Rozwój publicznych służb zatrudnienia na rzecz osób biernych zawodowo w Polsce



Finansowane przez Unię Europejską

Rozwój publicznych służb zatrudnienia na rzecz osób biernych zawodowo w Polsce



Niniejsza publikacja została wydana z upoważnienia Sekretarza Generalnego OECD. Wyrażone w niej opinie i użyte argumenty nie muszą odzwierciedlać oficjalnych stanowisk państw członkowskich OECD.

Niniejszy dokument został opracowany przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej. Wyrażone w nim poglądy w żadnym wypadku nie mogą być utożsamiane z oficjalnym stanowiskiem Unii Europejskiej.

Niniejszy dokument, jak również wszelkie zawarte w nim dane i mapy, nie przesądzają o statusie ani suwerenności nad jakimokolwiek terytorium, o przebiegu granic międzynarodowych ani o nazwie jakiegokolwiek terytorium, miasta czy obszaru.

Dane statystyczne dotyczące Izraela są dostarczane przez właściwe władze izraelskie i pozostają w ich gestii. Wykorzystanie tych danych przez OECD nie przesądza o statusie Wzgórz Golan, Wschodniej Jerozolimy ani izraelskich osiedli na Zachodnim Brzegu w świetle prawa międzynarodowego.

Uwaga Republiki Turcji
Informacje zawarte w niniejszym dokumencie, odnoszące się do „Cypru", dotyczą południowej części wyspy. Nie istnieje jedna władza reprezentująca zarówno społeczność turecko-, jak i greckocypryjską na wyspie. Turcja uznaje Turecką Republikę Północnego Cypru (TRPC). Do czasu osiągnięcia trwałego i sprawiedliwego rozwiązania w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Turcja podtrzymuje swoje stanowisko w odniesieniu do „kwestii cypryjskiej".

Uwaga wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej należących do OECD oraz samej Unii Europejskiej
Republika Cypryjska jest uznawana przez wszystkich członków Organizacji Narodów Zjednoczonych z wyjątkiem Turcji. Informacje zawarte w niniejszym dokumencie odnoszą się do obszaru znajdującego się pod skuteczną kontrolą Rządu Republiki Cypryjskiej.

Prosimy cytować niniejszą publikację jako:
OECD (2025), *Rozwój publicznych służb zatrudnienia na rzecz osób biernych zawodowo w Polsce*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7fd851ab-pl.

ISBN 978-92-64-97791-4 (Wersja drukowana)
ISBN 978-92-64-60071-3 (PDF)
ISBN 978-92-64-34299-6 (HTML)

Publikacja OECD w oryginale ukazała się pod tytułem: OECD (2025), *Developing Public Employment Services for Economically Inactive People in Poland*, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7daca138-en.

Zdjęcia: Okładka © Orbon Alija/Getty Images Plus.

Sprostowania do publikacji OECD można znaleźć pod adresem: https://www.oecd.org/en/publications/support/corrigenda.html.

© OECD 2025

Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)
Niniejsze opracowanie udostępniono na warunkach licencji Creative Commons Attribution 4.0 International. Korzystając z niego, akceptujesz warunki tej licencji (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
Uznanie Autorstwo – należy podać źródło opracowania.
Tłumaczenia – należy podać źródło opracowania, wskazać zmiany w stosunku do oryginału oraz dodać następujący tekst: *W przypadku jakichkolwiek rozbieżności pomiędzy wersją oryginalną a tłumaczeniem, wiążący jest wyłącznie tekst oryginału.*
Adaptacje – należy podać źródło opracowania oraz dodać następujący tekst: *Jest to adaptacja oryginalnego opracowania OECD. Opinie wyrażone i argumenty użyte w niniejszej adaptacji nie powinny być przedstawiane jako odzwierciedlające oficjalne stanowiska OECD ani jej państw członkowskich.*
Materiały osób trzecich – licencja nie obejmuje materiałów osób trzecich zawartych w niniejszym opracowaniu. W przypadku korzystania z takich materiałów należy uzyskać zgodę właściciela praw i ponosi się odpowiedzialność za ewentualne naruszenia.
Nie wolno używać logo OECD, elementów identyfikacji wizualnej ani grafiki okładkowej bez wyraźnej zgody ani sugerować, że OECD popiera wykorzystanie niniejszego opracowania.
Wszelkie spory wynikające z niniejszej licencji będą rozstrzygane w drodze arbitrażu zgodnie z Regulaminem Arbitrażowym Stałego Trybunału Arbitrażowego (PCA) z 2012 r. Siedzibą arbitrażu będzie Paryż (Francja). Liczba arbitrów: jeden.

Słowo wstępne

Polska znajduje się w ważnym punkcie zwrotnym. W ciągu ostatnich dwóch dekad kraj odnotował imponujący wzrost gospodarczy, a PKB per capita podwoił się od 2005 r. Jednocześnie, w obliczu starzenia się społeczeństwa i prognozowanego spadku liczby osób w wieku produkcyjnym o pięć milionów do 2050 r., przyszły dobrobyt będzie w coraz większym stopniu zależał od zdolności Polski do pełnego wykorzystania dostępnego potencjału ludzkiego. Obecnie około pięciu milionów osób w wieku produkcyjnym pozostaje biernych zawodowo i poza rynkiem pracy – wielu z nich dysponuje umiejętnościami, doświadczeniem lub potencjałem, które mogliby wnieść, gdyby otrzymali odpowiednie wsparcie. Wyzwanie to zostało dostrzeżone w ustawie o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r., która stawia aktywizację osób biernych zawodowo w centrum krajowej polityki rynku pracy.

Rozwiązanie problemu bierności zawodowej w Polsce wymaga skoordynowanych działań w ramach wielopoziomowego systemu publicznych służb zatrudnienia (PSZ). Poziom centralny, regionalny i lokalny pełnią odmienne role, przy czym 340 powiatowych urzędów pracy (PUP) znajduje się na pierwszej linii działań promocyjno-informacyjnych i świadczenia wsparcia. Wskaźniki bierności zawodowej wśród ludności w wieku produkcyjnym różnią się znacząco pomiędzy powiatami, nawet po wyłączeniu osób uczących się – od 7% w mieście Wrocław do 21% w powiecie wodzisławskim, którego historia silnie związana jest z przemysłem i górnictwem Śląska. Zróżnicowanie to odzwierciedla różnice w strukturze przemysłowej i lokalnych warunkach rynku pracy, które kształtują skalę i strukturę populacji biernych zawodowo. Oznacza to, że każdy PUP potrzebuje odpowiednich zasobów, umiejętności i narzędzi, aby rozpoznać i przezwyciężyć specyficzne bariery napotykane przez lokalną populację osób biernych zawodowo, a tym samym zapewnić im skuteczne wsparcie.

Aby w pełni wykorzystać potencjał populacji biernych zawodowo, Polska będzie musiała budować silne partnerstwa lokalne, angażujące osoby bierne poprzez działania promocyjno-informacyjne w lokalnych społecznościach, rozwijać infrastrukturę prawną i techniczną niezbędną do skutecznej wymiany danych między publicznymi służbami zatrudnienia a innymi instytucjami oraz poszerzać zakres usług PSZ, w dążeniu do pokonywania złożonych barier w zatrudnieniu. Wymaga to współpracy pomiędzy wszystkimi szczeblami zarządzania, co umożliwi lokalne działania dostosowawcze w oparciu o strategie regionalne i w ramach jasno określonych priorytetów krajowych, a także ukierunkowanych inwestycji w potencjał PSZ oraz pogłębionej współpracy z pracodawcami co posłuży tworzeniu inkluzyjnych miejsc pracy.

Raport został opracowany przez Centrum OECD ds. Przedsiębiorczości, MŚP, Regionów i Miast (CFE) w ramach Programu Prac i Budżetu Programu OECD ds. Rozwoju Gospodarki Lokalnej i Zatrudnienia (LEED), przy wsparciu Unii Europejskiej.

Podziękowania

Projekt został sfinansowany przez Unię Europejską w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego (TSI) i zrealizowany przez OECD we współpracy z Komisją Europejską.

Niniejszy raport został przygotowany przez Centrum OECD ds. Przedsiębiorczości, MŚP, Regionów i Miast (CFE), kierowane przez Dyrektor Lamię Kamal-Chaoui. Prace prowadzono w ramach Programu Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia OECD (LEED), przy wsparciu finansowym ze strony Grupy Zadaniowej Komisji Europejskiej ds. Reform i Inwestycji (SG REFORM). Raport oraz stanowiący jego podstawę projekt koordynował Lars Ludolph, Ekonomista w Wydziale ds. Zatrudnienia Lokalnego, Umiejętności i Innowacji Społecznych (LESI), pod nadzorem Kristine Langenbucher, Zastępcy Dyrektora Wydziału (CFE/LESI), a następnie Lukasa Kleine-Rueschkampa, Kierownika Sekcji ds. Zatrudnienia Lokalnego i Umiejętności (CFE/LESI). Ogólne wytyczne i uwagi przekazała Karen Maguire, Dyrektor Wydziału (CFE/LESI). Autorami raportu są Lars Ludolph (rozdziały 1, 2, 3, 4 i 5), Anna Padiasek (CFE/LESI; rozdziały 3, 4 i 5) oraz Nicola Duell (Economix; rozdziały 4 i 5).

Cenne opracowania i wkłady do raportu wnieśli: Michał Kolb (CFE/LESI; rozdziały 2, 3, 4 i 5), Ada Zakrzewska (CFE/LESI; rozdział 2), Jakub Grabowski (ASM Research Solutions; rozdziały 2 i 5), Joanna Syrda (ASM Research Solutions; rozdziały 2 i 5), Łukasz Arndt (Uniwersytet Łódzki; rozdziały 3 i 5), Ewa Gałecka-Burdziak (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; rozdziały 3 i 5), Agnieszka Chłoń-Domińczak (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; rozdział 4), Robert Pater (Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie; rozdział 5) oraz Patricia Penalosa (CFE/LESI; rozdział 5). Cenne uwagi do raportu wnieśli: Tilde Ussing, Analityk ds. Polityki (CFE/LESI), Michela Meghnagi (CFE/LESI), Melis Aslan (CFE/LESI), Anne Lauringson (ELS) oraz Andrew Aitken (ELS). Raport do publikacji przygotowali: Eloisa Cozar Navarette i Jack Waters.

Grupa Doradcza kierowała projektem i wspierała jego realizację. W jej skład wchodzili: Rima Joujou Deljkic (SG Reform, Komisja Europejska), Oana Dumitrescu (SG Reform, Komisja Europejska), Michał Bruski (WUP Gdańsk), Paweł Bardon (WUP Gdańsk), Dariusz Gobis (WUP Gdańsk), Katarzyna Antończak-Świder (WUP Kraków), Adam Biernat (WUP Kraków), Małgorzata Dudziak (WUP Kraków), Paulina Marmuszewska (WUP Kraków), Katarzyna Nyklewicz (WUP Kraków), Marta Zwolak (WUP Olsztyn), Patrycja Wojciechowska-Wachuła (WUP Olsztyn), Ewa Feresztyn (WUP Opole), Krzysztof Duraj (WUP Opole), Maciej Filipowicz (WUP Opole), Maria Korska (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) oraz Sylwia Kowalczyk (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej).

Zespół OECD pragnie również wyrazić wdzięczność wielu interesariuszom z Polski, którzy wnieśli swój wkład w przygotowanie raportu podczas spotkań poświęconych gromadzeniu informacji i warsztatów, w tym przedstawicielom Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wojewódzkich urzędów pracy w Gdańsku, Krakowie, Olsztynie i Opolu, powiatowych urzędów pracy w Gdańsku, Iławie, Opolu, Krapkowicach i Nysie, Ochotniczych Hufców Pracy w Olsztynie, Urzędu Statystycznego w Krakowie wraz z Oddziałem w Tarnowie, Fundacji Gdańskiej Innowacji Społecznej (w tym So Stay Hotel, Kawiarni Kuźnia, cukierni Parkolada), Stowarzyszenia Morena (Gdańsk), Kaszubskiej Szkoły Ludowej (Wieżyca), Warmińsko-Mazurskiego Stowarzyszenia Osób Niepełnosprawnych (Ostróda), Federacji Organizacji

Socjalnych Województwa Warmińsko-Mazurskiego (Olsztyn) oraz Fundacji Rozwoju Społecznego Spinacz (Opole).

Szczególne podziękowania składamy międzynarodowym ekspertom, którzy uczestniczyli w warsztatach wymiany wiedzy w ramach projektu. Należą do nich: Nadia Arndt (Jobcenter Leipzig, Niemcy), Annelies Baes (Actiris, Region Stołeczny Brukseli, Belgia), Frank Cörvers (Uniwersytet w Maastricht), Hanna Liski-Wallentowitz (Ministerstwo Gospodarki i Zatrudnienia Finlandii), Elena Magrini (Lightcast), Ulvi Mölder (publiczne służby zatrudnienia Estonii), Magdalena Peckskamp (Deloitte Human Capital Consulting/publiczne służby zatrudnienia Austrii), Wee Siong Yeo (SkillsFuture Singapore) oraz Živa Štiglic (publiczne służby zatrudnienia Słowenii).

Rekomendacje zawarte w raporcie zostały opracowane w oparciu o doświadczenia z wizyt studyjnych, których gospodarzami były Estonia i Francja. Zespół OECD składa wyrazy wdzięczności Kerstin Holland (Dyrektor ds. Współpracy Międzynarodowej w Estońskim Funduszu Ubezpieczeń od Bezrobocia, Eesti Töötukassa) oraz Isabelle Ibanez (Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej, France Travail) i ich zespołom za przyjęcie delegacji z Polski, a także Monice Natter (ÖSB Consulting) za wsparcie w planowaniu wizyt studyjnych.

OECD pragnie również podziękować przedstawicielom LEED z Finlandii i Luksemburga za przekazane uwagi do projektu raportu.

Spis treści

Słowo wstępne 3

Podziękowania 4

Lista używanych skrótów 11

Streszczenie 13

1 Ocena i rekomendacje 18

Wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy w Polsce przygotowują się do nowych zadań w zakresie docierania do osób biernych zawodowo i ich aktywizacji 19
Uwaga 40

2 Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce 41

W skrócie 42
Wstęp 45
Uwarunkowania rynku pracy w różnych regionach Polski 46
Kategoryzacja i zrozumienie potrzeb osób biernych zawodowo na potrzeby kształtowania polityki 57
Zakończenie 85
Aneks 2.A. Metodologia ilościowa kategoryzacji populacji osób biernych zawodowo w Polsce 86
Aneks 2.B. Wywiady w grupach fokusowych z osobami biernymi zawodowo 90
Bibliografia 91
Uwagi 94

3 Ocena potencjału publicznych służb zatrudnienia 95

W skrócie 96
Wstęp 98
Zarządzanie publicznymi służbami zatrudnienia w Polsce 101
Struktura finansowania i kadry PSZ 104
Zasoby kadrowe i potencjał urzędów pracy 111
Usługi oferowane przez PSZ 117
Klienci urzędów pracy 124
Współpraca z innymi instytucjami 130
Bibliografia 140
Uwagi 144
Aneks 3.A. Wynagrodzenia PSZ w Polsce 145

4 Instrumenty polityki publicznej służące docieraniu do osób biernych zawodowo w Polsce, ich angażowaniu i aktywizacji 146
W skrócie 147
Wstęp 149
Strategie docierania do osób biernych zawodowo i angażowania ich poprzez współpracę międzyinstytucjonalną oraz działania informacyjno-promocyjne 150
Strategie aktywizacyjne 168
Bibliografia 196
Uwagi 202
Aneks 4.A. Wielopoziomowe zarządzanie publicznymi służbami zatrudnienia 203

5 Strategie PSZ na rzecz angażowania pracodawców 204
W skrócie 205
Wstęp 207
Strategie angażowania pracodawców 207
Aneks 5.A. Charakterystyka respondentów 234
Bibliografia 236
Uwaga 239

FIGURES

Rycina 1.1. Bierność zawodowa w Polsce wykazuje istotne zróżnicowanie pomiędzy powiatami 20
Rycina 2.1. Stopa bezrobocia w Polsce znacząco spadła w ciągu ostatniej dekady i obecnie jest niska na terenie całego kraju 47
Rycina 2.2. Długotrwałe bezrobocie w Polsce zmniejszyło się w ciągu ostatnich dziesięciu lat 48
Rycina 2.3. Wskaźnik wolnych miejsc pracy w Polsce wzrósł ponad dwukrotnie w latach 2013–2023, ale nadal pozostaje niski w porównaniu z średnią UE-27 49
Rycina 2.4. Wskaźnik bierności zawodowej w Polsce pozostaje na poziomie średniej OECD 51
Rycina 2.5. Wskaźnik bierności zawodowej w Polsce pozostaje na poziomie zbliżonym do średniej europejskiej, gdy uwzględni się wyłącznie osoby w wieku produkcyjnym w Polsce i wyłączy się osoby uczące się 53
Rycina 2.6. Bierność zawodowa w Polsce charakteryzuje się wyraźnym podziałem na obszary miejskie i wiejskie 54
Rycina 2.7. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy w Polsce zmniejszyło się i pozostaje na niskim poziomie 55
Rycina 2.8 Odsetek pracowników wykonujących pracę zdalną w Polsce jest niski 56
Rycina 2.9. Ilustracja metodologii drzewa decyzyjnego w odniesieniu do kategoryzacji osób biernych zawodowo 59
Rycina 2.10. Bodźce finansowe do podjęcia pracy są różne w różnych grupach osób biernych zawodowo 66
Rycina 2.11. Gotowość do podjęcia pracy różni się znacząco w różnych grupach osób biernych zawodowo w Polsce 69
Rycina 2.12. Bierność zawodowa pośród osób z niepełnosprawnościami jest wysoka w Polsce w porównaniu z innymi krajami europejskimi 72
Rycina 2.13. Osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności w Polsce to najliczniejsza grupa osób biernych zawodowo 73
Rycina 2.14. Osoby przechodzące na wcześniejszą emeryturę stanowią dużą grupę wśród osób biernych zawodowo w Polsce 75
Rycina 2.15. W Polsce współczynnik aktywności zawodowej mężczyzn i kobiet w wieku do pięciu lat powyżej ustawowego wieku emerytalnego jest niski 76
Rycina 2.16. Kobiety w wieku produkcyjnym w Polsce uczestniczą w rynku pracy w mniejszym stopniu niż kobiety w większości innych krajów OECD 78
Rycina 2.17. Kobiety bez wyższego wykształcenia, które mają małe dzieci, cechują się relatywnie wyższym poziomem bierności zawodowej oraz niższym potencjałem dochodowym 79

Rycina 2.18. Wskaźnik bierności zawodowej kobiet w Polsce pozostaje podwyższony jeszcze przez wiele lat po urodzeniu dziecka 80
Rycina 2.19. Struktura populacji osób biernych zawodowo w Polsce jest różna w różnych makroregionach 82
Rycina 2.20. Zły stan zdrowia, obejmujący również niepełnosprawność, jest najczęstszą przyczyną bierności zawodowej w większości powiatów w Polsce 83
Rycina 2.21. Wśród kobiet w wieku produkcyjnym obowiązki związane z opieką nad dziećmi są główną przyczyną bierności zawodowej w większości powiatów 84
Rycina 3.1. Całkowite wydatki Funduszu Pracy pozostają na stabilnym poziomie od ponad dekady, osiągając wielkość maksymalną w 2020 r., w okresie pandemii COVID-19 105
Rycina 3.2. Udział wydatków z Funduszu Pracy na ALMP podlegał w ostatnich latach wahaniom, wpływając na możliwości długoterminowego planowania usług przez urzędy pracy 106
Rycina 3.3. Większość wydatków na instrumenty ALMP jest kierowana przez PUP na wsparcie zakładania działalności gospodarczej oraz organizację staży 107
Rycina 3.4. Pomimo znaczącego spadku liczby osób bezrobotnych, ogólna liczba pracowników PSZ pozostała na niezmienionym poziomie 111
Rycina 3.5. Potencjał wyspecjalizowanych pracowników PUP wzrósł w ciągu ostatniej dekady 113
Rycina 3.6. Łączna liczba wyspecjalizowanych pracowników PUP spadła w latach 2014–2022 114
Rycina 3.7. Ponad trzy czwarte pracowników uznaje wysoką rotację kadr oraz niskie wynagrodzenia za główną słabość PSZ 115
Rycina 3.8. Dostęp do finansowania ALMP, elastyczne świadczenie usług oraz systemy motywacyjne dla pracowników są uznawane za obszary wymagające usprawnienia w ramach PSZ 116
Rycina 3.9. W dalszym ciągu utrzymują się regionalne dysproporcje w zakresie potencjału kluczowych i wysoko wyspecjalizowanych pracowników PSZ 117
Rycina 3.10. Odsetek osób bezrobotnych otrzymujących zasiłki jest różna w różnych województwach 126
Rycina 3.11. Wydatki na aktywizację zawodową w przeliczeniu na osobę rosną we wszystkich grupach, jednak widoczne są dysproporcje między poziomem finansowania młodszych i starszych klientów PSZ 127
Rycina 3.12. Uczniowe OHP najczęściej wybierają kierunki kształcenia zawodowego w zakresie usług gastronomicznych, mechaniki pojazdowej oraz handlu detalicznego 132
Rycina 3.13. Ponad jedna czwarta wszystkich podmiotów ekonomii społecznej w Polsce w 2020 roku działała w obszarze sportu, rekreacji, hobby lub turystyki. 134
Rycina 3.14. Główne sektory działalności przedsiębiorstw społecznych obejmują zakwaterowanie, ochronę zdrowia oraz pomoc społeczną 137

TABLES

Tabela 1.1. Zadania w zakresie za polityki zatrudnienia w Polsce są podzielone pomiędzy poziom krajowy, wojewódzki i powiatowy 21
Tabela 1.2. PUP odpowiadają za usługi skierowane bezpośrednio do pracodawców, podczas gdy WUP koncentrują się na analizie rynku pracy oraz koordynacji działań związanych ze wsparciem pracodawców na poziomie unijnym 36
Tabela 2.1. Wiek emerytalny w krajach Europy Środkowo-Wschodniej należących do OECD 52
Tabela 2.2. Zmiennie wejściowe zastosowane w drzewie decyzyjnym 60
Tabela 2.3. Grupy osób biernych zawodowo: Tabela zgodności danych z EU-SILC i BAEL 68
Tabela 3.1. Programy rynku pracy w Polsce oferuje szereg instytucji sektora publicznego – w tym PUP, WUP, OPS oraz OHP 98
Tabela 3.2. Administracje wojewódzkie i powiatowe sprawują bezpośredni nadzór nad działalnością wojewódzkich i powiatowych jednostek PSZ w Polsce 101
Tabela 3.3. Kryteria alokacji środków przez Fundusz Pracy dla powiatów są różne w różnych województwach 108
Tabela 3.4. Stanowiska uznane za kluczowe w PSZ zgodnie z ustawą z 2004 r. o promocji zatrudnienia 112
Tabela 3.5. Rodzaje usług realizowanych przez PSZ w Polsce 118
Tabela 3.6. Programy innowacyjne realizowane przez WUP i PUP obejmują programy regionalne, pilotażowe i specjalne 121

Aneks, Tabela 2.A.1. Szczegółowy opis zmiennych wykorzystanych w algorytmie uczenia maszynowego 87
Aneks, Tabela 3.A.1. Poziomy wynagrodzeń w publicznych służbach zatrudnienia w Polsce 145
Aneks, Tabela 4.A.1. Wielopoziomowe zarządzanie publicznymi służbami zatrudnienia 203
Aneks, Tabela 5.A.1. Charakterystyka respondentów 234

Aneks, Tabela 5.A.2 Regionalne badania dotyczące popytu na pracę i prognozowania zapotrzebowania na umiejętności, prowadzone przez wojewódzkie urzędy pracy w Polsce 235

BOXES

Ramka 2.1. Ustawowy wiek emerytalny w Polsce 52
Ramka 2.2. Podejście z wykorzystaniem drzewa decyzyjnego do segmentacji populacji osób biernych zawodowo w Polsce 59
Ramka 2.3. Wywiady fokusowe z różnymi grupami osób biernych zawodowo 61
Ramka 2.4. Bodźce finansowe do podjęcia pracy: szacowanie potencjalnego dochodu 64
Ramka 2.5. Identyfikacja tych samych grup osób biernych zawodowo według danych z EU-SILC i BAEL 68
Ramka 2.6. Ustalanie stopnia niepełnosprawności w Polsce 71
Ramka 3.1. Klienci PSZ na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. oraz ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r. 99
Ramka 3.2. Ocena potencjału instytucjonalnego PSZ na podstawie wywiadów z wybranymi przedstawicielami powiatowych urzędów pracy (PUP) 100
Ramka 3.3. Zadania WUP w Polsce w ramach sieci EURES 103
Ramka 3.4. Europejski Fundusz Społeczny w urzędach pracy województwa zachodniopomorskiego 110
Ramka 3.5. Przykłady programów regionalnych z Małopolski i Pomorza 121
Ramka 3.6. Publiczne służby zatrudnienia w całej Europie opracowały systemy profilowania oparte na AI 129
Ramka 3.7. Definicja przedsiębiorstwa społecznego w Polsce 135
Ramka 3.8. Spółdzielnie socjalne jako przestrzenie aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych w Warszawie 138
Ramka 4.1. Proces reformy mający na celu zacieśnienie współpracy pomiędzy instytucjami pomocy społecznej a służbami zatrudnienia we Francji 152
Ramka 4.2. Projekt pilotażowy współpracy „Schematom STOP!" pomiędzy OPS a PSZ w Polsce 154
Ramka 4.3. Wspólna realizacja usług socjalnych i zatrudnieniowych we Francji 155
Ramka 4.4. Wielosektorowy Model Wspólny do realizacji zintegrowanych usług w Finlandii dla osób pozostających bez pracy i napotykających złożone bariery w zatrudnieniu 156
Ramka 4.5. Zlecanie usług związanych z zatrudnieniem i integracją społeczną organizacjom ekonomii społecznej w Regionie Stołecznym Brukseli w Belgii 159
Ramka 4.6. Inicjatywy realizowane przez podmioty ekonomii społecznej wspierające aktywizację osób biernych zawodowo w Polsce 160
Ramka 4.7. Docieranie do kobiet i aktywizacja zawodowa po przerwie związanej z wychowywaniem dzieci w Niemczech 161
Ramka 4.8. Koła gospodyń wiejskich 163
Ramka 4.9. System *X-Road* i praktyki wymiany danych w Estonii 166
Ramka 4.10. PSZ korzystają z profilowania opartego na AI 169
Ramka 4.11. Stopnie niepełnosprawności wyróżniane w Polsce 171
Ramka 4.12. Proces oceny zdolności do pracy w Estonii 172
Ramka 4.13. Obszary funkcjonalne uwzględniane w ocenach zdolności do pracy opartych na ICF w Estonii 175
Ramka 4.14. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie oceny zdolności do pracy opartej na ICF w Polsce 176
Ramka 4.15. Świadczenie usług rehabilitacji zawodowej w Estonii 177
Ramka 4.16. Poradnictwo psychologiczne w Estonii dla osób poszukujących pracy 181
Ramka 4.17. Intensywne szkolenie w zakresie poradnictwa i coachingu w Niemczech 182
Ramka 4.18 Szkolenie w zakresie umiejętności miękkich dla poszukujących pracy we Francji 184
Ramka 4.19. Programy pilotażowe jako narzędzie aktywizacji zawodowej osób starszych 187
Ramka 4.20. Programy *Viamia* oraz *Impuls* w Szwajcarii 188
Ramka 4.21. Program *Perspektive 50+* w Niemczech 189
Ramka 4.22. Centra aktywizacji seniorów (*Silver Human Resources Centre*) w Japonii 191
Ramka 4.23. Program „Kobieta na Swoim" 194
Ramka 4.24. Programy dla kobiet powracających na rynek pracy w Wielkiej Brytanii 194
Ramka 5.1. Badanie zaangażowania wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy we współpracę z pracodawcami 208
Ramka 5.2. Półustrukturyzowane wywiady z pracodawcami 208
Ramka 5.3. Krajowy Fundusz Szkoleniowy 211
Ramka 5.4. Wzmacnianie potencjału publicznych służb zatrudnienia (PSZ) realizujących usługi dla pracodawców poprzez szkolenia w zakresie umiejętności rzeczniczych 214

