów szkoleń modułowych dla kadry urzędów pracy została umieszczona w bazie danych administrowanej przez MPiPS www.standardyiskolenia.praca.gov.pl, a od marca 2008 zasoby tej bazy zostały udostępnione użytkownikom Internetu bez konieczności logowania się.

Potrzeby szkoleniowe pracowników publicznych służb zatrudnienia i zakresy pracy jako punkt wyjścia budowy programów modułowych

Przy dość dużym, choć malejącym bezrobociu, bardzo ważne jest efektywne działanie publicznych służb zatrudnienia. Osoba bezrobotna i poszukująca pracy powinna znaleźć w urzędzie pracy pomoc i fachową opiekę. Stawia to przed pracownikami urzędów pracy wysokie wymagania i zmusza ich do ciągłego podnoszenia swoich kwalifikacji. Wychodząc naprzeciw potrzebom przygotowania kadry do realizacji tych zadań, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach projektu „Programy szkoleń modułowych dla kadr publicznych służb zatrudnienia” zamówiło przygotowanie nowoczesnej oferty szkoleń dla pracowników urzędów pracy zatrudnionych na tzw. stanowiskach kluczowych: pośrednik pracy, doradca zawodowy, specjalista ds. rozwoju zawodowego, lider klubu pracy i specjalista ds. programów.

Aby programy szkoleń zawierały treści wynikające z aktualnych potrzeb szkoleniowych pracowników publicznych służb zatrudnienia przyjęto następujące założenia:

- 1) przy opracowaniu programów zastosowana została metodologia MES, nawiązująca do koncepcji Międzynarodowej Organizacji Pracy, która kładzie nacisk na kształtowanie umiejętności potrzebnych do wykonywania wyodrębnionych i dobrze opisanych zadań zawodowych;
- 2) autorami programów byli przede wszystkim czynni pracownicy urzędów pracy, wspierani przez dydaktyków;
- 3) propozycje przedstawione w pierwszej fazie projektowania programów poddane zostały ocenie poprzez badanie ankietowe w 50 urzędach pracy.

Punktem wyjścia dla ustalenia zakresu programów do opracowania była analiza standardów usług rynku pracy, standardów kwalifikacji zawodowych potrzebnych do sprawnej realizacji tych usług, a także programów szkoleń już istniejących. W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej sporządzony został dokument roboczo określony jako „mapa opracowanych i proponowanych szkoleń modułowych dla pracowników urzędów pracy zatrudnionych na stanowiskach kluczowych”. Wyodrębniono w niej programy, nazwane modułami lub zakresami pracy. W trakcie analizy udało się zidentyfikować programy mające na celu kształtowanie umiejętności uniwersalnych, przydatnych w pracy wszystkich pięciu grup zawodowych – adresatów szkoleń. Zostały one jakby wyłączone „przed nawias” i powstały w ten sposób cztery moduły/zakresy pracy wspólne dla wszystkich pięciu grup pracowników kluczowych. Przyjęto założenie, że doskonalący się pracownicy publicznych służb zatrudnienia, a także nowi pracownicy, będą w pierwszej kolejności przeszkoleni w tych czterech zakresach. We wspomnianej „mapie”, poza zakresami wspólnymi, wyodrębniono ponadto: cztery zakresy dla pośrednika pracy, trzy zakresy dla doradcy zawodowego, pięć zakresów dla specjalisty ds. rozwoju zawodowego, trzy zakresy dla lidera klubu pracy oraz jeden zakres dla specjalisty ds. programów (łącznie – 20 zakresów). Wykaz wszystkich zakresów pracy przedstawia poniższa tabela.

Tabela 13. Zakresy pracy, dla których opracowano programy szkoleń modułowych

Zawód	Nazwa zakresu pracy	Numer*
Szkolenia ogólne – wspólne dla wszystkich wskazanych stanowisk pracy	Rola i zadania służb zatrudnienia	241/342-01
	Dane o rynku pracy i ich wykorzystywanie	241/342-02
	Efektywna współpraca z klientem urzędu pracy	241/342-03
	Promocja usług rynku pracy	241/342-04
Pośrednik pracy	Organizacja i zapewnianie jakości usług pośrednictwa pracy	342301-05
	Analiza rynku pracy na potrzeby pośrednictwa pracy	342301-06
	Współpraca pośrednika pracy z bezrobotnymi i pracodawcami	342301-07
	Promocja usług pośrednictwa pracy	342301-08
	Organizacja i zapewnianie jakości usług poradnictwa zawodowego	241303-09

Doradca zawodowy	Poradnictwo indywidualne – stosowanie wybranych metod i narzędzi poradnictwa indywidualnego	241303-10
	Poradnictwo grupowe – stosowanie wybranych metod i narzędzi poradnictwa grupowego	241303-11
Specjalista ds. rozwoju zawodowego	Organizacja i zapewnianie jakości usług w zakresie organizacji szkoleń.	241305-12
	Organizowanie szkoleń dla bezrobotnych i poszukujących pracy.	241305-13
	Współpraca z pracodawcami w zakresie podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych i pracowników.	241305-14
	Stosowanie instrumentów finansowych wspierających podnoszenie kwalifikacji bezrobotnych.	241305-15
	Organizowanie szkoleń dla pracowników urzędów pracy.	241305-16
Lider klubu pracy	Organizacja i zapewnienie jakości usługi w zakresie pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy.	342390-17
	Organizowanie zajęć aktywizacyjnych z zakresu poszukiwania pracy.	342390-18
	Opracowywanie i udostępnianie bezrobotnym informacji przydatnych przy poszukiwaniu pracy.	342390-19
Specjalista ds. programów	Metody i narzędzia zarządzania projektami finansowanymi z Europejskiego Funduszu Społecznego.	241922-20

* Pierwsze sześć cyfr – to numer zawodu według klasyfikacji zawodów i specjalności, po myślniku występuje numer zakresu pracy. W przypadku czterech zakresów wspólnych zastosowano połączenie numerów grup zawodowych **241/342**.

Metodologia opracowania programów opartych na koncepcji modułów umiejętności zawodowych

Przyjęto, że programy dla kształcenia i doskonalenia publicznych służb zatrudnienia będą nawiązywały do koncepcji Międzynarodowej Organizacji Pracy, określanej w skrócie metodologią MES⁴⁴ – modułów umiejętności zawodowych. W tej koncepcji istnieje wyraźne powiązanie między treścią programu nauczania a treścią pracy zawodowej, do której nauka ma przygotować. Praca w danym zawodzie (zakresie pracy) to ciągle wykonywanie różnych zadań zawodowych, łatwych i trudniejszych, wykonywanych samodzielnie lub w zespołach⁴⁵.

W każdym zawodzie można wyodrębnić różne zakresy pracy (moduły), a w wyniku dalszego podziału – zadania zawodowe. Zadanie zawodowe – wycinek pracy o jasno określonym rozpoczęciu i zakończeniu, którego rezultatem jest produkt, usługa lub istotna decyzja⁴⁶, staje się jednostką modułową (JM) programu szkolenia.

⁴⁴ Ang. Modules of Employable Skills.

⁴⁵ Brejnak A.: Tworzenie modułowych programów szkoleń opartych na metodologii MES, MGiP, Warszawa, 2004.

⁴⁶ Por. E. Chrosciel, W. Plumbridge: Podręcznik modułowych szkoleń umiejętności zawodowych. Warszawa–Genewa: MPiPS, MOP, 1994.

Z kolei jednostki modułowe dzielą się na jednostki szkoleniowe (JS), czyli zaplanowane zajęcia dydaktyczne o określonej tematyce.

Projektując program szkolenia według metodologii MES należy przejść przez kolejne, charakterystyczne dla tego podejścia etapy. Każdy etap jest zapisywany w ustalony sposób, na standardowych formularzach. Wypełnione, ponumerowane formularze tworzą tzw. dokumenty programu modułowego. W metodologii MES występuje 10 takich dokumentów.

Pierwszym dokumentem programu modułowego (nr 1) jest opis pracy. Dokument ten opiera się na opisach pracy opracowywanych dla potrzeb klasyfikacji zawodów i specjalności oraz na standardach kwalifikacji dla danego zawodu (dane te dostępne są na portalu publicznych służb zatrudnienia www.psz.praca.gov.pl w zakładce klasyfikacja zawodów). Przy konstruowaniu programów szkoleń dla pracowników urzędów pracy przyjęto ustalenie, że dokument nr 1, niezależnie od modułu/ zakresu, będzie zawsze zawierał syntetyczny opis całego zawodu (precyzyjniej należałoby mówić – opis wszystkich podstawowych prac wykonywanych przez daną grupę zawodową pracowników kluczowych).

Następny dokument (nr 2) *Lista i opis jednostek modułowych* jest zapisem podziału zakresu pracy na zadania zawodowe (jednostki modułowe). Wielkość jednostek modułowych zależy przede wszystkim od specyfiki zadań zawodowych w danym zakresie pracy (w tym liczby i złożoności czynności do wykonania).

Cele szkolenia dla jednostki modułowej – to kolejny dokument programu (nr 3). Cele kształcenia dla jednostki modułowej, zamieszczone w oddzielnym dokumencie, wynikają bezpośrednio z opisu jednostki modułowej i zawsze są formułowane w formie operacyjnej. Zapisywane są według następującego schematu: „Po zakończonym procesie kształcenia w ramach tej jednostki modułowej uczestnik szkolenia będzie potrafił:..... ” po czym jest wymieniana lista umiejętności, które uczestnik szkolenia ma w danej jednostce modułowej opanować. Poniżej pokazano przykład zapisu celu dla jednostki modułowej: Przeprowadzanie indywidualnej rozmowy doradczej – JM-03, z programu szkolenia dla doradcy zawodowego.

Tabela 14. Przykładowe cele szkolenia dla jednostki modułowej

Cele szkolenia dla JM - 03 Przeprowadzanie indywidualnej rozmowy doradczej

„Po zakończeniu jednostki modułowej uczestnik szkolenia będzie potrafił:

- identyfikować potrzebę udzielenia pomocy doradczej klientowi,
- rozpoznawać problem klienta,
- analizować dokumentację klienta dotyczącą doświadczenia zawodowego, wykształcenia, stanu zdrowia,
- analizować umiejętności klienta, cechy psychofizyczne, stan zdrowia, sytuację materialną i rodzinną z punktu widzenia udzielanej porady,
- identyfikować potrzebę skierowania klienta na badania psychologiczne lub lekarskie,
- opracowywać alternatywne propozycje rozwiązań problemu klienta,
- wspólnie z klientem konstruować indywidualny plan działania, uwzględniający optymalne rozwiązanie problemu klienta”.

Jednym z najważniejszych dla programu modułowego jest dokument nr 4 Arkusz analizy jednostki modułowej. Umożliwia on przejście od jednostki modułowej (zadania zawodowego w programie szkolenia) do jednostki szkoleniowej (zajęcia dydaktycznego). Zamieszcza się w nim etapy pracy i tym etapom przyporządkowuje się umiejętności, warunkujące ich wykonanie. Analiza prowadzi do ustalenia nazw jednostek szkoleniowych (bliskich etapom pracy) oraz określenia orientacyjnego czasu na ich realizację (czasu potrzebnego do opanowania umiejętności).

Dla lepszego zrozumienia istoty przechodzenia od zdefiniowania zadań zawodowych – poprzez wyodrębnienie umiejętności koniecznych do wykonania danego zadania – do określenia jednostek szkoleniowych, podano poniższy przykład.

Tabela 15. Przykład analizy jednostki modułowej

ARKUSZ ANALIZY JEDNOSTKI MODUŁOWEJ – 342301-JM03-AAJM				
Nazwa jednostki modułowej – numer kolejny jednostki modułowej: Segmentowanie klientów urzędu pracy – JM-03				
Nazwa zawodu / stanowiska pracy wg Klasyfikacji zawodów i specjalności MPiPS – kod zawodu: pośrednik pracy – 342301				
Zakres pracy: Analiza rynku pracy na potrzeby pośrednictwa pracy				
Obszar zawodowy: Zatrudnienie i pośrednictwo pracy				
Lp.	Etap pracy oraz standardy/normy ich wykonania	Umiejętności wymagane do realizacji etapów pracy – pracownik:	Nazwa jednostki szkoleniowej (JS)	Orientacyjny czas
1.	Segmentacja bezrobotnych/poszukujących pracy. <i>Standardy/normy wykonania:</i> – zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, – zgodnie z warunkami prowadzenia pośrednictwa pracy oraz standardami usług rynku pracy,	– definiuje pojęcie segmentacji, – opisuje zasady segmentacji bezrobotnych/poszukujących pracy według metody wskaźnikowej, – identyfikuje rodzaje i kryteria segmentacji bezrobotnych/poszukujących pracy, – identyfikuje grupy bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, – planuje współpracę z innymi specjalistami w celu wdrażania segmentacji.	JS.06 Segmentacja bezrobotnych/poszukujących pracy.	2 h
2.	Segmentacja pracodawców lokalnego rynku pracy. <i>Standardy/normy wykonania:</i> – zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, – zgodnie z warunkami prowadzenia pośrednictwa pracy oraz standardami usług rynku pracy, – zgodnie ze stosowanym systemem informatycznym.	– identyfikuje kryteria segmentacji pracodawców, – stosuje kryteria współpracy, – identyfikuje pojęcia: pracodawcy współpracujący i nie współpracujący, – klasyfikuje i dokonuje segmentacji pracodawców wg przyjętych kryteriów segmentacji, – identyfikuje odpowiednie usługi do wyodrębnionych segmentów.	JS.07 Segmentacja pracodawców lokalnego rynku pracy.	2 h

Dokument nr 4, czyli *Arkusz analizy jednostki modułowej* posłużył w projekcie do badania sondującego potrzeby szkoleniowe pracowników urzędów pracy. Badanie przeprowadzono z użyciem ankiety opartej na wykazie umiejętności. Respondenci oceniali, czy wyspecyfikowane umiejętności, zarówno wspólne dla wszystkich zawodów, jak i wyróżnione dla każdego z pięciu zawodów, są potrzebne w ich pracy, wg następującej skali „przydatności”: duża, średnia, mała i umiejętność zbędna.

Kwestionariusze ankiet wypełniło prawie 90% badanych respondentów z powiatowych urzędów pracy (po ok. 50 osób z każdej grupy zawodowej). Co ważne i warte podkreślenia – wskazania, iż umiejętności są „mało przydane” lub „zbędne” stanowią niewielki procent ogólnej liczby odpowiedzi. Przyjąć zatem należy, że badani generalnie potwierdzają zasadność i trafność doboru zawartości programów szkolenia, dla wszystkich grup stanowisk pracy. Wystąpiły jednak pojedyncze obszary umiejętności, które w opinii pracowników PUP nie są zbyt „przydatne”. Autorzy uwzględnili te oceny przy opracowywaniu programów.

Plan realizacji szkolenia – to kolejny dokument (nr 5) programu, który ma charakter porządkujący i jest często wykorzystywany przez organizatorów szkoleń. Przedstawia on w formie tabeli jednostki modułowe, jednostki szkoleniowe oraz czas na ich realizację.

Dokument nr 6 – *Opis jednostki szkoleniowej wraz z załącznikami* zawiera szczegółowy plan i opis zajęć. Jest to pierwszy dokument, według którego nauczyciel/trener prowadzi szkolenie. Poprzednie dokumenty (od nr 1 do nr 5) są potrzebne przede wszystkim autorom programów oraz organizatorom szkoleń. Dokument nr 6, tak jak i następujące po nim dokumenty, przeznaczone są bezpośrednio dla osoby prowadzącej zajęcia. Zapoznanie się trenera z poprzednimi dokumentami programu pozwoli mu oczywiście lepiej zrozumieć filozofię podziału zakresu pracy na jednostki modułowe – jest więc wskazane, ale nie jest konieczne. Dokument jest dość skomplikowany, zawiera bowiem szereg pól i rubryk. Bardzo ważne jest tu pole zawierające cele kształcenia dla jednostki szkoleniowej. Podobnie jak dla jednostki modułowej – cele dla jednostki szkoleniowej są określane w sposób operacyjny, a ich wyliczanie poprzedza formułka: „Po zakończeniu realizacji jednostki szkoleniowej uczestnik szkolenia będzie potrafił:”. Wymieniane są tu w sposób szczegółowy umiejętności, które ma opanować uczestnik szkolenia. Ich realizacja jest sprawdzana po zakończeniu szkolenia w danej jednostce szkoleniowej – poprzez sprawdziany postępów. W następnych rubrykach podane są „kluczowe punkty nauczania” czyli tematy poszczególnych faz realizacji danej jednostki szkoleniowej, a dalej – „metody kształcenia” oraz „pomoce dydaktyczne, sprzęt i materiały do realizacji szkolenia”. Podany obok przykład pokazuje fragment opisu jednostki szkoleniowej opracowanej dla przeprowadzenia pierwszej sesji zajęć w ramach jednostki modułowej „Monitorowanie rynku pracy”, przewidzianej w programie przeznaczonym dla pośrednika pracy.