Ramka 5.5 Wsparcie w opracowywaniu programów zarządzania różnorodnością w Regionie Stołecznym Brukseli w Belgii 218
Ramka 5.6. Promowanie miejsc pracy przyjaznych rodzinie w Niemczech i Wielkiej Brytanii 220
Ramka 5.7. Targi pracy w Polsce 221
Ramka 5.8. Kojarzenie poszukujących pracy i pracodawców w ramach organizowanych przez PSZ imprez sportowych we Francji 222
Ramka 5.9. Program *Impulse Consulting* w zakresie usług dla pracodawców, oferowany przez austriackie publiczne służby zatrudnienia 224
Ramka 5.10. Usługi doradcze w obszarze zarządzania zdrowiem i oceny zdolności do pracy w Austrii i Estonii 225
Ramka 5.11. Wspieranie zarządzania wiekiem poprzez usługi dla pracodawców i partnerstwa w Niemczech 227
Ramka 5.12. Dane z internetowych ofert pracy dostarczane przez Lightcast 229
Ramka 5.13. Łączenie danych o wolnych miejscach pracy i biografiach zatrudnienia: zbiór danych IABSE-ADIAB w Niemczech 230
Ramka 5.14. Prognozowanie rynku pracy w Holandii: podejście Centrum Badań nad Edukacją i Rynkiem Pracy (ROA) w Uniwersytecie w Maastricht 232

Lista używanych skrótów

ADF	Zgromadzenie Departamentów Francji (*Assemblée des Départements de France)*
AI	sztuczna inteligencja (*Artificial Intelligence)*
ALMP	Aktywne polityki rynku pracy (*Active Labour Market Policies*)
AMS	austriackie publiczne służby zatrudnienia
BA	niemieckie publiczne służby zatrudnienia, Federalna Agencja ds. Zatrudnienia
BAEL	Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności
CBOP	Centralna Baza Ofert Pracy
CET	kształcenie i szkolenia ustawiczne
CIOP	Centralny Instytut Ochrony Pracy
CIOP-PIB	Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy
CPAS	lokalne ośrodki pomocy społecznej *(Centres publics d'action sociale)*
CPB	holenderskie Biuro Analiz Polityki Gospodarczej
CSR	społeczna odpowiedzialność biznesu (*Corporate Social Responsibility*)
DGEFP	Generalna Dyrekcja ds. Zatrudnienia i Kształcenia Zawodowego we Francji (*Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle)*
ENPO	organizacja non-profit prowadząca działalność gospodarczą
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EU-SILC	Europejskie Badanie Dochodów i Warunków Życia (European Union Statistics on Income and Living Conditions)
EUIF	estońskie publiczne służby zatrudnienia
EURES	sieć Europejskich Służby Zatrudnienia (*European Employment Services*)
FGI	wywiady w grupach fokusowych
RODO	rozporządzenie o ochronie danych osobowych
GEO	brytyjski państwowy urząd ds. równości (*Government Equalities Office)*
GFIS	Gdańska Fundacja Innowacji Społecznej
HR	kadry
IAB	Instytut Badań nad Rynkiem Pracy
IBE-PIB	Instytut Badań Edukacyjnych – Państwowy Instytut Badawczy
ICF	Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (*International Classification of Functioning, Disability and Health*)
ICT	technologia informacyjno-komunikacyjna (*Information and Communication Technology*)
IEB	Zintegrowane Biografie Zatrudnienia (*Integrated Employment Biographies)*
INQA	Inicjatywa Nowa Jakość Pracy *(Initiative Neue Qualität der Arbeit)*
ITA	wskaźnik przyszłej pozycji na rynku pracy

ITKB	wskaźnik przyszłych wąskich gardeł w podaży kadr według zawodów
ITKP	wskaźnik przyszłych wąskich gardeł w podaży kadr
JVS	niemieckie badanie wolnych miejsc pracy
KFS	Krajowy Fundusz Szkoleniowy
KZiS	Klasyfikacja zawodów i specjalności
LAFOS	Wielosektorowy Model Wspólnych Usług w Finlandii
LCA	analiza klas ukrytych (*Latent Class Analysis*)
MOP	Międzynarodowa Organizacja Pracy
MRPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
MŚP	małe i średnie przedsiębiorstwa
NGO	organizacja pozarządowa
NEET	osoby młode, które nie pracują, nie uczą się i nie uczestniczą w szkoleniu (*Not in Education, Employment, or Training*)
OHP	Ochotnicze Hufce Pracy
OPS	ośrodki pomocy społecznej
ORP	Regionalny Urząd Zatrudnienia (O*ffice Régional de Placement*)
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PLMFS	System Prognozowania Polskiego Rynku Pracy
POA	holenderski projekt „Edukacja i Rynek Pracy”
PPK	Pracownicze Plany Kapitałowe
PSZ	publiczne służby zatrudnienia
PTPS	Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej
PUP	powiatowe urzędy pracy
PWE	Program „Reintegracja zawodowa – wykorzystanie potencjału” (*Perspektive Wiedereinstieg – Potenziale erschließen)*
ROA	Centrum Badań nad Edukacją i Rynkiem Pracy w Uniwersytecie w Maastricht
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SHRC	centra aktywizacji seniorów (*Silver Human Resources Centres*)
SOJO	System Ofert Pracy Online
SYRIUSZ	System Informatyczny Rynku Pracy i Usług Społecznych
TE	fińskie służby zatrudnienia (*Työ-ja elinkeinotoimisto)*
UE-27	Unia Europejska
WMSON	Warmińsko-Mazurski Sejmik Osób Niepełnosprawnych
WUP	wojewódzkie urzędy pracy
ZAZ	zakłady aktywności zawodowej
ZRSZ	słoweńskie służby zatrudnienia *(Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje)*
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Streszczenie

Przy rekordowo niskim bezrobociu i silnym popycie, niedobory siły roboczej stają się coraz większe, a starzejące się społeczeństwo będzie prawdopodobnie dodatkowo potęgowało te presje. W 2024 r. stopa bezrobocia w Polsce wśród osób w wieku 15–64 lata wynosiła zaledwie 3%, czyli znacząco poniżej średniej OECD na poziomie 5%. W efekcie pracodawcy napotykają coraz większe trudności w obsadzaniu wakatów – przeciętna kwartalna liczba wolnych miejsc pracy niemal się podwoiła: z 56 tys. w 2014 r. do 107 tys. w 2024 r. Oczekuje się, że trendy demograficzne będą dalej nasilać te niedobory, ponieważ przewiduje się, że liczba osób w wieku 15–64 lata zmniejszy się z 24,8 mln w 2024 r. do 19,8 mln w 2050 r.

Zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy poprzez objęcie wsparciem części z 4,9 mln osób w wieku produkcyjnym pozostających biernymi zawodowo stało się priorytetem strategicznym, obejmującym m.in. działania ukierunkowane na identyfikację grup pozostających poza rynkiem pracy z powodu barier w podejmowaniu zatrudnienia. Jakkolwiek wskaźnik bierności zawodowej w Polsce, wynoszący 25% populacji w wieku produkcyjnym w 2024 r., był zbliżony do średniej dla UE-27 (25%) i OECD (26%), wielkości te są znacząco różne w różnych grupach ludności. W Polsce bierność zawodowa jest nadal wysoka wśród kobiet w wieku produkcyjnym (Polska: 31%, UE-27: 29%), osób w okresie pięciu lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego (Polska: 31%, UE-27: 31%), a także zdecydowanie podwyższona w przypadku osób z niepełnosprawnościami będących w wieku produkcyjnym (Polska: 66%, UE-27: 45%) oraz osób w okresie pięciu lat powyżej ustawowego wieku emerytalnego w Polsce (Polska: 78%, UE-27: 64%).

Krajowy wskaźnik bierności zawodowej maskuje istotne zróżnicowanie geograficzne, zarówno pod względem poziomu bierności, jak i jej przyczyn. W 2024 r. różnica między regionami o najwyższej i najniższej bierności wynosiła 15 punktów procentowych, a więc znacznie więcej niż średnia OECD na poziomie 10 punktów procentowych. Znaczne dysproporcje obserwuje się również na poziomie powiatów, nawet po wyłączeniu osób uczących się. Najwyższe wskaźniki bierności występują w dawnych regionach górniczych na południu kraju, gdzie powszechne jest wcześniejsze przechodzenie na emeryturę, oraz w powiatach wiejskich na północy i południowym wschodzie, gdzie powszechne jest zniechęcenie do poszukiwania pracy. Z kolei najniższe wskaźniki notuje się w obszarach miejskich, charakteryzujących się większymi możliwościami zatrudnienia, szerszym dostępem do opieki nad dziećmi oraz bardziej rozwiniętą infrastrukturą transportową.

Dotychczasowe analizy OECD wskazywały, że dostęp do opieki nad dziećmi, rozwój infrastruktury cyfrowej oraz terytorialnie ukierunkowane instrumenty polityki w zakresie umiejętności mogą stanowić kluczowe mechanizmy ograniczania bierności zawodowej w regionach o najwyższych jej wskaźnikach. Rozbudowa infrastruktury opieki nad dziećmi, w szczególności dla najmłodszych w obszarach wiejskich, umożliwiłaby matkom powrót do pracy i byłaby szczególnie korzystna we wschodnich województwach Polski, gdzie bierność zawodowa jest relatywnie wysoka, a oferta opieki nad najmłodszymi dziećmi pozostaje niedostatecznie rozwinięta. Poprawa infrastruktury cyfrowej może sprzyjać upowszechnieniu telepracy oraz umożliwiać osobom z ograniczoną mobilnością pełniejsze uczestnictwo w rynku pracy. Wreszcie, terytorialnie ukierunkowane instrumenty polityki mogą wspierać pracowników w

regionach najbardziej dotkniętych transformacjami rynku pracy. Przykładowo, w obszarach doświadczających utraty miejsc pracy w związku z transformacją w kierunku neutralności klimatycznej, takich jak Śląsk, lokalne działania w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji mogą ułatwiać przechodzenie do nowych form zatrudnienia i zapobiegać bierności zawodowej.

Reforma legislacyjna z 2025 r. w Polsce rozszerzyła mandat publicznych służb zatrudnienia (PSZ), obejmując nim wsparcie osób biernych zawodowo poprzez instrumenty aktywnej polityki rynku pracy. Na mocy ustawy z 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy osoby bierne zawodowo – definiowane jako niepozostające w zatrudnieniu i niezarejestrowane w PSZ – nie były traktowane jako grupa docelowa PSZ i nie kwalifikowały się do korzystania z jakichkolwiek usług. Natomiast ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r. zobowiązuje PSZ do aktywnego docierania do osób biernych zawodowo i wspierania ich, poprzez zapewnianie im dostępu do usług aktywizacyjnych i programów realizowanych przez urzędy pracy.

W wielopoziomowej strukturze PSZ w Polsce powodzenie reformy z 2025 r. będzie w głównej mierze zależało od efektywności 340 powiatowych urzędów pracy (PUP), których potencjał w zakresie pracy z klientami i realizacji programów jest jednak bardzo zróżnicowany. W ramach tej struktury Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) wyznacza priorytety strategiczne, wydaje wytyczne dotyczące aktywnych polityk rynku pracy oraz przydziela środki finansowe urzędom wojewódzkim i powiatowym. Wojewódzkie urzędy pracy (WUP) monitorują i analizują trendy na rynku pracy, natomiast powiatowe urzędy pracy (PUP) zajmują się rejestracją klientów, koordynacją wypłat zasiłków dla bezrobotnych, realizacją instrumentów aktywnej polityki rynku pracy oraz dopasowywaniem ofert pracy do kwalifikacji kandydatów. Jakkolwiek wszystkie poziomy PSZ muszą dostosować swoje funkcje do nowych obowiązków wobec osób biernych zawodowo, to największe wymagania będą stawiane właśnie powiatowym urzędom pracy. Ich potencjał jest jednak bardzo zróżnicowany: w 2022 r., a więc przed przyjęciem ustawy z 2025 r., na jednego pracownika kontaktującego się bezpośrednio z klientami w PUP w województwie lubuskim przypadało średnio 71 zarejestrowanych bezrobotnych, podczas gdy na Podkarpaciu było ich aż 178.

Obecnie PSZ brakuje infrastruktury umożliwiającej identyfikowanie osób biernych zawodowo, kontaktowanie się z nimi oraz ich rejestrację. Podczas gdy inne instytucje publiczne, takie jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i ośrodki pomocy społecznej (OPS), posiadają dane osobowe lub kontaktują się z istotnymi grupami biernymi zawodowo – w tym beneficjentami świadczeń z tytułu niepełnosprawności, wcześniejszych emerytur czy świadczeń macierzyńskich – PSZ nie mają formalnego dostępu do tych zasobów. Podmioty ekonomii społecznej, mimo doświadczenia w pracy z osobami biernymi zawodowo, także nie są systematycznie włączane w działania PSZ. Ponadto PSZ mają ograniczone doświadczenie we współpracy ze szkołami czy lokalnymi instytucjami społecznymi, co ogranicza ich możliwości docierania do kobiet planujących powrót na rynek pracy po długiej przerwie związanej z pełnieniem obowiązków opiekuńczych.

Obecne narzędzia aktywizacyjne PSZ zostały zaprojektowane z myślą o bezrobotnych i nie uwzględniają bardziej złożonych barier, z jakimi mierzą się osoby bierne zawodowo. Dotychczasowy katalog usług – obejmujący pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe, krótkoterminowe szkolenia oraz staże – został opracowany w celu wspierania osób mających niedawne doświadczenie zawodowe i obecnych na rynku pracy w sposób ciągły. Osoby bierne zawodowo znacząco jednak różnią się od typowych klientów PSZ. Wiele z nich ma ograniczone lub żadne doświadczenie zawodowe, a poza rynkiem pracy pozostają od dłuższego czasu. Częściej też zgłaszają problemy ze zdrowiem psychicznym, mierzą się z niepełnosprawnościami, mają obowiązki opiekuńcze wobec dzieci lub starszych członków rodziny, bądź mieszkają na obszarach wiejskich z ograniczonym dostępem do ofert pracy. W wielu przypadkach dopasowanie ofert pracy do ich kwalifikacji wymaga uprzedniego usunięcia tych barier. Jednak obecnie PSZ brakuje narzędzi i potencjału, by temu sprostać.

Bliska współpraca z lokalnymi pracodawcami może pomóc PSZ w identyfikowaniu ofert odpowiednich dla osób napotykających trudności w znalezieniu zatrudnienia lub wymagających szczególnych warunków pracy, lecz zaangażowanie PSZ we współpracę z pracodawcami jest nadal słabo rozwinięte. Elastyczne rozwiązania, takie jak praca w niepełnym wymiarze godzin, praca zdalna czy elastyczne godziny pracy, mogłyby umożliwić podjęcie zatrudnienia osobom, dla których praca w pełnym wymiarze nie jest możliwa – np. kobietom pełniącym obowiązki opiekuńcze, osobom z niepełnosprawnościami czy starszym. Tymczasem w 2023 r. jedynie 4% pracowników w wieku 15–64 lata było zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, podczas gdy średnia OECD wynosiła 15%. Podobnie tylko 5% pracowało regularnie zdalnie, w porównaniu z 9% w UE. Badanie OECD przeprowadzone w urzędach pracy i wywiady z pracodawcami pokazują silną współpracę w zakresie instrumentów finansowych, takich jak subsydia płacowe czy staże, szczególnie w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami. Lokalne targi pracy wraz z warsztatami skierowanymi do pracodawców również przyciągały szerokie grono uczestników. Zarówno pracownicy PSZ, jak i pracodawcy wskazują jednak na luki w ofercie. Podczas gdy część przedsiębiorstw – zwłaszcza małych i średnich (MŚP) – korzysta z doradztwa, wielu pracodawców zgłasza brak wsparcia rekrutacyjnego oraz bariery biurokratyczne ograniczające szersze korzystanie z usług PSZ. Przekazywanie informacji o rynku pracy – chociaż jest ustawowym obowiązkiem WUP – często oceniane jest jako niewystarczające, a same informacje bywają trudne do pozyskania. Wielu pracodawców nie ma też świadomości ich istnienia ani potencjalnych korzyści z ich wykorzystania.

W dążeniu do uzupełniania inwestycji w transport, infrastrukturę cyfrową i opiekę nad dziećmi o instrumenty aktywnej polityki rynku pracy ukierunkowane na populację osób biernych zawodowo w Polsce, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, we współpracy z wojewódzkimi i powiatowymi urzędami pracy, mogłoby oprzeć się na rekomendacji w zakresie polityki publicznej przewidującej następujące działania:

Docieranie w krótkiej perspektywie do różnych grup osób biernych zawodowo i ich rejestrowanie w PSZ poprzez lokalne partnerstwa, a w dłuższej – tworzenie podstaw prawnych i technicznych dla międzyinstytucjonalnej wymiany danych oraz automatycznej rejestracji w PSZ:

- **W krótkiej perspektywie – współpraca z podmiotami ekonomii społecznej, szkołami i podmiotami działającymi w społecznościach lokalnych w celu docierania do osób biernych zawodowo:** PSZ mogłyby podejmować współpracę z partnerami, takimi jak organizacje ekonomii społecznej, lokalne szkoły czy koła gospodyń wiejskich, aby angażować m.in. osoby z niepełnosprawnościami oraz kobiety bierne zawodowo w miastach i na obszarach wiejskich. Regularne spotkania informacyjne, punkty doradztwa otwarte dla wszystkich, bez konieczności wcześniejszego umawiania wizyt oraz warsztaty zawodowe mogłyby przybliżać osobom biernym zawodowo ofertę PSZ i zachęcać je do rejestracji. Podmioty ekonomii społecznej mogą ponadto wnosić wkład w projektowanie instrumentów polityki publicznej, realizację usług, a także pełnić rolę pracodawców.
- **W krótkiej perspektywie – zawieranie lokalnych porozumień o współpracy z ośrodkami pomocy społecznej (OPS):** Około 4% osób biernych zawodowo w Polsce korzysta ze świadczeń socjalnych za pośrednictwem OPS, przy czym największy odsetek stanowią osoby w wieku zbliżonym do ustawowego wieku emerytalnego oraz osoby z niepełnosprawnościami. Wśród klientów OPS można byłoby identyfikować osoby, które mogłyby skorzystać z usług aktywizacyjnych, i kierować je do PSZ. Porozumienia OPS–PSZ mogłyby czerpać inspirację z francuskiego programu „Kompleksowego Wsparcia" (*Accompagnement Global)* i określać procedury kierowania klientów, zasady odpowiedzialności za zarządzanie danymi oraz sposoby informowania o dostępnych usługach PSZ.
- **W dłuższej perspektywie – rozwijanie podstaw prawnych i technicznych umożliwiających zautomatyzowaną wymianę danych z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (ZUS):** Polska

mogłaby zmienić obowiązujące przepisy, aby zapewnić PSZ dostęp do danych gromadzonych przez ZUS i określić ich zakres, w tym informacji o beneficjentach świadczeń z tytułu niepełnosprawności, wcześniejszych emerytur oraz świadczeń opiekuńczych. Następnie można byłoby opracować bezpieczny kanał wymiany danych, wzorowany na estońskim systemie *X-Road*, umożliwiający powiązanie i transfer danych pomiędzy obiema instytucjami.

Wprowadzenie nowych instrumentów aktywizacyjnych ukierunkowanych na złożone bariery w zatrudnieniu oraz wspieranie elastycznych form pracy poprzez zlecanie wybranych usług podmiotom zewnętrznym:

- **Wprowadzenie poradnictwa społeczno-psychologicznego oraz szkoleń z zakresu umiejętności miękkich dla osób przechodzących z bierności zawodowej na rynek pracy:** Klienci zidentyfikowani jako wymagający wsparcia psychologicznego mogliby być kierowani przez doradców zawodowych do partnerów zewnętrznych po wstępnej ocenie barier w zatrudnieniu. Nowo zarejestrowanym klientom PSZ można byłoby oferować wewnętrzne szkolenia z zakresu umiejętności miękkich, aby pomóc im w rozwijaniu kluczowych kompetencji potrzebnych w miejscu pracy, takich jak komunikacja, praca w zespole i samoorganizacja.
- **Wprowadzenie prostych ocen zdolności do pracy dla klientów PSZ z ograniczeniami zdrowotnymi w celu zapewnienia im dostępu do odpowiednich form wsparcia:** Uproszczone oceny zdolności do pracy mogłyby być częściowo wzorowane na systemie estońskim i obejmować samoocenę zarówno stanu fizycznego, jak i psychicznego, aby lepiej identyfikować możliwości osób z ograniczeniami zdrowotnymi. PSZ mogłyby następnie służyć klientom pomocą w odbudowie potencjału fizycznego, psychicznego i społecznego oraz w rozwijaniu umiejętności niezbędnych do uczestnictwa w rynku pracy. W dłuższej perspektywie ściślejsza integracja z ocenami stopnia niepełnosprawności prowadzonymi przez ZUS mogłaby przynieść korzyści w zakresie efektywności i umożliwić PSZ korzystanie z wiedzy specjalistów medycznych ZUS przy ocenie zdolności klientów do podejmowania pracy.
- **Wspieranie reintegracji zawodowej starszych pracowników oraz kobiet powracających na rynek pracy po długich okresach bierności poprzez ukierunkowane, elastyczne działania:** W przypadku osób starszych mogłyby to być programy mentoringu prowadzone przez pracodawców, kampanie informacyjne przeciwdziałające dyskryminacji ze względu na wiek oraz elastyczne oferty pracy o niskiej intensywności, pozyskiwane od gospodarstw domowych, MŚP i władz lokalnych. Dla kobiet programy powrotu na rynek pracy, wzorowane na brytyjskim programie *Returners Programme*, mogłyby obejmować krótkoterminowe szkolenia i zorganizowane zajęcia grupowe poświęcone planowaniu kariery, budowaniu pewności siebie oraz wsparciu w ponownym wejściu na rynek pracy.

Podnoszenie atrakcyjności PSZ dla lokalnych pracodawców oraz budowanie silnych sieci wspierających integrację osób biernych zawodowo z rynkiem pracy:

- **Budowanie potencjału PSZ poprzez szkolenia pracowników w zakresie skutecznego angażowania pracodawców, rozwijania analiz rynku pracy oraz doradztwa HR dla MŚP:** Na bazie doświadczeń Słowenii, szkolenia pracowników PSZ mogłyby koncentrować się na rzecznictwie na rzecz klientów, budowaniu relacji z pracodawcami oraz rozwijaniu umiejętności negocjacyjnych. PSZ mogłyby także przekazywać bardziej aktualne i szczegółowe informacje o rynku pracy, uwzględniając w swoich analizach internetowe oferty zatrudnienia, mierzone bezpośrednio zapotrzebowanie na umiejętności oraz średnioterminowe prognozy popytu na pracę. Hybrydowy model doradztwa HR, inspirowany rozwiązaniami austriackimi, mógłby wspierać MŚP, łącząc porady udzielane przez przeszkolonych pracowników PSZ w zakresie rekrutacji, wprowadzania pracowników do obowiązków, organizacji pracy i utrzymania zatrudnienia z usługami zlecanymi na zewnątrz, ukierunkowanymi na rozwiązywanie bardziej strukturalnych problemów kadrowych.

- **Identyfikacja pracodawców realizujących strategie społecznej odpowiedzialności biznesu oraz polityki prorodzinne, a także podmiotów ekonomii społecznej:** Mapowanie pracodawców, w tym spółdzielni socjalnych, angażujących się w inkluzyjne praktyki rekrutacyjne mogłoby pozwolić na stworzenie puli odpowiednich ofert pracy dla klientów napotykających istotne trudności w uczestnictwie w rynku pracy. W dążeniu do zachęcania pracodawców do współpracy PSZ mogłyby wyróżniać firmy prorodzinne oferujące elastyczne formy zatrudnienia poprzez systemy certyfikacji lub dorocznie przyznawane nagrody.
- **Upowszechnianie sprawdzonych modeli lokalnych targów pracy oraz wprowadzanie innowacyjnych warsztatów i spotkań mających na celu odkrycie talentów i osobowości dopasowanych do potrzeb pracodawców (*job dating)* w celu zwiększenia zaangażowania pracodawców:** PSZ mogłyby rozwijać targi pracy, włączając w nie sesje informacyjne o rynku pracy, warsztaty dotyczące HR oraz doradztwo w zakresie dostępności cyfrowej. Można byłoby również wprowadzać działania społecznościowe, takie jak spotkania typu *job dating* w mniej formalnym otoczeniu, podczas których klienci PSZ i pracodawcy angażowaliby się we wspólne aktywności zespołowe.

1 Ocena i rekomendacje

Wraz z wejściem w życie ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r., wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy w Polsce zostały zobowiązane do identyfikowania osób biernych zawodowo, kontaktowania się z nimi oraz ich aktywizacji, przy czym osoby takie definiuje się jako osoby, które ani nie są zatrudnione ani nie znajdują się w rejestrach publicznych służb zatrudnienia (PSZ). W niniejszym opracowaniu OECD przedstawiono rekomendacje mające wesprzeć PSZ w realizacji tych nowych zadań, z uwzględnieniem wielopoziomowego systemu zarządzania oraz kluczowej roli 340 powiatowych urzędów pracy, które przewodzą lokalnym działaniom na rzecz angażowania zróżnicowanej populacji osób biernych zawodowo w Polsce. W rozdziale pierwszym określono strategie wzmacniania partnerstw z podmiotami lokalnymi i rozwijania współpracy instytucjonalnej w celu docierania do osób biernych zawodowo i ich rejestracji. Następnie przedstawiono zindywidualizowane strategie aktywizacyjne, ukierunkowane na bariery, tak powszechne jak i specyficzne dla poszczególnych grup, a także zawarto wskazówki następnie propozycje działań na rzecz większego zaangażowania pracodawców we wspieranie integracji zawodowej osób napotykających istotne trudności w znalezieniu zatrudnienia.

Wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy w Polsce przygotowują się do nowych zadań w zakresie docierania do osób biernych zawodowo i ich aktywizacji

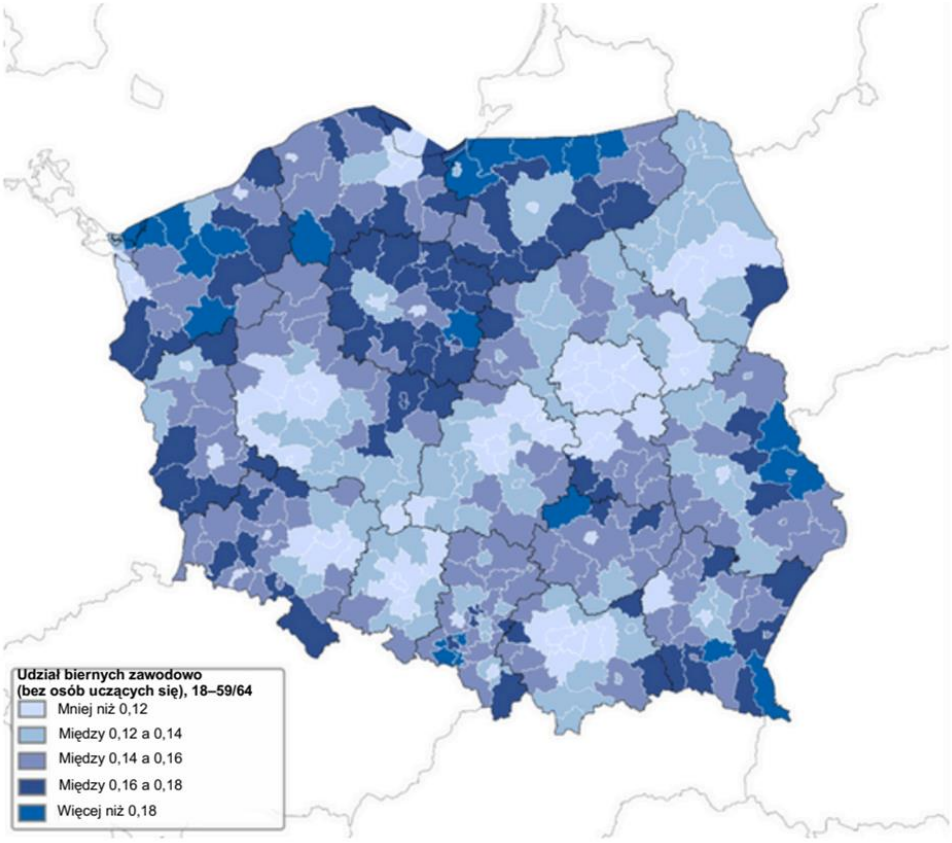
Zwiększanie aktywności zawodowej pracy stało się priorytetem we wszystkich krajach OECD z powodów społecznych, demograficznych, gospodarczych i fiskalnych. Historycznie niskie poziomy bezrobocia w wielu krajach OECD spowodowały zmniejszenie puli dostępnych pracowników, podczas gdy starzenie się społeczeństw oznacza zmniejszanie liczebności populacji w wieku produkcyjnym, prowadząc do narastających niedoborów siły roboczej, które mogą hamować długookresowy wzrost gospodarczy. Ograniczanie bierności zawodowej, rozumianej jako odsetek populacji w wieku produkcyjnym, która ani nie pracuje, ani nie poszukuje aktywnie zatrudnienia, może przeciwdziałać tym tendencjom, ponieważ osoby bierne stanowią niewykorzystany potencjał rynku pracy. Aktywizacja osób biernych zawodowo nie tylko pomaga łagodzić niedobory siły roboczej, ale także zmniejsza presję fiskalną, jako że niska aktywność zawodowa zwiększa zależność od świadczeń publicznych. Wiele osób biernych zawodowo należy ponadto do grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji – do których należą osoby z niepełnosprawnościami czy osoby mające obowiązki opiekuńcze w domu – i napotyka systemowe bariery w dostępie do zatrudnienia. Angażowanie tych grup może zatem przyczynić się do zmniejszania nierówności i wspierania realizacji szerszych celów społecznych.

W Polsce niski poziom bezrobocia oraz spadek liczby osób w wieku produkcyjnym przesuwają punkt ciężkości polityki rynku pracy na aktywizację osób biernych zawodowo, aby łagodzić niedobory siły roboczej. W 2024 roku stopa bezrobocia w grupie osób w wieku 15–64 lata wyniosła zaledwie 3%, wyraźnie poniżej średniej OECD (5%). Tak niski poziom bezrobocia stopniowo przyczynia się do narastania presji popytowej na rynku pracy, gdyż pracodawcy napotykają coraz większe trudności w obsadzaniu wolnych stanowisk. Między rokiem 2014 a 2024 średnia kwartalna liczba wakatów niemal się podwoiła – z 56 tys. do 107 tys. Szybkie starzenie się społeczeństwa dodatkowo zwiększy w nadchodzących latach skalę niedoborów kadrowych. Przewiduje się, że liczba osób w wieku 15–64 lata spadnie z 24,8 mln w 2024 r. do 19,8 mln w roku 2050.

Wskaźnik bierności zawodowej w Polsce jest nieco niższy od średniej OECD, jednak dane ogólne maskują znaczące zróżnicowanie regionalne zarówno pod względem poziomu, jak i przyczyn bierności. W 2024 r. wskaźnik bierności zawodowej w Polsce wyniósł 25%, co odpowiada średniej dla UE-27 i plasuje się nieco poniżej średniej OECD (26%). W grupie mężczyzn w wieku 15–64 lata oraz kobiet w wieku 15–59 lat – gdzie górna granica wieku odzwierciedla ustawowy wiek emerytalny w Polsce – biernych zawodowo było 4,9 mln osób. Utrzymują się duże różnice regionalne w zakresie bierności zawodowej. Różnica między regionem o najwyższym (Podkarpacie – 31%) i najniższym (Warszawa – 18%) wskaźniku bierności wyniosła 14 punktów procentowych w populacji w wieku produkcyjnym, co znacznie przekracza średnią OECD kształtującą się na poziomie 10 punktów procentowych. Znaczne dysproporcje występują również na poziomie powiatów, nawet po wyłączeniu z analiz osób uczących się (rycina 1.1). Najwyższe wskaźniki bierności zawodowej występują w dawnych regionach górniczych na południu kraju, takich jak powiat wodzisławski (Śląsk) i rybnicki (także w Śląskim), gdzie powszechne jest przechodzenie na wcześniejszą emeryturę, jak również w powiatach wiejskich na północy i południowym wschodzie, gdzie szeroko rozpowszechnione jest zniechęcenie do poszukiwania pracy. Najniższe wskaźniki notuje się w obszarach miejskich, gdzie perspektywy zatrudnienia są lepsze a dostęp do opieki nad dziećmi łatwiejszy. Różnice w poziomie bierności zawodowej są zatem ściśle powiązane ze zróżnicowaniem struktury przemysłowej, PKB per capita oraz poziomem dochodów na lokalnych rynkach pracy.

Rycina 1.1. Bierność zawodowa w Polsce wykazuje istotne zróżnicowanie pomiędzy powiatami

Wskaźnik bierności zawodowej (z wyłączeniem osób uczących się) w powiatach w Polsce pośród osób w wieku 18-59/64 lata, 2021 r., w procentach



Uwaga: Górne granice wieku ludności w wieku produkcyjnym odpowiadają ustawowemu wiekowi emerytalnemu w Polsce, który wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.
Źródło: Wyliczenia OECD na podstawie danych z Narodowego Spisu Powszechnego, 2021 r.

Dotychczasowe analizy OECD wskazywały, że dostęp do opieki nad dziećmi, rozwój infrastruktury cyfrowej oraz terytorialnie ukierunkowane instrumenty polityki w zakresie umiejętności mogą stanowić kluczowe mechanizmy ograniczania bierności zawodowej w regionach o najwyższych jej wskaźnikach. Rozbudowa infrastruktury opieki nad dziećmi, w szczególności dla najmłodszych w obszarach wiejskich, umożliwiłaby matkom powrót do pracy i byłaby szczególnie korzystna we wschodnich województwach Polski, gdzie bierność zawodowa jest relatywnie wysoka, a oferta opieki nad najmłodszymi dziećmi pozostaje niedostatecznie rozwinięta. Poprawa infrastruktury cyfrowej może sprzyjać upowszechnieniu telepracy oraz umożliwiać osobom z ograniczoną mobilnością pełniejsze uczestnictwo w rynku pracy. Wreszcie, terytorialnie ukierunkowane instrumenty polityki mogą wspierać pracowników w regionach najbardziej dotkniętych transformacjami rynku pracy. Przykładowo, w obszarach doświadczających utraty miejsc pracy w związku z transformacją w kierunku neutralności klimatycznej, takich jak Śląsk, lokalne działania w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji mogą ułatwiać przechodzenie do nowych form zatrudnienia i zapobiegać bierności zawodowej.

Reforma legislacyjna w Polsce z 2025 rok rozszerzyła mandat publicznych służb zatrudnienia (PSZ), obejmując nim osoby bierne zawodowo, a tym samym rozszerzając stosowanie aktywnych polityk rynku pracy poza zarejestrowanych bezrobotnych i poszukujących pracy. Na mocy wcześniejszej ustawy z 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy osoby nieuzyskujące

dochodów musiały zarejestrować się jako bezrobotne, aby uzyskać pełny dostęp do usług PSZ i – w zależności od historii zatrudnienia – nabyć prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Osoby rejestrujące się jako poszukujące pracy mogły osiągać dochody, a jednocześnie korzystać z wybranych form wsparcia PSZ, głównie pośrednictwa pracy, doradztwa i szkoleń, lecz były wyłączone z dostępu do instrumentów takich jak staże czy krótkoterminowe formy zatrudnienia. Osoby bierne zawodowo, które nie były zarejestrowane w PSZ, nie były uprawnione do korzystania z żadnych usług, poza ograniczonym udziałem w kampaniach informacyjno-edukacyjnych. Nowa ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r., która weszła w życie w czerwcu 2025 r., nakłada na PSZ obowiązek aktywnego docierania do osób biernych zawodowo i udzielania im wsparcia, zapewniając im dostęp do usług i programów aktywizacyjnych realizowanych przez urzędy pracy.

Nawet rejestracja jedynie osób biernych zawodowo, które deklarują chęć podjęcia pracy, mogłaby niemal podwoić liczbę klientów PSZ. Szacunki oparte na badaniach ankietowych – które zazwyczaj stanowią dolną granicę skali gotowości do pracy – wskazują, że z wyłączeniem osób uczących się, około 460 tys. osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym chciałoby podjąć zatrudnienie. Liczba ta jest porównywalna z 510 tys. osób bezrobotnych (według definicji Międzynarodowej Organizacji Pracy, MOP) w 2024 r. Wywiady w grupach fokusowych przeprowadzone z osobami biernymi zawodowo w różnych częściach Polski sugerują jednak, że rzeczywisty potencjał jest niedoszacowany, ponieważ wielu uczestników wskazywało na bariery strukturalne – w tym problemy zdrowotne, obowiązki domowe i opiekuńcze oraz dyskryminację – które obecnie uniemożliwiają im aktywne poszukiwanie pracy.

W wielopoziomowym systemie PSZ w Polsce powodzenie reformy z 2025 roku będzie się wiązać z koniecznością dostosowania na wszystkich szczeblach, przy czym 340 powiatowych urzędów pracy zostanie najbardziej bezpośrednio dotkniętych jako instytucje pierwszej linii odpowiedzialne za kontakt z klientami i realizację programów. Polskie PSZ funkcjonują na trzech poziomach – krajowym, wojewódzkim i powiatowym – przy czym każdy z nich działa w sposób niezależny. Na poziomie krajowym Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) wyznacza strategiczne priorytety, wydaje wytyczne dotyczące realizacji instrumentów aktywnej polityki rynku pracy (*Active Labour Market Policies,* ALMP) oraz przydziela środki finansowe urzędom wojewódzkim i powiatowym. Wojewódzkie urzędy pracy (WUP) odpowiadają za monitoring i analizy rynku pracy. Powiatowe urzędy pracy (PUP) zajmują się rejestracją klientów, realizacją ALMP oraz koordynacją wypłat świadczeń dla osób bezrobotnych (tabela 1.1). Jakkolwiek wszystkie szczeble będą musiały dostosować swoje funkcje, aby objąć wsparciem osoby bierne zawodowo, najbardziej obciążone pod względem operacyjnym będą PUP, które znajdują się na pierwszej linii działań mających na celu angażowanie klientów i realizacji programów.

Tabela 1.1. Zadania w zakresie za polityki zatrudnienia w Polsce są podzielone pomiędzy poziom krajowy, wojewódzki i powiatowy

Przegląd ogólny funkcji w zakresie polityki zatrudnienia na poziomie krajowym, wojewódzkim (WUP) i powiatowym (PUP)

	Poziom krajowy	Poziom wojewódzki	Poziom powiatowy
Instytucja	**Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS)**	**Wojewódzkie urzędy pracy (WUP)**	**Powiatowe urzędy pracy (PUP)**
Zadania	• Nadzór nad realizacją instrumentów polityki rynku pracy • Ustalanie corocznych priorytetów oraz przydzielanie środków finansowych administracjom wojewódzkim (bez bezpośredniej kontroli nad decyzjami PSZ) • Kierowanie krajową strategią rynku pracy i zarządzanie partnerstwami międzynarodowymi związanymi z	• Łącznie 16 urzędów, po jednym w każdym województwie • Funkcje strategiczne i administracyjne na poziomie wojewódzkim • Zadania: monitoring i analizy trendów na rynku pracy, opracowanie wojewódzkich strategii rynku pracy, dystrybucja środków krajowych	• Łącznie 340 urzędów, świadczących bezpośrednie usługi dla klientów • Zadania: rejestracja bezrobotnych i poszukujących pracy, ocena uprawnień do statusu bezrobotnego i świadczeń oraz realizacja instrumentów ALMP, takich jak pośrednictwo pracy, szkolenia

	PSZ • Inicjowanie własnych instrumentów ALMP poprzez otwarte konkursy na programy pilotażowe • Bieżące współdziałanie z urzędami pracy w zakresie prowadzenia centralnych rejestrów osób bezrobotnych i poszukujących pracy	i unijnych oraz koordynacja udziału w sieci EURES w zakresie międzynarodowego pośrednictwa pracy. • Podległość marszałkom województw – administracji regionalnej	zawodowe, staże czy poradnictwo zawodowe • Działanie pod nadzorem administracji powiatowej, która dzieli przyznane środki na poszczególne zadania i usługi

Źródło: Opracowane przez OECD streszczenie ustawy z 2025 roku o rynku pracy i służbach zatrudnienia

Różnice w poziomie bierności zawodowej pomiędzy województwami w Polsce oznaczają, że reforma z 2025 r. w sposób nieproporcjonalny zwiększy obciążenie części powiatowych urzędów pracy, często tych o najbardziej ograniczonej zdolności do angażowania klientów i realizacji programów. Pomimo, że gwałtowny spadek stopy bezrobocia (wg definicji MOP) w grupie wiekowej 15–64 lata o 8 punktów procentowych w latach 2014–2024 uwolnił pewne zasoby, zdolności operacyjne PUP wciąż znacząco różnią się pomiędzy województwami.[1] Przykładowo, w 2022 roku w Lubuskim przypadało średnio 71 zarejestrowanych osób bezrobotnych na jednego pracownika PUP obsługującego klientów, podczas gdy w Podlaskim było to 144, a na Podkarpaciu 178. Podobny schemat uwidacznia się przy liczeniu wyłącznie pracowników PUP na stanowiskach określonych przez MRPiPS jako kluczowe, obejmujących pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów ds. rozwoju zawodowego oraz specjalistów ds. programów – w Lubuskim wskaźnik ten wynosił 66, w Podlaskim 131, a w Podkarpackim 148. Różnice odzwierciedlają regionalne zróżnicowanie stóp bezrobocia, ale także dysproporcje w finansowaniu PSZ, ponieważ zasoby finansowe PUP zależą nie tylko od środków przyznawanych na poziomie krajowym, lecz także od możliwości samorządów lokalnych w zakresie zapewnienia dodatkowego wsparcia. Jednakże, ponieważ województwa o wyższym bezrobociu wykazują także tendencję do wyższego poziomu bierności zawodowej, PUP o najniższej zdolności operacyjnej to często te, które mierzą się z największą potencjalną liczbą dodatkowych klientów.

Powiatowe urzędy pracy obecnie nie dysponują narzędziami polityki publicznej umożliwiającymi identyfikację osób biernych zawodowo, docieranie do nich, ich rejestrację i aktywizację. Obecnie PUP angażują się w pracę przede wszystkim z tymi, którzy dobrowolnie rejestrują się jako bezrobotni lub poszukujący zatrudnienia. W rezultacie znaczna część populacji biernych zawodowo nie korzysta z działań aktywizacyjnych oferowanych przez PSZ. Inne instytucje publiczne zajmujące się obsługą świadczeń i usługami pomocy społecznej często mają kontakt z osobami biernymi zawodowo lub dysponują istotnymi danymi osobowymi dotyczącymi ich sytuacji, jednak PUP nie mają do nich sformalizowanego dostępu. Po rejestracji osoby bezrobotne mogą korzystać z katalogu programów aktywizacyjnych, który w dużej mierze odpowiada potrzebom osób krótkotrwale bezrobotnych. Nie uwzględnia on w wystarczającym stopniu złożonych i wielorakich barier, z którymi zwykle zmagają się osoby pozostające dłużej poza rynkiem pracy, a które muszą zostać przezwyciężone, zanim możliwe będzie skuteczne dopasowanie ofert do ich kwalifikacji.

W obliczu obecnych ograniczeń kadrowych i organizacyjnych PUP będą musiały działać elastycznie, aby jednocześnie angażować osoby bierne zawodowo i zapewniać wysoką jakość wsparcia dla krótkoterminowo bezrobotnych. Bezrobocie krótkoterminowe zwykle podlega wahaniom cyklicznym w gospodarce. Przykładowo, w czasie pandemii COVID-19 liczba zarejestrowanych bezrobotnych w Polsce zwiększyła się o 180 tys. między 2019 a 2020 rokiem, co oznaczało wzrost o 21%. Co więcej, utrzymujące się niedobory pracowników pierwszego kontaktu i rosnące obciążenia administracyjne ograniczają zdolność PSZ do świadczenia usług na rzecz nowych grup klientów. W ostatnich latach spada liczba wyspecjalizowanych pracowników, takich jak doradcy zawodowi i pośrednicy pracy, podczas gdy liczba stanowisk kierowniczych pozostaje stabilna, co stanowi odzwierciedlenie rosnących wymagań administracyjnych i sprawozdawczych. Niskie wynagrodzenia, ograniczone możliwości awansu zawodowego oraz niski poziom zaufania społecznego do PSZ dodatkowo utrudniają

rekrutację i utrzymywanie pracowników. W odpowiedzi na te wyzwania, publiczne służby zatrudnienia muszą wykazywać się zdolnością do elastycznego działania. Niektóre z nowych usług powinny zostać włączone na stałe do oferty i realizowane w ramach struktur PSZ, podczas gdy inne należałoby powierzać wykonawcom zewnętrznym, aby zapewnić możliwość zwiększania ich skali lub ograniczania, w zależności od priorytetów i dostępności zasobów. Wprowadzenie nowych usług będzie wymagało od MRPiPS kierowania procesem instytucjonalizacji nowych narzędzi służących do angażowania osób biernych zawodowo.

Docieranie do osób biernych zawodowo i angażowanie ich w działania aktywizacyjne wymaga współpracy międzyinstytucjonalnej oraz partnerstw z organizacjami zakorzenionymi w społecznościach lokalnych

Głównym celem strategii promocyjno-informacyjnych oraz współpracy międzyinstytucjonalnej jest rejestracja osób biernych zawodowo w PSZ, co umożliwi im korzystanie ze wsparcia i programów aktywizacyjnych. W polskim systemie działania aktywizacyjne mogą rozpocząć się dopiero po zarejestrowaniu danej osoby w PSZ. Ponieważ większość osób biernych zawodowo nie spełnia kryteriów rejestracji jako bezrobotni, najczęściej rejestrowane są one ze statusem poszukującego pracy – kategorii stosowanej wobec osób, które zgodnie z prawem nie mogą zostać zakwalifikowane jako bezrobotne. Po uzyskaniu statusu poszukującego pracy, osoby te mogą korzystać z usług PSZ, w tym z pośrednictwa pracy, poradnictwa czy szkoleń.

Publiczne służby zatrudnienia obecnie nie posiadają systemowych narzędzi ani nie podejmują działań partnerskich umożliwiających identyfikację i docieranie do osób biernych zawodowo. Obecna działalność PSZ koncentruje się głównie na tych, którzy aktywnie rejestrują się w powiatowych urzędach pracy jako bezrobotni lub poszukujący pracy, przez co znaczne segmenty populacji biernej zawodowo pozostają poza ich zasięgiem. Inne instytucje publiczne, takie jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) czy ośrodki pomocy społecznej (OPS), mają kontakt z osobami biernymi zawodowo bądź dysponują danymi osobowymi na temat ich sytuacji, jednak PSZ nie mają formalnego dostępu do tych zasobów. Również podmioty ekonomii społecznej, mimo doświadczenia w pracy z osobami biernymi zawodowo, nie są formalnie włączone w działania PSZ o charakterze promocyjno-informacyjnym.

OPS gromadzą i zarządzają informacjami o części osób biernych zawodowo, w szczególności osobach starszych oraz mających ograniczenia zdrowotne. OPS rejestrują i wspierają poszczególne osoby i całe rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej. Zapewniają szereg świadczeń pieniężnych i rzeczowych uzależnionych od kryterium dochodowego, w tym wsparcie w zakresie rehabilitacji społecznej i fizycznej, sytuacji mieszkaniowej i opieki nad dziećmi, a także poradnictwo indywidualne. Usługi te oferowane są osobom lub gospodarstwom domowym, których dochody nie przekraczają lokalnie określonych progów i które złożyły wniosek o wsparcie z pomocy społecznej w gminie swojego zamieszkania. W 2023 r. około 4% osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym było zarejestrowanych w ośrodkach pomocy społecznej. Jakkolwiek grupa ta nie jest reprezentatywna dla całej populacji biernych zawodowo, OPS dysponują danymi o określonych podgrupach. Przykładowo, 59% biernych zawodowo beneficjentów OPS było w wieku 45–64 lata, podczas gdy w całej populacji osób biernych zawodowo odsetek ten wynosił 44%. Ponadto 76% biernych zawodowo klientów OPS zgłaszało zły stan zdrowia, w porównaniu do jedynie 17% całej populacji biernych zawodowo.

Współpraca między PSZ a OPS znajduje oparcie w polskich ramach administracyjnych i prawnych, jednak ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia nie przewiduje obecnie uwzględniania osób biernych zawodowo w formalnych porozumieniach o współpracy. PSZ i OPS podlegają samorządom – odpowiednio powiatowym i gminnym – a nie administracji centralnej. Może to ułatwiać koordynację wspólnych inicjatyw na szczeblu lokalnym, co miało miejsce w ograniczonym zakresie w ramach lokalnych projektów pilotażowych. Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia tworzy podstawy prawne współpracy między obiema instytucjami, pozwalając powiatowym urzędom pracy i ośrodkom pomocy

społecznej zawierać formalne porozumienia. Obecnie jednak porozumienia te ograniczają się do wspierania długotrwale bezrobotnych, czyli osób zarejestrowanych w PSZ przez ponad 12 miesięcy w okresie dwóch lat (art. 198 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia).

Polska charakteryzuje się zróżnicowanym i dynamicznym sektorem podmiotów ekonomii społecznej, które mogą zostać włączone jako partnerzy w proces angażowania osób biernych zawodowo. Nadzór nad systemem ekonomii społecznej sprawuje MRPiPS. W Polsce obowiązują jasne ramy prawne regulujące działalność podmiotów ekonomii społecznej, a uchwalona w 2022 r. ustawa o ekonomii społecznej wspiera dalszy rozwój tego sektora. W 2022 r. działało w kraju ponad 102 tys. podmiotów ekonomii społecznej, z których wiele było aktywnych w obszarach takich jak edukacja (10%), usługi społeczne (9%), lokalny rozwój społeczno-gospodarczy (8%) czy opieka zdrowotna (4%). Jakkolwiek tylko niewielka część z tych organizacji wskazuje aktywizację zawodową swoich beneficjentów jako swoją główną misję, wiele z nich świadczy usługi na rzecz osób biernych zawodowo.

ZUS posiada dane osobowe głównych grup wśród biernych zawodowo w Polsce, jednak obecne bariery prawne uniemożliwiają PSZ dostęp do tych informacji. Należy podkreślić, że ZUS dysponuje danymi osobowymi osób otrzymujących świadczenia z tytułu niepełnosprawności, świadczenia z tytułu wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, jak również kobiet korzystających z urlopów związanych z opieką nad dzieckiem – a więc trzech największych grup osób biernych zawodowo w Polsce. W nowej ustawie o rynku pracy i służbach zatrudnienia określa się przypadki, w których PSZ mogą otrzymywać dane gromadzone przez ZUS, natomiast przepisy wskazujące, w jakich przypadkach ZUS może udostępniać je PSZ można znaleźć w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Co istotne, ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że dane o klientach ZUS mogą być udostępniane wyłącznie w zakresie niezbędnym do realizacji zadań określonych w przepisach o promocji zatrudnienia. W praktyce klauzula ta ogranicza możliwość korzystania przez PSZ z danych ZUS, gdyż to ZUS decyduje, jakie dane uznaje za niezbędne. Ponadto, jakkolwiek w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych określa się rodzaje danych, o jakie mogą wnioskować PSZ, to dane istotne dla identyfikacji osób biernych zawodowo – np. rejestry świadczeń z tytułu niepełnosprawności, wcześniejszej emerytury czy urlopów związanych z opieką nad dzieckiem – nie są objęte zakresem udostępniania. W rezultacie dotychczasowe wnioski PSZ o udostępnienie danych były odrzucane z powodu tych ograniczeń.