Tabela 16. Przykład opisu jednostki szkoleniowej

<p>JEDNOSTKA SZKOLENIOWA – 342301-06-JS03</p> <p>Nazwa jednostki szkoleniowej: Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych na lokalnym rynku pracy.</p> <p>Nazwa jednostki modułowej – numer kolejny jednostki modułowej: Monitorowanie rynku pracy – JM-01</p> <p>Nazwa zawodu / stanowiska pracy wg Klasyfikacji zawodów i specjalności MPiPS – kod zawodu: pośrednik pracy – 342301</p> <p>Zakres pracy: Analiza rynku pracy na potrzeby pośrednictwa pracy.</p> <p>Obszar zawodowy: Zatrudnienie i pośrednictwo pracy.</p> <p>Strona 1 z 2</p> <p>Opracował zespół w składzie: Jolanta Kulińska</p>			<p>Cele: Po zakończeniu realizacji jednostki szkoleniowej uczestnik szkolenia będzie potrafił:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wymienić podstawowe pojęcia związane z monitoringiem zawodów deficytowych i nadwyżkowych, – zdefiniować podstawowe pojęcia związane z monitoringiem zawodów deficytowych i nadwyżkowych, – zidentyfikować cele monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych – zidentyfikować przepisy w zakresie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, – wymienić źródła informacji wykorzystywane do monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, – scharakteryzować możliwości wykorzystania monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych w pracy pośrednika. 		
Pomoce dydaktyczne, sprzęt i materiały do realizacji szkolenia					
Lp.	Kluczowe punkty nauczania	Metody	Ilość	Nazwa/opis	Załączniki
1	2	3	4	5	6
1.	Podstawowe pojęcia, idea, znaczenie i cele oraz główni użytkownicy monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych.	Wykład informacyjny Metoda ćwiczeń Dyskusja podsumowująca	po 1 egz. dla każdego 2 egz. 3 egz.	Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. – Dz.U. nr 99 poz. 1001 z późn. zm. Materiał pomocniczy: „Znaczenie i cele monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych” Materiał pomocniczy: „Źródła informacji wykorzystywane w monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych”	Ćwiczenia i zadania zał. nr 342301-06-CZ03
2.	Przepisy prawne oraz źródła informacji w monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych.	Metoda ćwiczeń Pogadanka Dyskusja podsumowująca	1 blok 3–4 kpl 20–30 sztuk	Flipchart Markery Czyste kartki A-4	Sprawdzian postępów zał. nr 342301-06-SP03 Materiały szkoleniowe zał. nr 342301-06-MS03 Literatura uzupełniająca zał. nr 342301-06-LU03

Dokument nr 6 zawiera też załączniki, które stanowią rozbudowany konspekt do przeprowadzenia zajęć dydaktycznych w ramach danej jednostki szkoleniowej. Załącznikami tymi są:

- 6a) *Ćwiczenia i zadania* – załącznik występujący we wszystkich jednostkach szkoleniowych. Ponieważ szkolenia modułowe opracowane według metodologii MES mają kształtować konkretne umiejętności, a te można zdobyć najszybciej właśnie poprzez ćwiczenia, załącznik ten odgrywa kluczową rolę w dokumentacji programu. Opracowując ten załącznik autorzy wracali do celów jednostki szkoleniowej. Jeśli w celach założone jest wykształcenie określonej umiejętności, to projektowano ćwiczenie lub zestaw ćwiczeń umożliwiających jej opanowanie.

Poniżej przedstawiono przykład prostego ćwiczenia zaprojektowanego dla jednostki szkoleniowej „Zasady ewaluacji zajęć” przewidzianej do realizacji w ramach jednostki modułowej „Projektowanie warsztatów aktywizacyjnych z zakresu poszukiwania pracy – JM.01” programu szkolenia dla lidera klubu pracy.

Tabela 17. Przykład ćwiczenia

<p>Ćwiczenie 3:</p> <p><i>Nazwa ćwiczenia „Po co komu ewaluacja”?</i></p> <p>Czas ćwiczenia: 60 minut</p> <p>Środki dydaktyczne: papier flipchart lub szary papier, markery,</p> <p>Opis ćwiczenia:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Prowadzący przeprowadza z uczestnikami dyskusję dot. podstawowych zagadnień procesu ewaluacji:<ul style="list-style-type: none">– „Jaki jest cel ewaluacji?”,– „Kto bierze udział w nim udział?”,– „Kiedy można przeprowadzić ewaluację?”,– „Jakie są powody zaniechania ewaluacji?”.2. Prowadzący dzieli uczestników na 3 zespoły. Zadaniem każdej grupy jest wskazanie korzyści z ewaluacji z punktu widzenia:<ul style="list-style-type: none">– zespół 1 – uczestnika,– zespół 2 – organizatora /instytucji zlecającej szkolenie/,– zespół 3 – prowadzącego/ szkoleniowca.3. Grupy zapisują pomysły na papierze, a wyniki pracy prezentują na forum.
--

- 6b) *Sprawdzian postępów* – pozwala zorientować się uczestnikom szkolenia, jak też prowadzącemu zajęcia – czy zaplanowane cele kształcenia zostały osiągnięte. Każdy sprawdzian postępów jest ściśle powiązany z celami kształcenia. Przy opracowywaniu sprawdzianów autorzy wykorzystali zasady pomiaru dydaktycznego. Ponieważ w każdej jednostce szkoleniowej zaplanowano przeprowadzenie dużej ilości ćwiczeń, do oceny umiejętności uzyskanych w trakcie szkolenia wykorzystywano również obserwację uczestników szkolenia podczas wykonywania ćwiczeń.

- 6c) *Materiały dla uczestnika szkolenia* – to wybrane przez autorów programu treści, które pomagają zdobyć wiedzę i umiejętności zaplanowane do opanowania w danej jednostce szkoleniowej. To jakby podręcznik zawierający wszystko to, co uczestnik szkolenia powinien przeczytać. Zamieszczanie treści merytorycznych w programie kształcenia jest stosowane tylko w metodologii MES. Miernikiem poprawności doboru zamieszczonych w jednostce szkoleniowej materiałów jest sprawdzian postępów z wiedzy teoretycznej. Na wszystkie pytania zamieszczone w sprawdzianie uczestnik szkolenia powinien móc znaleźć odpowiedź właśnie w tych materiałach. W nich również powinien znaleźć informacje umożliwiające rozwiązanie wszystkich w/w ćwiczeń i zadań.
- 6d) *Literatura uzupełniająca* – to wykaz literatury i akty prawne, pomocne przy realizacji danej jednostki szkoleniowej, a także adresy stron internetowych.
- 6e) *Wymagania BHP* – wśród załączników do jednostki szkoleniowej umieszcza się zawsze „Wymagania BHP”. Ponieważ wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy są jednakowe dla wszystkich interesujących nas zakresów pracy – dokument ten opracowany został przez ekspertów jako wspólny dla wszystkich jednostek szkoleniowych.

Poradnik i materiały dla trenera – to kolejny dokument, nr 7, przypisany do każdej jednostki modułowej. Zawiera on następujące treści: wymagania wejściowe dla uczestnika szkolenia, wskazówki metodyczne do realizacji ćwiczeń w poszczególnych jednostkach szkoleniowych oraz wskazówki do przeprowadzenia sprawdzianów po jednostkach szkoleniowych i po jednostce modułowej.

Poradnik i materiały dla uczestnika szkolenia – to dokument nr 8, również opracowany dla każdej jednostki modułowej. Zawiera on następujące treści: wymagania wejściowe dla uczestnika szkolenia, wskazówki do wykonania ćwiczeń w poszczególnych jednostkach szkoleniowych oraz zasady oceniania sprawdzianów po jednostkach szkoleniowych i po jednostce modułowej.

Sprawdzian postępów (egzamin) po jednostce modułowej – przeprowadza się po zrealizowaniu wszystkich jednostek szkoleniowych z danej jednostki modułowej. Przy jego pomocy kontroluje się, czy zostały osiągnięte cele kształcenia. Sprawdzian po każdej jednostce modułowej „zbiera” wiedzę i umiejętności ze wszystkich jednostek szkoleniowych. Nie jest to jednak suma sprawdzianów z poszczególnych jednostek szkoleniowych. W sprawdzianach po jednostkach szkoleniowych sprawdza się bowiem postępy osiągane w kolejnych etapach szkolenia, natomiast sprawdzian po jednostce modułowej jest podsumowaniem i powinien dać odpowiedź na pytanie: czy uczestnik szkolenia jest w stanie dane zadanie zawodowe wykonać?

Sprawdzian postępów po jednostce modułowej może być też podstawą do wystawienia certyfikatu. W kształceniu opartym na programach modułowych obowiązuje zasada, że raz uzyskane umiejętności nie będą już więcej przedmiotem szkolenia, dlatego potwierdzanie ich opanowania jest tak istotne.

Lista wyposażenia dydaktycznego – jest ostatnim dokumentem (nr 10) programu modułowego. Listę sporządza się dla każdej jednostki modułowej. Zawiera ona wyszczególnienie sprzętu, narzędzi, materiałów niezbędnych do realizacji jednostki modułowej, z uwzględnieniem ilości, kosztów i źródła zakupu.

Jak wynika z powyższego opisu dokumentów – program modułowy oparty na metodologii MES jest bardzo rozbudowany. Zawiera kompletny zestaw materiałów dydaktycznych do przeprowadzenia szkolenia. W porównaniu z innymi programami, np. programami nauczania dla szkolnictwa zawodowego – jest on, można powiedzieć, jednocześnie programem i podręcznikiem dla uczestnika szkolenia. Zaś dla prowadzącego zajęcia (trenera) jest programem wraz z pełnym zestawem konspektów do przeprowadzenia zajęć i narzędziami pomiaru dydaktycznego.

Budowa wszystkich 20 programów wraz z nazwami jednostek modułowych, nazwami jednostek szkoleniowych i czasem na ich realizację pokazana została w załączniku nr 1.

Liczba opracowanych jednostek modułowych i jednostek szkoleniowych programów modułowych dla poszczególnych grup tzw. kluczowych pracowników służb zatrudnienia przedstawiona jest w poniższej tabeli.

Tabela 18. Zestawienie liczby opracowanych jednostek modułowych i jednostek szkoleniowych

Lp.	Grupa adresatów szkolenia	Liczba JM	Liczba JSZ
1.	Wszyscy pracownicy kluczowi	10	29
2.	Pośrednicy pracy	13	33
3.	Doradcy zawodowi	9	28
4.	Specjaliści ds. rozwoju zawodowego	17	38
5.	Liderzy Klubów Pracy	6	18
6.	Specjaliści ds. programów	3	16
Ogółem		58	162

Na marginesie należy zauważyć, że duża liczba opracowanych jednostek modułowych i szkoleniowych dla pośredników pracy i specjalistów ds. rozwoju zawodowego wynika z jednej strony z wielu różnorodnych zadań wykonywanych przez te grupy pracowników (czego potwierdzeniem jest 10 procedur postępowania opisanych w standardzie każdej z tych usług). Z drugiej strony – dla tych pracowników brakowało do tej pory specjalistycznej oferty szkoleniowej; programy modułowe powinny tę lukę wypełnić.

Zapewnienie jakości oferty programowej

Programy modułowe dla kadry urzędów pracy zostały opracowane w 2007 roku przez zespoły autorów, złożone z pracowników zatrudnionych w służbach zatrudnienia oraz dydaktyków. W początkowej fazie w projekcie zaangażowanych było 32 autorów, wielu jednak nie było w stanie sprostać narzuconym wymaganiom jakości przy opracowywaniu materiałów i wycofało się z projektu, inni zrezygnowali z powodów osobistych. Ostatecznie nad programami pracowało 21 autorów. Zespoły zostały przygotowane do wykonania tego zadania w trakcie zaprojektowanych w tym celu warsztatów szkoleniowych (2 spotkania), zrealizowanych w początkowej fazie projektu. Kolejne propozycje dokumentacji programowej były poddawane dyskusji i ocenie zespołu ekspertów. W projekcie zaangażowanych było na stałe czterech ekspertów. Autorzy otrzymywali wskazówki i wsparcie zarówno merytoryczne, jak i metodologiczne, w formie ustnych konsultacji, a także pisemne uwagi merytoryczne i metodyczne do poszczególnych jednostek szkoleniowych przez cały czas realizacji projektu.

Wstępne wersje programów weryfikowane były podczas warsztatów testujących. Na koniec każdy z programów został oceniony przez dwóch recenzentów zewnętrznych; był także przedmiotem odbioru w Departamencie Rynku Pracy MPiPS. Jak wskazują recenzenci opracowanych programów, występuje w nich pełna spójność treści poszczególnych dokumentów. Każdy kolejny dokument jest logicznie powiązany z dokumentami poprzedzającymi jego opracowanie. To niewątpliwie narzuca metodologia MES. Należy jednak podkreślić dokładność autorów przy konsekwentnym rozwijaniu jednolitej koncepcji programu, wychodzącej od celów kształcenia dla poszczególnych jednostek modułowych, a kończącej się na sprawdzianach i wyposażeniu dydaktycznym. Zaletą programów jest także duża ilość proponowanych ćwiczeń do wykorzystania w trakcie realizacji zajęć, opartych na problemach i sytuacjach spotykanych w pracy zawodowej. Pozwalają one na opanowanie umiejętności praktycznych, bezpośrednio przydatnych w realizacji usług na rzecz osób bezrobotnych i poszukujących pracy.

Kształcenie oparte na metodologii MES wymusza stosowanie podczas zajęć dydaktycznych metod aktywizujących, w związku z tym przy organizacji zajęć należy uwzględnić następujące warunki:

- zajęcia dydaktyczne powinny odbywać się w grupach nie większych niż 20 osób,
- dominującą formą organizacyjną zajęć powinna być metoda pracy w grupie,
- programy wymagają zapewnienia pełnego wyposażenia w sprzęt i materiały pomocnicze,
- kadra dydaktyczna powinna być profesjonalnie przygotowana, zarówno pod względem merytorycznym jak i metodycznym.

Opracowane w ramach projektu programy odpowiadają na trzy podstawowe pytania występujące w kształceniu dorosłych:

- 1) **Czego uczyć?** – na to pytanie znajdujemy odpowiedź w pierwszych pięciu dokumentach programu (Opis pracy, Lista i opis jednostek modułowych, Cele szkolenia dla jednostki modułowej, Arkusz analizy jednostki modułowej i Plan realizacji szkolenia).
- 2) **Jak uczyć?** – odpowiedź znajduje się w dokumentach dotyczących poszczególnych jednostek szkoleniowych (Opis jednostki szkoleniowej wraz z załącznikami) oraz w poradnikach dla trenera i dla uczestnika szkolenia.
- 3) **Jak sprawdzić, czy się już nauczyli?** – do tej oceny posłużą sprawdziany po każdej jednostce szkoleniowej i każdej jednostce modułowej.

Oddany do użytku pakiet 20 nowoczesnych programów szkoleń dla kadr publicznych służb zatrudnienia stanowi bazę do stworzenia w kolejnych latach szerokiej elastycznej oferty szkoleń. W wdrożenie tych programów przyczyni się do doskonalenia działań urzędów pracy, a absolwentom szkoleń ułatwi realizację zadań wyznaczonych przez standardy usług rynku pracy.

Działanie 2. Badanie „Kształcenie ustawiczne pracowników publicznych służb zatrudnienia”

Metodologia badań i wymierne efekty

Badanie kształcenia ustawicznego pracowników służb zatrudnienia obejmowało 3 moduły: (1) diagnoza polityki szkoleń, (2) analiza danych statystycznych uczestnictwa w szkoleniach,

(3) badanie opinii pracowników szkolonych i ich przełożonych. Badanie przeprowadzono w powiatowych i wojewódzkich urzędach pracy oraz w wydziałach polityki społecznej (WPS) urzędów wojewódzkich.

Metodologia badania przewidywała zebranie danych ilościowych i jakościowych. Zastosowano następujące techniki badań ilościowych: (1) ankietę internetową i wywiady z kadrami kierowniczą na temat polityki szkoleń, (2) formularz elektroniczny do zebrania danych statystycznych nt. uczestnictwa w szkoleniach, (3) ankietę internetową dla pracowników nt. oceny szkoleń, (zebrano 2879 ankiet z PUP, 456 z WUP oraz 39 z WPS). W badaniach jakościowych zastosowano techniki: (1) indywidualne wywiady pogłębione, (2) wywiady grupowe (42 osoby) oraz analizę przypadków – dobrych praktyk.

Efektym wymiernym badania jest raport, w którym zostały omówione następujące zagadnienia: 1) polityka szkoleniowa w urzędach pracy, 2) udział pracowników służb zatrudnienia w szkoleniach, 3) postawy pracowników służb zatrudnienia wobec podnoszenia kwalifikacji, (4) prezentacja dobrych praktyk, (5) postulaty dotyczące kierunków działań w obszarze kształcenia i szkolenia zawodowego pracowników publicznych służb zatrudnienia.

Ocena polityki szkoleń w służbach zatrudnienia

Zdaniem praktyków biorących udział w dyskusji prowadzonej przez Wykonawcę, nie ma polityki szkoleniowej w skali Publicznych Służb Zatrudnienia, choć niektórzy skłonni byli uznać, że istnieją pewne jej elementy. Wielu przyznawało, że również na poziomie urzędów, w których pracują nie można mówić o istnieniu takiej polityki. Równocześnie jednak zidentyfikowano kilka bardzo interesujących kompleksowych podejść, które nie tylko dla prowadzących badanie (i dyskusję), ale również dla innych uczestników okazały się niezwykle interesujące⁴⁷.

Wśród elementów zauważalnych w skali całego systemu PSZ odnotowano możliwość wydatkowania środków Funduszu Pracy na szkolenie kadry (aczkolwiek ocena tej możliwości w kwestiach szczegółowych jest bardzo krytyczna), zapisy w ustawie o obowiązku organizowania szkoleń przez szczeble „wyższe” dla szczebla najniższego (choć i w tym przypadku ocena praktyki jest niska) oraz fakt organizowania szkoleń przez szczebel centrum.

Co ważne – niemal wszyscy uczestnicy dyskusji nie mieli świadomości istnienia takich narzędzi polityki szkoleniowej w PSZ, jakimi są niewątpliwie standardy kwalifikacji zawodowych opracowane dla stanowisk kluczowych oraz już istniejące modułowe programy szkolenia zawodowego (dla pośredników, doradców i specjalistów ds. programów). Wielu uczestników dyskusji nic nigdy nie słyszało na ten temat, niektórzy mieli ogólną orientację co do standardów i programów, ale bez wiedzy o istnieniu tych konkretnych opracowań. Byli też uczestnicy, którzy nie mieli świadomości co do istnienia portalu www.psz.praca.gov.pl.