Kobiety, które opuszczają rynek pracy po przerwach związanych z wychowywaniem dzieci, stanowią dużą grupę biernych zawodowo w Polsce, lecz są trudne do zidentyfikowania w rejestrach administracyjnych. Wśród głównych grup osób biernych zawodowo w Polsce osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby przechodzące na wcześniejszą emeryturę mogą być identyfikowane dzięki danym ZUS, który gromadzi informacje o świadczeniobiorcach z tytułu niepełnosprawności oraz wcześniejszego zakończenia aktywności zawodowej. Kobiety z małymi dziećmi są początkowo widoczne w danych ZUS ponieważ korzystają z zasiłku macierzyńskiego, ale wiele z nich pozostaje biernych zawodowo przez dłuższy czas, nie figurując w rejestrach świadczeń. Analiza OECD wskazuje, że bierność zawodowa pozostaje trwale wyższa wśród matek, szczególnie tych bez wykształcenia wyższego. Przykładowo, wśród kobiet bez dyplomu uczelni wyższej wskaźniki bierności zawodowej są o około 15 punktów procentowych wyższe niż w przypadku kobiet bezdzietnych poniżej 30. roku życia, nawet gdy ich najstarsze dziecko ma 12 lat lub więcej; wśród kobiet z wyższym wykształceniem różnica ta wynosi około 5 punktów procentowych. W 2022 r. około milion kobiet biernych zawodowo w wieku 16–59 lat w Polsce nie miało obowiązków opiekuńczych wobec dzieci poniżej 6. roku życia i nie pobierało świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury.

W zakresie docierania do kobiet biernych zawodowo, PSZ mają ograniczone doświadczenie we współpracy z lokalnymi szkołami czy organizacjami, takimi jak koła gospodyń wiejskich. Dotychczasowa współpraca z instytucjami edukacyjnymi koncentruje się głównie na szkołach średnich i obejmuje młodzież zagrożoną bezrobociem. Podobnie, PSZ nie angażują się w sposób systematyczny we współdziałanie z organizacjami lokalnymi, mimo ich szerokiej obecności w Polsce. Spośród tych

podmiotów szczególnie dobrze przygotowane do wspierania działań na rzecz docierania do kobiet biernych zawodowo są koła gospodyń wiejskich. Działają one na obszarach wiejskich i w małych miastach, prowadząc działalność edukacyjną i kulturalną ukierunkowaną na poprawę warunków życia i pracy kobiet. Według danych za rok 2024 w Krajowym Rejestrze Kół Gospodyń Wiejskich zarejestrowanych było 16 320 podmiotów. Szerszą współpracę szkół i organizacji społecznych z PSZ utrudnia ograniczona zdolność pracowników urzędów pracy do prowadzenia działań w środowisku lokalnym. W 2022 r. jedynie 1% urzędów pracy raportowało wykorzystywanie tego rodzaju metod do angażowania grup osób znajdujących się w trudnej sytuacji.

Rekomendacje dotyczące docierania do grup biernych zawodowo i ich angażowania

W perspektywie krótkoterminowej rekomenduje się docieranie do osób biernych zawodowo oraz ich angażowanie poprzez partnerstwa lokalne, w szczególności poprzez:

- **Zmianę zakresu porozumień o współpracy z ośrodkami pomocy społecznej (OPS), tak aby obejmowały osoby bierne zawodowo, oraz ich zawieranie na poziomie lokalnym.** Polska mogłaby rozważyć rozszerzenie zakresu lokalnych porozumień partnerskich, które obecnie stanowią podstawę współpracy PSZ–OPS, o osoby bierne zawodowo. Porozumienia te mogłyby być początkowo testowane w ramach projektu pilotażowego. Po zakończeniu pilotażu i jego ewaluacji, art. 198 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia mógłby zostać zmieniony w celu formalnego włączenia osób biernych zawodowo do lokalnych porozumień partnerskich, określających zakres i cele wspólnych programów PSZ–OPS.
- **Po ustanowieniu ram współpracy PSZ–OPS, określenie grup docelowych oraz procedur operacyjnych służących identyfikacji potencjalnych beneficjentów usług PSZ**. Czerpiąc inspirację z francuskiego programu „Kompleksowego Wsparcia" (*Accompagnement Global*), w ramach którego stopniowo wprowadzano współpracę pomiędzy służbami zatrudnienia a służbami socjalnymi, OPS mogłyby wykorzystać swoją bazę danych beneficjentów i identyfikować osoby, które mogłyby skorzystać z usług aktywizacyjnych. Identyfikacja mogłaby opierać się na danych posiadanych przez OPS a dotyczących statusu aktywności zawodowej ich beneficjentów. Po zidentyfikowaniu potencjalnego klienta PSZ, pracownicy OPS mogliby nawiązać z nim kontakt w imieniu PSZ, aby opisać dostępne usługi i zaprosić go na spotkanie wstępne z PSZ. Lokalne porozumienie o współpracy mogłoby również regulować kwestie zarządzania danymi, wskazując instytucję pełniącą funkcję administratora danych klienta oraz precyzując obowiązki związane z przetwarzaniem danych w celu zadbania o minimalizację zakresu danych oraz ograniczenia celu ich wykorzystania.
- **Współpracę z podmiotami ekonomii społecznej w dążeniu do docierania do osób biernych zawodowo, aby umożliwić im rejestrację w PSZ.** Podmioty ekonomii społecznej często ściśle współpracują ze społecznościami lokalnymi i cieszą się zaufaniem grup wrażliwych. W związku z tym są odpowiednio predysponowane do pełnienia funkcji wiarygodnych podmiotów informujących o ofercie PSZ oraz motywujących swoich beneficjentów do rejestracji w PSZ. Potencjalni partnerzy to organizacje świadczące usługi w obszarze edukacji, opieki społecznej, lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ochrony zdrowia. PSZ mogłyby przygotować materiały informacyjne do rozpowszechniania przez te organizacje lub uczestniczyć w spotkaniach o charakterze promocyjno-informacyjnym organizowanych wspólnie z podmiotami trzeciego sektora spotkaniach, wzmacniając tym samym relacje z osobami biernymi zawodowo i zachęcając je do rejestracji w PSZ.

- **Organizowanie spotkań informacyjno-edukacyjnych w szkołach i we współpracy z organizacjami lokalnymi w celu docierania do matek biernych zawodowo.** Dotychczasową współpracę ze szkołami, ukierunkowaną na młodzież zagrożoną bezrobociem, można rozszerzyć o działania skierowane do matek, które opuściły rynek pracy z powodu obowiązków opiekuńczych. Współpracując z przedszkolami, szkołami podstawowymi oraz kołami gospodyń wiejskich, PSZ mogłyby organizować regularne spotkania informacyjne, mobilne punkty doradcze lub warsztaty rozwoju kariery przeznaczone dla tej grupy. Dzienniki elektroniczne mogłyby służyć do rozpowszechniania materiałów przygotowanych przez PSZ, a same spotkania można byłoby planować równolegle z wydarzeniami szkolnymi, takimi jak zebrania rodziców. W dążeniu do obniżania barier uczestnictwa, spotkania w terenie mogłyby koncentrować się na możliwościach podnoszenia lub zmiany kwalifikacji, a nie bezpośrednio na pośrednictwie pracy. Zainteresowane matki można byłoby następnie zapraszać na spotkania indywidualne w urzędzie pracy w celu dokonania oceny ich sytuacji i możliwości dalszego wsparcia.
- **W dążeniu do wprowadzania nowych metod działań aktywizacyjnych należy zorganizować dla doradców zawodowych szkolenia dotyczące pracy z osobami biernymi zawodowo w ich środowisku lokalnym.** Takie szkolenia mogłyby być organizowane regionalnie przez WUP, zgodnie z ich ustawowymi zadaniami określonymi w art. 32 ust. 1 pkt 22 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Warsztaty modułowe mogłyby być opracowywane we współpracy z lokalnymi uczelniami oferującymi kierunki kształcenia w zakresie pracy socjalnej i obejmować tematy takie jak: rozumienie bierności zawodowej i wykluczenia społecznego wśród kobiet; strategie angażowania na poziomie społeczności lokalnych; techniki motywacji i upodmiotowienia; a także kwestie etyki, godności i granic w działaniach promocyjno-informacyjnych, w tym gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych za świadomą zgodą osób, których dane dotyczą.

W dłuższej perspektywie, rekomendacje obejmują rozwijanie infrastruktury prawnej i technicznej umożliwiającej zautomatyzowaną wymianę danych z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, co obejmuje:

- **Tworzenie podstaw prawnych dla systematycznej wymiany danych pomiędzy PSZ a ZUS.** Wymagałoby to zmiany obowiązujących regulacji ograniczających dostęp PSZ do danych ZUS. W szczególności, modyfikacja klauzuli „niezbędności” w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych tak, aby umożliwiała udostępnianie danych w sytuacjach, gdy jest to potrzebne do realizacji zadań PSZ, a nie wyłącznie wtedy, gdy uznaje się to za niezbędne, stworzyłaby podstawy prawne do ściślejszej współpracy instytucjonalnej. W ustawie należałoby także sprecyzować rodzaje danych, do których PSZ mają dostęp, w tym informacje o osobach pobierających świadczenia z tytułu niepełnosprawności, wcześniejszej emerytury oraz opieki nad dzieckiem. Takie zmiany, koordynowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) jako instytucję odpowiedzialną zarówno za PSZ, jak i za ZUS, wzmocniłyby mandat PSZ w zakresie dostępu do istotnych danych osobowych dotyczących kluczowych grup wśród osób biernych zawodowo.
- **Opracowanie infrastruktury cyfrowej służącej systematycznemu i bezpiecznemu przekazywaniu danych z ZUS do PSZ.** Bezpieczny kanał wymiany danych mógłby zostać oparty na systemie *X-Road* funkcjonującym w Estonii – platformie umożliwiającej powiązanie danych z rejestrów zarządzanych przez różne agendy rządowe i resorty. Utworzenie w Polsce takiego zautomatyzowanego mechanizmu wymiany danych wymagałoby skoordynowanych działań wielu interesariuszy instytucjonalnych w celu zapewnienia interoperacyjności baz danych. Do kluczowych podmiotów należałyby: ZUS, MRPiPS, które sprawuje nadzór nad PSZ, Ministerstwo Cyfryzacji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz Centralny Ośrodek Informatyki, który realizuje projekty IT dla administracji publicznej. Międzyresortowa grupa

robocza mogłaby przewodzić pracom nad rozwojem interoperacyjnej infrastruktury danych, określać role administratorów i podmiotów przetwarzających dane oraz ustanawiać protokoły dostępu według pełnionych ról. Grupa ta nadzorowałaby również integrację nowych danych z istniejącymi systemami zarządzania aktami klientów PSZ, zapewniając ich kompatybilność z infrastrukturą cyfrową PSZ, w tym z Systemem Informatycznym Rynku Pracy i Usług Społecznych SYRIUSZ.

- **Po uzyskaniu przez PSZ systemowego dostępu do odpowiednich danych z ZUS, powiatowe urzędy pracy mogłyby podejmować inicjatywę kontaktując się z osobami, które mogłyby skorzystać ze wsparcia PSZ.** Dostęp do informacji o osobach zarejestrowanych w ZUS umożliwiłby PSZ zapraszanie wybranych osób na spotkania informacyjne w lokalnym PUP. Spotkania te mogłyby służyć przekazaniu informacji o dostępnych usługach oraz umożliwiać rejestrację osób poszukujących pracy.

Strategie aktywizacyjne skierowane do osób biernych zawodowo będą musiały uwzględniać specyficzne dla nich bariery w dostępie do zatrudnienia

W obecnym systemie rejestracji osoby bierne zawodowo najpewniej będą uzyskiwać status poszukującego pracy, który zapewnia im ograniczony dostęp do usług PSZ. Chociaż ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r. rozszerza mandat PSZ o działania promocyjno-informacyjne skierowane do osób biernych zawodowo, usługi pozostają dostępne wyłącznie dla tych, którzy formalnie zarejestrują się jako klienci PSZ. W celu uzyskania dostępu do aktywnych polityk rynku pracy (ALMP) realizowanych przez PSZ, osoby bierne zawodowo muszą najpierw zarejestrować się w jednej z dwóch istniejących kategorii: bezrobotny lub poszukujący pracy. Bezrobotni – definiowani jako osoby niepracujące i nieuzyskujące żadnych dochodów, w tym emerytur czy świadczeń z tytułu niepełnosprawności – stanowili główną grupę odbiorców wsparcia PSZ zarówno na mocy ustawy z 2004 r., jak i ustawy z 2025 r. Osoby zarejestrowane jako bezrobotne mają pełny dostęp do usług PSZ i – w zależności od przebiegu swojego zatrudnienia – mogą być również uprawnione do zasiłku dla bezrobotnych. Poszukujący pracy natomiast mogą się rejestrować, mimo że otrzymują dochody, w tym świadczenia socjalne, takie jak świadczenia z tytułu niepełnosprawności czy wcześniejszej emerytury. Jakkolwiek przysługuje im jedynie ograniczone wsparcie PSZ, mogą one korzystać z usług takich jak pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe czy podstawowe szkolenia podnoszące kwalifikacje. Osoby bierne zawodowo, z których większość pobiera świadczenia socjalne i nie posiada aktualnego doświadczenia zawodowego, w praktyce trafiają więc do kategorii poszukujących pracy.

Narzędzia profilowania mogą pomóc PSZ w ocenie potencjału klientów w zakresie zatrudnienia i skuteczniejszym dostarczaniu usług, jednak obecnie nie są one wykorzystywane przez służby zatrudnienia w Polsce. W wielu krajach europejskich PSZ stosują systemy profilowania do oceny stopnia oddalenia od rynku pracy i klasyfikowania klientów w grupy, co pozwala dostosować rodzaj i intensywność wsparcia, oferując najbardziej intensywne usługi osobom w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Rozwój sztucznej inteligencji (*Artificial Intelligence,* AI) w ostatnich latach zwiększył możliwości narzędzi profilowania w ocenie szans zatrudnienia, ryzyka powrotu do bezrobocia i innych czynników kształtujących wyniki na rynku pracy. Polska wprowadziła takie narzędzie w 2014 r., jednak wycofała je w 2019 r. z powodu wątpliwości co do rzetelności, przejrzystości i zgodności z zasadami ochrony danych.

Obecny katalog usług aktywizacyjnych oferowanych przez polskie PSZ nie odpowiada w wystarczającym stopniu potrzebom osób biernych zawodowo. Obejmuje on pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, krótkoterminowe szkolenia czy staże, a więc usługi zaprojektowane pierwotnie z myślą o osobach doświadczających krótkotrwałego bezrobocia, poprzez dopasowanie ofert do ich kwalifikacji. Osoby bierne zawodowo często znacząco różnią się od tradycyjnej bazy klientów PSZ pod

względem cech społeczno-ekonomicznych i powiązań z rynkiem pracy. Przykładowo, w 2024 r. około 37% osób biernych zawodowo w wieku 15–64 lata posiadało wykształcenie najwyżej na poziomie podstawowym lub gimnazjalnym, podczas gdy wśród zarejestrowanych bezrobotnych odsetek ten wynosił 26%. Wiele osób biernych zawodowo pozostaje poza rynkiem pracy przez długi czas lub w ogóle nie ma doświadczenia zawodowego. Częściej też zgłaszają one problemy ze zdrowiem fizycznym lub psychicznym, borykają się z niepełnosprawnościami, mają obowiązki opiekuńcze lub mieszkają na obszarach wiejskich z ograniczonym dostępem do ośrodków gospodarczych. Dla dużej części polskiej populacji biernych zawodowo bariery te są powiązane i wzajemnie się potęgują.

Bariery społeczno-psychologiczne są wspólne dla wszystkich grup osób biernych zawodowo. Wywiady w grupach fokusowych przeprowadzone przez OECD w Polsce pokazują, że brak aktualnego lub jakiegokolwiek doświadczenia zawodowego często prowadzi do zniechęcenia, niskiej pewności siebie i poczucia psychicznego nieprzygotowania do ponownego wejścia na rynek pracy. Długotrwałe okresy pozostawania poza rynkiem pracy mogą osłabiać pewność siebie w sytuacjach rozmów kwalifikacyjnych oraz prowadzić do pogorszenia umiejętności miękkich specyficznych dla środowiska pracy, co zmniejsza skuteczność strategii aktywizacyjnych. Wywiady wskazują również na doświadczenia izolacji społecznej i ograniczonego poczucia sprawczości u osób długotrwale biernych zawodowo. W rezultacie wielu uczestników deklarowało ogólną gotowość do podjęcia pracy, ale podkreślali oni potrzebę wsparcia wykraczającego poza standardowe dopasowanie ofert zatrudnienia do ich kwalifikacji, tak aby sprostać tym wyzwaniom o charakterze społeczno-psychologicznym.

Obecnie PSZ w Polsce oferują grupowe i indywidualne usługi doradcze, a istniejące ramy prawne pozwalają na ich rozszerzenie zarówno w ramach wewnętrznych zasobów, jak i poprzez zlecanie ich podmiotom zewnętrznym. PUP oferują obecnie jedynie podstawowe porady grupowe i indywidualne dla swoich klientów, obejmujące m.in. pomoc w identyfikacji kompetencji i obszarów zainteresowań, wybór zawodu, przekwalifikowanie i planowanie kariery w dłuższej perspektywie. Zgodnie z art. 87 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, poradnictwo zawodowe może obejmować wsparcie w rozwijaniu kompetencji, mocnych stron i umiejętności, z wykorzystaniem metod diagnostycznych i standaryzowanych narzędzi. Jakkolwiek większość PUP nie zatrudnia obecnie pracowników posiadających kwalifikacje w zakresie poradnictwa psychologicznego, zgodnie z ust. 5 tego samego artykułu PUP mogą zlecać takie usługi zewnętrznym specjalistom w przypadku braku wystarczających zasobów wewnętrznych. Ustawa z 2025 r. dodatkowo pozwala na prowadzenie poradnictwa zawodowego w formie szkoleń rozwijających umiejętności skutecznego poszukiwania pracy. Ponadto, w art. 99 ustawy dopuszcza się finansowanie programów szkoleniowych dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy, które mają na celu wsparcie w zakresie zdobywania wiedzy, umiejętności czy kwalifikacji zwiększających szanse na zatrudnienie.

Ustrukturyzowana współpraca PSZ z podmiotami ekonomii społecznej może wzmocnić działania PSZ na rzecz integracji zawodowej klientów znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Podmioty ekonomii społecznej – stowarzyszenia, spółdzielnie, towarzystwa wzajemne, fundacje i przedsiębiorstwa społeczne – realizują cele społeczne, nie są nastawione na zysk i często działają blisko społeczności lokalnych. Ich lokalna obecność i nacisk na inkluzję czynią je wartościowymi partnerami sektora publicznego, szczególnie w kontekście kontaktu z osobami najbardziej oddalonymi od rynku pracy. Część z tych organizacji aktywnie tworzy miejsca pracy dla grup wrażliwych i marginalizowanych, inne świadczą usługi w zakresie integracji społecznej i zawodowej. Zatrudnienie w sektorze ekonomii społecznej cechuje się większą odpornością na wahania koniunkturalne i stanowi stabilny punkt wejścia na rynek pracy dla osób bez aktualnego doświadczenia zawodowego, które w sektorze prywatnym miałyby trudności ze znalezieniem podobnej stabilizacji.

W Polsce przedsiębiorstwa socjalne, a w szczególności spółdzielnie socjalne, oferują możliwości zatrudnienia dla osób biernych zawodowo. Jakkolwiek działają one według różnych modeli, wszystkie przedsiębiorstwa socjalne łączy cel reintegracji grup defaworyzowanych na rynku pracy. Do kategorii przedsiębiorstw socjalnych w Polsce należą spółdzielnie socjalne, organizacje non-profit prowadzące

działalność gospodarczą, zakłady aktywności zawodowej (ZAZ), spółki non-profit, a także spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz podmioty religijne o charakterze społecznym. Podmioty te często wspierają osoby z niepełnosprawnościami lub zagrożone wykluczeniem społecznym, a część z nich współpracuje z PSZ jako partnerzy w zakresie pośrednictwa pracy. Ponadto wiele z nich świadczy usługi rehabilitacji zawodowej i reintegracji społecznej, które mogą przygotować osoby bierne zawodowo do wejścia na rynek pracy. Od 2022 r. podmioty ekonomii społecznej w Polsce mogą ubiegać się o formalny status przedsiębiorstwa socjalnego, a do 2025 r. status taki uzyskało ponad tysiąc podmiotów. Wśród nich spółdzielnie socjalne, zdefiniowane w ustawie o spółdzielniach socjalnych z 2006 r., wykazują największy potencjał we współpracy z lokalnymi urzędami pracy. Co najmniej 50% pracowników spółdzielni musi pochodzić z grup defaworyzowanych. W 2025 r. aż 78% spółdzielń socjalnych deklarowało współpracę z instytucjami publicznymi, w tym 75% z administracją lokalną.

Rekomendacje dotyczące aktywizacji osób biernych zawodowo poprzez eliminowanie częstych barier w zatrudnieniu

Zapewnienie każdemu, kto jest zarejestrowany w PSZ, dostępu do właściwego wsparcia

- **Zapewnienie dostępu do odpowiednich usług wszystkim osobom biernym zawodowo, które rejestrują się jako poszukujący pracy.** Zdecydowana większość osób biernych zawodowo rejestrujących się w PSZ będzie zaliczana do kategorii prawnej poszukujących pracy. Nowe usługi aktywizacyjne, zaprojektowane z myślą o specyficznych, często złożonych i nawarstwiających się barierach zatrudnieniowych, z jakimi mierzą się nowo zarejestrowane osoby bierne zawodowo, powinny być dostępne dla wszystkich zarejestrowanych poszukujących pracy.
- **Wprowadzenie sprawiedliwego i przejrzystego narzędzia profilowania wspierającego personalizację usług.** Polskie PSZ powinny rozważyć wdrożenie narzędzia profilującego, które pomogłoby ocenić zatrudnialność klientów i ukierunkować spersonalizowane świadczenie usług. Takie narzędzie mogłoby zostać zaprojektowane jako system wspomagania decyzji, a nie w pełni zautomatyzowany mechanizm decyzyjny, i służyć doradcom pomocą w określaniu odpowiedniego kanału usług, poziomu intensywności wsparcia oraz działań aktywizacyjnych. Wzorując się na praktykach międzynarodowych, takich jak narzędzie profilujące stosowane w Estonii i Kraju Basków, system mógłby wykorzystywać sztuczną inteligencję lub uczenie maszynowe do szacowania prawdopodobieństwa zatrudnienia i ryzyka długotrwałego bezrobocia, łącząc dane o cechach indywidualnych z danymi rynku pracy. Narzędzie to mogłoby być regularnie aktualizowane o nowe dane szkoleniowe oraz informacje zwrotne od doradców zawodowych w celu poprawy trafności i adekwatności jego działania. Przed jego wdrożeniem należałoby opracować ramy prawne i etyczne, które zapewnią przejrzystość, niedyskryminację i odpowiedzialne wykorzystanie.

Wprowadzenie nowych działań aktywizacyjnych mających na celu przezwyciężanie barier społeczno-psychologicznych w zatrudnieniu

- **Zapewnienie ukierunkowanego poradnictwa społeczno-psychologicznego osobom przechodzącym z bierności zawodowej do aktywności, we współpracy z partnerami zewnętrznymi.** Z uwagi na ograniczone zasoby wewnętrzne, polskie PSZ mogłyby przyjąć estoński model zlecania usług społeczno-psychologicznych certyfikowanym podmiotom wyłanianym w drodze zamówień publicznych. W każdym województwie WUP, we współpracy z PUP, mógłby prowadzić wykaz kwalifikowanych usługodawców na podstawie ich kompetencji

zawodowych i doświadczenia. Klienci wskazani jako wymagający wsparcia psychologicznego mogliby być kierowani przez doradców zawodowych do partnerów zewnętrznych po dokonaniu wstępnej oceny barier w podejmowaniu zatrudnieniu. Poradnictwo mogłoby następnie koncentrować się na celach związanych z zatrudnialnością, w tym wzmacnianiu odporności, strategii radzenia sobie z barierami w podejmowaniu zatrudnienia i gotowości do poszukiwania pracy. W dążeniu do zwiększania skuteczności kierowania klientów, doradcy PSZ mogliby odbywać dodatkowe koordynowane przez WUP szkolenia w zakresie diagnozowania barier społeczno-psychologicznych.

- **Realizacja krótkich, grupowych szkoleń z zakresu umiejętności miękkich dla osób z doświadczeniem długotrwałego bezrobocia lub bierności zawodowej.** Szkolenia mogłyby być oferowane nowo zarejestrowanym klientom PSZ, aby pomóc im rozwinąć podstawowe kompetencje potrzebne w miejscu pracy, takie jak komunikacja, praca zespołowa i organizowanie własnej pracy. Modułowe kursy mogłyby być prowadzone w małych grupach przez doradców zawodowych, w oparciu o model z powodzeniem wdrożony pilotażowo we Francji. W razie potrzeby realizacja mogłaby być wspierana przez podmioty zewnętrzne, na co wyraźnie zezwala art. 87 ust. 5 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Treści i zakres szkoleń mogłyby być koordynowane na poziomie krajowym za pośrednictwem Forum Dyrektorów WUP, a Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działałoby jak organ koordynujący i wydający wytyczne ogólnokrajowe we współpracy z WUP.

Wykorzystanie potencjału lokalnych podmiotów ekonomii społecznej w przygotowaniu osób biernych zawodowo do wejścia na rynek pracy

- **Współpraca z podmiotami ekonomii społecznej i zlecanie im usług w zakresie aktywizacji osób biernych zawodowo i pośrednictwa pracy.** PSZ mogłyby systematycznie zlecać usługi wspierające wejście na rynek pracy osób biernych, korzystając ze sprawdzonych praktyk międzynarodowych. Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia umożliwia PSZ powierzanie zadań podmiotom ekonomii społecznej, w tym działań związanych z reintegracją społeczną (art. 200), programów specjalnych (art. 209), projektów pilotażowych i działań aktywizacyjnych dla osób z niepełnosprawnościami. Usługi te mogą być zlecane zgodnie z ustawą prawo zamówień publicznych i mogą obejmować zarówno elementy ekonomiczne, jak i społeczne. Ustrukturyzowana współpraca mogłaby nawiązywać do przykładu Regionu Stołecznego Brukseli w Belgii, gdzie regionalne PSZ kontraktują usługi aktywizacyjne w zależności od potrzeb, zapewniając elastyczność.

Dodatkowe inicjatywy PSZ mogłyby pomagać w przezwyciężaniu barier w zatrudnieniu charakterystycznych dla poszczególnych grup

Skuteczne działania o charakterze promocyjno-informacyjnym i aktywizacyjnym prowadzone przez publiczne służby zatrudnienia (PSZ) w Polsce wymagają jasnego zrozumienia barier zatrudnieniowych, z jakimi mierzą się różne grupy w populacji osób biernych zawodowo. Jako nowa grupa docelowa PSZ, osoby bierne zawodowo nie były dotychczas systematycznie analizowane w celu opracowania interwencji w zakresie polityki publicznej. Bierność zawodowa może mieć charakter dobrowolny, jak w przypadku osób uczących się czy korzystających z wcześniejszych emerytur, albo wymuszony – wynikający z ograniczeń indywidualnych lub strukturalnych, takich jak niepełnosprawność czy obowiązki opiekuńcze. Bariery te są często powiązane z kwestiami społeczno-ekonomicznymi i miejscem zamieszkania, a ich charakter znacząco różni się między podgrupami.

Nowatorski algorytm uczenia maszynowego segmentuje populację osób biernych zawodowo w Polsce na podstawie charakterystyki społeczno-ekonomicznej i barier w podejmowaniu

zatrudnienia, identyfikując trzy główne grupy docelowe: osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności, osoby w wieku okołoemerytalnym pobierające emerytury i świadczenia przedemerytalne oraz kobiety bez obowiązków opiekuńczych wobec małych dzieci. Przy zastosowaniu modelu drzewa decyzyjnego populację biernych zawodowo można podzielić na wyraźne podgrupy istotne z perspektywy polityki publicznej, zaklasyfikowane według głównej wspólnej cechy. Trzy wyodrębnione grupy zostały następnie szczegółowo przeanalizowane podczas wywiadów fokusowych.

- **Grupa docelowa I: Osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności.** W 2022 r. około 770 tys. osób w wieku produkcyjnym w Polsce pobierało takie świadczenia. Wskaźnik aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami w wieku 15–64 lata wynosił zaledwie 34%, znacząco poniżej średniej UE-27 (55%). Około 29% beneficjentów świadczeń nigdy nie pracowało. Ponad 94% pobierających te świadczenia cierpi na chorobę przewlekłą lub schorzenie długotrwałe. Wywiady w grupach fokusowych ujawniły brak wiedzy pracodawców o możliwościach wykonywania zadań przez osoby z niepełnosprawnościami, co skutkuje niechęcią do zatrudniania nawet osób z lekkim lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.
- **Grupa docelowa II: Osoby bierne zawodowo pobierające emerytury i świadczenia przedemerytalne.** W 2022 r. w Polsce było ponad 310 tys. biernych zawodowo beneficjentów świadczeń emerytalnych i przedemerytalnych w wieku produkcyjnym, którzy nie pobierali świadczeń z tytułu niepełnosprawności. Bierność zawodowa jest również wysoka wśród osób powyżej ustawowego wieku emerytalnego. W 2024 r. wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn do pięciu lat powyżej wieku emerytalnego (65–69 lat) wyniósł jedynie 17%, wobec średniej OECD w wysokości 37%. Dla kobiet w wieku 60–64 lata wskaźnik ten wyniósł 26%, przy średniej OECD na poziomie 50%. W Małopolsce i na Śląsku, gdzie przechodzenie na wcześniejsze emerytury jest częste wśród górników, udział osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym pobierających emerytury i świadczenia przedemerytalne był najwyższy i wynosił 4% w 2021 r., podczas gdy w innych regionach zaledwie 1%. Główne bariery zatrudnieniowe zidentyfikowane podczas wywiadów fokusowych obejmują dyskryminację ze strony pracodawców oraz brak elastycznych form pracy.
- **Grupa docelowa III: Kobiety bez obowiązków opiekuńczych wobec dzieci poniżej 6 roku życia.** W 2022 r. w Polsce było około 1 mln kobiet w wieku 16–59 lat, które były bierne zawodowo, nie miały obowiązków opiekuńczych wobec dzieci poniżej 6 roku życia i nie pobierały świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytur czy świadczeń przedemerytalnych. W 2023 r. wskaźnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 15–64 lata wyniósł 69%, co plasowało Polskę poniżej wskaźników dla 28 krajów OECD oraz poniżej średniej dla UE-27 (70%). Podczas wywiadów fokusowych kobiety zgłaszały brak wiary w swoje możliwości na rynku pracy po długich przerwach związanych z pełnieniem obowiązków opiekuńczych. Wskazywały także na utrwalone społeczne oczekiwania wobec ich roli jako głównych opiekunek oraz na brak wsparcia ze strony partnerów, co skłaniało je do rezygnacji z poszukiwania pracy, szczególnie gdy partnerzy uzyskiwali wyższe dochody.

Obowiązujące obecnie prawo polskie nie przewiduje świadczenia usług w zakresie oceny zdolności do pracy ani rehabilitacji zawodowej dla osób z ograniczeniami zdrowotnymi w ramach PSZ. Oceny niezdolności do pracy przeprowadzane są przez ZUS i służą głównie do ustalania prawa do świadczeń związanych z niezdolnością do pracy oraz rehabilitacji niezwiązanej z zatrudnieniem. Skupiają się one na potwierdzeniu niezdolności do pracy, co jest niezgodne z mandatem PSZ polegającym na wspieraniu aktywizacji zawodowej. Usługi aktywizacyjne dla osób z niepełnosprawnościami są w Polsce przede wszystkim finansowane i organizowane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), który finansuje dopłaty do wynagrodzeń dla pracodawców oraz zleca programy rehabilitacyjne. PSZ współpracują z PFRON przy pośrednictwie pracy i subsydiowanym zatrudnieniu, lecz większość programów rehabilitacyjnych finansowanych przez PFRON realizowana jest przez lokalne podmioty ekonomii społecznej. Ponadto znaczna większość środków PFRON przeznaczana jest na rehabilitację

społeczną, a tylko 4% służy wspieraniu wchodzenia na rynek pracy lub rozwoju kompetencji osób dorosłych w wieku produkcyjnym. Osoby o ograniczonej zdolności do pracy, które nie spełniają formalnych kryteriów statusu osoby niepełnosprawnej, często są wykluczone z usług rehabilitacyjnych, mimo że również mierzą się z barierami zdrowotnymi w zatrudnieniu. Do usług prowadzonych przez PSZ przy wsparciu PFRON należą m.in. adaptacja stanowisk pracy oraz ograniczone możliwości podnoszenia kwalifikacji dla osób z niepełnosprawnościami.

PSZ oferują różne zachęty finansowe, dopłaty do wynagrodzeń oraz programy szkoleniowe wspierające zatrudnienie starszych bezrobotnych, jakkolwiek działania te były dotąd ograniczone pod względem skali i czasu trwania, a ponadto nie uwzględniały barier specyficznych dla poszczególnych grup. Pracodawcy zatrudniający osoby powyżej 50 roku życia mogą otrzymać dopłaty do wynagrodzeń – do 12 miesięcy dla osób poniżej 60 roku życia i do 24 miesięcy dla osób powyżej 60 lat – oraz są zwolnieni z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy przez 12 miesięcy. PSZ wdrażały również prace interwencyjne dla starszych bezrobotnych i poszukujących pracy, jednak były to zazwyczaj działania krótkoterminowe. Kursy szkoleniowe i staże były w przeszłości bardziej dostępne dla młodszych klientów – starsze osoby mogły korzystać ze staży maksymalnie przez 6 miesięcy, podczas gdy osoby poniżej 30 roku życia do 12 miesięcy. Programy podnoszenia kwalifikacji, mimo że formalnie dostępne dla wszystkich, były w pierwszej kolejności adresowane do osób bez wcześniejszych kwalifikacji, co w efekcie ograniczało dostęp wielu starszym pracownikom dysponującym jedynie częściowymi lub zdezaktualizowanymi umiejętnościami. Nowa ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia wydłuża obecnie dostęp do szkoleń dla wszystkich osób bezrobotnych do 12 miesięcy, co otwiera nowe możliwości dla starszych poszukujących pracy. Lokalne projekty pilotażowe, takie jak inicjatywa PUP w Warszawie w 2022 r., która zakończyła się podjęciem pracy lub stażu przez ponad połowę uczestników, są obiecujące, lecz nadal mają charakter rozproszony i nie zostały upowszechnione w zakresie wykraczającym poza pilotaż.

ALMP w Polsce z reguły nie obejmują osób powyżej ustawowego wieku emerytalnego, mimo że przepisy prawne na to pozwalają. Mężczyźni powyżej 65 roku życia i kobiety powyżej 60 roku życia mogą rejestrować się w PSZ jako poszukujący pracy i – w odróżnieniu od osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę – łączyć pracę zarobkową z pobieraniem emerytury bez jej zmniejszania. W 2024 r. wskaźnik zatrudnienia osób starszych w Polsce pozostawał znacząco poniżej średniej OECD. Wśród mężczyzn w wieku 65–69 lat zatrudnionych było 17%, wobec 36% w krajach OECD. W przypadku kobiet w wieku 60–64 lata wskaźnik wynosił 26% w Polsce i 48% w OECD. Niski poziom zatrudnienia wynika częściowo z relatywnie niskiego wieku emerytalnego w Polsce. Pomimo niskich wskaźników zatrudnienia, liczba osób w tych grupach wiekowych w Polsce znacząco wzrosła w ostatnich dwóch dekadach. W 2024 r. było to 1 175 tys. kobiet w wieku 60–64 lata (w porównaniu z 827 tys. w 2004 r.) oraz 1 058 tys. mężczyzn w wieku 65–69 lat (wobec 663 tys. w 2004 r.). Pomimo niskiego wskaźnika zatrudnienia osób starszych w Polsce w porównaniu z innymi krajami OECD oraz szybko starzejącego się społeczeństwa, PSZ nie wprowadziły dotychczas ukierunkowanych działań na rzecz aktywizacji osób powyżej ustawowego wieku emerytalnego, które chcą kontynuować pracę.

PSZ obecnie nie oferują usług przeznaczonych specjalnie do kobiet powracających do pracy po dłuższym okresie bierności zawodowej. Programy refundacji kosztów opieki nad dziećmi są dostępne i częściej wykorzystywane przez kobiety, które rejestrują się w PUP, a następnie podejmują zatrudnienie lub staże, co stanowi odzwierciedlenie utrzymującego się nierównego podziału obowiązków opiekuńczych w polskich gospodarstwach domowych. Dopłaty te ograniczone są jednak do dzieci do 7 roku życia, tj. do wieku rozpoczęcia przez nie nauki w szkole, co wyklucza kobiety z dziećmi starszymi. Lokalne programy aktywizacyjne dla kobiet koncentrują się głównie na osobach, które niedawno opuściły rynek pracy z powodu obowiązków opiekuńczych. Kobiety z małymi dziećmi były adresatkami niewielkich projektów pilotażowych, programów regionalnych i specjalnych w całej Polsce. Programy te wspierają kobiety, dla których główną barierą w podejmowaniu zatrudnienia są aktualnie pełnione obowiązki opiekuńcze, lecz nie odpowiadają one na potrzeby kobiet, które nie wykonują już tych zadań w pełnym wymiarze, ale

zmagają się z innymi przeszkodami wynikającymi z długotrwałej bierności zawodowej, takimi jak utrata kwalifikacji, presja związana z prowadzeniem gospodarstwa domowego czy brak pewności siebie przy ponownym wchodzeniu na rynek pracy.

Różnice terytorialne w zakresie głównych przyczyn bierności zawodowej pokazują, że PUP powinny nadać priorytet strategiom aktywizacji uwzględniającym specyfikę lokalnej ludności. Przykładowo, udział osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę w populacji w wieku produkcyjnym (z wyłączeniem osób uczących się) waha się od 1% we Wrocławiu do 8% w powiecie rybnickim na Śląsku. Podobnie, udział osób deklarujących bierność zawodową z powodu złego stanu zdrowia, w tym osób z niepełnosprawnościami, wynosi od 2% we Wrocławiu do 6% w powiecie chełmskim w woj. lubelskim. Udział pracowników zniechęconych do podejmowania zatrudnienia waha się od bliskiego 0% w powiecie bieruńsko-lędzińskim na Śląsku do 5% w powiecie przysuskim na Mazowszu i jest relatywnie wyższy w powiatach wiejskich. Natomiast 20 powiatów o najwyższym udziale zniechęconych do podejmowania zatrudnienia ma średnią populację 49,8 tys. mieszkańców, natomiast 20 powiatów o najniższym udziale – średnio 263,8 tys. Wreszcie, osoby wskazujące na obowiązki opiekuńcze jako główny powód bierności zawodowej stanowią od 1% (Opole) do 4% (powiat rybnicki, Śląsk) populacji w wieku produkcyjnym (z wyłączeniem osób uczących się).

Rekomendacje dotyczące aktywizacji osób biernych zawodowo poprzez eliminowanie barier w podejmowaniu zatrudnienia charakterystycznych dla poszczególnych grup

Przesunięcie akcentu z niepełnosprawności na sprawności w nowych działaniach aktywizacyjnych PSZ ukierunkowanych na osoby napotykające bariery zdrowotne w zatrudnieniu

- **Wprowadzenie ocen zdolności do pracy dla klientów PSZ z ograniczeniami zdrowotnymi.** Oceny zdolności do pracy mogłyby obejmować zarówno samooceny sprawności fizycznej, jak i stanu zdrowia psychicznego, w celu identyfikacji potencjału osób napotykających bariery zdrowotne oraz ukierunkowania odpowiednich ALMP, w tym rehabilitacji zawodowej realizowanej przez PSZ. Na wzór Estonii, takie oceny mogłyby być dostępne dla wszystkich klientów mierzących się z barierami zdrowotnymi, niezależnie od formalnego statusu osoby z niepełnosprawnością. Odpowiedzialność za ich przeprowadzanie mogłyby przejąć powiatowe urzędy pracy (PUP) w ramach ustawowego mandatu do realizacji badań lekarskich i psychologicznych służących ocenie zdolności klientów do podjęcia pracy. Proces ten mógłby obejmować dobrowolną samoocenę dokonywaną przez klientów, w tym złożenie stosownej dokumentacji medycznej w PUP. Psychologowie pracujący na miejscu lub wynajęty personel medyczny mogliby następnie oceniać przedłożone materiały i dokonywać oceny zdolności klienta do pracy, opierając się na Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (*International Classification of Functioning, Disability and Health,* ICF). Wyniki oceny zdolności do pracy przeprowadzonej przez PSZ mogłyby następnie zostać omówione z klientem podczas sesji z doradcą zawodowym w PUP. Sfinalizowane oceny zdolności do pracy mogłyby stanowić podstawę do dopasowania ALMP do potrzeb klientów PSZ, umożliwiając doradcom zawodowym stosowanie bardziej spersonalizowanych podejść do aktywizacji zawodowej.
- **Zapewnienie rehabilitacji zawodowej klientom PSZ na podstawie ocen zdolności do pracy poprzez kontraktowanie odpowiednich usług.** PSZ mogłyby wspierać klientów w odbudowie zdolności fizycznych, psychologicznych i społecznych niezbędnych do uczestnictwa w rynku pracy, zlecając świadczenie usług rehabilitacji zawodowej podmiotom zewnętrznym.

Usługi te mogłyby być początkowo realizowane w ramach ministerialnych programów aktywizacyjnych dla osób z niepełnosprawnościami, zarządzanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i finansujących ukierunkowane interwencje na rynku pracy. W celu zwiększenia ich dostępności i skuteczności, kryteria kwalifikacji mogłyby stopniowo zostać rozszerzone tak, aby objąć ich zakresem wszystkie osoby o ograniczonej zdolności do pracy, zgodnie z ocenami przeprowadzanymi przez PSZ. Jednocześnie, lista uprawnionych instytucji realizujących te zadania, która obecnie obejmuje podmioty ekonomii społecznej, PSZ, Ochotnicze Hufce Pracy, prywatne agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe oraz administrację lokalną, mogłaby zostać rozszerzona o podmioty medyczne. Pozwoliłoby to na bardziej kompleksowe świadczenie usług, takich jak poradnictwo, fizjoterapia czy terapia zajęciowa.

Umożliwienie starszym pracownikom utrzymania aktywności zawodowej lub powrotu do pracy dzięki elastycznym formom zatrudnienia

- **Mobilizowanie lokalnych sieci pracodawców oraz wprowadzenie dedykowanego poradnictwa zawodowego i programów mentoringu dla osób starszych, realizowanych przez pracodawców.** Wzorem niemieckiej inicjatywy *Perspektive 50+,* WUP i PUP mogłyby zacieśnić współpracę z pracodawcami, organizacjami pracodawców oraz izbami rzemieślniczymi i handlowymi. Współpraca ta mogłaby polegać na regularnych spotkaniach interesariuszy, podczas których urzędy pracy i lokalne podmioty działające na rynku pracy wymienialiby się informacjami o potrzebach kompetencyjnych, identyfikowali możliwości aktywizacji osób starszych poszukujących zatrudnienia oraz projektowali przeznaczone dla określonych odbiorców inicjatywy. Z czasem wspólne działania mogłyby obejmować sektorowe oferty przekwalifikowania oraz programy mentoringowe prowadzone przez pracodawców. Mentorzy z firm uczestniczących w programie mogliby zapewniać spersonalizowane doradztwo dla starszych klientów PSZ w ramach usługi stażowej PSZ. Role mentorów oraz standardy prowadzenia mentoringu mogłyby być określane w formalnych porozumieniach o współpracy zawieranych pomiędzy urzędami pracy a partnerami prywatnymi. Mentorzy mogliby wspierać klientów m.in. w procesie ubiegania się o pracę i poruszania się po rynku pracy.
- **Realizacja działań podnoszących świadomość w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek.** Wzorując się na szwajcarskiej inicjatywie *Viamia*, Polska mogłaby wprowadzić ukierunkowane kampanie informacyjne promujące wartość starszych pracowników. Materiały informacyjne, takie jak broszury czy poradniki prezentujące dobre praktyki w zakresie zatrudniania i utrzymywania w pracy osób starszych, mogłyby być rozpowszechniane podczas spotkań przedstawicieli urzędów PSZ z pracodawcami, organizacjami pracodawców oraz izbami rzemieślniczymi i handlowymi. Zasoby te mogłyby być również udostępniane w trybie online na stronach internetowych PSZ, zapewniając praktyczne wskazówki szerszemu gronu odbiorców.
- **Wprowadzenie inicjatyw społecznościowych skierowanych do osób, które osiągnęły ustawowy wiek emerytalny.** Czerpiąc przykład japońskich centrów aktywizacji seniorów *(Silver Human Resource Centres)*, można byłoby uruchomić w Polsce pilotażowe programy lokalne mające na celu oferowanie osobom starszym powyżej wieku emerytalnego pracy krótkoterminowej lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. Inicjatywy te, realizowane we współpracy PUP z gminami, pracodawcami i podmiotami ekonomii społecznej, mogłyby koncentrować się na elastycznych zadaniach, czynnościach o niskiej intensywności, wykonywanych w sektorach takich jak usługi społeczne, handel detaliczny, prace ogrodnicze czy wsparcie biurowe – szczególnie w zawodach dotkniętych niedoborem siły roboczej. PUP mogłyby gromadzić zgłoszenia zapotrzebowania na pracę od gospodarstw domowych, MŚP i samorządów lokalnych, przydzielać zadania zarejestrowanym starszym pracownikom w

systemie rotacyjnym oraz obsługiwać rozliczenia w ramach zlecania usług bądź czasowego delegowania pracowników. W dążeniu do wspierania uczestnictwa w tych programach, można byłoby oferować krótkie szkolenia a programy mogłyby działać na zasadzie dobrowolnego członkostwa, umożliwiając emerytom w dobrej kondycji zdrowotnej pozostanie aktywnymi, uzupełnienie dochodów i utrzymanie więzi społecznych przy jednoczesnym zaspokajaniu lokalnych potrzeb.

Zapewnienie kobietom powracającym na rynek pracy po dłuższej przerwie związanej z pełnieniem obowiązków opiekuńczych dostępu do ukierunkowanego wsparcia odpowiadającego ich potrzebom

- **Wspieranie aktywizacji zawodowej kobiet, które przez dłuższy czas pozostawały bierne zawodowo, w ramach dedykowanych programów powrotu na rynek pracy.** Programy te mogłyby być wzorowane na brytyjskim programie *Returners Programme*, oferując krótkoterminowe szkolenia oraz wsparcie grupowe ułatwiające kobietom powrót do aktywności zawodowej. Działania te mogłyby obejmować zorganizowane grupowe sesje doradcze koncentrujące się na planowaniu kariery, budowaniu pewności siebie oraz powracaniu na rynek pracy. Formuła grupowa stwarzałaby możliwość wzajemnego wsparcia, dzielenia się doświadczeniami, wymiany porad i budowania sieci samopomocy. Sesje mogłyby być realizowane przez PUP w ramach istniejących usług poradnictwa zawodowego, określonych w ustawie o rynku pracy i służbach zatrudnienia, z możliwością zaangażowania zewnętrznych trenerów lub coachów do prowadzenia specjalistycznych modułów takich zajęć. Niektóre szkolenia mogłyby być współorganizowane z lokalnymi pracodawcami oraz klientkami PSZ, które niedawno wróciły do pracy, aby pomóc uczestniczkom lepiej zrozumieć oczekiwania pracodawców i zaadaptować się do nowych realiów środowiska pracy.

Pogłębianie współpracy z pracodawcami mogłoby stanowić wsparcie dla PSZ w dopasowywaniu ofert zatrudnienia do kwalifikacji osób biernych zawodowo

Partnerstwa między PSZ a pracodawcami mogą poszerzać możliwości zatrudnienia i poprawiać efekty działań polegających na dopasowywaniu ofert do kwalifikacji kandydatów. Stała współpraca z lokalnymi pracodawcami umożliwia uwzględnianie ich potrzeb zarówno w procesie kojarzenia osób poszukujących pracy z wolnymi miejscami pracy, jak i w projektowaniu instrumentów ALMP, zwiększając tym samym prawdopodobieństwo trwałego i skutecznego zatrudnienia. Skuteczne angażowanie pracodawców może również ułatwiać zatrudnienie dzięki dostosowywaniu ofert pracy do potrzeb osób wcześniej biernych zawodowo, na przykład w zakresie elastyczności czy wyposażenia stanowisk. W miarę wzrostu zaufania do PSZ, coraz liczniejsi pracodawcy będą skłonni dzielić się z nimi informacjami o wolnych miejscach pracy, poszerzając w ten sposób pulę dostępnych możliwości. Pracodawcy pełnią także rolę zarówno źródła, jak i odbiorcy lokalnych informacji o rynku pracy, wspierając świadome planowanie zasobów siły roboczej.

W Polsce odpowiedzialność za współpracę z pracodawcami jest podzielona między powiatowe (PUP) i wojewódzkie (WUP) urzędy pracy. PUP pełnią rolę głównego punktu kontaktowego dla pracodawców, oferując usługi doradcze, wsparcie rekrutacyjne oraz pomoc w ogłaszaniu ofert pracy. Zbierają one również opinie pracodawców na potrzeby projektowania szkoleń, zarządzają finansowaniem podnoszenia kwalifikacji pracowników w lokalnych firmach oraz administrują instrumentami wsparcia, takimi jak subsydia płacowe i adaptacja stanowisk pracy. WUP koncentrują się głównie na gromadzeniu i analizowaniu danych o rynku pracy na poziomie lokalnym i regionalnym oraz udostępnianiu wyników interesariuszom, w tym pracodawcom. Zarządzają również usługami EURES, pomagając pracodawcom publikować oferty pracy i kojarzyć z nimi kandydatów w całej UE. W tabeli 1.2 przedstawiono bardziej szczegółowy przegląd działań obu rodzajów urzędów pracy.

Tabela 1.2. PUP odpowiadają za usługi skierowane bezpośrednio do pracodawców, podczas gdy WUP koncentrują się na analizie rynku pracy oraz koordynacji działań związanych ze wsparciem pracodawców na poziomie unijnym

	Wojewódzkie urzędy pracy, WUP	Powiatowe urzędy pracy, PUP
Informacje o rynku pracy	• Opracowywanie okresowych regionalnych raportów o rynku pracy • Współpraca doraźna z firmami oraz udostępnianie informacji związanych z Europejskimi Służbami Zatrudnienia (EURES) • Udział w posiedzeniach Wojewódzkich Rad Rynku Pracy oraz prezentacja aktualnej sytuacji na rynku pracy w województwach	• Przekazywanie pracodawcom informacji o rynku pracy poprzez comiesięczne publikacje na stronach internetowych, spotkania bezpośrednie oraz rozmowy telefoniczne z pracodawcami
Usługi doradcze	• Udzielanie informacji o usługach EURES • Doraźne inicjatywy projektowe finansowane ze środków regionalnych lub unijnych	• Doradztwo zawodowe dla pracodawców • Wsparcie w definiowaniu wymagań dla danych miejsc pracy, dostosowywaniu ofert pracy do bieżącej sytuacji rynkowej, dobór kandydatów oraz wybór narzędzi aktywizacyjnych służących przygotowaniu kandydatów do nowych ról • Innowacyjne usługi doradcze testowane w projektach pilotażowych lub w ramach partnerstw
Usługi publikacji ofert pracy	• Usługi publikacji ofert pracy w ramach EURES	• Obsługa zgłoszeń ofert pracy • Publikacja ofert pracy w Centralnej Bazie Ofert Pracy • Kontakt z firmami w celu zachęcenia do zgłaszania ofert zatrudnienia
Wsparcie rekrutacyjne i usługi dopasowywania ofert pracy do kwalifikacji osób poszukujących zatrudnienia	• Organizacja targów pracy • Pomoc w rekrutacji w ramach sieci EURES	• Organizacja targów pracy i spotkań rekrutacyjnych • Umawianie rozmów kwalifikacyjnych i przekazywanie pracodawcom informacji o kandydatach • Realizacja projektów pilotażowych w celu testowania nowych usług wsparcia rekrutacyjnego
Szkolenie i rozwijanie umiejętności	*Nie realizowane systematycznie przez WUP*	• Organizacja szkoleń pracowniczych w formie kursów indywidualnych i grupowych, opracowywanych na podstawie wyników ankiet oraz spotkań z pracodawcami • Zapewnianie dofinansowanych szkoleń dla kadry kierowniczej i pracowników, finansowanych ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego
Zachęty i subsydia	• Pośredniczenie w przekazywaniu specjalnych krajowych funduszy oraz grantów EFS+ do innych instytucji publicznych współpracujących z lokalnymi przedsiębiorstwami • Dystrybucja środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego na promocję zatrudnienia oraz środków EFS+ na realizację projektów	• Przyznawanie i obsługa subsydiów płacowych, dofinansowań do doposażenia stanowisk pracy, refundacji kosztów szkoleń lub staży, a także subsydiów na zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami

Dane z badań ankietowych i wywiadów wskazują zarówno na mocne strony, jak i ograniczenia w obecnej współpracy PSZ z pracodawcami. Badanie obejmujące 14 powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy oraz 16 półustrukturyzowanych wywiadów z pracodawcami publicznymi i prywatnymi podkreśla skuteczną współpracę w zakresie korzystania z instrumentów finansowych, takich jak subsydia płacowe, staże, wsparcie z Krajowego Funduszu Szkoleniowego oraz subsydia płacowe finansowane przez PFRON dla osób z niepełnosprawnościami. Lokalne targi pracy, w szczególności te, które obejmują warsztaty dedykowane pracodawcom – jak w Warszawie, Krakowie, Opolu i Gdańsku – z powodzeniem przyciągają pracodawców. Zarówno pracownicy PSZ, jak i pracodawcy podkreślają jednak istnienie kilku obszarów wymagających poprawy. Obejmują one rozszerzenie zindywidualizowanych usług doradczych, dostarczanie odpowiednich informacji o rynku pracy wspierających planowanie zatrudnienia oraz uproszczenie procedur administracyjnych, w szczególności dla MŚP o ograniczonych zasobach kadrowych w obszarze HR. Chociaż niektórzy pracodawcy cenią sobie usługi doradcze w ich obecnym kształcie, często brakuje im konkretnych wskazówek dotyczących strategii rekrutacyjnych, a ograniczona liczba pracowników PSZ zajmujących się współpracą z pracodawcami wpływa na brak ich ciągłości. Informacje o rynku pracy, chociaż formalnie stanowią ustawowy obowiązek WUP, są przez pracodawców postrzegane jako niewystarczające lub trudno dostępne – wielu nie jest świadomych ich dostępności ani sposobów ich wykorzystania.