Biorąc pod uwagę poszczególne jednostki organizacyjne, to widoczne jest ogromne zróżnicowanie w podejściu do kwestii szkolenia kadr – od pełnej żywiołowości i wręcz chaosu do precyzyjnie opisanych i rzetelnie stosowanych reguł. Wariant żywiołowy polega wyłącznie niemal na reagowaniu na nadsyłane do urzędu oferty udziału w szkoleniach, przy braku badania potrzeb szkoleniowych, braku wypracowanych sposobów oceny przydatności tych ofert, braku zasad kierowania na szkolenie i przy braku jakichkolwiek mechanizmów oceny efektów szkolenia. Niekiedy w ramach tego wariantu zdarzają się sytuacje zamawiania szkoleń pod potrzeby urzędu, przy czym potrzeby te ograniczane są do zapoznania pracowników z nowymi regulacjami prawnymi.

⁴⁷ Zidentyfikowane w toku dyskusji przykłady interesujących praktyk zostały w sposób pogłębiony opisane w raporcie z badania „Kształcenie ustawiczne pracowników publicznych służb zatrudnienia”.

Wariant zorganizowany polega na istnieniu pakietu procedur i narzędzi rozpoznawania potrzeb szkoleniowych, zamawiania szkoleń (włącznie z określaniem lub weryfikowaniem programów i kadry trenerskiej), doboru uczestników szkoleń, oceny szkoleń i ich efektów, prowadzenia bazy instytucji szkolących (wraz z ich ocenami), upowszechniania wiedzy uzyskanej na szkoleniach itd.

Uczestnicy dyskusji zgodni byli co do tego, że oferta szkoleń dla urzędów pracy jest w tej chwili bardzo obszerna, co nie znaczy jednak, że można mówić o wyspecjalizowanym segmencie usług szkoleniowych. Instytucje szkoleniowe mają świadomość istnienia tego znacznego specyficznego rynku, ale nie wynika z tego ich działanie na rzecz wypracowania pro-fesjonalnej oferty. Wręcz przeciwnie – ocenia się, że jakość tych usług spada, zwłaszcza w ramach projektów współfinansowanych z EFS w ramach Działania 1.1 SPO RZL.

Stwierdzono nawet, że niska jakość tych szkoleń spowodowała spadek zainteresowania pracowników udziałem w szkoleniach. Dodatkowy narastający spadek zainteresowania pracowników szkoleniami wynika z braku związku (w ocenie pracowników) pomiędzy troską o własny rozwój zawodowy i wynikami pracy a wynagrodzeniem.

Wiele uwag dotyczyło kwestii finansowania szkoleń kadry ze środków Funduszu Pracy. Wspomniano już, że sam fakt istnienia takiej możliwości ocenia się bardzo wysoko, bowiem skromne budżety urzędów nie pozwoliłyby na tak masowy udział w szkoleniach. Krytyka natomiast dotyczyła takich kwestii szczegółowych, jak:

- niejasna definicja szkolenia i kosztu szkolenia, powodująca, że różnie poszczególne urzędy podchodzą do tych wydatków – niektóre finansują studia podyplomowe, inne nie; niektóre finansują koszty podróży na darmowe szkolenia, inne nie itd.;
- niejasna definicja limitu wydatków i brak wyjaśnień dla okresu przejściowego – brak określenia, z jakiego okresu wynagrodzenie minimalne brać pod uwagę, jak przejść z wyliczania kosztów na osobę na wyliczanie kosztów przeciętnych na osobę, jak traktować okres trzyletni; trzeba jednak odnotować, że zmiana przepisu art. 109 została uznana za krok w dobrym kierunku;
- generalnie kwestionuje się zasadność określania takiego limitu, bowiem i tak środki są limitowane i w żadnym przypadku nie zostanie przekroczona rozsądna wysokość.

Uczestnictwo pracowników służb zatrudnienia w kształceniu ustawicznym

Zgodnie z przyjętą metodologią w badaniu statystycznym uwzględniono dane z 51 powiatowych urzędów pracy i wszystkich wojewódzkich urzędów pracy⁴⁸. W szkoleniach kursowych średnio brało udział w 2006 roku 84%, a w I połowie 2007 – 79% pracowników powiatowych urzędów pracy. Przeciętnie każdy brał udział w dwóch szkoleniach, spędzając na zajęciach łącznie ok. 7 dni w ciągu roku. Podobnie wysoki był udział w szkoleniach pracowników wojewódzkich urzędów pracy: w 2006 roku szkolilo się 87% kadry, w I połowie 2007 roku – 72% kadry. Badani przeciętnie brali udział w trzech szkoleniach, średnio również 7 dni w roku.

W urzędach pracy najczęściej szkoleni byli pracownicy zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych i kluczowych. W szkoleniach organizowanych dla pracowników PUP dominowała

⁴⁸ Badaniem objęto także 39 respondentów WPS: w szkoleniach uczestniczyło 76% pracowników tej grupy; ze względu na małą liczebność próby pominięto w dalszej części wyniki tego sondażu.

problematyka finansowa, zagadnienia ogólne dot. polityki rynku pracy, różne kwestie prawne (ochrona danych, podatki, edukacja, bezpieczeństwo sieci IT), KPA. Pracownicy WUP uczestniczyli głównie w szkoleniach z zakresu: zamówień publicznych, polityki rynku pracy, ogólnie zagadnień ESF, zarządzania. Realizatorem szkoleń dla PUP była najczęściej zewnętrzna instytucja szkoleniowa (47% szkoleń) lub sam PUP 22% szkoleń). W WUP-ach niewielką przewagę miały szkolenia wewnętrzne (39% vs 37%).

Z przeprowadzonych badań wynika, że w okresie pracy w urzędzie większość pracowników podejmuje kształcenie w formach szkolnych: 63% w PUP i 58% w WUP. Najliczniejsza grupa uczestniczyła w studiach podyplomowych – 24% pracowników PUP i 43% pracowników WUP. Uzupełniało poziom wykształcenia na studiach magisterskich 24% pracowników PUP i 11% pracowników WUP, a na studiach licencjackich 19% pracowników PUP i 4% pracowników WUP. Spośród wszystkich, którzy się kształcili, 26% miało w tym celu zawartą umowę z pracodawcą. Umowy te dotyczyły głównie studiów podyplomowych. Spośród osób kształcących się aż 64,2% korzystało ze studiów płatnych, przy czym w 90,1% naukę opłacał sam pracownik. Najczęściej doksztalającą się grupą pracowników są doradcy zawodowi.

Postawy wobec kształcenia ustawicznego i postulaty pracowników służb zatrudnienia

Tylko 2–3% badanych pracowników urzędów pracy nie widzi potrzeby podnoszenia kwalifikacji. Głównym czynnikiem motywującym do uczestnictwa w szkoleniach jest specyfika pracy. Pracownicy oczekują jednak wsparcia finansowego (braku opłat lub refundacji kosztów kształcenia) oraz lepszego powiązania inwestycji w kwalifikacje z systemem awansów; na kolejnym miejscu jest oczekiwanie poprawy jakości oferty szkoleniowej.

Uczestnicy dyskusji zgłosili wiele postulatów dotyczących rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych, służących wzmocnieniu (stworzeniu) polityki szkoleniowej w ramach całego systemu PSZ, jak i w ramach poszczególnych urzędów.

Przede wszystkim zwrócono uwagę na potrzebę wydzielenia stanowiska ds. szkoleń w strukturach organizacyjnych urzędów, najlepiej poza wydziałami kadrowymi (gdzie najczęściej zlokalizowane są obecnie), bezpośrednio podległego dyrektorowi urzędu. Konieczne jest jednak wyraźne podkreślenie – w kontekście zakresu nr 16 opracowanych w ramach niniejszego projektu programu szkolenia, przeznaczonego dla specjalistów ds. rozwoju zawodowego, a dotyczącego szkolenia kadry własnej urzędu – w żadnym przypadku w kwestie szkolenia własnej kadry nie są angażowani ci specjaliści i nawet uczestniczący w dyskusjach dyrektorzy urzędów nie widzieli dla nich takiej roli.

Niezależnie od powyższego – wyrażano potrzebę szkolenia osób odpowiedzialnych za szkolenia w zakresie badania potrzeb szkoleniowych, planowania rozwoju pracowników (w tym – w ramach współpracy, z wykorzystaniem wiedzy i umiejętności doradców zawodowych), zarządzania szkoleniami, doboru dostawców szkoleń, doboru treści szkolenia itd. Postulowano stworzenie „forum” współpracy specjalistów ds. szkoleń. Potrzebne są też podręczniki i narzędzia do wykonywania zadań, w tym narzędzia badania potrzeb, ewaluacji, ale też narzędzie informatyczne do gromadzenia danych o szkoleniach.

Badani wyrażali także sugestię stworzenia przez MPiPS bazy rekomendowanych instytucji szkoleniowych, rekomendowanych trenerów i rekomendowanych programów szkolenia kadr. I wreszcie na końcu należy wspomnieć o sugestii prawnego uregulowania konieczności/obowiązku podnoszenia kwalifikacji pracowników służb zatrudnienia. Co jednak istotne – chodzi o sformułowanie takiego obowiązku wobec wszystkich pracowników, nie tylko tzw. kluczowych.

Działanie 3. Ekspertyza zawierająca propozycje rozwiązań systemowych

Integralną częścią projektu było przygotowanie ekspertyzy na temat możliwości wdrożenia szkoleń modułowych do systemu szkoleń pracowników urzędów pracy. Ekspertyza zawiera dwie części. Część pierwsza to analiza istniejących już w Polsce rozwiązań legislacyjnych, organizacyjnych i finansowych, dotyczących szkoleń kadr publicznych służb zatrudnienia oraz innych służb w porównaniu z rozwiązaniami stosowanymi w innych krajach. Część druga to opracowanie, w dużej mierze w oparciu o te analizy, propozycji rozwiązań organizacyjnych i legislacyjnych dotyczących szkoleń kadr publicznych służb zatrudnienia, przy czym z założenia rozwiązania te uwzględniają wykorzystanie opracowanych w ramach projektu programów szkolenia modułowego. Ekspertyzę wsparto wynikami badań ilościowych dotyczących uczestnictwa kadr PSZ w szkoleniach oraz wywiadami (grupowymi) z praktykami – potencjalnymi użytkownikami opracowanych programów szkoleniowych.

W pierwszej części omówiono dokładnie istniejące warunki określające proces doskonalenia zawodowego pracowników publicznych służb zatrudnienia. Podstawą działań jest w tym zakresie *ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Ustawa ta zawiera regulacje odnoszące się do szkolenia kadr, które uznane mogą być za wstęp do systemu doskonalenia kwalifikacji kadr. Ogólny charakter zapisów sprawia jednak, że nałożony obowiązek doskonalenia kwalifikacji może być realizowany w wieloraki sposób i w efekcie nie jest zagwarantowana możliwość osiągnięcia spójnego i na jednolitym poziomie podnoszenia kwalifikacji danej kategorii zawodowej pracowników służb zatrudnienia. Dotyczy to zarówno braku określenia trybu, jak i form oraz metod, a zwłaszcza treści nauczania. W rezultacie szkolenia realizują różne podmioty, na podstawie różnych programów, kładących nacisk na różne elementy, z wykorzystaniem różnej kadry wykładowców. Część pracowników jest szkolona częściej, część rzadziej. Efektem tego jest stan, w którym pracownicy mają różną wiedzę, dotyczącą tego samego przedmiotu.

Ekspertyza zawiera także szczegółowe omówienie unormowań dotyczących szkolenia pracowników służb socjalnych. Identyfikowane podobieństwa i różnice mogą być dobrą przesłanką do projektowania przyszłych rozwiązań. Kluczowe znaczenie mają tu przepisy rozdziału 2 *ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* i wydane akty wykonawcze.

Ekspertyza zawiera ponadto opis rozwiązań dotyczących szkoleń pracowników publicznych służb zatrudnienia w innych krajach. Omówiono system szkoleń w Finlandii (istnieje tu strategia rozwoju personelu administracji pracy), Litwie, Estonii, Szwecji, na Malcie, Cyprze, Węgrzech, w Czechach, Wielkiej Brytanii, Łotwie, Austrii. Dokonany przegląd pokazuje dość zróżnicowane podejście do kwestii polityki szkoleniowej w PSZ w krajach UE. Wpływ na to ma struktura służb zatrudnienia, specyfika ich działania, tradycja funkcjonowania administracji, a zwłaszcza trwała tradycja funkcjonowania administracji pracy. W większości przypadków pracownicy służb zatrudnienia są pracownikami administracji rządowej lub wydzielonych agencji publicznych. Sprawia to, że podejście do ich szkolenia jest podobne do tego, które – z różnym skutkiem i bez konsekwencji – próbuje się w Polsce wdrażać wobec administracji rządowej.

W analizowanych krajach szkolenie pracowników publicznych służb zatrudnienia jest najczęściej zróżnicowane w odniesieniu do ich kategorii. Mamy tu do czynienia ze szkoleniami kadry kierowniczej (wyższego i średniego szczebla) oraz szkoleniami pracowników merytorycznych (kadry nie-kierowniczej). Pierwsza grupa szkoleń obejmuje zagadnienia związane z szeroko pojętym zarządzaniem. Jego celem głównym (który odpowiada założonemu efektowi końcowemu) jest rozwój jakości i efektywności zarządzania na poziomie lokalnym/regionalnym (w zależności od specyfiki podziału administracyjnego danego państwa).

Druga grupa obejmuje specjalistyczne szkolenia pośredników, doradców i innych grup zawodowych. Istotne jest też zróżnicowanie na szkolenia wstępne, przeznaczone dla nowych pracowników (przeważnie zarządzane centralnie) i szkolenia ustawiczne/zaawansowane, w większości zarządzane z poziomu regionalnego. System organizacji szkoleń jest w sumie bardzo podobny. Szkolenia organizowane są bądź przez centra szkoleniowe administracji publicznej lub własne służb zatrudnienia, bądź przez zewnętrznych dostawców (przy czym najczęściej występują systemy mieszane). Sprawami koordynacji szkoleń, oceny ich skuteczności i efektywności, oceny podmiotów szkolących itp. zajmują się wyspecjalizowane komórki, które mają również wpływ na dobór tematyki szkoleń ustawicznych, organizowanych dla różnych grup zawodowych.

W drugiej części ekspertyza formułuje propozycje rozwiązań organizacyjnych i legislacyjnych dotyczących szkoleń kadr publicznych służb zatrudnienia z wykorzystaniem opracowanych programów szkolenia modułowego. Zawarte w ekspertyzie rekomendacje oparto o wyniki analiz systemów funkcjonujących w innych krajach oraz systemu funkcjonującego w Polsce w pomocy społecznej oraz wyniki dyskusji, za wykorzystaniem wiedzy ekspertów Projektu. Lista proponowanych rozwiązań zawiera 16 pozycji, które przedstawione są poniżej:

1. Zapewnienie koordynacji szkoleń na skalę kraju, tak by wykluczyć możliwość dublowania działań podejmowanych przez organy różnego szczebla. Obecnie za szkolenia odpowiadają wojewodowie, marszałkowie i starostowie, szkolenia organizuje także MPiPS, a dodatkowo w ramach Działania 1.1 SPO RZL dofinansowanie uzyskało wiele projektów skierowanych na podnoszenie kwalifikacji i umiejętności pracowników PSZ – wszystkie te działania prowadzone są całkowicie niezależnie od siebie, bez wspólnej podstawy ideowo-programowej.
2. Ujednolicenie zasad organizacji szkoleń dla pracowników publicznych służb zatrudnienia różnych szczebli, tak, aby wiadome było, jakiego rodzaju wiedzę i umiejętności pracownicy ci powinni posiadać (z uwzględnieniem być może standardów kwalifikacji zawodowych), i aby w efekcie system ten był połączony ze ścieżkami kariery zawodowej, opracowanymi dla każdego z zawodów PSZ.
3. Z wstępnej diagnozy wynikało, że dziś decyzje o „skojarzeniu” konkretnego pracownika z konkretnym szkoleniem podejmowane są dość przypadkowo, bardziej w oparciu o przekonanie – że pracowników trzeba szkolić niż – że danemu pracownikowi brak jest konkretnej wiedzy, czy umiejętności. Często decyduje zainteresowanie pracownika, też jednak nie oparte na właściwej diagnozie własnych potrzeb. Dodatkowym skutkiem ubocznym braku zasad jest to, że w zdecydowanej większości szkoleń uczestniczą sami dyrektorzy urzędów pracy (w większym stopniu dotyczy to powiatowych urzędów pracy niż wojewódzkich). Z kolei niezwykle rzadko w jakichkolwiek szkoleniach uczestniczą pracownicy urzędów wojewódzkich.
4. Objęcie unormowaniami dotyczącymi wymaganych kwalifikacji wszystkich pracowników publicznych służb zatrudnienia i określenie minimalnych kwalifikacji umożliwiających podjęcie pracy w tych służbach.

Pracownikiem urzędu pracy może zostać każdy, a nie ma systemu przygotowania do pełnienia określonych zadań w urzędzie; zdecydowana większość szkoleń kierowana jest do pracowników zajmujących tzw. kluczowe stanowiska w urzędzie pracy, a brak jest niemal oferty skierowanej do pozostałych grup pracowników – specjalistów ds. zasiłków, rejestratorów, pracowników ze stanowisk potwierdzania gotowości do pracy, działów finansowych, działów zajmujących się statystyką. Jednak z reguły kierujący urzędami rzadko dostrzegają konieczność szkoleń tych pracowników, nie

uświadamiając sobie istotnego znaczenia właściwej pracy tych stanowisk dla jakości pracy całego urzędu, ale też nie uświadamiając sobie jak wielkie znaczenie dla tych pracowników ma fakt wysłania ich na szkolenie – okazuje się bowiem, że traktują oni tę sytuację jako wręcz wyróżnienie!