Ograniczony zakres usług skierowanych do pracodawców ogranicza zdolność PSZ do budowania silniejszych partnerstw z lokalnymi przedsiębiorcami. Wielu pracodawców preferuje publikowanie ofert pracy na prywatnych platformach rekrutacyjnych zamiast w Centralnej Bazie Ofert Pracy (CBOP) prowadzonej przez PSZ. Niski odsetek ofert pracy przekazywanych do PSZ zmniejsza widoczność możliwości zatrudnienia dla klientów PSZ i ogranicza skuteczność dopasowywania ofert tym bardziej, że zarówno urzędy pracy, jak i pracodawcy wskazują na niedobór odpowiednich, zmotywowanych kandydatów jako barierę dla pogłębionej współpracy. Udział pracodawców w opracowywaniu programów szkoleniowych pozostaje ograniczony, a świadomość istnienia usług doradczych i wsparcia oferowanych przez PSZ jest często niska. Służby zatrudnienia mają ponadto trudności w działaniu na rzecz zatrudniania kandydatów wymagających elastycznych rozwiązań w organizacji pracy, co ogranicza możliwości zatrudnienia osób z potrzebami wynikającymi ze stanu zdrowia lub obowiązków opiekuńczych.

Niska dostępność elastycznych form pracy w Polsce w porównaniu z innymi krajami OECD dodatkowo ogranicza możliwości osób, które są uzależnione od takich rozwiązań. Możliwości takie jak praca w niepełnym wymiarze czasu, praca zdalna czy elastyczne godziny mogą umożliwiać wejście lub pozostanie na rynku pracy osobom, dla których zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy nie jest możliwe. Na przykład elastyczność godzin i miejsca pracy może pomóc kobietom w łączeniu zatrudnienia z obowiązkami opiekuńczymi. Badania wskazują także, iż oferowanie starszym pracownikom możliwości zmniejszenia liczby godzin pracy lub podjęcia pracy w niepełnym wymiarze może zachęcać ich do opóźnienia całkowitego przejścia na emeryturę. Jednak w porównaniu z innymi krajami OECD, w Polsce znacząco mniej pracodawców oferuje elastyczne formy pracy, które mogłyby wspierać aktywizację zawodową osób biernych. W 2023 r. jedynie 4% zatrudnionych w Polsce w wieku 15–64 lat pracowało w niepełnym wymiarze czasu pracy, definiowanym jako mniej niż 30 godzin tygodniowo w głównym miejscu zatrudnienia, wobec średniej OECD na poziomie 15%. Praca zdalna również pozostaje stosunkowo rzadka – w Polsce regularnie wykonywało ją 5% pracowników, znacznie poniżej średniej UE-27 wynoszącej 9%.

Rekomendacje dotyczące strategii zaangażowania pracodawców, które wspierają proces dopasowywania ofert zatrudnienia do kwalifikacji osób charakteryzujących się niską aktywnością na rynku pracy

Budowanie wewnętrznego potencjału służącego bardziej efektywnemu angażowaniu pracodawców

- **Wprowadzenie szkoleń z zakresu rzecznictwa na rzecz zatrudnienia w celu wyposażenia pracowników PSZ w umiejętności skutecznego angażowania pracodawców.** Wzorując się na doświadczeniach Słowenii, w programie można byłoby uwzględnić dedykowane moduły podnoszące kwalifikacje pracowników PUP działających jako doradcy dla pracodawców. Program szkoleniowy mógłby zawierać zagadnienia dotyczące zasad rzecznictwa oraz budowania relacji z pracodawcami, z silnym naciskiem na umiejętności negocjacyjne, które zwiększyłyby poczucie pewności doradców w pośredniczeniu między osobami poszukującymi pracy a pracodawcami. Osobne sesje mogłyby być poświęcone wyzwaniom proceduralnym zgłaszanym przez pracodawców, w tym modyfikowaniu stylów komunikacji w celu klarownego objaśniania procedur i formularzy PSZ, lepszemu przygotowaniu i prezentacji kandydatów oraz wspieraniu doradców w pomocy osobom poszukującym pracy w skutecznym zaprezentowaniu ich potencjału. W programie można byłoby realizować zajęcia praktyczne polegające na odgrywaniu ról, z udziałem zewnętrznych specjalistów HR oraz indywidualne sesje poświęcone przekazywaniu informacji zwrotnych w celu identyfikacji obszarów wymagających dopracowania. WUP mogłyby koordynować realizację szkoleń, przy czym ujednolicony format byłby opracowany na szczeblu krajowym przez Forum Dyrektorów WUP.
- **Wzmacnianie potencjału PSZ w zakresie przygotowywania regionalnych i lokalnych analiz rynku pracy oraz wspierania pracodawców w planowaniu zatrudnienia.** W dążeniu do zbliżania zakresu dostarczanych informacji o rynku pracy do wiodących praktyk OECD, PSZ mogłyby rozważyć udoskonalenie działań w pięciu obszarach. Po pierwsze, mogłyby wprowadzić nowe źródła danych, w szczególności danych o internetowych ofertach pracy, uzupełniające oferty przekazywane bezpośrednio do PSZ, aby zbudować pełny i geograficznie szczegółowy obraz popytu na pracę. Po drugie, działania mogłyby wyjść poza ogólne miary popytu na pracę, koncentrując się na analizie zapotrzebowania na określone umiejętności, w szczególności powiązane z transformacją ekologiczną. Po trzecie, istniejące inicjatywy dotyczące analizy zmian w popycie na pracę i umiejętności mogłyby zostać zintegrowane z informacjami o podaży, aby identyfikować niedopasowania między podażą a popytem na pracę w różnych sektorach i regionach. Po czwarte, długookresowe ilościowe prognozy regionalnego popytu na pracę tworzone w ramach Systemu Prognozowania Polskiego Rynku Pracy oraz coroczny ekspercki Barometr zawodów powinny być uzupełniane średniookresowymi prognozami regionalnymi, uwzględniającymi migracje międzyregionalne oraz przepływy związane z dojazdami do pracy. Wreszcie, prezentowanie lokalnych informacji o rynku pracy w formie łatwo dostępnej i użytecznej dla szerokiego grona interesariuszy rynku pracy mogłoby zwiększyć ich wykorzystanie w planowaniu zatrudnienia przez pracodawców.
- **Identyfikacja pracodawców realizujących strategie społecznej odpowiedzialności biznesu (*Corporate Social Responsibility,* CSR) oraz instrumenty polityki przyjaznej rodzinie w celu poszerzenia możliwości zatrudnienia osób wcześniej biernych zawodowo.** Wskazywanie pracodawców stosujących inkluzyjne praktyki rekrutacyjne mogłoby stanowić punkt wyjścia do budowania bazy odpowiednich ofert pracy dla klientów najbardziej

oddalonych od rynku pracy. Proces ten mógłby być realizowany przez doradców zawodowych w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy, którzy wykorzystywaliby swoją wiedzę o lokalnych rynkach pracy oraz współpracowali z partnerami społecznymi, podmiotami ekonomii społecznej, stowarzyszeniami branżowymi i izbami rzemieślniczymi. Wzorując się na praktykach niemieckich, PSZ mogłyby również zachęcać pracodawców do udziału w tych inicjatywach poprzez formalne wyróżnianie firm przyjaznych rodzinie, które oferują elastyczne formy pracy, np. poprzez systemy certyfikacji czy doroczne nagrody. Z czasem Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej mogłoby konsolidować informacje regionalne i lokalne w krajowej bazie danych, ułatwiając wymianę informacji pomiędzy powiatami i województwami.

Oferowanie dodatkowych usług dla pracodawców odpowiadających realiom małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które nie dysponują możliwościami radzenia sobie ze złożoną biurokracją

- **Upowszechnianie sprawdzonych modeli lokalnych targów pracy oraz wprowadzanie innowacyjnych warsztatów i spotkań mających na celu odkrycie talentów i osobowości dopasowanych do potrzeb pracodawców *(job dating)* w celu zachęcania pracodawców do wzięcia w nich udziału.** Kilka wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy w Polsce rozszerzyło już tradycyjną formułę targów pracy o działania skierowane specjalnie do pracodawców, takie jak warsztaty dotyczące dopasowania warunków pracy do potrzeb pracowników w różnym wieku, strategii rozwoju przedsiębiorstwa, zatrudniania migrantów, możliwości finansowania adaptacji miejsc pracy czy polityk niedyskryminacyjnych. W oparciu o te przykłady PSZ mogłyby przyjąć bardziej systematyczne podejście do rozwoju targów pracy, uwzględniając sesje informacyjne o rynku pracy, warsztaty związane z HR oraz doradztwo w zakresie dostępności cyfrowej. Praktyki stosowane przez francuskie służby zatrudnienia mogłyby posłużyć jako wzór do działania wraz ze społecznościami lokalnymi, spotkań typu *job dating* w nieformalnych warunkach, w których klienci PSZ i pracodawcy uczestniczą we wspólnych zajęciach zespołowych, co mogłoby dodatkowo wzmacniać zaangażowanie pracodawców i poprawiać efekty dopasowywania ofert pracy do kwalifikacji kandydatów.
- **Zapewnienie doradztwa HR dla MŚP w celu wzmocnienia ich współpracy z PSZ i wspierania inkluzyjnych praktyk rekrutacyjnych.** W Polsce mógłby zostać opracowany hybrydowy model doradztwa w obszarze HR, mający na celu wspieranie MŚP w rozwijaniu wewnętrznego potencjału w zakresie rekrutacji i utrzymania pracowników, szczególnie osób posiadających szczególne potrzeby w środowisku pracy. Wstępne wsparcie mogliby zapewniać przeszkoleni doradcy zawodowi PSZ, udzielając praktycznych wskazówek dotyczących rekrutacji, wdrażania nowych pracowników do obowiązków, organizacji pracy oraz utrzymania zatrudnienia. Sesje mogłyby odbywać się online, w siedzibach PSZ lub bezpośrednio w firmach. W dążeniu do zapewnienia skutecznego wsparcia, pracownicy PSZ mogliby odbywać specjalistyczne szkolenia w zakresie podstawowych praktyk HR, ze szczególnym naciskiem na inkluzyjne strategie rekrutacyjne. W przypadku bardziej złożonych lub długoterminowych potrzeb, takich jak restrukturyzacja przedsiębiorstw, MŚP mogłyby być kierowane do zewnętrznych usługodawców. Wzorem praktyk austriackich, zlecane wsparcie mogłoby pomóc w rozwiązywaniu strukturalnych wyzwań kadrowych, takich jak niedobory umiejętności, wdrażanie praktyk dostosowujących warunki pracy do potrzeb pracowników w różnym wieku i o zróżnicowanej sytuacji zdrowotnej oraz stosowanie sprawiedliwych systemów rekrutacyjnych.

Uwaga

[1] Przytoczone dane odpowiadają definicji bezrobocia według Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO): osoby w wieku produkcyjnym, które nie są zatrudnione, aktywnie poszukują pracy w niedawnym okresie i są gotowe do podjęcia zatrudnienia, jeśli zostanie im ono zaoferowane; kategoria osobna od bezrobocia rejestrowanego.

2 Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce

W niniejszym rozdziale przedstawiono nowe spostrzeżenia dotyczące identyfikacji i charakterystyki osób biernych zawodowo w Polsce. Na początku omówiono potrzebę zwiększenia udziału siły roboczej w polskim rynku pracy. Wykorzystując nowatorskie podejście oparte na metodach uczenia maszynowego, w rozdziale tym wskazano trzy kluczowe grupy osób biernych zawodowo, do których polskie publiczne służby zatrudnienia mogą skutecznie docierać, które mogą angażować i aktywizować: osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności, osoby w wieku okołoemerytalnym, które otrzymują emerytury i świadczenia przedemerytalne, oraz kobiety niemające obowiązków opiekuńczych wobec małych dzieci. Przedmiotem analizy jest badanie powodów pozostawania biernym zawodowo w każdej z tych grup oraz opis regionalnych i lokalnych różnic w strukturze populacji osób biernych zawodowo. Na zakończenie rozdziału dokonano oceny przeciętnej gotowości do podjęcia pracy w każdej z grup, za pomocą trzech odrębnych miar: bodźce finansowe, oszacowane na podstawie potencjalnych zarobków na rynku pracy, deklarowaną w badaniach ankietowych gotowość do podjęcia pracy oraz spostrzeżenia płynące z wywiadów w grupach fokusowych przeprowadzonych w poszczególnych docelowych grupach.

W skrócie

Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce

- **W efekcie zmniejszania się liczby osób poszukujących pracy, w Polsce nastąpiło przesunięcie akcentów w kierunku aktywizacji osób biernych zawodowo, aby złagodzić niedobory siły roboczej i wspierać długoterminowy wzrost gospodarczy.** W 2023 roku stopa bezrobocia w Polsce wśród osób w wieku 15–64 lata wyniosła zaledwie 3%, co jest wynikiem znacznie niższym od średniej OECD, kształtującej się na poziomie 5%. Niska liczba osób poszukujących pracy stopniowo przyczynia się do zwiększania presji po stronie popytu na pracę, ponieważ pracodawcy mają coraz większe trudności z obsadzaniem wolnych stanowisk. W latach 2013–2023 wskaźnik wolnych miejsc pracy, definiowany jako odsetek wakatów w stosunku do ogólnej liczby stanowisk obsadzonych i nieobsadzonych, wzrósł ponad dwukrotnie – z 0,4% do 0,9%. Chociaż jest on nadal istotnie niższy od średniej dla UE-27, która w 2023 roku wynosiła 2,8%, szybkie tempo starzenia się polskiego społeczeństwa prawdopodobnie spotęguje niedobory siły roboczej w nadchodzących latach. Niektóre sektory, takie jak technologie informacyjno-komunikacyjne (2,0%) czy budownictwo (1,6%), już teraz odnotowują wskaźniki wakatów znacznie powyżej średniej krajowej.
- **Wskaźnik bierności zawodowej w Polsce jest zbliżony do średnich dla OECD i UE-27, jednak wykazuje znaczne zróżnicowanie w skali regionalnej i lokalnej.** Wskaźnik bierności zawodowej określa odsetek osób w wieku produkcyjnym, które nie są ani zatrudnione ani bezrobotne – czyli nie poszukują aktywnie pracy. W 2023 roku wskaźnik ten w Polsce wyniósł 25% populacji w wieku produkcyjnym, co odpowiada średniej UE-27 i jest nieco poniżej średniej OECD, kształtującej się na poziomie 26%. Różnica między województwem o najwyższym a województwem o najniższym wskaźniku bierności zawodowej osób w wieku 15–64 lata wyniosła 14 punktów procentowych, czyli więcej niż średnia OECD wynosząca 10 punktów procentowych. Na poziomie powiatów i z wyłączeniem osób uczących się, widoczne są wyraźne różnice geograficzne: w 2021 roku powiat wodzisławski i powiat rybnicki w województwie śląskim odnotowały wskaźniki bierności zawodowej na poziomie 21%, podczas gdy we Wrocławiu w województwie dolnośląskim wskaźnik ten był najniższy i wynosił – 7%.
- **Skuteczne działania promocyjno-informacyjne i aktywizacyjne prowadzone przez publiczne służby zatrudnienia (PSZ) w Polsce wymagają jasnego zrozumienia barier w zatrudnieniu, z jakimi mierzą się różne grupy w populacji osób biernych zawodowo.** Jako nowa grupa docelowa dla publicznych służb zatrudnienia, osoby bierne zawodowo nie były dotychczas systematycznie analizowane w dążeniu do wypracowania mechanizmów interwencyjnych w zakresie polityki publicznej. Bierność zawodowa może być albo dobrowolna, jak w przypadku osób uczących się czy przechodzących na wcześniejszą emeryturę, albo wymuszona indywidualnymi czy strukturalnymi ograniczeniami, takimi jak niepełnosprawność czy obowiązki opiekuńcze. Bariery te często powiązane są z charakterystyką społeczno-ekonomiczną oraz miejscem zamieszkania i znacząco różnią się w poszczególnych podgrupach. Działania promocyjno-informacyjne i aktywizacyjne muszą być podejmowane tak, aby uwzględniać bariery właściwe dla poszczególnych podgrup, przy jednoczesnym zadbaniu o to, aby zidentyfikowane grupy docelowe były wystarczająco liczne, aby umożliwiać efektywne wykorzystanie zasobów publicznych.

- **Za pomocą nowatorskiego algorytmu uczenia maszynowego, który segmentuje populację osób biernych zawodowo na podstawie głównych barier w zatrudnieniu, wyodrębnia się trzy główne grupy docelowe: osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności, osoby w wieku okołoemerytalnym, które otrzymują emerytury i świadczenia przedemerytalne, oraz kobiety niemające obowiązków opiekuńczych wobec małych dzieci**. Do segmentacji populacji osób biernych zawodowo w Polsce na odrębne, istotne z punktu widzenia polityki publicznej podgrupy, w oparciu o cechy społeczno-ekonomiczne oraz bariery w zatrudnieniu, wykorzystano model drzewa decyzyjnego, bazujący na danych z Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia (*European Union Statistics on Income and Living Conditions,* EU-SILC). W wyniku analizy wyłoniono trzy główne grupy docelowe:
  - **Grupa docelowa I: Osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności**. W 2022 roku około 770 tys. osób w wieku produkcyjnym w Polsce pobierało świadczenia z tytułu niepełnosprawności. Wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku 15–64 lata z niepełnosprawnościami to zaledwie 34%, co jest wynikiem znacząco niższym od średniej dla UE-27, która wynosi 55%. Około 94% osób pobierających świadczenia z tytułu niepełnosprawności cierpi na przewlekłą chorobę lub dolegliwość. Ich szanse na podjęcie pracy zmniejszają ponadto bariery w zatrudnieniu, takie jak niski poziom wykształcenia oraz ograniczone doświadczenie zawodowe. W 2021 roku 26% osób pobierających świadczenia z tytułu niepełnosprawności posiadało wykształcenie gimnazjalne lub niższe, w porównaniu do 6% ogółu populacji. Około 29% osób z tej grupy pobierających świadczenia z tytułu niepełnosprawności nie miało żadnego doświadczenia zawodowego.
  - **Grupa docelowa II: Osoby bierne zawodowo pobierające emeryturę i świadczenia przedemerytalne.** W 2022 roku w Polsce było ponad 310 tys. biernych zawodowo osób w wieku produkcyjnym, nieotrzymujących świadczeń z tytułu niepełnosprawności. Wysoki poziom bierności zawodowej występuje również wśród osób powyżej ustawowego wieku emerytalnego. W 2022 roku wskaźnik aktywności zawodowej dla mężczyzn w wieku do pięciu lat powyżej ustawowego wieku emerytalnego to zaledwie 18%, co jest wynikiem znacznie niższym od średniej OECD wynoszącej 36%. W przypadku kobiet wskaźnik ten wynosił 24%, podczas gdy średnia OECD kształtowała się na poziomie 47%. W Małopolsce i na Śląsku, gdzie wcześniejsze przechodzenie na emeryturę jest częste wśród osób zatrudnionych w górnictwie, odsetek osób biernych zawodowo w populacji osób w wieku produkcyjnym pobierających emeryturę i świadczenia przedemerytalne był najwyższy i wyniósł 4% w 2021 roku, w porównaniu do zaledwie 1% w pozostałych makroregionach.
  - **Grupa docelowa III: Kobiety niemające obowiązków opiekuńczych wobec dzieci poniżej szóstego roku życia.** W 2022 r. w Polsce było około 1 miliona biernych zawodowo kobiet w wieku 16-59 lat, które nie sprawowały opieki nad dziećmi poniżej szóstego roku życia i nie pobierały świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury i świadczeń przedemerytalnych. W 2023 r., wskaźnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 15-64 lat w Polsce wynosił około 69% i był niższy niż w 28 krajach OECD oraz poniżej średniej dla UE-27 wynoszącej 70%. W 2021 r. średnio 16% kobiet w wieku 16-59 lat bez obowiązków opiekuńczych wobec dzieci poniżej szóstego roku życia było gotowych do podjęcia pracy. Zarówno gotowość do pracy, jak i potencjał dochodowy są znacznie niższe wśród 87% osób nieposiadających wyższego wykształcenia. W 2022 r. 58% kobiet w wieku 16-59 lat bez dzieci w wieku poniżej 6 lat, które nie posiadały wykształcenia wyższego i nie miały wcześniejszego doświadczenia zawodowego, mieszkało na obszarach wiejskich, co dodatkowo ograniczało ich możliwości zatrudnienia.

- **Wywiady w grupach fokusowych (*Focus Group Interview,* FGI) pokazują, że we wszystkich grupach istnieje duża gotowość do podjęcia pracy, jeżeli zostaną stworzone odpowiednie warunki.** Bierni zawodowo uczestnicy wywiadów w grupach fokusowych to w większości osoby pozostają bez zatrudnienia wbrew swojej woli, z wyjątkiem osób wskazujących na problemy zdrowotne lub bezpieczeństwo finansowe po przejściu na emeryturę. Wiele osób deklaruje gotowość do podjęcia pracy w mniej korzystnych warunkach lub do podnoszenia kwalifikacji, jednak twierdzą one, że publiczne służby zatrudnienia oferują niewystarczające wsparcie. Według uczestników FGI, bierność zawodowa często wynika z kombinacji czynników, jakimi są poczucie bycia dyskryminowanym, ograniczenia zdrowotne, obowiązki opiekuńcze oraz brak ofert pracy na lokalnym rynku. Obawy finansowe skłaniają wiele osób do poszukiwania zatrudnienia, szczególnie emerytów i osoby z niepełnosprawnościami.
- **Obecny brak elastycznych form zatrudnienia prawdopodobnie przyczynia się do bierności zawodowej we wszystkich grupach docelowych.** W 2023 roku w niepełnym wymiarze czasu pracowało w Polsce jedynie 5% ogółu zatrudnionych, podczas gdy średnia dla OECD wynosiła 15%. Podobnie, tylko 5% pracowników w wieku produkcyjnym pracuje zdalnie przez co najmniej połowę ich dni pracy, co jest wynikiem znacznie poniżej średniej dla UE-27 wynoszącej 9%.

Wstęp

Podwyższenie wskaźnika aktywności zawodowej stało się priorytetem w krajach OECD ze względów społecznych, demograficznych, ekonomicznych i fiskalnych. Przy historycznie niskich stopach bezrobocia w wielu gospodarkach pula dostępnych poszukujących pracy zmniejszyła się, co powoduje, że pracodawcom coraz trudniej pozyskać odpowiednich pracowników. Jednocześnie starzenie się społeczeństw zmniejsza liczbę osób w wieku produkcyjnym, co dodatkowo potęguje wyzwanie. W perspektywie średnio- i długoterminowej pogłębiające się braki na rynku pracy mogą ograniczać wzrost gospodarczy. Zmniejszanie bierności zawodowej może częściowo przeciwdziałać temu zjawisku, ponieważ osoby bierne zawodowo stanowią niewykorzystany potencjał rynku pracy. Uwolnienie tego potencjału nie tylko pomaga złagodzić niedobory siły roboczej, ale także zmniejsza presję fiskalną, gdyż niski wskaźnik aktywności zawodowej zwiększa zależność od świadczeń publicznych. Wiele osób biernych zawodowo, w tym osoby z niepełnosprawnościami czy pełniące funkcje opiekuńcze w domu, należy ponadto do grup zagrożonych wykluczeniem, napotykających systemowe bariery w zatrudnieniu. Aktywizowanie tych grup może więc przyczynić się do zmniejszania nierówności oraz wspierać szersze cele społeczne.

W Polsce dynamiczny wzrost gospodarczy oraz rosnące wynagrodzenia przyczyniły się w ostatniej dekadzie do zmniejszenia poziomu bierności zawodowej. W latach 2013–2023 PKB per capita w Polsce wzrastał w średnim rocznym tempie 3,7% w ujęciu realnym, w porównaniu do 1,5% dla OECD jako całości.[1] Wzrost poziomu produktywności per capita był częściowo wynikiem wzrostu samego wskaźnika aktywności zawodowej. Jednak możliwość osiągania wyższych dochodów również stanowiła zachętę do podejmowania zatrudnienia (OECD, 2021[1]). W efekcie bierność zawodowa osób w wieku produkcyjnym w Polsce wyraźnie się zmniejszyła – z 35% w 2013 r. do 25% w 2023 r. – podczas gdy w krajach OECD w tym samym okresie spadek był znacznie mniejszy – średnio z 29% do 26%.

Jednak niektóre grupy ludności nadal napotykają trudności z wchodzeniem na rynek pracy, a różnice geograficzne w dostępie do możliwości zatrudnienia wciąż się utrzymują. Przykładowo, w 2022 r. aż 66% osób w wieku produkcyjnym z niepełnosprawnościami w Polsce pozostawało biernych zawodowo, co jest wynikiem znacząco wyższym od średniej dla Unii Europejskiej (UE-27), wynoszącej 45%. Podobnie, 33% kobiet w wieku produkcyjnym w Polsce było biernych zawodowo, podczas gdy średnia dla kobiet w krajach OECD wynosiła 31%. Wskaźniki bierności zawodowej w Polsce nadal istotnie się różnią, przy czym regiony wschodnie zmagają się z największymi trudnościami z uwagi na historyczne uzależnienie od kurczącego się sektora rolnego oraz brak dostępu do rynków państw sąsiadujących w ramach UE (OECD, 2021[1]). Przykładowo, w 2023 r. wskaźnik bierności zawodowej w województwie podkarpackim wyniósł 31%, podczas gdy w Warszawie zaledwie 18%.

W krajach OECD publiczne służby zatrudnienia (PSZ) tradycyjnie koncentrowały się na osobach zarejestrowanych jako bezrobotne, jednak niektóre kraje rozszerzają swoje działania, obejmując nimi również osoby bierne zawodowo. Do 2023 r. około połowa publicznych służb zatrudnienia w Europie zgłaszała prowadzenie działań informacyjno-aktywizacyjnych wobec osób biernych zawodowo, które nie były zarejestrowane w urzędach pracy (Jakubowska et al., 2024[2]). Działania te są głównie ukierunkowane na bierną zawodowo młodzież i obejmują współpracę z partnerami zewnętrznymi oraz promowanie usług doradczych i szkoleń. Mniejsza grupa PSZ, w tym we Francji i Irlandii, przyjmuje szersze podejście, a ich działania mają na celu wspieranie mieszkańców obszarów defaworyzowanych, osób długotrwale biernych zawodowo oraz korzystających z pomocy społecznej.

Niedawna znacząca reforma rynku pracy rozszerzyła zakres zadań publicznych służb zatrudnienia w Polsce, obejmując kontaktowanie się z osobami biernymi zawodowo, angażowanie ich oraz aktywizację. Osoby bierne zawodowo zostaną włączone do istniejącej bazy klientów PSZ, która obecnie obejmuje zarejestrowanych bezrobotnych oraz poszukujących pracy, zgodnie z zapisami zawartymi w znowelizowanej Ustawie z 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Kancelaria Prezesa

Rady Ministrów, 2024[3]). Zgodnie z nową ustawą o rynku pracy i służbach zatrudnienia, Wojewódzkim Urzędom Pracy oraz Powiatowym Urzędom Pracy powierzone zostanie zadanie wdrażania działań mających na celu identyfikację osób biernych zawodowo, docieranie do nich oraz ich aktywizację (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2024[4]). Wśród krajów OECD reforma w Polsce stanowi jedną z najważniejszych zmian w zakresie świadczenia aktywnych polityk rynku pracy w ostatnich latach (OECD, 2025[5]).

W odpowiedzi na tę zmianę legislacyjną, polskie publiczne służby zatrudnienia muszą wypracować zrozumienie barier w zatrudnieniu, na jakie napotykają różne grupy w obrębie populacji osób biernych zawodowo. Jako nowa grupa docelowa dla PSZ, osoby bierne zawodowo nie były dotychczas systematycznie analizowane pod kątem interwencji polityki rynku pracy. Bierność zawodowa może mieć charakter dobrowolny, na przykład w przypadku osób uczących się czy przechodzących na wcześniejszą emeryturę, albo przymusowy, wynikający z indywidualnych lub strukturalnych ograniczeń, takich jak niepełnosprawność czy obowiązki opiekuńcze. Bariery, na jakie napotykają osoby bierne zawodowo z konieczności są często związane z ich uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi oraz miejscem zamieszkania i są znacząco różne w różnych podgrupach. Identyfikacja segmentów ludności biernej zawodowo o podobnych cechach i barierach w dostępie do rynku pracy pomaga decydentom zapewnić, że nowe grupy klientów będą wystarczająco liczne, by interwencje polityki publicznej były efektywne. Definiowanie grup docelowych umożliwia również PSZ ustalanie priorytetów w działaniach promocyjno-informacyjnych oraz opracowywanie środków aktywizacyjnych dostosowanych do ich potrzeb, które odpowiadają na specyficzne wyzwania każdej grupy w populacji osób biernych zawodowo. Jasne określenie grup docelowych ułatwia również monitorowanie i ocenę działań publicznych, umożliwiając publicznym służbom zatrudnienia pilotażowe wprowadzanie różnych instrumentów, które następnie można klasyfikować pod względem skuteczności.

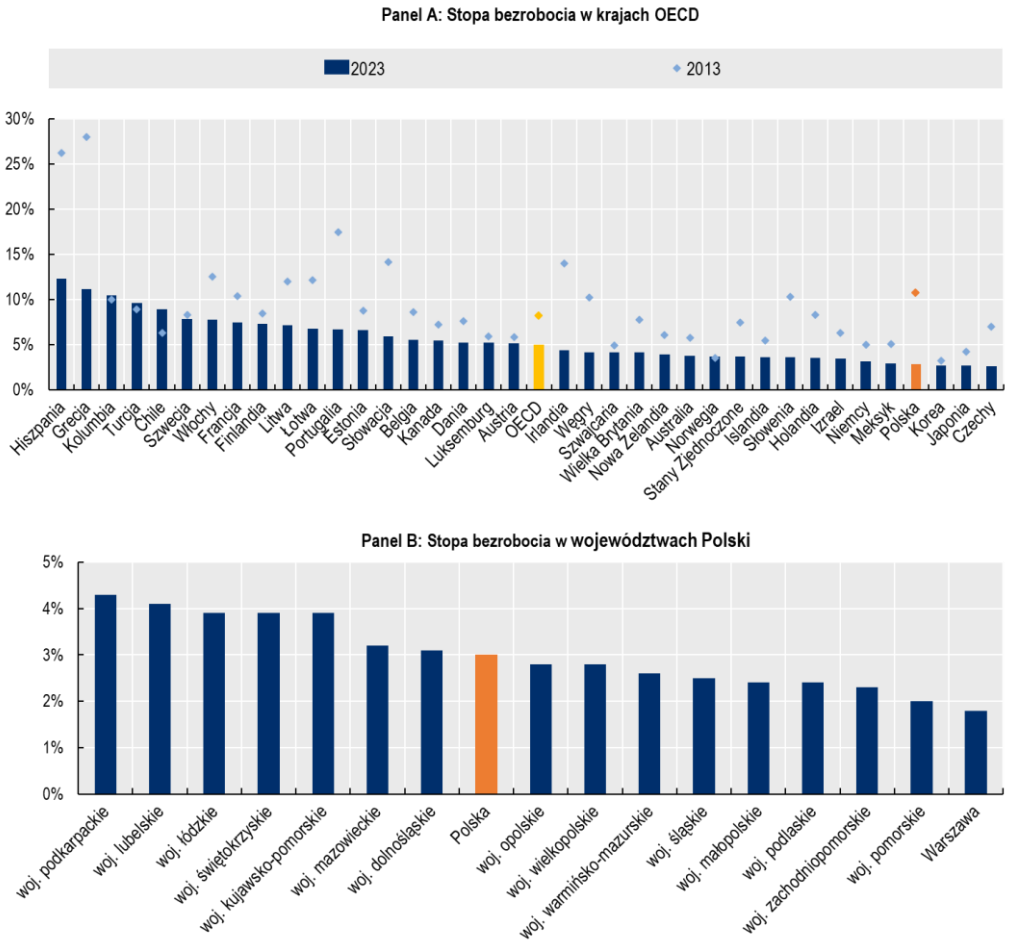
W niniejszym rozdziale nakreślono ogólny obraz polskiego rynku pracy, wprowadzono nową metodologię tworzenia kategorii osób biernych zawodowo i zastosowano ją w realiach polskich. W pierwszej kolejności opisano sytuację na rynku pracy w Polsce, podkreślając potrzebę podwyższenia wskaźnika aktywności zawodowej. Następnie omówiono szczegółowo podejście oparte na metodach mieszanych wykorzystane do zdefiniowania grup docelowych w populacji osób biernych zawodowo. W dalszej kolejności przeanalizowano poszczególne grupy docelowe wraz z ich charakterystyką, ze szczególnym uwzględnieniem gotowości do podjęcia pracy, ocenianej za pomocą różnych mierników. Na zakończenie przeanalizowano regionalne i lokalne różnice w występowaniu tych grup docelowych, podkreślając, że poszczególne powiaty będą musiały ustalić priorytety w odniesieniu do konkretnych grup w oparciu o cechy lokalnej populacji.

Uwarunkowania rynku pracy w różnych regionach Polski

Stopa bezrobocia w Polsce znacznie spadła w ciągu ostatniej dekady i obecnie jest we wszystkich regionach kraju niższa od średniej dla OECD. W latach 2013–2023 stopa bezrobocia w grupie wiekowej 15-64 lata spadła z 10,7% do 2,9%, co jest wynikiem znacznie poniżej średniej OECD, która w 2023 roku wynosiła 5% (rycina 2.1, panel A). Jest to jeden z największych spadków stopy bezrobocia wśród krajów OECD – równie duży lub większy spadek w tym okresie odnotowano jedynie w Grecji (-17 punktów procentowych), Hiszpanii (-14 p.p.), Portugalii (-11 p.p.), Irlandii (-10 p.p.) oraz na Słowacji (-8 p.p.). Różnice regionalne w stopie bezrobocia są niewielkie. W 2023 r. stopa bezrobocia wahała się od najniższego poziomu 1,8% w Warszawie do najwyższego 4,3% w województwie podkarpackim (rycina 2.1, panel B). W 2023 r. stopa bezrobocia we wszystkich województwach Polski była niższa od średniej OECD.

Rycina 2.1. Stopa bezrobocia w Polsce znacząco spadła w ciągu ostatniej dekady i obecnie jest niska na terenie całego kraju

Stopa bezrobocia w krajach OECD w latach 2013 i 2023 (Panel A) oraz stopa bezrobocia w województwach Polski w 2023 roku (Panel B), procent ludności aktywnej zawodowo w wieku 15–64 lata

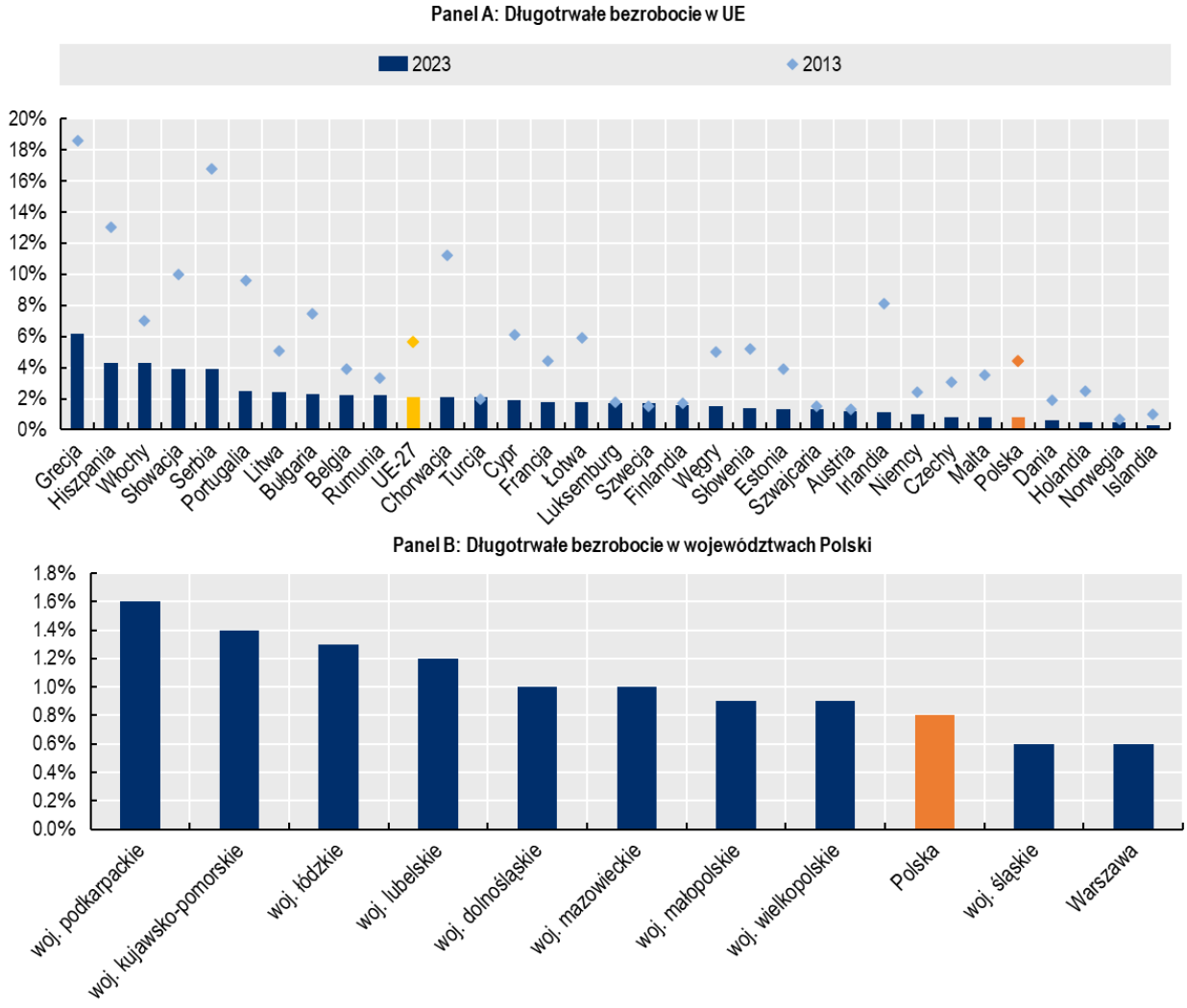


Uwaga: Dane dotyczą regionów poziomu TL2. Województwo lubuskie zostało pominięte z powodu braku dostępnych danych (Panel B).
Źródło: (Panel A) Dane statystyczne, Statystyki rynku pracy w ujęciu krótkookresowym, (Panel B) Regionalne dane statystyczne OECD, Statystyki rynku pracy – Regiony.

Długotrwałe bezrobocie w Polsce również spadło o ponad połowę w ciągu ostatniej dekady, wykazując obecnie niewielkie zróżnicowanie między województwami. W 2023 r. stopa długotrwałego bezrobocia w Polsce, definiowana jako odsetek osób aktywnie poszukujących pracy przez ponad 12 miesięcy wynosiła 0,8% ludności aktywnej zawodowo w wieku 15–64 lata, i była jedną z najniższych w UE-27, gdzie średnia wynosiła 5,6%. (rycina 2.2, panel A). Stopa długotrwałego bezrobocia spadła od 2013 r. o 3,6 punktu procentowego – z poziomu 4,8% – co odpowiada spadkowi o 3,6 punktu procentowego w UE-27 w tym samym okresie. Długotrwałe bezrobocie wykazuje niewielkie zróżnicowanie pomiędzy województwami – najwyższy wskaźnik odnotowano w województwie podkarpackim (1,6%), a najniższy w Warszawie (0,6%) (rycina 2.2, panel B).

Rycina 2.2. Długotrwałe bezrobocie w Polsce zmniejszyło się w ciągu ostatnich dziesięciu lat

Długotrwałe bezrobocie w UE-27 w latach 2013 i 2023 (panel A) oraz długotrwałe bezrobocie w województwach Polski, procent ludności aktywnej zawodowo w wieku 15–64 lata



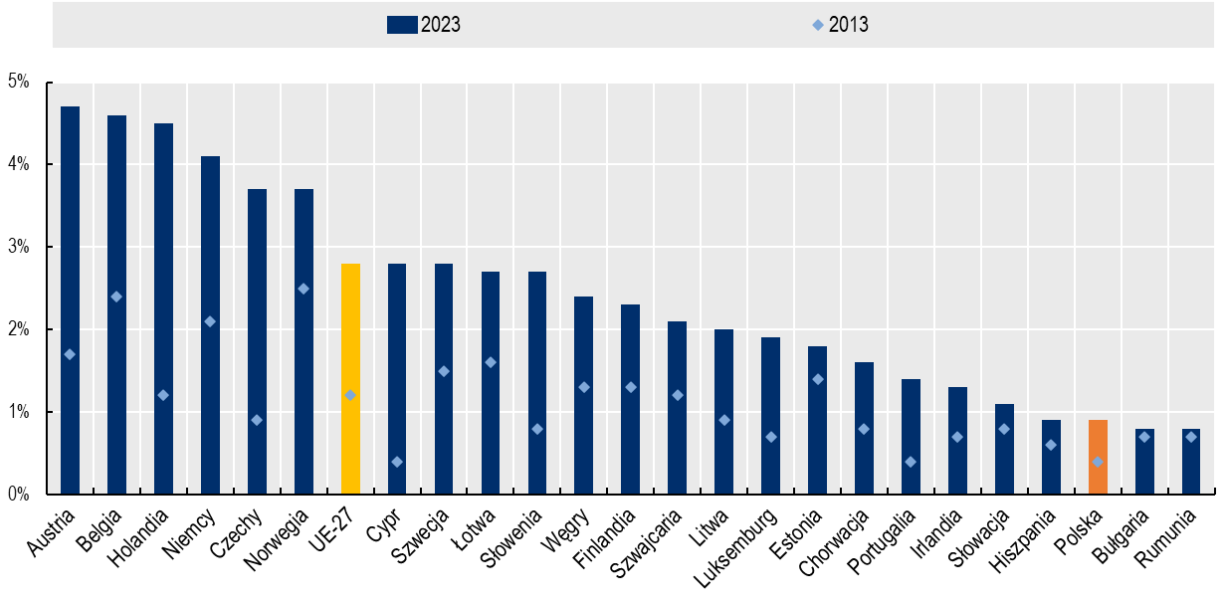
Uwaga: Dane w panelu B dotyczą regionów TL2. Brak danych o długotrwałym bezrobociu dla województw lubuskiego, opolskiego, podlaskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego oraz zachodniopomorskiego. Dane o długotrwałym bezrobociu dla województw małopolskiego, podkarpackiego i Warszawy dostępne są jedynie do 2022 roku. Długotrwałe bezrobocie definiuje się jako bezrobocie trwające 12 miesięcy i dłużej.
Źródło: opracowanie OECD na podstawie tabeli Eurostatu [lfst_r_lfu2ltu].

Niskie wskaźniki bezrobocia ogółem i długotrwałego bezrobocia w Polsce odzwierciedlają dodatkowe możliwości wynikające z szybko rosnącej gospodarki, jednak niedobór poszukujących pracy może w przyszłości ograniczać rozwój przedsiębiorstw. Niskie bezrobocie, w tym bezrobocie długotrwałe, oznacza, że mniej osób aktywnie poszukuje pracy. W szybko rosnącej gospodarce wskaźniki podaży pracy powinny być analizowane równocześnie z miarami popytu na pracę, takimi jak wskaźnik wakatów, definiowany jako stosunek liczby wolnych miejsc pracy do łącznej liczby miejsc obsadzonych i nieobsadzonych. Wskaźnik wakatów dostarcza informacji o tym, jak duże trudności mają pracodawcy z obsadzaniem stanowisk – niskie bezrobocie w połączeniu z rosnącym wskaźnikiem wolnych miejsc pracy sygnalizuje potencjalne niedobory siły roboczej.

Wskaźnik wolnych miejsc pracy w Polsce wzrósł w ciągu ostatniej dekady ponad dwukrotnie, przy czym występują pewne różnice między województwami i sektorami działalności gospodarczej. W roku 2023, wskaźnik wolnych miejsc pracy wynosił 0,9%, co stanowiło znaczny wzrost w stosunku do 0,4% w 2013 r. (rycina 2.3). Wskaźniki wakatów różniły się między województwami – najwyższy odnotowano w województwie zachodniopomorskim (1,2%), a najniższy w lubelskim (0,4%). Wśród sektorów gospodarki najwyższy wskaźnik wolnych miejsc pracy występował w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych (2,0%), następnie w budownictwie (1,6%), pozostałej działalności usługowej (1,3%) oraz w sektorze transportu i gospodarki magazynowej (1,3%). Najniższe wskaźniki odnotowano w edukacji (0,4%) oraz w działalności finansowej i ubezpieczeniowej (0,5%) (GUS, 2024[6]). Chociaż wskaźnik wolnych miejsc pracy w Polsce pozostaje znacznie poniżej średniej dla UE-27, wynoszącej 2,8% w 2023 r., rosnący odsetek nieobsadzonych stanowisk sugeruje, że pracodawcy mają coraz większe trudności ze znalezieniem odpowiednich pracowników. Przy ograniczonej liczbie osób poszukujących pracy popyt na pracę może nadal przewyższać podaż, co może hamować rozwój przedsiębiorstw, a w konsekwencji także wzrost gospodarczy.

Rycina 2.3. Wskaźnik wolnych miejsc pracy w Polsce wzrósł ponad dwukrotnie w latach 2013–2023, ale nadal pozostaje niski w porównaniu z średnią UE-27

Wskaźnik wolnych miejsc pracy w UE-27 w 2023 r. i 2013 r.



Uwaga: Wolne miejsca pracy oznaczają nowo utworzone, nieobsadzone lub wkrótce mające się zwolnić płatne stanowiska, a wskaźnik wolnych miejsc pracy definiuje się jako odsetek wolnych stanowisk w stosunku do łącznej liczby stanowisk obsadzonych i nieobsadzonych.
Źródło: Opracowanie OECD na podstawie tabeli Eurostatu [jvs_a_rate_r2].

Zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej może pomóc złagodzić narastające niedobory pracowników, a jednocześnie wspierać szersze cele fiskalne i społeczne. W warunkach niskiego bezrobocia, świadczącego o ograniczonej podaży pracy, oraz rosnącej liczby wolnych miejsc pracy stanowiącej odzwierciedlenie silnego popytu na pracę, zwiększenie zasobów siły roboczej może poprawić funkcjonowanie rynku pracy poprzez wykorzystanie potencjału osób biernych zawodowo. Odblokowanie tego potencjału nie tylko łagodzi niedobory pracowników, ale także zmniejsza presję fiskalną, ponieważ niski poziom aktywności zawodowej zwiększa zależność od świadczeń publicznych. Wiele osób biernych zawodowo wywodzi się z grup defaworyzowanych – są to m.in. osoby z niepełnosprawnościami oraz

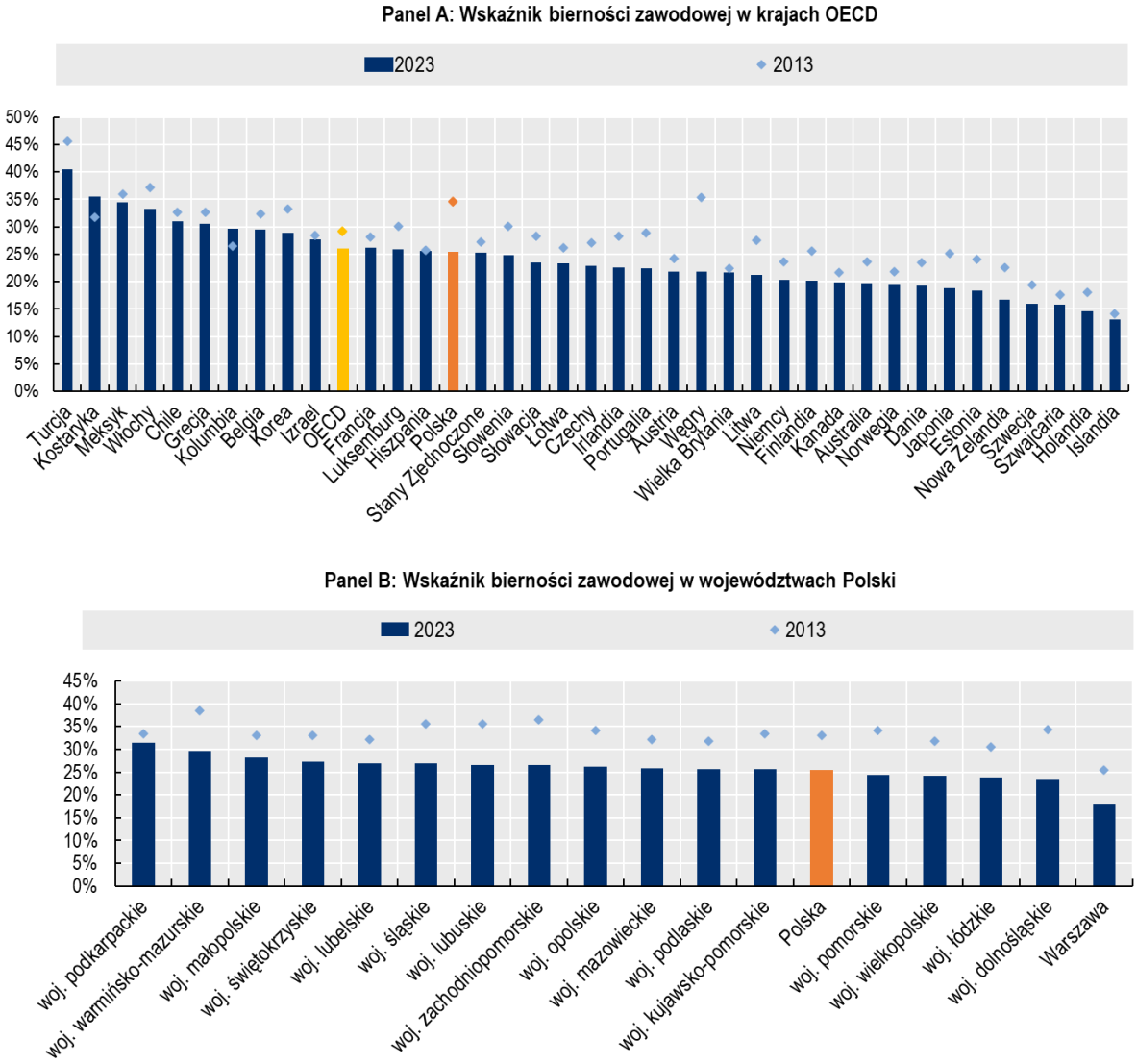
sprawujących obowiązki opiekuńcze – które często napotykają systemowe bariery w dostępie do zatrudnienia. Włączenie tych grup może zatem przyczynić się do zmniejszenia nierówności i realizacji szerszych celów społecznych. W dłuższej perspektywie integracja osób o słabej więzi z rynkiem pracy stanie się jeszcze ważniejsza w kontekście przeciwdziałania niedoborom siły roboczej oraz presji fiskalnej związanej ze starzeniem się ludności. Przykładowo, w Polsce prognozuje się, że kurcząca się populacja w wieku produkcyjnym doprowadzi do spadku liczby osób pracujących o ponad 12% do 2035 roku (Kukołowicz, Leszczyński and Lubasiński, 2024[7]).[2]

Wskaźnik bierności zawodowej w Polsce jest zbliżony do średniej OECD i UE-27. Wskaźnik ten mierzy odsetek osób w wieku produkcyjnym, które nie są ani zatrudnione, ani bezrobotne, co oznacza, że nie poszukują one aktywnie pracy. Bierność zawodowa może mieć charakter dobrowolny, jak w przypadku osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę lub uczących się, albo wynikać z ograniczeń indywidualnych i systemowych, takich jak niepełnosprawność czy obowiązki opiekuńcze. W 2023 roku wskaźnik bierności zawodowej w Polsce wyniósł 25% populacji w wieku produkcyjnym, co odpowiada średniej dla UE-27 (25%) i jest zbliżony do średniej OECD (26%) (rycina 2.4, panel A). Jest to istotna poprawa w porównaniu z sytuacją sprzed dekady, gdy wskaźnik bierności zawodowej w Polsce wynosił 35% i znacząco przewyższał średnią OECD na poziomie 29%. Mimo tego spadku znaczna część populacji w Polsce pozostaje bierna zawodowo, co wskazuje na niewykorzystany potencjał zasobów pracy.