5. Wprowadzenie obowiązku szkolenia wstępnego dla każdego nowo przyjętego pracownika, którego zadaniem jest przekazanie minimalnej, niezbędnej do prawidłowego poruszania się, wiedzy dla nowo przyjętych pracowników.
6. Określenie szczegółowych zasad delegowania pracowników na poszczególne rodzaje szkoleń i ewentualnych dodatkowych uprawnień pracowników podnoszących kwalifikacje w trybie obowiązkowym, bądź dobrowolnym.
7. Wprowadzenie obowiązków przygotowywania planów szkoleń przez poszczególne urzędy. Byłoby to jedno z narzędzi służących koordynacji działań.
8. Powołanie jednoznacznie zdefiniowanej instytucji koordynatora szkoleń w każdym urzędzie pracy, którego zadaniem byłoby m.in. pilotowanie cykli szkoleniowych, utrzymywanie kontaktu z jednostkami szkoleniowymi i z innymi koordynatorami oraz z centrami regionalnymi.

Funkcja taka istniała w urzędach pracy w okresie istnienia Systemu Urzędów Pracy i znakomicie spełniała swą rolę; mamy świadomość, że funkcja taka z woli twórców przepisów przypisana jest specjalistom ds. rozwoju zawodowego, z drugiej jednak strony mamy też świadomość, że w znacznej części urzędów pracy nie jest to w praktyce stosowane.

9. Utworzenie centralnego ośrodka szkoleniowego, z rolą głównie związaną z zapewnianiem jednolitości metodycznej i programowej szkoleń oraz odpowiedniej jakości kadry.

Koncept na pewno bardzo dyskusyjny w warunkach bardzo rozwiniętego rynku usług szkoleniowych. Z drugiej jednak strony nie ma dziś centrum metodyczno-programowego, być może więc warto myśleć o takim centrum.

10. Stworzenie kilku regionalnych ośrodków (centrów) koordynacji szkoleń na terenie kraju, których zadaniem byłoby m.in. wskazywanie potrzeb szkoleniowych na terenie regionu, pomoc w organizacji szkoleń, koordynacja szkoleń, wymiana informacji na temat prowadzonych i planowanych szkoleń oraz potrzeb szkoleniowych.
11. Określenie wymogów, jakie powinna spełniać jednostka szkoleniowa, która może prowadzić szkolenia dla pracowników publicznych służb zatrudnienia.

Ten aspekt potencjalnych przyszłych rozwiązań może stanowić najmniej kontrowersyjne rozwiązanie spośród zapisanych w pkt. 8–10, jeśli chodzi o organizację i realizację szkoleń. Niewątpliwie jednym z wymogów byłoby stosowanie rekomendowanych przez MPiPS programów szkolenia modułowego.

12. Określenie wymagań kwalifikacyjnych dla osób prowadzących szkolenia dla pracowników publicznych służb zatrudnienia.
13. Jednolite wyszkolenie kadry trenerskiej.
14. Stworzenie bazy kadry trenerskiej do szkolenia pracowników służb zatrudnienia. W okresie istnienia Systemu Urzędów Pracy istniała kadra trenerska, wyszkolona w ramach wieloetapowego szkolenia przez trenerów brytyjskich; kadra ta została wzmocniona tak liczebnie jak i kwalifikacyjnie przez Krajowy Urząd Pracy. Kadre stanowili pracownicy wojewódzkich i niekiedy powiatowych urzędów pracy. Znaczną

część tych osób do dziś stanowi trzon kadry szkolącej pracowników urzędów pracy na zlecenie wielu instytucji szkoleniowych (wiele z tych osób nie pracuje już w urzędach pracy) i nadal cieszy się wysoką renomą, problemem jednak tej grupy jest brak szkoleń aktualizacyjnych jej wiedzę i umiejętności trenerskie. Obok wyrosła jednak olbrzymia grupa osób szkolących pracowników urzędów pracy nie znająca uwarunkowań ich funkcjonowania, istoty realizowanych zadań i w rezultacie oferująca szkolenia bardzo niskiej jakości.

Jednym z elementów procesu przygotowującego bazę kadry trenerskiej (do zastosowania również w odniesieniu do postulatów pkt 11 i 12) musi być deklaracja (i przygotowanie) do stosowania modułowych programów szkolenia kadry PSZ.

15. Ustalenie obowiązku cyklicznego uczestnictwa w szkoleniach.
16. Określenie zasad organizacji i finansowania szkoleń zawodowych oraz innych trybów podnoszenia kwalifikacji zawodowych.
17. Opracowanie systemu okresowych ocen pracowników publicznych służb zatrudnienia.

Działania dodatkowe – promocja wyników projektu

Dodatkowo w ramach zadania podjęto działania promujące wyniki projektu SPO RZL. W ramach tych działań:

1. Wyniki projektu były prezentowane w trakcie cyklu 6 spotkań informacyjno-szkoleniowych, zorganizowanych dla pracowników urzędów pracy jesienią 2007 roku, a także w trakcie konferencji poświęconej projektom SPO RZL realizowanym przez Departament Rynku Pracy w grudniu 2007.
2. Opracowano i upowszechniono w urzędach pracy broszurę pt.: *Opracowanie programów szkoleń modułowych dla kadr publicznych służb zatrudnienia* (autorem broszury jest A. Brejnak, koordynator opracowywania programów szkoleniowych w trakcie realizacji projektu).
3. Opracowano publikację książkową pt. *Kształcenie i szkolenie zawodowe pracowników publicznych służb zatrudnienia* (red. I. Wolińska, koordynator działań projektu obejmujących badania i ekspertyzę dotyczącą rozwiązań systemowych). Publikacja zawiera omówienie sytuacji w zakresie kształcenia ustawicznego pracowników publicznych służb zatrudnienia (charakterystykę polityki szkoleń i dane o uczestnictwie w szkoleniach, omówienie postaw pracowników wobec szkoleń), prezentację dobrych praktyk, omówienie programów szkoleń i organizacji procesu dydaktycznego, a także informacje o pierwszych doświadczeniach z wdrażania programów.

Plany na przyszłość

Plan Działań na lata 2007–2008 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, przewiduje wykorzystanie środków EFS w okresie 2007–2013 na kontynuację działań na rzecz rozwijania systemu doskonalenia kadr publicznych służb zatrudnienia. Przyjęte zostały do realizacji dwa kolejne projekty z tego zakresu:

- 1) *Szkolenia modułowe pracowników instytucji rynku pracy realizujących usługi rynku pracy i programy aktywizacji zawodowej* (przewiduje się przygotowanie ok. 100 trenerów do realizacji szkoleń modułowych oraz przeszkolenie 2000 pracowników)
- 2) *Oferta szkoleń w technologii e-learning dla pracowników instytucji rynku pracy, bazująca na programach modułowych opracowanych w ramach SPO RZL.*

OPRACOWANIE I UPOWSZECHNIENIE KRAJOWYCH STANDARDÓW KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH

Cel realizacji projektu

Standard kwalifikacji zawodowych jest rodzajem normy opisującej kwalifikacje pracownicze (umiejętności, wiadomości i cechy psychofizyczne) konieczne do wykonywania zadań zawodowych wchodzących w skład zawodu, akceptowanej przez przedstawicieli organizacji zawodowych i branżowych, pracodawców, pracobiorców i innych kluczowych partnerów społecznych.

Standardy kwalifikacji zawodowych mają podstawowe znaczenie dla poprawy kształcenia zawodowego. Pozwalają zapewnić jakość kształcenia i powiązać go z rynkiem pracy – są bazą dla tworzenia standardów kształcenia, a w konsekwencji programów nauczania oraz standardów egzaminacyjnych. Zapewniają czytelność/przejrzystość kwalifikacji, co ułatwia zatrudnienie i umożliwia uznawanie kwalifikacji zdobytych na różnej drodze (szkolnej, kursowej, poprzez doświadczenie). Warunkują także porównywalność świadectw, co ułatwia m.in. mobilność zatrudnienia, także w skali międzynarodowej. Mogą być wykorzystywane również do tworzenia opisów pracy, wartościowania pracy, selekcji i rekrutacji, ocen pracowniczych, planowania rozwoju zawodowego, poradnictwa, orzecznictwa itp.

Pierwsze działania w zakresie opracowywania standardów kwalifikacji zawodowych Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podjęło w latach 1998–2000. W okresie tym realizowany był projekt Phare 98 „Analiza potrzeb szkoleniowych”, w ramach którego opracowana została metodologia budowania standardów kwalifikacji zawodowych oraz powstały pierwsze opisy standardów kwalifikacji dla ośmiu zawodów.

Dalsze prace w tym zakresie kontynuowane były w latach 2002–2004 w ramach projektu Phare 2000 „Krajowy system szkolenia zawodowego”, w efekcie których opracowano 40 standardów kwalifikacji zawodowych oraz utworzono internetową bazę danych (www.standardyiszkolenia.praca.gov.pl), zawierającą zbiór opracowanych standardów.

W ramach kolejnego projektu Phare 2002 „Doskonalenie umiejętności Publicznych Służb Zatrudnienia w dziedzinie wprowadzenia w życie Europejskiej Strategii Zatrudnienia i uczestnictwa w systemie EURES” opracowano 7 standardów dla zawodów i zakresów pracy występujących w urzędach pracy.

Znaczącym krokiem w dziedzinie rozwijania i wdrażania do powszechnego użytku standardów kwalifikacji zawodowych stał się zrealizowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej projekt pt. „Opracowanie i upowszechnienie krajowych standardów kwalifikacji zawodowych”, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006. Nadrzędnym celem projektu było stworzenie przesłanek dla szerokiego stosowania standardów kwalifikacji zawodowych jako ważnego narzędzia wspierającego rozwój zasobów ludzkich.

Szczegółowym celem projektu było określenie krajowych norm wymaganych przez pracodawców w zakresie kwalifikacji zawodowych dla zapewnienia wysokiej jakości kształcenia zawodowego i ustawicznego, jego powiązania z rynkiem pracy, a także budowania systemów przejrzystości i uznawania kwalifikacji uzyskiwanych w sposób formalny i na drodze doświadczenia zawodowego.

Projekt powstał z myślą o beneficjentach reprezentujących z jednej strony świat gospodarki i rynku pracy, a z drugiej – świat edukacji, reprezentowany przez szkolnictwo zawodowe oraz podmioty pozaszkolnego systemu kształcenia zawodowego. Są to: stowarzyszenia zawodowe, ogólnopolskie organizacje pracodawców i ogólnopolskie organizacje związkowe, wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, w tym centra informacji i planowania kariery zawodowej, agencje zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, instytucje szkolnego i pozaszkolnego systemu kształcenia zawodowego: różne typy szkół wyższych, szkoły zawodowe, centra kształcenia ustawicznego, centra kształcenia praktycznego, ośrodki doksztalcania i doskonalenia zawodowego, zakłady doskonalenia zawodowego i inne placówki prowadzące kształcenie, a także inne jednostki organizacyjne: ministerstwa i urzędy centralne oraz ich agendy, a w szczególności Centralna i Okręgowe Komisje Egzaminacyjne, komisje odpowiedzialne za egzaminy w rzemiośle oraz instytucje odpowiadające za zawody regulowane.

Projekt obejmował realizację 3 głównych zadań:

1. Opracowanie opisów 200 krajowych standardów kwalifikacji zawodowych.
2. Upowszechnienie informacji o standardach kwalifikacji zawodowych.
3. Badanie wykorzystania standardów kwalifikacji zawodowych przez potencjalnych użytkowników.

Realizację projektu powierzono wykonawcy, wybranemu w trybie przetargu nieograniczonego, którym było konsorcjum w składzie: Doradca Consultants Ltd. w Gdyni, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy w Radomiu, Demos Polska Sp. z o.o. w Warszawie oraz Łódzkie Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Praktycznego. Do prac włączone były w charakterze podwykonawców: Instytut Badań Edukacyjnych w Warszawie, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie i Pracownia Badań Społecznych w Sopocie. Umowa z wykonawcą została podpisana w lutym 2006 roku.

Zakres zadań zrealizowanych w ramach projektu*

Zadanie 1. Opracowanie opisów 200 krajowych standardów kwalifikacji zawodowych.

Realizacja tego zadania rozpoczęła się kampanią informacyjną, w ramach której zorganizowano 12 jednodniowych seminariów, obejmujących swym zasięgiem teren całego kraju (seminaria odbyły się w 12 dużych miastach, głównie wojewódzkich). Celem kampanii była promocja projektu, przybliżenie idei standardów kwalifikacji zawodowych, identyfikacja potrzeb w zakresie opracowania nowych standardów, a także pozyskanie do współpracy przedstawicieli środowisk zawodowych. Uczestnikami seminariów byli przedstawiciele władz

* Na stronie www.mpips.gov.pl (dział „Praca”, część „Programy”) zamieszczona jest informacja o realizacji projektu, a także – w formie plików do pobrania – Raporty z badań nt. wykorzystania standardów i z konferencji oraz opracowane artykuły i publikacje (również w wersji angielskojęzycznej).

regionalnych, urzędów pracy, pracodawców, związków zawodowych i stowarzyszeń branżowych oraz instytucji edukacyjnych (łącznie ponad 700 osób). Uczestnicy seminariów zostali zapoznani m.in. z budową i funkcją standardów kwalifikacji zawodowych, metodologią ich projektowania oraz zasadami użytkowania internetowej bazy danych ze standardami, a także z regionalnymi problemami zatrudnienia i kształcenia zawodowego (prezentowanymi przez przedstawicieli urzędów pracy). Na potrzeby seminariów opracowano plakat, ulotkę oraz broszurę przeznaczoną dla uczestników.

W trakcie kampanii przeprowadzone zostało badanie potrzeb na opracowanie nowych standardów kwalifikacji zawodowych, które pozwoliło wyłonić listę 200 zawodów/specjalności przeznaczonych do standaryzacji. Przy jej ustalaniu uwzględniono preferencje respondentów z przeprowadzonych badań ankietowych wśród uczestników seminariów oraz wywiadów z przedstawicielami instytucji centralnych (w badaniach wzięło udział ok. 150 osób), zgłoszenia instytucji zainteresowanych standaryzacją określonych zawodów oraz analizy ofert pracy i rankingi zawodów deficytowych i nadwyżkowych z roku 2005 i z pierwszego półrocza roku 2006, udostępnionych przez MPiPS. W trakcie realizacji projektu zarekomendowana do standaryzacji lista zawodów uległa, z przyczyn obiektywnych, nieznacznej modyfikacji.

Zawody, dla których opracowano standardy kwalifikacji należą do obszarów: (1) Informatyka, (2) Budownictwo i inżynieria środowiska, (3) Obróbka metali, mechanika, elektrotechnika, elektronika, motoryzacja, (4) Przemysł chemiczny, lekki, drzewny, spożywczy, poligrafia, (5) Rolnictwo, leśnictwo i dziedziny pokrewne, (6) Ochrona zdrowia i dziedziny pokrewne, (7) Opieka osobista, pomoc społeczna, (8) Edukacja, działalność kulturalna, (9) Handel i dziedziny pokrewne, (10) Transport, gospodarka magazynowa, (11) Turystyka, gastronomia, hotelarstwo, (12) Usługi osobiste, (13) Bezpieczeństwo, służby ochrony, (14) Finanse i dziedziny pokrewne, (15) Administracja, służby pracownicze, praca biurowa. Ostateczną listę tych zawodów, w podziale na obszary zawodowe, przedstawiono odpowiednio w zestawieniu zamieszczonym w załączniku nr 2.

Opisy standardów kwalifikacji dla ww. zawodów/specjalności opracowywane były w oparciu o metodologię bazującą na badaniu wymagań pracodawców. W tym celu zostało powołanych i przeszkolonych 200 zespołów autorskich, w skład których zaangażowanych było 320 ekspertów z różnych dziedzin. Zespoły autorskie sukcesywnie przygotowywały i przeprowadzały badania w przedsiębiorstwach, mające na celu określenie wymaganych przez pracodawców kwalifikacji do wykonywania zawodów/specjalności.

Respondentami badań byli pracownicy zatrudnieni na typowych dla zawodu/specjalności stanowiskach pracy oraz ich przełożeni. Badania przeprowadzono w 2865 przedsiębiorstwach i instytucjach, gdzie zbadano ok. 11460 stanowisk pracy (na ogół, zgodnie z metodologią, dla każdego zawodu przeprowadzono wywiady i ankiety nt. wymagań kwalifikacyjnych u 10 pracodawców, a u każdego pracodawcy – z 4 osobami). Wyniki badań dokumentowane były w formie raportów, sporządzanych odrębnie dla każdego zawodu/specjalności. Na ich podstawie zespoły autorskie, we współpracy z wyznaczonymi przez wykonawcę konsultantami metodologicznymi, przygotowywały poszczególne opisy standardów, zawierające następujące elementy:

- podstawy prawne wykonywania zawodu, tj. wykaz aktów prawnych zawierających przepisy związane ściśle z wykonywaniem danego zawodu;
- syntetyczny opis zawodu, w którym podana jest ogólna charakterystyka zawodu;
- wykaz stanowisk pracy w zawodzie;

- wykaz zadań zawodowych;
- wykaz składowych kwalifikacji zawodowych odpowiadających wyodrębnionym zakresom pracy w zawodzie;
- specyfikację kwalifikacji zawodowych, tj. zbiory umiejętności, wiadomości i cech psychofizycznych pracownika, przyporządkowane do: czterech grup kwalifikacji (ponadzawodowych, ogólnozawodowych, podstawowych dla zawodu i specjalistycznych) oraz pięciu poziomów kwalifikacji.

Każdy z zaprojektowanych standardów poddawany był następnie ewaluacji i ocenie przez 2 recenzentów – niezależnych ekspertów z danej branży. Wnioski z ewaluacji i uwagi recenzentów były podstawą do wprowadzenia przez zespoły autorskie ewentualnych zmian w opisach standardów. Przygotowane opisy standardów podlegały końcowej ocenie i zatwierdzeniu przez Komisje ds. Standardów, powoływane do tego celu we współpracy z organizacjami branżowymi i organizacjami pracodawców. Liczba ekspertów zewnętrznych zaangażowanych w ewaluację standardów, recenzje oraz prace Komisji wyniosła blisko 1000 osób.

Produkty powyższych prac – czyli raporty z badań przeprowadzanych u pracodawców oraz zatwierdzone przez Komisje opisy standardów kwalifikacji zawodowych były przedmiotem odbioru w Departamencie Rynku Pracy. W końcowej fazie opisy standardów były jeszcze poddawane obróbce redakcyjnej.

Przyjęte opisy standardów zostały wprowadzone do internetowej bazy danych MPiPS, dostępnej pod adresem www.standaryizskolenia.praca.gov.pl, która obecnie zawiera już 253 standardy.

Poza opracowaniem nowych standardów, na wniosek Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych, na podstawie dodatkowego zlecenia została dokonana aktualizacja standardu dla zawodu pielęgniarka, opracowanego wcześniej w ramach projektu Phare 2000.

Zadanie 2. Upowszechnienie informacji o standardach kwalifikacji zawodowych

W ramach tego zadania:

- 1) Opublikowano i upowszechniono opisy standardów kwalifikacji – w formie broszurowej i książkowej.
- 2) Opracowano, opublikowano i upowszechniono materiały promocyjne i informacyjne, w tym broszury, artykuły oraz publikacje książkowe, także w wersji anglojęzycznej.
- 3) Zorganizowano dwie konferencje, z udziałem ekspertów międzynarodowych.

Opisy standardów kwalifikacji zawodowych zostały przede wszystkim opublikowane w formie odrębnych broszur (w nakładzie 1000 egz.). Opublikowano opisy 200 standardów kwalifikacji zawodowych opracowanych w niniejszym projekcie oraz 40 standardów opracowanych wcześniej w ramach projektu Phare 2000 pn. „Krajowy system szkolenia zawodowego” (ich wykaz zawiera odpowiednio zestawienie w załączniku nr 2).

Broszury z opisami standardów kwalifikacji zawodowych przekazano do wykorzystania potencjalnym użytkownikom, w tym między innymi:

- wojewódzkim i powiatowym urzędом pracy,
- centrom informacji i planowania kariery zawodowej wojewódzkich urzędów pracy,
- ogólnopolskim organizacjom związkowym i organizacjom pracodawców,

- jednostkom organizacyjnym Ochotniczych Hufców Pracy,
- centrom kształcenia praktycznego i centrom kształcenia ustawicznego,
- zakładom doskonalenia zawodowego,
- izbom rzemieślniczym,
- ministerstwom i urzędowi centralnym,
- kuratoriom oświaty.

W celu szerszego upowszechniania standardów kwalifikacji zawodowych, na zlecenie DRP podjęte zostały dodatkowe działania wydawnicze, zrealizowane przez Gospodarstwo Pomocnicze Zakładu Wydawniczo-Poligraficznego MPiPS, obejmujące:

- dodruk 240 broszur z opisami standardów w nakładzie 1600 egz., które dodatkowo zostały przekazane powiatowym urzędowi pracy oraz centrom informacji i planowania kariery zawodowej,
- dodruk 23 broszur z opisami standardów dla zawodu położna i 22 specjalności pielęgniarek w nakładzie 500 egz., które zostały przekazane Naczelnej Izbie Pielęgniarek i Położnych do upowszechnienia w ich środowisku zawodowym,
- druk opisów standardów w formie 10 tomowej publikacji książkowej, której tomy I–IV przekazano Związkowi Rzemiosła Polskiego i Izbowi Rzemieślniczym (po 495 egz.), tomy I–VI przekazano Związkowi Zakładów Doskonalenia Zawodowego i Zakładom Doskonalenia Zawodowego (po 250 egz.), a cały komplet (10 tomów) otrzymały ogólnopolskie organizacje pracodawców i organizacje związkowe (łącznie 166 egz.).

Na potrzeby seminariów wojewódzkich oraz konferencji przygotowano i opublikowano trzy broszury informacyjne:

- 1) S.M. Kwiatkowski, H. Bednarczyk, I. Woźniak, Z. Kramek, K. Symela, W. Oparcik: *Opracowanie i upowszechnienie krajowych standardów kwalifikacji zawodowych*. MPiPS, Warszawa 2006.
- 2) Woźniak, H. Bednarczyk: *Krajowe standardy kwalifikacji zawodowych – droga do budowy Krajowych Ram Kwalifikacji*. MPiPS, Warszawa 2006.
- 3) Woźniak, H. Bednarczyk: *Krajowe standardy kwalifikacji zawodowych jako narzędzie dla polityki zatrudnienia i edukacji. Wyniki projektu realizowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej*. MPiPS, Warszawa 2007.

Opracowano także oraz przetłumaczono na język angielski trzy artykuły:

- 1) H. Bednarczyk, I. Woźniak: *W drodze do krajowych standardów kwalifikacji zawodowych*. „Rynek Pracy”, Numer Specjalny, wrzesień 2006.
- 2) M. Hunin, U. Jeruszka, Z. Kramek: *Krajowe standardy kwalifikacji zawodowych – analiza wykorzystania i identyfikacja potrzeb* (przygotowany do publikacji).
- 3) I. Woźniak: *Przejrzystość, porównywalność i uznawanie kwalifikacji zawodowych w Europie i Polsce* (przygotowany do publikacji).

Przygotowano również i upowszechniono publikacje książkowe poświęcone problematyce standardów kwalifikacji zawodowych:

- 1) Opracowano i opublikowano w nakładzie 1000 egz. publikację książkową: H. Bednarczyk, I. Woźniak, S.M. Kwiatkowski (red.) *Krajowe standardy kwalifikacji zawodowych. Rozwój i współpraca*. MPiPS, Warszawa 2007 oraz przetłumaczono ją na język angielski (wersja angielska przygotowana do publikacji).
- 2) Przetłumaczono na język angielski i opublikowano w nakładzie 100 egz. dwie książki opracowane w projekcie Phare 2000 „Krajowy system szkolenia zawodowego”.
- 3) Kwiatkowski S.M., Woźniak I. (red.) *National Vocational Qualification Standards. Development and Application*. MPiPS, Warszawa 2006.
- 4) Kwiatkowski S.M., Woźniak I. (red.) *National Vocational Qualification Standards. The European Context*. MPiPS, Warszawa 2007.

Ważnym przedsięwzięciem związanym z upowszechnieniem idei standardów kwalifikacji zawodowych oraz promocją realizowanego przez MPiPS projektu, poza omówionymi już seminariami wojewódzkimi, były dwie ogólnopolskie konferencje z udziałem ekspertów międzynarodowych. Na programy obu konferencji mieli wpływ partnerzy społeczni zaproszeni do udziału w posiedzeniach Rady Programowej. Byli to przedstawiciele: Krajowej Izby Gospodarczej, Konfederacji Pracodawców Polskich, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Business Centre Club, Związku Rzemiosła Polskiego, Naczelnej Rady Zatrudnienia, Komisji Krajowej NSZZ Solidarność, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych.

Pierwsza konferencja, zatytułowana: „*Krajowe standardy kwalifikacji zawodowych – droga do budowy Krajowych Ram Kwalifikacji*” odbyła się we wrześniu 2006 r. Uczestnicy reprezentowali instytucje rynku pracy i edukacji, organizacje pracodawców i pracobiorców oraz urzędy centralne i ich agendy (razem 122 uczestników).

Na konferencji zostały wygłoszone następujące referaty:

- Dotychczasowy dorobek i doświadczenie w zakresie rozwoju standardów kwalifikacji zawodowych w Polsce. Prof. Stefan Kwiatkowski, Instytut Badań Edukacyjnych; dr Ireneusz Woźniak, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy.
- Opracowywanie i stosowanie standardów kwalifikacji zawodowych – doświadczenia brytyjskie. Russell Armstrong, Qualification and Curriculum Agency, Londyn.
- Krajowe ramy kwalifikacji. Wyzwania dotyczące równoważenia treści nauczania, wyników i procesów. Peter Grootings, European Training Foundation, Turyn.
- Słuchaj świata pracy! Tworzenie standardów kwalifikacji zawodowych w Niemczech. Prof. Hermann Schmidt, Uniwersytet w Duisburg/Essen, były Prezes Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Rola i zadania standardów kwalifikacji zawodowych w programowaniu kształcenia ustawicznego. Janusz Moos, Łódzkie Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Praktycznego.
- Metodyka badania wykorzystania standardów kwalifikacji zawodowych w Polsce oraz diagnoza w zakresie stosowania standardów w różnych dzie-

dzinach. Zbigniew Kramek, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy.

- Standard kwalifikacji dla zawodu pielęgniarstwa – praktyczne zastosowania. Maria Brzezińska, Okręgowa Izba Pielęgniarek i Położnych w Katowicach.

Ważnym punktem konferencji były wystąpienia gości zagranicznych z Anglii (QCA), Niemiec (BIBB) i Włoch (ETF), którzy podzielili się swoimi doświadczeniami w opracowywaniu i stosowaniu standardów kwalifikacji zawodowych w Europie. Szczególnym aspektem ich przekazu była kwestia współpracy partnerów społecznych z organami państwowymi. Doświadczenia te pokazały, jak długa jest droga budowania systemu standardów kwalifikacji na poziomie krajowym i jak ważne budowanie zaufania pomiędzy pracodawcami, związkami zawodowymi i stroną rządową.

Po wystąpieniach odbył się panel dyskusyjny, w trakcie którego:

- podkreślano wagę budowania systemu standardów kwalifikacji zawodowych w Polsce i wyrażono – w imieniu reprezentowanych instytucji – wolę aktywnego uczestniczenia w budowaniu systemu;
- potwierdzono tezę o braku wiedzy nt. standardów kwalifikacji zawodowych wśród przedsiębiorców;
- dyskutowano nad statusem prawnym standardów, rozważając nadanie im charakteru obligatoryjnego. Wyrażona została obawa, iż bez nadania im rangi formalnej, standardy nie upowszechnią się. Z drugiej strony wyrażona została opinia, że obligatoryjność standardów może wywołać opór;
- postawiono kwestię uznawalności kwalifikacji zawodowych poza granicami kraju i ewentualnych ułatwień w tym zakresie, jakie zapewniłby krajowy system standardów kwalifikacji zawodowych;
- ustalono, że główne kierunki dalszych prac winny dotyczyć: zasad tworzenia standardów i ich aktualizacji, zasad uznawania kwalifikacji, stwarzania możliwości wykorzystania standardów w systemie edukacji, kształcenia ustawicznego, rynku pracy i zatrudnienia – przy kluczowej roli partnerów społecznych;
- wskazano na konieczność współpracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i Ministerstwa Edukacji Narodowej w tworzeniu systemu krajowych standardów kwalifikacji zawodowych;
- ustalono, iż konferencja – dając okazję integracji zainteresowanych środowisk – stanowi pierwszy etap współpracy, po którym zostaną określone następne wspólne działania.

Druga konferencja, zatytułowana „*Krajowe standardy kwalifikacji zawodowych jako narzędzie dla polityki zatrudnienia i edukacji. Wyniki projektu realizowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej*” odbyła się w grudniu 2007 r., również z udziałem ekspertów międzynarodowych. Podobnie jak w przypadku pierwszej konferencji, uczestnicy reprezentowali instytucje rynku pracy i edukacji, organizacje pracodawców i pracodawców oraz urzędy centralne i ich agendy (razem 142 uczestników).

Na konferencji zaprezentowane zostały następujące wystąpienia:

- Działania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na rzecz rozwoju krajowych standardów kwalifikacji zawodowych – Czesława Ostrowska, Podsekre-

tarz Stanu, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej; Hanna Świątkiewicz-Zych, Dyrektor Departamentu Rynku Pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

- Opracowanie, stosowanie i upowszechnianie krajowych standardów kwalifikacji zawodowych – Jarosław Zysnarski, Dyrektor Projektu, Prezes Doradca Consultants Ltd. w Gdyni; Prof. Henryk Bednarczyk, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy.
- Zamierzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej w zakresie tworzenia krajowych ram / struktury kwalifikacji i Krajowego Systemu Kwalifikacji – Zofia Stypińska, Dyrektor Departamentu Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego, Ministerstwo Edukacji Narodowej (prezentację przedstawił Radca Ministra, Stanisław Drzażdżewski).
- Brytyjski system kwalifikacji oraz Europejskie Ramy Kwalifikacji – Mike Coles, Qualification and Curriculum Agency, Londyn.
- Uznawanie i certyfikowanie kompetencji na podstawie NVQs – Serge Ravel, European Institute for E-Learning, Francja, European Foundation for Quality in E-Learning, Belgia.
- Doświadczenie organizacji rzemiosła we wdrażaniu krajowych standardów kwalifikacji zawodowych – Maciej Prószyński, Dyrektor Zespołu Oświaty Zawodowej i Problematyki Społecznej, Związek Rzemiosła Polskiego w Warszawie.
- Wizja wykorzystania standardów kwalifikacji zawodowych przez partnerów w stosunkach pracy – Jacek Męcina, Ekspert, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan.
- Standardy kwalifikacji zawodowych jako element Krajowego Systemu Kwalifikacji – prof. Barbara Baraniak, Dyrektor Instytutu Badań Edukacyjnych w Warszawie, prof. Stefan M. Kwiatkowski, Przewodniczący Komitetu Nauk Pedagogicznych PAN.
- Standard kwalifikacji zawodowych jako instrument zmian w szkolnych systemach kształcenia zawodowego – Janusz Moos, Dyrektor Łódzkiego Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Praktycznego.
- Rozwój standardów i uznawanie kwalifikacji zawodowych – Ireneusz Woźniak, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy w Radomiu.

W trakcie konferencji odbyła się dyskusja nt. warunków i możliwości efektywnego wykorzystywania standardów kwalifikacji zawodowych przez partnerów rynku pracy (organizacje pracodawców i pracobiorców, instytucje rynku pracy, placówki edukacyjne, instytucje centralne i inne), w której m.in. poruszono kwestie:

- popularyzacji standardów kwalifikacji zawodowych, ich aktualizacji dostosowanej do zmian w treściach zawodów oraz wypracowania, w formie zapisów prawnych, stałej współpracy w tym zakresie;
- wykorzystania standardów kwalifikacji zawodowych przy opracowywaniu/uaktualnianiu podstaw programowych i programów nauczania oraz programów szkoleń realizowanych w ramach projektów unijnych;
- wykorzystania doświadczeń w pracy nad standardami przy tworzeniu *Krajowych ram kwalifikacji*;
- kontynuowania opracowania dalszych standardów dla nowych zawodów z sektora finansowego;

- utworzenia w Polsce odpowiednika brytyjskiego QCA (Qualification and Curriculum Agency) – instytucji (centrum), która zajmowałaby się prognozowaniem popytu na określone zawody i określaniem kwalifikacji;
- poprawy jakości kształcenia zawodowego, w tym praktycznej nauki zawodu – rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie dualnego systemu kształcenia;
- ewentualnie innego niż obecne przygotowania nauczycieli, w związku ze zmianami w systemie i metodach kształcenia, bazujących na standardach kwalifikacji zawodowych (kształcenia modułowego).

Zadanie 3. Badanie wykorzystania standardów kwalifikacji zawodowych przez potencjalnych użytkowników

Badanie miało na celu zdiagnozowanie stanu wykorzystania standardów kwalifikacji zawodowych przez potencjalnych użytkowników w czterech obszarach: zatrudnienia, edukacji zawodowej, polityki kadrowej przedsiębiorstw i w ubezpieczeniach społecznych. W celu uchwycenia zmian w czasie założono dwukrotne przeprowadzenie badania – w odstępie ok. 1 roku (w początkowej i zaawansowanej fazie realizacji projektu). Przedmiotem badań były istniejące już 53 standardy, opracowane w ramach wcześniejszych projektów Phare.

Realizacja zadania obejmowała wypracowanie metody i narzędzi do badania wykorzystania standardów oraz ich weryfikację w badaniach pilotażowych, a następnie przeprowadzenie dwóch badań właściwych (w III kw. 2006 r. i w III kw. 2007 r.).

Badania prowadzone były metodą wywiadu, z wykorzystaniem czterech zróżnicowanych kwestionariuszy wywiadu, ukierunkowanych na poszczególne obszary zastosowania standardów (w polityce zatrudnienia, edukacji zawodowej, polityce kadrowej przedsiębiorstw, ubezpieczeniach społecznych), z uwzględnieniem zróżnicowanych grup adresatów badań. Terenem badań były wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, centra informacji i planowania kariery zawodowej, agencje zatrudnienia, jednostki organizacyjne Ochotniczych Hufców Pracy, szkoły zawodowe i szkoły wyższe, centra kształcenia ustawicznego i kształcenia praktycznego, zakłady doskonalenia zawodowego, Centralna i Okręgowe Komisje Egzaminacyjne, stowarzyszenia zawodowe, organizacje związkowe i pracodawców, przedsiębiorstwa, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i inne urzędy centralne i ich agendy. Każdorazowo badanie przeprowadzono na próbie 114 respondentów – osób dobranych ze względu na pełnione funkcje i realizowane zadania w danej instytucji.

Wnioski i rekomendacje

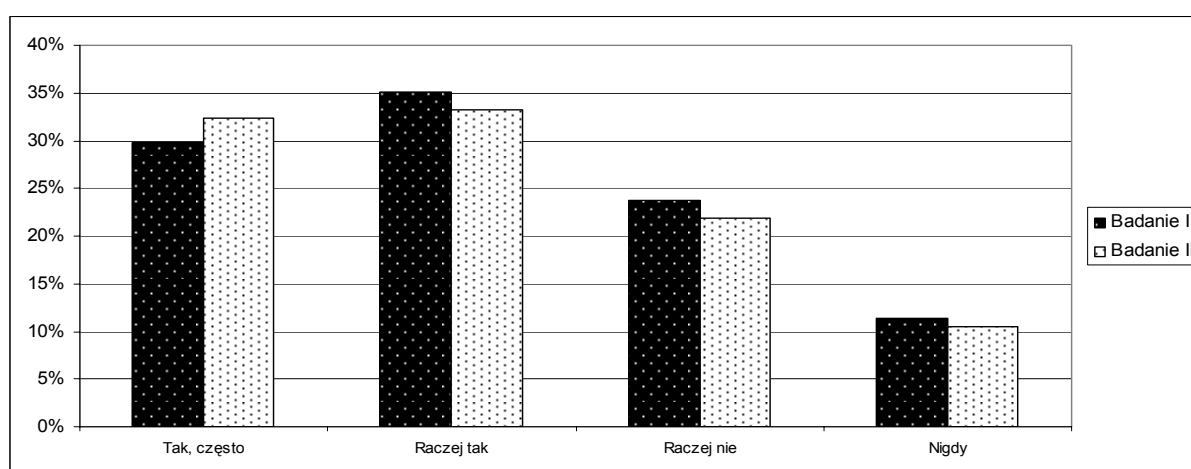
Przeprowadzone badania dokumentowane były w postaci Raportów. Wyniki badań pokazały m.in., iż:

1) Znacząca większość respondentów (I badanie ok. 67%, II badanie ok. 77%) podała, że standardy kwalifikacji zawodowych znane są im od kilku lat. Najczęściej wskazywanym przez nich źródłem informacji o standardach była strona internetowa MPiPS (I badanie ok. 66%, II badanie ok. 74%) oraz materiały będące w instytucjach, w których byli oni zatrudnieni (I badanie – ok. 44%, II badanie – ok. 59%). Jednocześnie jednak większość badanych nie podała jakie to materiały.

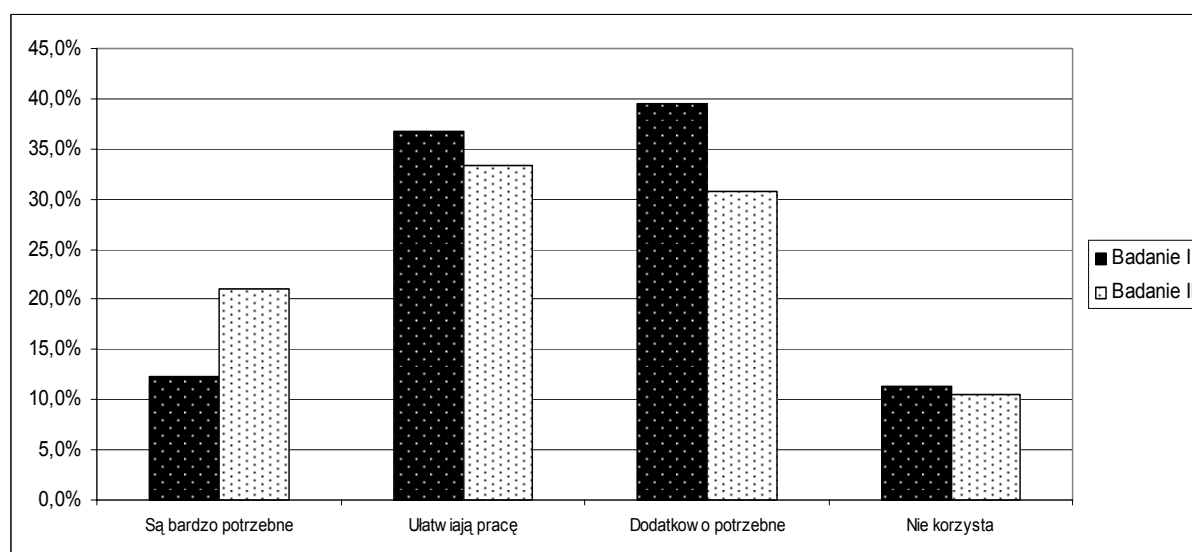
2) Pomimo deklarowanej znajomości standardów kwalifikacji zawodowych, tylko ok. 30% respondentów (badanie I – nieco poniżej 30%, badanie II – powyżej 32%) często korzystało z nich w codziennej pracy (por. Wykres 15), a wśród nich największy odsetek stanowili przedstawiciele z obszaru edukacji zawodowej oraz polityki zatrudnienia.

3) W I badaniu ok. 12% respondentów, a w II etapie ok. 21% stwierdziło, że standardy kwalifikacji są bardzo potrzebne w pracy. Najwięcej osób wyrażających ten pogląd reprezentowało instytucje edukacyjne. Powyżej 1/3 respondentów uznało standardy jako ułatwiające pracę (w I badaniu ok. 37%, w drugim ok. 33%) lub jako dodatkowo potrzebne do dobrego wypełniania obowiązków (w I badaniu ok. 40%, w drugim ok. 31%). Natomiast nieco ponad 10% badanych (w każdym z etapów) przyznało, że nie korzysta z tych materiałów (por. Wykres 16).

Wykres 15. Porównanie częstotliwości wykorzystywania standardów w etapie I i II



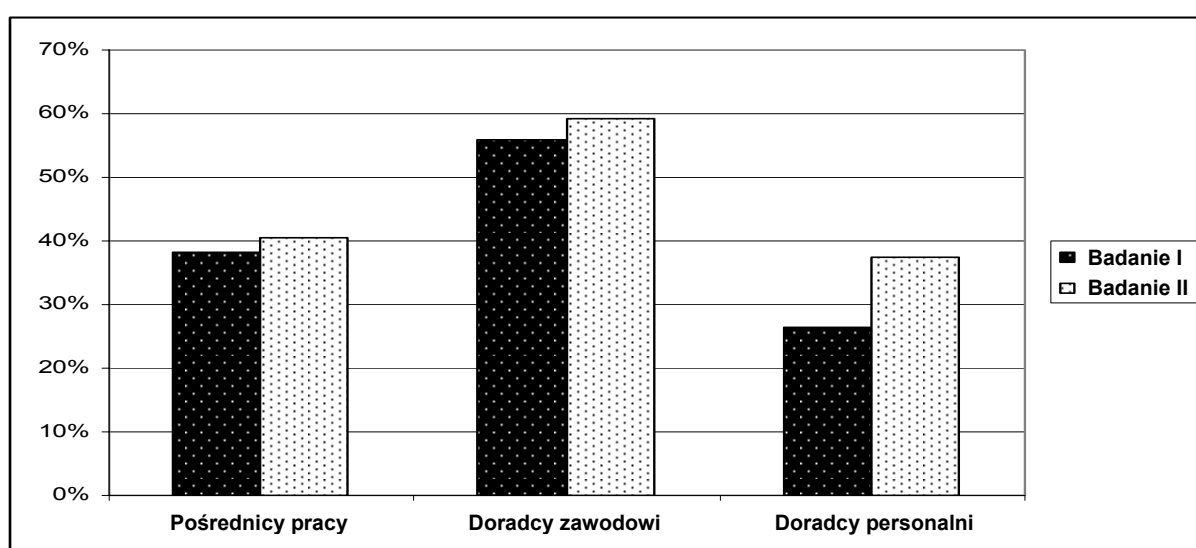
Wykres 16. Porównanie przydatności standardów w pracy w etapie I i II



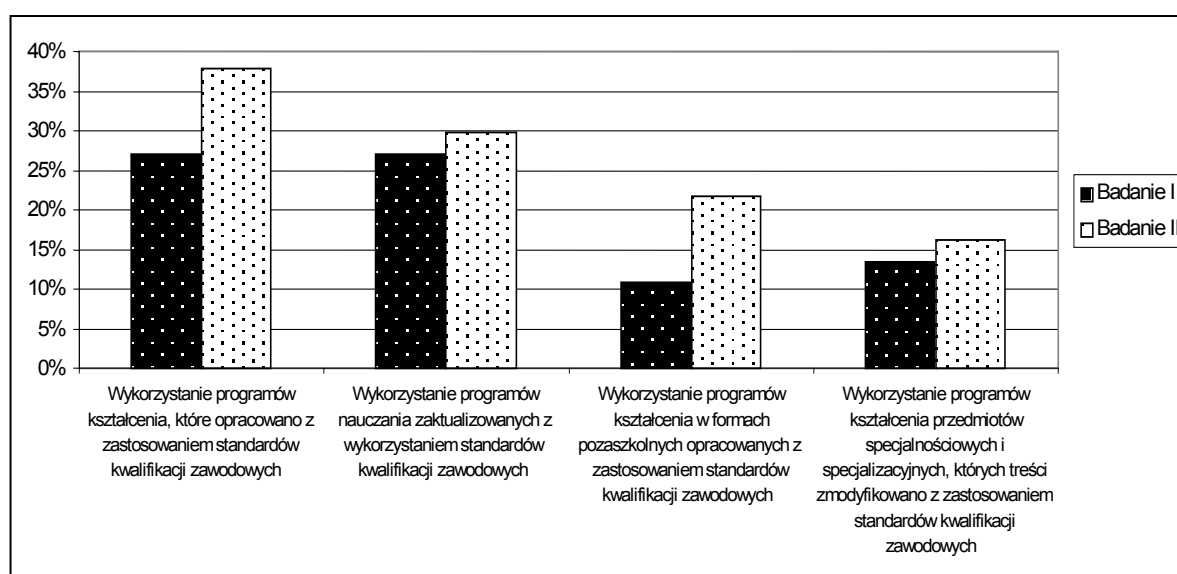
4) W okresie dzielącym obydwa badania (1 rok) wzrosło wykorzystanie standardów w trzech obszarach (z wyjątkiem obszaru ubezpieczeń społecznych).

- W obszarze polityki zatrudnienia zwiększyło się wykorzystanie standardów przy udzielaniu porad – w przypadku pośredników pracy o 2,3%, w przypadku doradców zawodowych o 3,3%, natomiast w przypadku doradców personalnych o 10,9% (por. Wykres 17).
- W obszarze edukacji zawodowej zakres wykorzystania standardów kwalifikacji zawodowych do opracowywania i modyfikowania programów nauczania nadal nie jest zbyt duży w stosunku do oczekiwań, ale widoczny jest tu jednak pewien postęp. I tak, zastosowanie programów kształcenia, które opracowano z wykorzystaniem standardów kwalifikacji zawodowych wzrosło o 10,8%. O taki sam procent zwiększyło się wykorzystanie krajowych standardów do opracowywania standardów wymagań egzaminacyjnych. Wzrosła również (choć w znacznie mniejszym stopniu) liczba instytucji wykorzystujących programy nauczania zaktualizowane z wykorzystaniem standardów – o 2,7%. Większy wzrost zaobserwowano w przypadku zastosowania programów kształcenia w formach pozaszkolnych opracowanych z wykorzystaniem standardów kwalifikacji zawodowych – o 10,8%. Zaobserwowano również wzrost o 2,7% wykorzystania programów kształcenia przedmiotów specjalnościowych i specjalizacyjnych, których treści zmodyfikowano posiłkując się standardami kwalifikacji zawodowych (por. Wykres 18).
- Najwyższe wykorzystanie standardów kwalifikacji zawodowych stwierdzono w obszarze polityki kadrowej przedsiębiorstw. Prawie 60% respondentów w I badaniu i 64% w badaniu II potwierdziło fakt, że opisy stanowisk pracy z wykazem zadań zawodowych funkcjonujące w przedsiębiorstwie respondenta przygotowane były z wykorzystaniem standardów.

Wykres 17. Porównanie wykorzystania standardów kwalifikacji zawodowych przy udzielaniu porad w badaniu I i II



Wykres 18. Porównanie wykorzystania standardów kwalifikacji zawodowych przy opracowywaniu i modyfikowaniu programów nauczania w badaniu I i II



Wykorzystanie poszczególnych elementów standardów kwalifikacji zawodowych różnicowane jest w zależności od obszaru ich zastosowania. W obszarze polityki zatrudnienia były to: syntetyczny opis zawodu i zadania zawodowe (po ok. 59% wskazań), w obszarze ubezpieczeń społecznych – specyfikacja kwalifikacji ogólnozawodowych, podstawowych i specjalistycznych dla zawodu (45% wskazań), w polityce kadrowej przedsiębiorstw – podstawy prawne wykonywania zawodu (52% wskazań), a w obszarze edukacji zawodowej – zadania zawodowe (ok. 68% wskazań). Sumaryczne zestawienie wyników badań uzyskanych w II etapie przedstawia Tabela 19 (wyniki badań w I etapie były podobne).

Tabela 19. Całościowe zestawienie wyników badań dotyczących wykorzystania elementów standardów kwalifikacji zawodowych we wszystkich obszarach ich zastosowań

Elementy standardów kwalifikacji zawodowych	Liczba wskazań ogółem N	%
Zadania zawodowe	64	56,1
Syntetyczny opis zawodu	57	50,0
Składowe kwalifikacji zawodowych	54	47,4
Stanowiska pracy	50	43,9
Podstawy prawne wykonywania zawodu	46	40,4
Specyfikacja kwalifikacji ogólnozawodowych, podstawowych i specjalistycznych dla zawodu	44	38,6
Kwalifikacje ponadzawodowe	28	24,6

Wyniki te wskazują, iż najczęściej wykorzystywanymi elementami standardów kwalifikacji zawodowych są: wykaz zadań zawodowych oraz syntetyczny opis zawodu. Można przypuszczać że te elementy są najbardziej użyteczne w pracy a także, że są najbardziej zrozumiałe i „czytelne” dla odbiorców.

5) Większość respondentów (w I etapie ok. 62%, w II etapie ok. 58%) stwierdziła, iż nie napotyka trudności w pełnym wykorzystaniu standardów. Występowanie trudności wskazało w I etapie ok. 22% badanych, a w II – ok. 21%. Wśród wymienianych trudności były:

- trudności w dostępie i korzystaniu ze standardów na stronie internetowej (problemy z logowaniem);
- trudności we wdrażaniu standardów do codziennej praktyki;
- trudności w ich interpretacji, brak przygotowania specjalistów do ich stosowania;
- złożona struktura standardów i mało przejrzysta forma utrudniająca ich stosowanie;
- brak środków finansowych na ich wdrożenie;
- brak standardów do nowych zawodów bądź zawodów potrzebnych w określonym obszarze.

6) Znaczna część respondentów badania II miała dużą wiedzę, większą niż w badaniu I, na temat potencjalnych korzyści ze stosowania standardów kwalifikacji zawodowych w poszczególnych obszarach. Za największe uznano:

- w obszarze polityki zatrudnienia: poradnictwo zawodowe, poradnictwo personalne;
- w obszarze ubezpieczeń społecznych: dostosowanie rodzaju i charakteru pracy do niepełnosprawności osoby podejmującej pracę;
- w obszarze polityki kadrowej przedsiębiorstw: tworzenie opisów stanowisk i profili kompetencyjnych;
- w obszarze edukacji zawodowej: standardy egzaminacyjne, porównywanie i uznawalność kwalifikacji zawodowych.

Ogólnie można stwierdzić, że wyniki przeprowadzonych badań nie są w pełni zadowalające. Wprawdzie drugie badanie wykazało pewien postęp, ale nadal znajomość możliwości wykorzystania standardów i ich wykorzystanie w poszczególnych obszarach jest zbyt małe.

Można jednak przypuszczać, że stosunkowo małe efekty stosowania standardów kwalifikacji zawodowych nie wynikają tylko z ograniczonej wiedzy na ich temat, ale też z niewielkiej liczby standardów będących przedmiotem badań (jak już podano – 53). Należy mieć nadzieję, że 200 nowych standardów kwalifikacji opracowanych w projekcie oraz wyżej opisane działania upowszechniające standardy przyczynią się do wzrostu ich wykorzystania.

Departament Rynku Pracy już wykorzystał nowe standardy do opracowania 35 brakujących opisów zawodów na potrzeby klasyfikacji zawodów i specjalności, które uzupełniły bazę opisów MPiPS zamieszczoną na stronie www.psz.praca.gov.pl, w dziale „Klasyfikacja zawodów”.

Przeprowadzone badania diagnozujące zapotrzebowanie na standardy kwalifikacji zawodowych, badanie stosowania standardów oraz działania upowszechniające (seminaria, konferencje i publikacje) potwierdziły ogromne zainteresowanie rozwijaniem standardów kwalifikacji zawodowych w Polsce. Często pojawiał się postulat kontynuacji prac projektowych i poszerzania zasobów standardów, również dla nowych zawodów, które jeszcze nie zostały ujęte w klasyfikacji zawodów i specjalności. Przedstawiciele jednostek publicznych służb zatrudnienia, placówek kształcenia ustawicznego oraz organizacji związkowych i organizacji pracodawców wyrażali gotowość dalszego aktywnego angażowania się w te prace.

Na podstawie doświadczeń z realizacji projektu można sformułować następujące wnioski:

- 1) celowe jest podejmowanie różnych działań mających na celu poszerzanie wiedzy o standardach, o możliwościach ich zastosowań oraz o tym, jak z nich korzystać – poprzez np. organizowanie szkoleń, opracowanie podręczników;
- 2) należałoby rozważyć możliwość uproszczenia struktury standardów kwalifikacji zawodowych w celu ułatwienia korzystania z nich;
- 3) proces identyfikowania potrzeb rynku pracy i oczekiwań pracodawców powinien być realizowany w sposób ciągły, a zatem należałoby zarówno kontynuować prace nad rozwijaniem zbioru standardów kwalifikacji zawodowych jak też, w miarę potrzeb, modyfikować i aktualizować standardy już istniejące (np. co 3–5 lat);
- 4) w celu realizacji wymienionych wyżej prac zasadne byłoby powołanie odrębnej instytucji lub organu o charakterze interinstytucjonalnym i interdyscyplinarnym, a w ich ramach – odrębnych zespołów ekspertów – zawodoznawców dla poszczególnych branż gospodarki, co gwarantowałoby wysoką jakość standardów.

ZAŁĄCZNIKI

Struktura i zakres treści programów modułowych dla kadry publicznych służb zatrudnienia

Zakres pracy (moduł)	Nazwy jednostek modułowych	Nazwy jednostek szkoleniowych	Czas realizacji w godz.
1. Rola i zadania służb zatrudnienia	JM.01 Realizacja zadań przez publiczne służby zatrudnienia	JS.01 Rola publicznych służb zatrudnienia	10
		JS.02 Usługi publicznych służb zatrudnienia	12
		JS.03 Zadania pracowników publicznych służb zatrudnienia	12
	JM.02 Zastosowanie przepisów prawa obowiązujących pracownika publicznych służb zatrudnienia w pracy wewnętrznej i obsłudze klientów urzędu pracy	JS.04. Źródła prawa	6
		JS.05. Wybrane zagadnienia prawa cywilnego	8
		JS.06. Wybrane zagadnienia prawa pracy.	8
		JS.07. Struktura i zadania wybranych organów administracji publicznej	8
		JS.08. Postępowanie administracyjne w pracy urzędnika służb zatrudnienia	8
		JS.09. Prawna ochrona danych osobowych	4
	JM.03 Jakość w pracy publicznych służb zatrudnienia	JS.10. Znaczenie jakości w realizacji usług rynku pracy	8
		JS.11. Stosowanie standardów usług rynku pracy przez PSZ	12

2. Dane o rynku pracy i ich wykorzystywanie	JM.01 Pozyskiwanie informacji o rynku pracy	JS.01 Podstawowe pojęcia na temat rynku pracy	4
		JS.02 Źródła informacji o rynku pracy	8
		JS.03 Charakterystyka społeczno-gospodarcza regionu	6
		JS.04 Charakterystyka sytuacji i zmian na rynku pracy	6
	JM.02 Analizowanie rynku pracy	JS.05 Narzędzia analizowania rynku pracy i jego otoczenia	10
		JS.06 Analiza rynku pracy	10
	JM.03 Dostarczanie informacji o rynku pracy	JS.07 Zasady tworzenia bazy danych o rynku pracy	6
		JS.08 Przepływ informacji o rynku pracy	3
3. Efektywna współpraca z klientem urzędu pracy	JM.01 Organizowanie pracy z klientem	JS.01 Nawiązywanie i podtrzymywanie kontaktu z klientem	32
		JS.02 Motywowanie do aktywności na rynku pracy	8
		JS.03 Spotkania grupowe	40
		JS.04 Problemy i konflikty w relacjach społecznych	26
	JM.02 Wykonywanie czynności biurowych	JS.05 Sporządzanie pism i dokumentów	28
		JS.06 Obieg informacji w urzędzie pracy	8
4. Promocja usług rynku pracy	JM.01 Stosowanie marketingu w publicznych służbach zatrudnienia	JS.01 Cele i zasady marketingu i promocji usług	8
		JS.02 Strategia marketingowa w służbach zatrudnienia	10
	JM.02 Realizacja działań marketingowych skierowanych do klientów PSZ	JS.03 Rozpoznanie potrzeb klientów PSZ i dostosowanie działań marketingowych	10
		JS.04 Instrumenty promocji usług świadczonych przez PSZ.	14

5. Organizacja i zapewnianie jakości usług pośrednictwa pracy	JM.01 Planowanie i organizacja usług pośrednictwa pracy	JS.01 Podstawy planowania i organizacji	4	
		JS.02 Zasady organizacji pośrednictwa pracy w Polsce	4	
		JS.03 Organizacja pracy pośrednika	4	
		JS.04 Warsztat pracy pośrednika	4	
	JM-02 Obsługa dokumentacji pośrednictwa pracy	JS.05. Rodzaje dokumentów i ich wypełnianie	6	
	JM.03 Badanie jakości, skuteczności i efektywności usług pośrednika pracy	JS.06 Planowanie badania jakości, efektywności i skuteczności usług pośrednictwa pracy	4	
		JS.07 Realizacja badań i wykorzystanie wyników w zakresie jakości usług pośrednictwa pracy	4	
		JS.08. Wykorzystanie wyników badań w zakresie jakości, efektywności i skuteczności usług pośrednictwa pracy	4	
	6. Analiza rynku pracy na potrzeby pośrednictwa pracy	JM.01 Monitorowanie rynku pracy	JS.01 Ogólne zasady charakterystyki rynku pracy	4
			JS.02 Narzędzia monitorowania rynku pracy w pracy pośrednika	4
JS.03 Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych na lokalnym rynku pracy			4	
JM.02 Analizowanie sytuacji i możliwości zatrudnienia na lokalnym rynku pracy.		JS.04 Charakterystyka lokalnego rynku pracy	4	
		JS.05 Badanie możliwości zatrudnienia na rynku pracy	4	
JM.03 Segmentowanie klientów urzędu pracy		JS.06 Segmentacja bezrobotnych / poszukujących pracy	8	
		JS.07 Segmentacja pracodawców lokalnego rynku pracy	6	

7. Współpraca pośrednika pracy z bezrobotnymi i pracodawcami	JM.01 Nawiązywanie i utrzymywanie współpracy z pracodawcami	JS.01 Przygotowanie się do kontaktów z pracodawcami	6
		J.S.02 Nawiązywanie współpracy z lokalnymi pracodawcami	5
		J.S.03 Podtrzymywanie kontaktów z pracodawcami	5
	JM.02 Pozyskiwanie i realizowanie ofert pracy	JS.04 Pozyskiwanie ofert pracy	8
		JS.05 Realizacja ofert pracy	6
	JM.03 Praca z bezrobotnymi	JS.06 Diagnoza potrzeb bezrobotnych	5
		JS.07 Udzielania wsparcia bezrobotnym	10
8. Promocja usług pośrednictwa pracy	JM.01 Zastosowanie strategii promocyjnej w działaniach pośrednictwa pracy	JS.01 Rola promocji w sektorze usług; strategię promocyjne	8
		JS.02 Analiza i identyfikacja potrzeb promocyjnych w warunkach lokalnych	3
		JS.03 Techniki promocji i kanały dystrybucji działań promocyjnych	10
		JS.04 Budowa i realizacja strategii promocyjnej	7
	JM.02 Przygotowywanie materiałów promocyjnych	JS.05 Projektowanie materiałów promocyjnych pisanych	15
		JS.06 Internet jako narzędzie promocji	8
		JS.07 Grafika menadżerska i prezentacyjna	15
	JM.03 Wykorzystywanie socjotechniki w promocji	JS.08 Techniki komunikacji interpersonalnej	5
		JS.09 Wykorzystywanie technik interpersonalnych w promocji usług pośrednictwa pracy	9
		JS.10 Autoprezentacja	9
	JM.04 Opracowywanie konspektu sprzedaży usług pośrednictwa pracy	JS.11 Konspekt sprzedaży	10

9. Organizacja i zapewnienie jakości usług poradnictwa zawodowego	JM.01 Planowanie i organizowanie usług poradnictwa zawodowego	JS.01 Usługi poradnictwa zawodowego w dokumentach prawnych i aktach wykonawczych	6
		JS.02 Określanie zadań oraz kompetencji doradcy zawodowego.	5
		JS.03 Badanie potrzeb i oczekiwań różnych grup klientów	5
		JS.04 Metody i techniki dostępne w poradnictwie zawodowym	12
		JS.05 Informacje niezbędne w pracy doradcy zawodowego	5
	JM.02 Obsługa dokumentacji związanej z świadczeniem usługi doradztwa zawodowego	JS.06 Analiza i stosowanie obowiązującej dokumentacji w pracy doradcy zawodowego oraz pracowywanie i wdrażanie dodatkowej dokumentacji wspomagającej pracę doradcy zawodowego	7
		JS.07 Sporządzanie raportów i sprawozdań	5
	JM.03 Badanie jakości, efektywności i skuteczności usług w zakresie poradnictwa zawodowego	JS.08 Cele, metody i narzędzia do badania jakości, efektywności i skuteczności usług doradcy zawodowego	4
		JS.09 Badanie i wykorzystanie narzędzi oceny jakości w poradnictwie zawodowym	8
10. Poradnictwo indywidualne – stosowanie wybranych metod i narzędzi poradnictwa indywidualnego	JM.01 Planowanie usług poradnictwa indywidualnego	JS.01 Identyfikacja zakresu i zadań poradnictwa indywidualnego	4
		JS.02 Charakterystyka modeli działalności doradców zawodowych w poradnictwie indywidualnym	8
		JS.03 Określenie warunków do pracy doradcy w poradnictwie indywidualnym	8
	JM.02 Dobieranie wybranych metod i narzędzi poradnictwa indywidualnego	JS.04 Metody i techniki wspierające indywidualne poradnictwo zawodowe	8
		JS.05 Interpretacja zachowania klienta	6
		JS.06 Informacja zawodowa w poradnictwie indywidualnym	8

	JM.03 Przeprowadzanie indywidualnej rozmowy doradczej	JS.07 Charakterystyka etapów rozmowy doradczej	8
		JS.08 Nawiązywanie kontaktu z klientem	8
		JS.09 Diagnoza sytuacji klienta	10
		JS.10 Opracowanie indywidualnego planu działania	8
11. Poradnictwo grupowe	JM.01 Organizowanie grupowych form pracy z klientami w procesie doradczym	JS.01 Cele i zasady warunkujące funkcjonowanie grupowych form poradnictwa zawodowego	5
		JS.02 Warunki do prowadzenia zajęć grupowych	3
		JS.03 Wykorzystanie procesu grupowego w poradnictwie zawodowym	10
	JM.02 Realizacja programów poradnictwa zawodowego w pracy z grupą	JS.04 Program „Metoda Edukacyjna”	3
		JS.05 Program „Kurs Inspiracji”	3
		JS.06 Program „Rozwijanie indywidualnych cech ułatwiających zatrudnienie”	3
		JS.07 Program „Indywidualny Plan Działania”	3
	JM.03 Tworzenie i realizacja autorskich scenariuszy zajęć grupowych z wykorzystaniem doświadczeń, wiedzy w zakresie poradnictwa zawodowego	JS.08 Projektowanie autorskiego scenariusza zajęć	4
		JS.09 Opracowanie i realizacja wybranego scenariusza zajęć	10
	12. Organizacja i zapewnianie jakości usług w zakresie organizacji szkoleń	JM.01 Planowanie i organizowanie zadań realizowanych przez specjalistę ds. rozwoju zawodowego	JS.01. Kształcenie ustawiczne
JS.02. Organizacja szkoleń bezrobotnych w regulacjach prawnych			4
JS.03. Zadania i kompetencje specjalisty ds. rozwoju zawodowego			4
JS.04. Warsztat pracy specjalisty ds. rozwoju zawodowego			4

	JM.02 Obsługa dokumentacji prowadzonej przez specjalistę ds. rozwoju zawodowego	JS.05. Rodzaje dokumentów i ich wypełnianie w pracy specjalisty ds. rozwoju zawodowego	6
	JM.03 Badanie jakości, efektywności i skuteczności usług organizacji szkoleń	JS.06. Planowanie badań jakości, skuteczności i efektywności usług w zakresie organizacji szkoleń	4
		JS.07. Realizacja badań jakości, skuteczności i efektywności w zakresie organizacji szkoleń	6
		JS.08. Wykorzystanie wyników badań i opracowywanie działań naprawczych	4
13. Organizowanie szkoleń dla bezrobotnych i poszukujących pracy	JM.01 Rozpoznanie potrzeb szkoleniowych i określenie kierunków działań	JS.01 Diagnostowanie zapotrzebowania na szkolenia.	7
		JS.02 Upowszechnianie informacji o usługach szkoleniowych oraz sporządzanie planu szkoleń.	6
	JM.02 Zlecenie przeprowadzenia szkoleń instytucjom szkoleniowym	JS.03 Analiza rynku usług edukacyjnych	4
		JS.04 Postępowanie o zamówienie publiczne w organizacji szkoleń.	4
		JS.05 Programowanie procesu szkoleniowego.	4
	JM.03 Pomoc finansowa w zakresie szkoleń jako jedna z form aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracy.	JS.06 Szkolenia indywidualne.	5
		JS.07 Szkolenia grupowe.	4
		JS.08 Pozostałe formy wsparcia finansowego w zakresie szkoleń.	4
	JM.04 Monitorowanie i dokumentowanie przebiegu szkoleń	JS.09 Rozliczanie szkoleń.	4
		JS.10 Prowadzenie i analiza dokumentacji szkoleniowej.	4
		JS.11 Analiza skuteczności i efektywności szkoleń.	4
14. Współpraca pracodawcami w zakresie podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych i pracowników	JM.01 Współpraca z pracodawcami w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych	JS.01 Umowy trójstronne zawierane pomiędzy urzędami pracy, pracodawcami i instytucjami szkoleniowymi.	4
		JS.02 Współpraca z pracodawcami w organizacji stażu i przygotowania zawodowego w miejscu pracy dla osób bezrobotnych.	4

	JM.02 Współpraca z pracodawcami w zakresie podnoszenia kwalifikacji pracowników	JS.03 Tworzenie funduszu szkoleniowego.	4
		JS.04 Diagnozowanie potrzeb szkoleniowych pracowników u pracodawcy i wsparcie w przygotowaniu planu szkoleń pracowników.	5
		JS.05 Refundowanie kosztów szkolenia specjalistycznego pracowników .	3
		JS.06 Rotacja pracy jako instrument przeznaczony do inwestycji w kapitał ludzki przedsiębiorstw.	5
		JS.07 Współpraca z pracodawcą przy zwolnieniach monitorowanych.	5
15. Stosowanie instrumentów finansowych wspierających podnoszenie kwalifikacji bezrobotnych	JM.01 Wspieranie finansowe podnoszenia kwalifikacji zawodowych	JS.01 Planowanie instrumentów finansowych wspierających rozwój zawodowy.	6
		JS.02 Promocja instrumentów finansowych	10
		JS.03 Realizacja instrumentów finansowych	6
	JM.02 Współpraca przy tworzeniu projektów szkoleniowych finansowanych z EFS	JS.04 EFS jako narzędzie wspierające rozwój zawodowy.	6
		JS.05 Udzielanie wsparcia merytorycznego specjalście ds. programów przy opracowywaniu projektów.	6
16. Organizowanie szkoleń dla pracowników urzędu pracy.	JM.01 Określenie potrzeb szkoleniowych pracowników urzędu pracy	JS.01 Zbieranie informacji o potrzebach szkoleniowych pracowników od pracowników, od przełożonych i komórek organizacyjnych	2
		JS.02 Weryfikowanie zgłaszanych potrzeb szkoleniowych i tworzenie listy potrzeb szkoleniowych oraz listy niezbędnych szkoleń	2
	JM.02 Sporządzenie i upowszechnienie planu szkoleń	JS.03 Przygotowywanie i upowszechnianie planu szkoleń	5

	JM.03 Informowanie o szkoleniach i innych możliwościach pomocy w zakresie podnoszenia kwalifikacji	JS.04 Pozyskanie informacji nt. rynku usług szkoleniowych oraz sporządzenie i upowszechnienie informacji o szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji	3
	JM.04 Realizacja szkoleń	JS.05 Przygotowanie do wyboru instytucji szkoleniowej oraz określanie zasad i warunków organizacji szkoleń	5
	JM.05 Monitorowanie przebiegu szkoleń	JS.06 Monitorowanie szkolenia i analiza dokumentacji	5
	JM.06 Analiza skuteczności i efektywności szkoleń	JS.07 Prowadzenie dokumentacji szkolenia i analiza jego skuteczności i efektywności	5
17. Organizacja i zapewnienie jakości w zakresie pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy	JM.01 Planowanie i organizowanie usługi w zakresie pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy	JS.01 Identyfikacja usług aktywizujących na rzecz osób bezrobotnych.	2
		JS.02 Badanie potrzeb osób bezrobotnych i poszukujących pracy w zakresie aktywnego poszukiwania pracy	5
	JM.02 Obsługa dokumentacji w zakresie świadczenia usługi pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy	JS.03 Analiza i opracowywanie stosowanej dokumentacji lidera klubu pracy	4
		JS.04. Zastosowanie dokumentacji prowadzonej przez lidera klubu pracy	3
	JM.03 Badanie jakości, efektywności i skuteczności usług w zakresie pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy	JS.05. Badanie usług w zakresie pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy	7
18. Organizowanie zajęć aktywizacyjnych z zakresu poszukiwania pracy	JM.01 Projektowanie warsztatów aktywizacyjnych z zakresu poszukiwania pracy	JS.01 Posługiwanie się podstawowymi pojęciami z zakresu usługi „warsztaty aktywizacyjne z zakresu poszukiwania pracy”	4
		JS.02 Badanie potrzeb szkoleniowych	8
		JS.03 Organizacja i promocja zajęć warsztatowych	21
		JS.04 Zasady ewaluacji zajęć	10
		JS.05 Metodyka prowadzenia zajęć	21

	JM.02 Przeprowadzenie warsztatów aktywizacyjnych z zakresu poszukiwania pracy	JS.06 Prowadzenie zajęć z zakresu: analiza rynku pracy	7
		JS.07 Prowadzenie zajęć z zakresu: metody poszukiwania zatrudnienia	5
		JS.08 Prowadzenie zajęć z zakresu: konstruowanie dokumentów aplikacyjnych	8
		JS.09 Prowadzenie zajęć z zakresu: techniki rekrutacyjne	7
		JS.10 Prowadzenie zajęć z zakresu: alternatywne formy zatrudnienia	11
19. Opracowywanie i udostępnianie bezrobotnym informacji przydatnych w poszukiwaniu pracy	JM.01 Tworzenie i wykorzystywanie informacji papierowych i elektronicznych w pracy lidera Klubu Pracy	JS.01 Rozpoznawanie potrzeb i źródeł informacji.	6
		JS.02 Opracowywanie materiałów informacyjnych.	8
		JS.03 Udzielanie pomocy bezrobotnym w korzystaniu z elektronicznych źródeł informacji.	8
20. Przygotowywanie i zarządzanie realizacją projektów współfinansowanych z europejskich funduszy strukturalnych	JM.01 Korzystanie z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz innych źródeł finansowania projektów	JS.01 Identyfikowanie regulacji prawnych UE i Polski w zakresie zasad funkcjonowania i wdrażania funduszy strukturalnych	5
		JS.02 Charakterystyka Programów Operacyjnych finansowanych z EFS oraz pozostałych dokumentów programowych na lata 2007–2013	8
		JS.03 System wdrażania EFS w Polsce	4
		JS.04 Identyfikowanie innych niż EFS źródeł finansowania projektów	4

	JM.02 Przygotowanie projektu	JS.05 Analiza problemów i określenie grup Beneficjentów Ostatecznych	9
		JS.06 Ustalanie celów głównych i szczegółowych projektu	9
		JS.07 Analiza ryzyka projektu	5
		JS.08 Harmonogram działań projektu	4
		JS.09 Oprogramowanie komputerowe wspomagające zarządzanie projektami	4
		JS.10 Formularz wniosku	7
	JM.03 Realizowanie projektu	JS.11 Metody i zasady zarządzania projektami realizowanymi w ramach EFS	8
		JS.12 Płynność finansowa projektu	6
		JS.13 Stosowanie prawa zamówień publicznych	4
		JS.14 Partnerstwo w realizacji projektów	5
		JS.15 Przygotowywanie wniosków o płatność	8
		JS.16 Prowadzenie monitoringu, sprawozdawczości oraz ewaluacji projektu	6

Lista zawodów/specjalności, dla których opracowane zostały standardy kwalifikacji zawodowych w projekcie SPO RZL

Lp.	Nazwa zawodu wg klasyfikacji zawodów i specjalności	Pozycja w klasyfikacji
Informatyka		
1.	Administrator baz danych	213101
2.	Administrator systemów komputerowych	213102
3.	Analitik systemów komputerowych	213103
4.	Projektant systemów komputerowych	213105
5.	Programista	213201
6.	Projektant stron internetowych (webmaster)	213202
7.	Administrator sieci informatycznej	213901
8.	Konserwator systemów komputerowych i sieci	312101
9.	Operator sprzętu komputerowego	312201
10.	Technik teleinformatyk	312202
11.	Operator wprowadzania danych	411301
Budownictwo, inżynieria środowiska		
12.	Inżynier inżynierii środowiska – systemy wodociągowe i kanalizacyjne	214211
13.	Technik urządzeń sanitarnych	311210
14.	Inspektor budowlany	315101
15.	Kamieniarz	711301
16.	Betoniarz zbrojarz	712202
17.	Cieśla	712301
18.	Stolarz budowlany	712302
19.	Brukarz	712401
20.	Dekarz	713101
21.	Głazurnik	713201
22.	Parkieciarz	713202

23.	Tynkarz	713302
24.	Malarz budowlany	714101
25.	Kominiarz	714303
26.	Operator maszyn drogowych (zawód szkolny: Mechanik maszyn i urządzeń drogowych)	833202
27.	Operator sprzętu do robót ziemnych	833204
Obróbka metali, mechanika, elektrotechnika, elektronika, motoryzacja		
28.	Technik elektryk	311302
29.	Technik elektronik	311401
30.	Diagnosta samochodowy	315201
31.	Lakiernik samochodowy	714201
32.	Blacharze (zawód szkolny: Blacharz)	7213
33.	Blacharz samochodowy	721303
34.	Kowal	722102
35.	Ślusarz galanterii metalowej	722205
36.	Frezer	722301
37.	Tokarz	722304
38.	Mechanicy pojazdów samochodowych (zawód szkolny: Mechanik pojazdów samochodowych)	7231
39.	Mechanik silników spalinowych	723307
40.	Mechanik urządzeń klimatyzacyjnych	723309
41.	Elektromechanik pojazdów samochodowych	724102
42.	Elektromechanik sprzętu gospodarstwa domowego	724103
43.	Elektromonter (elektryk) zakładowy	724201
44.	Elektromonter instalacji elektrycznych	724301
45.	Elektromonter reklam świetlnych	724302
46.	Elektromonter pogotowia elektroenergetycznego	724404
47.	Monterzy elektronicy (zawód szkolny: Monter – elektronik)	7251
48.	Monter mechatronik	725301

49.	Mechanik automatyki przemysłowej i urządzeń precyzyjnych	731102
50.	Optyk mechanik	731103
51.	Zegarmistrz	731105
52.	Złotnik – jubiler	731306
Przemysł chemiczny, lekki, drzewny, spożywczy, poligrafia		
53.	Inżynier włókiennik	214919
54.	Technik analityk	311103
55.	Technik technologii chemicznej	311603
56.	Technik obuwnik	311907
57.	Technik poligraf	311909
58.	Technik technologii drewna	311911
59.	Technik technologii odzieży	311913
60.	Technik włókiennik	311918
61.	Introligator poligraficzny	734502
62.	Przetwórca ryb	741102
63.	Rzeźnik wędliniarz	741104
64.	Cukiernik	741201
65.	Piekarz	741203
66.	Stolarz galanterii drzewnej	742205
67.	Stolarz meblowy	742207
68.	Koszykarz – plecionkarz	742401
69.	Koronkarka	743203
70.	Krawiec	743304
71.	Kuśnierz	743402
72.	Szwaczka	743604
73.	Tapicer	743702
74.	Kaletnik	744202

75.	Szewc naprawiacz	744305
76.	Operator maszyn do produkcji płyt i sklejek	814101
77.	Operator urządzeń do formowania wyrobów z tworzyw sztucznych	823205
78.	Operator urządzeń do spieniania tworzyw sztucznych	823206
79.	Maszynista maszyn offsetowych	825102
80.	Operator kserokopiarek	825105
81.	Operator maszyn do szycia	826301
82.	Monter wyrobów z tworzyw sztucznych	828403
Rolnictwo, leśnictwo i dziedziny pokrewne		
83.	Biotechnolog	221201
84.	Doradca rolniczy	222101
85.	Specjalista ochrony środowiska	222108
86.	Technik ochrony środowiska	311209
87.	Technik leśnik	321205
88.	Rolnik produkcji roślinnej i zwierzęcej (zawód szkolny: Rolnik)	613101
89.	Drwal	631101
Ochrona zdrowia i dziedziny pokrewne		
90.	Specjalista dietetyk	222203
91.	Fizjoterapeuta	223903
92.	Kosmetolog	223912
93.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa anestezjologicznego i intensywnej opieki	224102
94.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa chirurgicznego	224103
95.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa diabetologicznego	224104
96.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa epidemiologicznego	224105
97.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa geriatrycznego	224106
98.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa kardiologicznego	224107
99.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa nefrologicznego	224108

100.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa neonatologicznego	224109
101.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa neurologicznego	224110
102.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa onkologicznego	224111
103.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa operacyjnego	224112
104.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa opieki długoterminowej	224113
105.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa opieki paliatywnej	224114
106.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa pediatrycznego	224115
107.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa psychiatrycznego	224116
108.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa ratunkowego	224117
109.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa rodzinnego	224118
110.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa środowiska nauczania i wychowania	224119
111.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa w ochronie zdrowia pracujących	224120
112.	Pielęgniarka specjalista pielęgniarstwa zachowawczego	224121
113.	Pielęgniarka specjalista organizacji i zarządzania	224122
114.	Pielęgniarka specjalista promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej	224123
115.	Położna	224201
116.	Psychoterapeuta	244403
117.	Dietetyk	321401
118.	Optyk okularowy (zawód szkolny: Technik optyk)	322201
119.	Technik dentystryczny	322303
120.	Masażysta (zawód szkolny: Technik masażyста)	322401
121.	Technik fizjoterapii	322402
122.	Terapeuta zajęciowy	322404
123.	Technik farmaceutyczny	322601
124.	Technik elektroniki medycznej	322703
125.	Ratownik medyczny	322905

126.	Sekretarka medyczna	343102
127.	Pomoc dentystyczna	513202
128.	Salowa	913206
Opieka osobista, pomoc społeczna		
129.	Specjalista pracy socjalnej	244502
130.	Asystent osoby niepełnosprawnej	346101
131.	Opiekun w domu pomocy społecznej	346102
132.	Opiekunka środowiskowa	346103
133.	Opiekunka dziecięca	513102
134.	Opiekunka dziecięca domowa	513103
135.	Opiekunka domowa	513301
Edukacja, działalność kulturalna		
136.	Nauczyciel matematyki	232110
137.	Nauczyciel przedsiębiorczości	232119
138.	Animator kultury	347601
139.	Asystent informacji naukowej (zawód szkolny: Technik informacji naukowej)	348201
140.	Bibliotekarz	348202
Handel i dziedziny pokrewne		
141.	Specjalista kontroli jakości	214906
142.	Specjalista analizy rynku	241910
143.	Specjalista do spraw reklamy	241917
144.	Handlowiec (zawód szkolny: Technik handlowiec)	341501
145.	Organizator obsługi sprzedaży internetowej	341502
146.	Telemarketer	341504
147.	Agent reklamowy (zawód szkolny: Technik organizacji reklamy)	342901
148.	Florysta	347101
149.	Pracownik punktu skupu	413104
150.	Ankieter	414201

151.	Kasjer handlowy	421102
152.	Bukieciarz	522102
153.	Ekspedytor sprzedaży wysyłkowej/internetowej	522105
154.	Sprzedawca	522107
Transport, gospodarka magazynowa		
155.	Inżynier transportu (logistyk)	214917
156.	Spedytor (zawód szkolny: Technik spedytor)	342204
157.	Technik logistyk	342205
158.	Magazynier	413103
159.	Kierowca samochodu osobowego	832101
160.	Kierowca autobusu	832201
161.	Kierowca samochodu ciężarowego	832302
162.	Kierowca operator wózków jezdniowych	833401
Turystyka, gastronomia, hotelarstwo		
163.	Specjalista do spraw organizacji usług gastronomicznych, hotelarskich i turystycznych	241915
164.	Organizator usług cateringowych	341402
165.	Organizator usług gastronomicznych (zawód szkolny: Technik organizacji usług gastronomicznych)	341403
166.	Pracownik informacji turystycznej	422104
167.	Recepcjonista	422201
168.	Pilot wycieczek	511301
169.	Prowadzący zakład hotelarski/gastronomiczny	512104
170.	Kucharz	512201
171.	Kucharz małej gastronomii	512202
172.	Szef kuchni (kuchmistrz)	512203
173.	Bufetowy (barman)	512301
174.	Kelner	512302
175.	Pokojowa (w hotelu)	913203

176.	Pracownik pomocniczy obsługi hotelowej	913210
177.	Gospodarz domu	914101
Usługi osobiste		
178.	Fotograf	313104
179.	Fryzjer (zawody szkolne: Fryzjer, Technik usług fryzjerskich)	514102
180.	Wizażystka	514108
Bezpieczeństwo, służby ochrony		
181.	Ratownik górski	515903
182.	Strażnik miejski	515908
Finanse i dziedziny pokrewne		
183.	Specjalista bankowości	241203
184.	Specjalista do spraw finansów (analityk finansowy)	241204
185.	Specjalista do spraw rachunkowości	241205
186.	Specjalista do spraw ubezpieczeń majątkowych i osobowych	241206
187.	Doradca podatkowy	241903
188.	Agent ubezpieczeniowy	341201
189.	Broker reasekuracyjny	341202
190.	Broker ubezpieczeniowy	341203
191.	Księgowy (samodzielny)	343201
192.	Asystent rachunkowości (zawód szkolny: Technik rachunkowości)	412102
Administracja, służby pracownicze, praca biurowa		
193.	Doradca personalny	241302
194.	Specjalista do spraw rekrutacji pracowników	241304
195.	Pracownik administracyjny (zawód szkolny: Technik administracji)	343101
196.	Funkcjonariusz celny	344101
197.	Sekretarka	411101
198.	Inwentaryzator	413102
199.	Pracownik biurowy (zawód szkolny: Technik prac biurowych)	419101
200.	Pracownik do spraw ewidencji ludności	419102

Lista zawodów/specjalności, dla których opracowane zostały standardy kwalifikacji zawodowych w projekcie Phare 2000

Lp.	Nazwa zawodu wg klasyfikacji zawodów i specjalności	Pozycja w klasyfikacji
1.	Kierownik małego przedsiębiorstwa	131
2.	Inżynier pożarnictwa	214910
3.	Specjalista bezpieczeństwa i higieny pracy	214923
4.	Pielęgniarka	224101
5.	Wykładowca na kursach (edukator, trener)	235910
6.	Specjalista ds. marketingu i handlu (sprzedaży)	241912
7.	Inspektor pracy	247104
8.	Specjalista ds. integracji europejskiej	247902
9.	Technik geodeta	311104
10.	Technik budownictwa	311204
11.	Technik drogownictwa	311206
12.	Technik inżynierii środowiska i melioracji	311208
13.	Technik telekomunikacji	311402
14.	Technik mechatronik	311403
15.	Grafik komputerowy	311801
16.	Technik informatyk	312102
17.	Technik pożarnictwa	315104
18.	Inspektor ochrony środowiska	315204
19.	Technik architektury krajobrazu	321202
20.	Organizator obsługi turystycznej	341401
21.	Przedstawiciel handlowy (przedstawiciel regionalny)	341503
22.	Asystent usług pocztowych i telekomunikacyjnych	4213
23.	Technik usług kosmetycznych	514103
24.	Strażak	515101
25.	Murarz	712102
26.	Układacz nawierzchni drogowych	712404
27.	Monter konstrukcji budowlanych	712903
28.	Posadzkarz	713203
29.	Monter izolacji budowlanych	713401
30.	Monter instalacji i urządzeń sanitarnych	7136
31.	Monter instalacji gazowych	713602
32.	Monter sieci komunalnych	7137
33.	Technolog robót wykończeniowych w budownictwie	713901
34.	Malarz-tapeciarz	714103
35.	Spawacz	7212
36.	Ślusarz	722204
37.	Monter – instalator urządzeń technicznych w budownictwie wiejskim	723310
38.	Monter sieci i urządzeń telekomunikacyjnych	7252
39.	Stolarz	742204
40.	Operator obrabiarek sterowanych numerycznie	821107

Wykaz Wykonawców zadań projektowych zleconych przez Departament Rynku Pracy w ramach projektów

Firma PROGRA Jolanta Herburtowska

Rozbudowa i aktualizacja baz danych programu DORADCA 2000

Demos Polska Sp. z o.o.

Efekty wdrożenia nowych rozwiązań dotyczących pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy

OBOP Sp. z o.o.

Aktywność kobiet na rynku pracy

ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.

Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście programu „Pierwsza Praca”

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową oraz PBS DGA Sp. z o.o.

Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej

Konsorcja w składzie: **Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej** oraz **Fundacja Naukowa CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Instytut Badania Rynku i Opinii Publicznej SMG/KRC Poland Media SA**
Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne

Agencja Badań Rynku Opinia Sp. z o.o.

Kompleksowa analiza świadczenia pomocy pracodawcom w doborze pracowników

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (lider) oraz Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.

Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Analiza efektywności funduszu szkoleniowego – instrumentu ustawowego wspierającego szkolenie ustawiczne

WYG International Sp. z o.o.

Programy szkoleń modułowych dla kadry publicznych służb zatrudnienia

Konsorcjum w składzie: **Doradca Consultants Ltd.** w Gdyni, **Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy** w Radomiu, **Demos Polska Sp. z o.o.** w Warszawie oraz **Łódzkie Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Praktycznego**. Do prac włączone były w charakterze podwykonawców: **Instytut Badań Edukacyjnych** w Warszawie, **Instytut Pracy i Spraw Socjalnych** w Warszawie i **Pracownia Badań Społecznych** w Sopocie

Opracowanie i upowszechnienie krajowych standardów kwalifikacji zawodowych

**Wykaz osób koordynujących realizację projektów
w Departamencie Rynku Pracy**

Jacek Brzeziński

Rozbudowa i aktualizacja baz danych programu DORADCA 2000

Lidia Osiecka-Macura

Efekty wdrożenia nowych rozwiązań dotyczących pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy

Justyna Majewska-Łoza

Aktywność kobiet na rynku pracy

Henryk Rogala

Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście programu „Pierwsza Praca”

Piotr Kubiak

Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej

Alicja Wasilewska

Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne

Anna Grzechnik

Kompleksowa analiza świadczenia pomocy pracodawcom w doborze pracowników

Halina Iżycka

Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych

Tomasz Wach

Analiza efektywności funduszu szkoleniowego – instrumentu ustawowego wspierającego szkolenie ustawiczne

Elżbieta Strojna, Tomasz Wach, Halina Iżycka

Programy szkoleń modułowych dla kadry publicznych służb zatrudnienia

Teresa Hordyjewicz

Opracowanie i upowszechnienie krajowych standardów kwalifikacji zawodowych