Rozbieżności regionalne w zakresie bierności zawodowej w Polsce przewyższają te obserwowane w większości krajów OECD, co stanowi odzwierciedlenie historycznych i geograficznych uwarunkowań rynku pracy. W 2023 roku różnica między województwami Polski o najwyższym a najniższym wskaźniku bierności zawodowej wśród osób w wieku 15–64 lata wyniosła 14 punktów procentowych, co przekracza średnią OECD wynoszącą 10 punktów procentowych. Ta regionalna rozbieżność na poziomie TL2 była większa niż w 25 spośród 33 krajów OECD, w tym w krajach sąsiednich, takich jak Słowacja (9 p.p.), Węgry (6 p.p.) i Czechy (5 p.p.).[3] Najwyższy wskaźnik bierności zawodowej odnotowano na Podkarpaciu – 31%, podczas gdy w Warszawie był on znacznie niższy i wyniósł 18% (rycina 2.4, panel B). Regionalne różnice w zakresie bierności zawodowej w Polsce są ściśle powiązane z różnicami w regionalnym PKB, które wynikają m.in. ze spadku aktywności rolniczej oraz przestrzennych różnic w dostępie do rynków, wpływających na zdolność do przyciągania inwestycji zagranicznych. Wschodnie regiony Polski – w tym województwa podkarpackie, podlaskie, lubelskie i świętokrzyskie – charakteryzowały się historycznie wyższym udziałem sektora rolniczego, który w ostatnich dekadach gwałtownie się skurczył, przyczyniając się do wyższych wskaźników bierności zawodowej. Położenie geograficzne tych regionów dodatkowo utrudniało im przyciąganie kapitału zagranicznego. W rezultacie wzrost zasobów kapitału zagranicznego w tych województwach był wolniejszy niż w pozostałych częściach Polski, które korzystały z lepszego dostępu do rynku UE (OECD, 2021[1]).

Rycina 2.4. Wskaźnik bierności zawodowej w Polsce pozostaje na poziomie średniej OECD

Wskaźnik bierności zawodowej w OECD w latach 2013 i 2023 (panel A) oraz wskaźnik bierności zawodowej w regionach Polski w latach 2013 i 2023 (panel B), procent populacji w wieku produkcyjnym, 15–64 lata



Uwaga: Dane w panelu B odpowiadają regionom TL2.
Źródło: (panel A) Dane statystyczne OECD (panel B). Opracowanie OECD na podstawie tabeli Eurostatu [lfst_r_lfsd2pwn]

Wskaźnik bierności zawodowej w Polsce pozostaje na poziomie średniej UE-27, gdy wyłączy się osoby uczące się oraz uwzględni ustawowy wiek emerytalny obowiązujący w Polsce. Bierność zawodowa osób uczących się ma zazwyczaj charakter dobrowolny, ponieważ uczestniczą one w edukacji przygotowującej do wejścia na rynek pracy w późniejszym okresie życia. W 2022 roku odsetek uczących się młodych osób w wieku 15–24 lata w Polsce wyniósł 70%, co nieznacznie przewyższało średnią UE-27 na poziomie 66% (Eurostat, 2024[8]). Wyłączenie osób uczących się pozwala lepiej skoncentrować się na osobach biernych zawodowo, które mogą napotykać przymusowe bariery w dostępie do zatrudnienia. Podobnie, stosunkowo niski ustawowy wiek emerytalny kobiet w Polsce (59 lat) sprawia, że w międzynarodowych statystykach aktywności zawodowej obejmujących mężczyzn i kobiety w wieku 15–64 lat uwzględniane są także kobiety powyżej ustawowego wieku emerytalnego. W ramce 2.1 omówiono bardziej szczegółowo ustawowy wiek emerytalny w Polsce. Rycina 2.5 pokazuje, że po skorygowaniu

wskaźnika bierności zawodowej poprzez wyłączenie osób uczących się oraz ograniczenie wieku produkcyjnego do 16–59 lat dla kobiet i 16–64 lat dla mężczyzn, wskaźnik dla Polski wynosi 13% i jest znacząco niższy w porównaniu z konwencjonalnym wskaźnikiem bierności zawodowej przedstawionym w panelu A na rycinie 2.4. Jednak nawet po dokonaniu tych korekt statystycznych, wskaźnik bierności zawodowej w Polsce pozostaje na poziomie zbliżonym do średniej UE-27 (13%). W latach 2013–2023 Polska odnotowała drugi największy spadek skorygowanego wskaźnika bierności zawodowej wśród krajów UE-27 (- 4,1 punktu procentowego), równy Portugalii i ustępujący jedynie Węgrom (- a 6,7 p.p.), a jednocześnie znacznie przewyższający średni spadek dla UE-27 (- 2,2 p.p.).

Ramka 2.1. Ustawowy wiek emerytalny w Polsce

Ustawowy wiek emerytalny w Polsce wynosi 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet. Został on ustalony na początku lat 90. i pozostał niezmieniony aż do 2012 roku, kiedy to uchwalono ustawę przewidującą stopniowe podnoszenie i zrównanie wieku emerytalnego dla obu płci. Jednak decyzja ta została cofnięta w 2017 roku i przywrócono pierwotne limity wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) (OECD, 2021[1]). Tylko kilka innych krajów OECD – w tym Kolumbia, Kostaryka, Węgry, Izrael i Turcja – nadal utrzymuje zróżnicowany ustawowy wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn.

Ustawowy wiek emerytalny kobiet w Polsce jest niski zarówno na tle krajów OECD, jak i krajów regionu i nie ma obecnie żadnych planów jego podniesienia. Obowiązujący w Polsce wiek emerytalny dla kobiet – 60 lat – jest niższy od średniej OECD, która wynosi 63,6 roku. Obowiązujący w Polsce wiek emerytalny dla kobiet jest również niski w porównaniu z krajami Europy Środkowo-Wschodniej należącymi do OECD (zob. tabela 2.1). Patrząc w przyszłość, wiele krajów planuje podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego. Estonia zamierza podnieść go z 64,3 do 71 lat dla obu płci, a Republika Słowacka – z 62,8 do 69 lat. Polska nie ogłosiła natomiast żadnych planów w tym zakresie, co w przyszłości dodatkowo pogłębi różnicę względem innych krajów.

Dotychczasowe badania wskazują, że ustawowy wiek emerytalny jest jednym z kluczowych czynników wpływających na decyzje o przejściu na emeryturę w Polsce. Chociaż przepisy nie nakazują zakończenia pracy po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego, badania pokazują, że ma on istotny wpływ na podaż pracy wśród osób starszych (Ruzik-Sierdzińska, 2018[9]). Dodatkowo, większość osób przechodzi na emeryturę w ustawowym wieku emerytalnym lub w ciągu dwóch lat od jego osiągnięcia (Chłoń-Domińczak, 2019[10]). W istocie cofnięcie reformy wieku emerytalnego w Polsce w 2017 r. spowodowało natychmiastowe obniżenie wieku emerytalnego dla kobiet (OECD, 2021[1]).

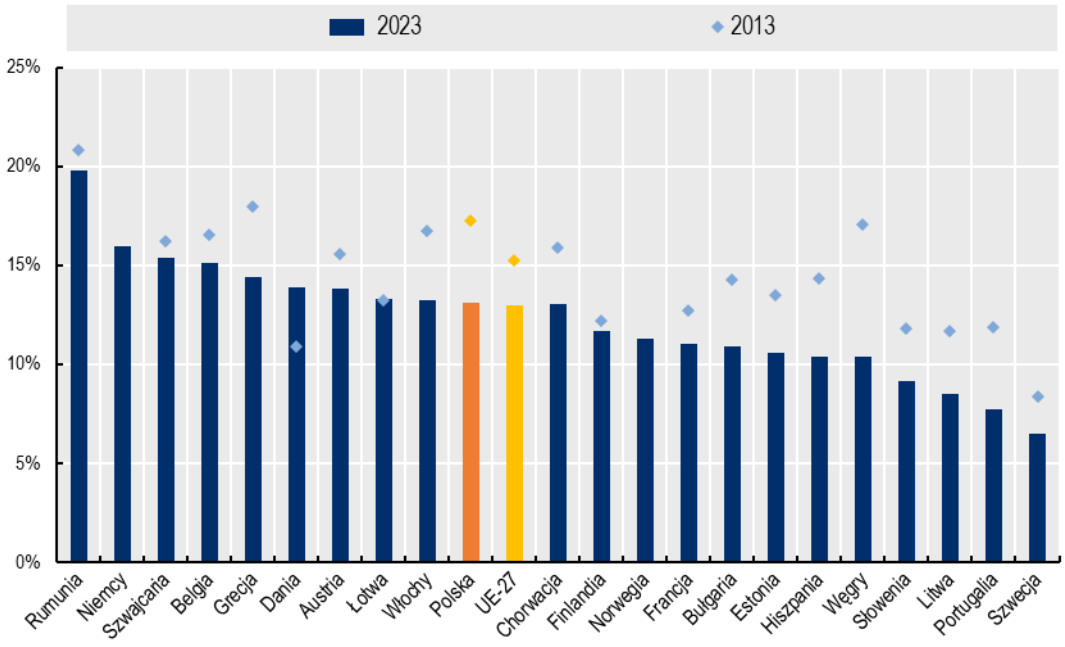
Tabela 2.1. Wiek emerytalny w krajach Europy Środkowo-Wschodniej należących do OECD

Kraj	Obecny ustawowy wiek emerytalny		Ustawowy wiek emerytalny w przyszłości	
	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni
Republika Czeska	63,8	63,8	65	65
Estonia	64,3	64,3	71	71
Węgry	62	65	62	65
Łotwa	64,3	64,3	65	65
Litwa	63,7	64,3	65	65
Polska	60	65	60	65
Republika Słowacka	62,8	62,8	69	69
Słowenia	62	62	62	62

Uwaga: Obecny ustawowy wiek emerytalny odnosi się do osoby z pełnym stażem pracy od 22. roku życia, która przeszła na emeryturę w 2022 roku. Przyszły ustawowy wiek emerytalny dotyczy osoby z pełnym stażem pracy od 22. roku życia, która weszła na rynek pracy w 2022 roku.
Źródło: OECD Statistics (2024[11]) Pensions at glance, OECD (2021[1]) Regional Economic Inactivity Trends in Poland, Chłoń-Domińczak, A (2019[10]) Impact of retirement age changes on the old-age pension take up in Poland after 1990, Ruzik-Sierdzińska, A (2018[9]) "An Attempt to Identify Factors Influencing Retirement Decisions in Poland."

Rycina 2.5. Wskaźnik bierności zawodowej w Polsce pozostaje na poziomie zbliżonym do średniej europejskiej, gdy uwzględni się wyłącznie osoby w wieku produkcyjnym w Polsce i wyłączy się osoby uczące się

Wskaźnik bierności zawodowej (z wyłączeniem osób uczących się) pośród kobiet w wieku 16–59 i mężczyzn w wieku 16–64, 2013 r. i 2023 r.

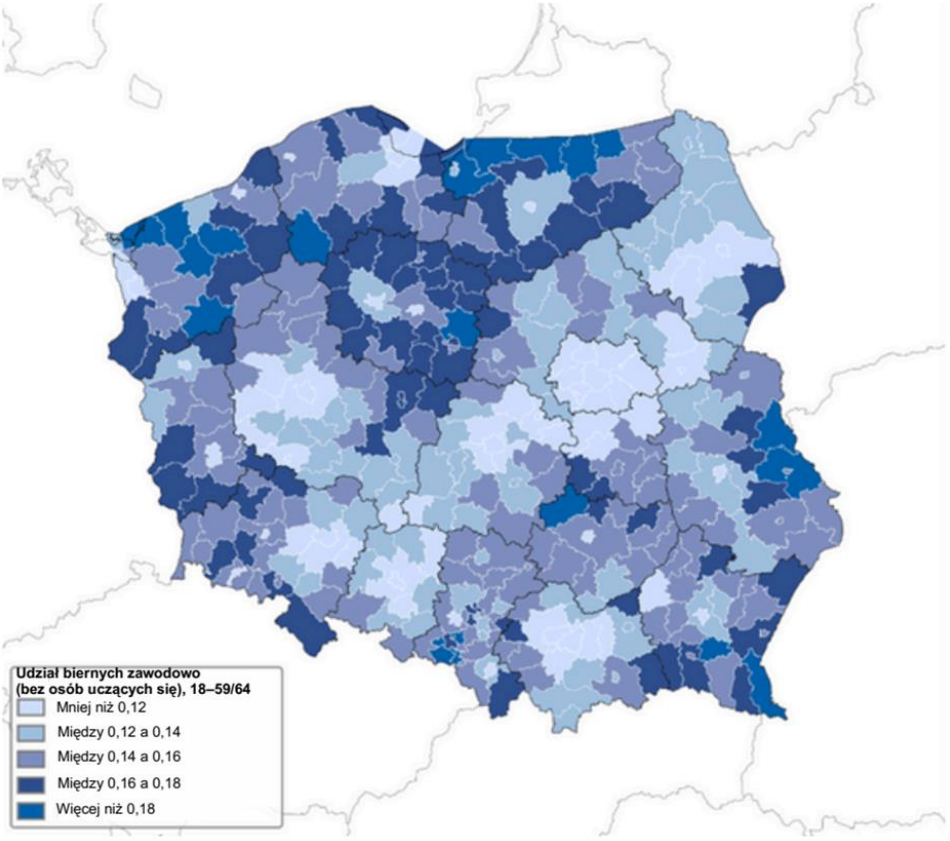


Uwaga: Kategorie wiekowe odzwierciedlają ustawowy wiek emerytalny w Polsce, gdzie kobiety przechodzą na emeryturę w wieku 60 lat, a mężczyźni w wieku 65 lat.
Źródło: Opracowanie OECD na podstawie danych z UE BAEL za 2013 r. i 2023 r. Brak danych dla Niemiec i Norwegii w 2013 r.

Wskaźniki bierności zawodowej są różne nie tylko w różnych województwach Polski, ale również powiatach w obrębie tych regionów. Najwyższe odsetki osób biernych zawodowo odnotowano w powiatach wiejskich położonych w północnych i południowo-wschodnich częściach kraju (rycina 2.6). Z wyłączeniem osób uczących się, w 2021 roku najniższe wskaźniki bierności zawodowej wśród ludności w wieku produkcyjnym odnotowano w dużych ośrodkach miejskich, takich jak Wrocław (7,5%), m. st. Warszawa (7,8%), Poznań (8,1%), Opole (8,2%) oraz Kraków (8,5%). Z kolei dziesięć powiatów o najwyższych wskaźnikach bierności zawodowej znajdowało się w województwach śląskim, zachodniopomorskim, lubelskim, kujawsko-pomorskim oraz warmińsko-mazurskim. Należą do nich m.in. powiat wodzisławski (20,7%), rybnicki (20,6%), świdwiński (20,2%), włodawski (20,1%), lipnowski (19,9%), bartoszycki (19,5%), kętrzyński (19.2%), miasto Jastrzębie-Zdrój (19,2%), powiat chełmski (18,9%) oraz powiat choszczeński (18,9%).

Rycina 2.6. Bierność zawodowa w Polsce charakteryzuje się wyraźnym podziałem na obszary miejskie i wiejskie

Wskaźnik bierności zawodowej w powiatach (z wyłączeniem osób uczących się), wśród osób w wieku 18–59/64 lata



Uwaga: Dane analizowane na poziomie powiatów. Granice przedstawiono na poziomie województw, z wyróżnieniem regionu Warszawskiego stołecznego.
Źródło: Wyliczenia OECD na podstawie danych z Narodowego Spisu Powszechnego, 2021 r.

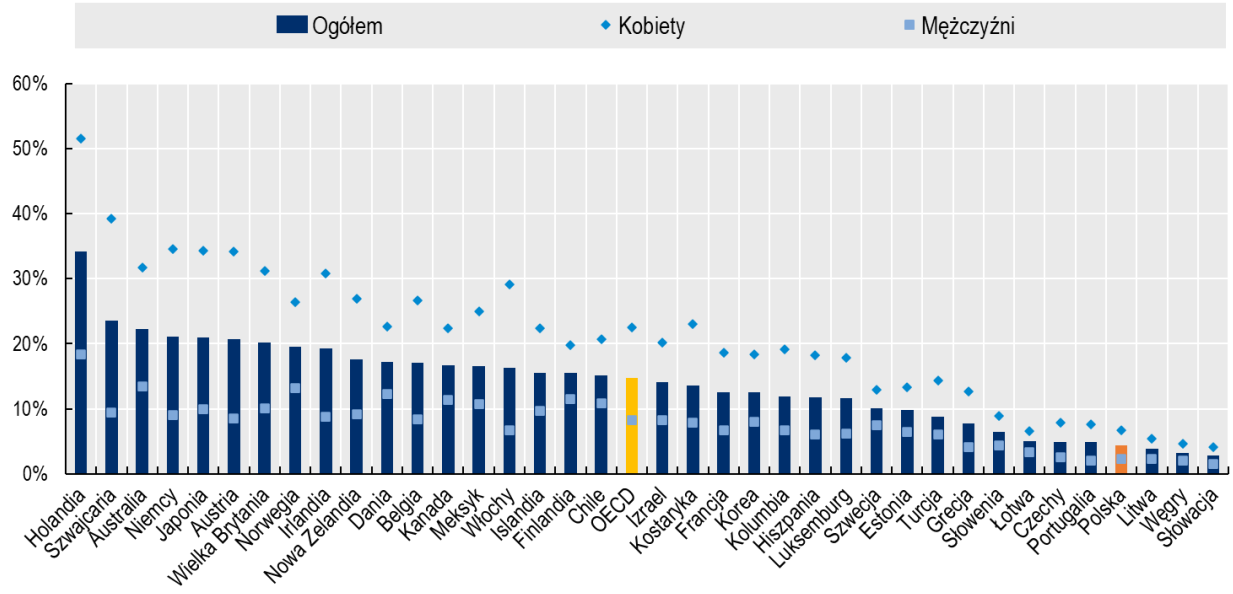
Jednym z możliwych powodów utrzymującej się bierności zawodowej wśród niektórych grup ludności w Polsce jest brak elastycznych form zatrudnienia. Elastyczne możliwości pracy – takie jak praca w niepełnym wymiarze, praca zdalna czy ruchome godziny pracy – umożliwiają udział w rynku pracy osobom, które nie mogłyby pracować na pełny etat. W Polsce tylko niewielki odsetek kobiet ma możliwość samodzielnego ustalania godzin rozpoczęcia i zakończenia dnia pracy, co mogłoby ułatwić im godzenie obowiązków zawodowych z opieką nad dziećmi (Magda, 2020[12]). Podobnie, badania wskazują, że elastyczne warunki pracy stanowią istotny czynnik motywujący dla starszych pracowników, którzy chcą pozostać aktywni zawodowo po osiągnięciu wieku emerytalnego (Sewdas et al., 2017[13]). Możliwość stopniowego ograniczania czasu pracy przed przejściem na pełną emeryturę oraz podejmowania zatrudnienia w niepełnym wymiarze może zachęcić do opóźnienia przejścia na pełną emeryturę osoby starsze, które wciąż chcą pracować, ale pragną spędzać więcej czasu z rodziną lub nie są w stanie podjąć pracy w pełnym wymiarze z powodów zdrowotnych.

W Polsce wskaźnik zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy jest niski, potencjalnie przyczyniając się do bierności zawodowej, szczególnie wśród kobiet. W 2023 roku zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy – definiowane jako praca krótsza niż 30 godzin tygodniowo na głównym stanowisku i mierzone jako odsetek całkowitego zatrudnienia w grupie wiekowej 15–64 lata – wyniosło zaledwie 4%, podczas gdy średnia dla krajów OECD wynosi 15% (rycina 2.7). Wskaźnik zatrudnienia w

niepełnym wymiarze czasu pracy w Polsce jest porównywalny do innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, takich jak Słowenia (6%), Łotwa (5%), Czechy (5%), Litwa (4%), Węgry (3%) i Republika Słowacka (3%) – regionu charakteryzującego się niższym poziomem pracy w niepełnym wymiarze niż w pozostałych krajach OECD. Natomiast Holandia wyróżnia się jako kraj, w którym ponad jedna trzecia osób (34%) pracuje w niepełnym wymiarze. Luka w zakresie pracy w niepełnym wymiarze w Polsce jest szczególnie widoczna wśród kobiet. W 2023 roku tylko 7% kobiet w wieku 15–64 lata pracowało w niepełnym wymiarze godzin (dla porównania: mężczyźni – 2%), podczas gdy średnia dla krajów OECD wyniosła 23% wśród kobiet i 8% wśród mężczyzn.

Rycina 2.7. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy w Polsce zmniejszyło się i pozostaje na niskim poziomie

Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy w krajach OECD jako odsetek całkowitego zatrudnienia osób w wieku 15–64 lata według płci, w 2023 roku



Uwaga: Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy definiuje się jako pracę krótszą niż 30 godzin tygodniowo na głównym stanowisku (zarówno w przypadku zatrudnienia na etacie, jak i samozatrudnienia).
Źródło: Dane statystyczne OECD, Zatrudnienie w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy

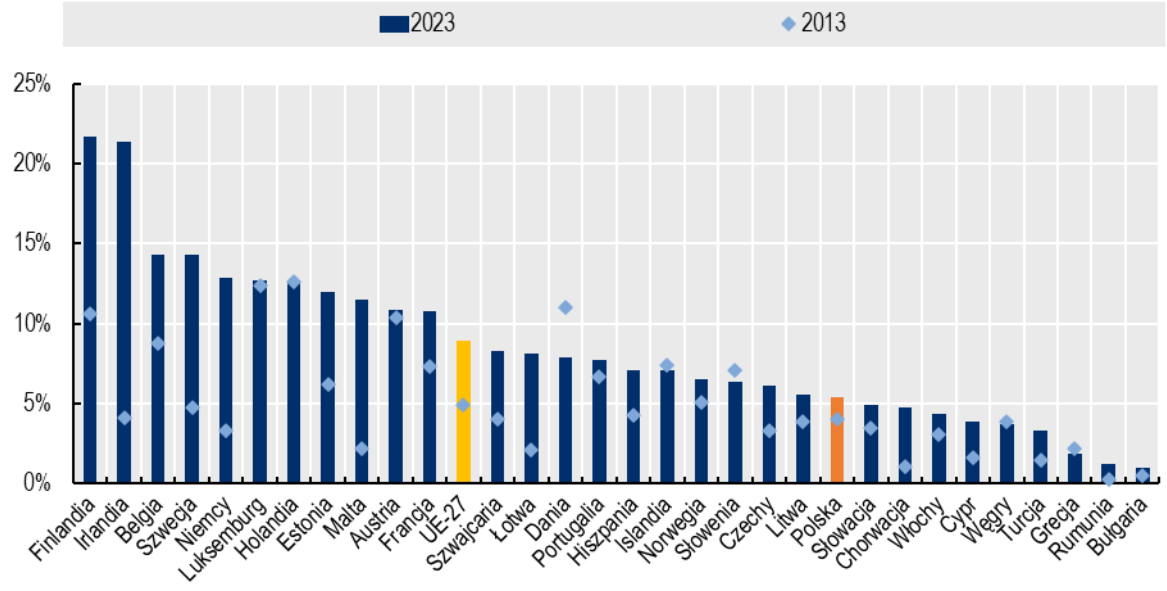
Możliwość pracy zdalnej może również odgrywać istotną rolę w ograniczaniu bierności zawodowej. Praca zdalna jest szczególnie korzystna dla osób mających ograniczenia w zakresie mobilności. Dotychczasowe badania wykazały, że praca zdalna zwiększa satysfakcję zawodową i zmniejsza absencję wśród osób z niepełnosprawnościami oraz pełniących funkcje opiekuńcze w całej Europie (Giovanis and Ozdamar, 2019[14]). Praca zdalna daje również osobom z niepełnosprawnościami większą kontrolę nad tym, kiedy i w jaki sposób pracują, co pomaga im lepiej zadbać o zdrowie (Taylor et al., 2022[15]). Pandemia COVID-19 zwiększyła akceptację takich form pracy przez pracodawców w niektórych krajach, takich jak Stany Zjednoczone. Niemniej jednak, potencjał pracy zdalnej pozostaje ograniczony pod względem struktury zawodowej (Ameri et al., 2022[16]). Starsze osoby pracujące w krajach OECD, w miarę zbliżania się do wieku emerytalnego, są także bardziej skłonne podejmować pracę zdalną, często poszukując bardziej elastycznych form zatrudnienia (Özgüzel, Luca and Wei, 2023[17]).

Odsetek pracowników w Polsce korzystających z możliwości pracy zdalnej jest niski w porównaniu ze średnią europejską. Praca zdalna, definiowana jako odsetek osób w wieku 15–64 lata pracujących

zdalnie co najmniej przez połowę przepracowanych dni, jest wciąż mniej powszechna w Polsce niż w wielu innych krajach europejskich. Tylko 5% pracujących osób w Polsce wykonuje pracę zdalną, co jest wynikiem znacznie poniżej średniej UE-27, wynoszącej 9% (rycina 2.8). Wskaźnik pracy zdalnej w Polsce jest porównywalny z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej, takimi jak Słowenia (6%), Czechy (6%), Litwa (6%), Słowacja (5%) i Węgry (4%), i znacząco niższy niż w Estonii, gdzie wynosi on 12%. Różnica między wskaźnikiem pracy zdalnej w Polsce a średnią UE-27 pogłębiła się w ostatniej dekadzie – z 1 punktu procentowego w 2013 roku do 4 pp. w 2023 roku. Mimo, że pandemia COVID-19 tymczasowo skłoniła wiele firm w Polsce do wdrożenia pracy zdalnej, wskaźnik pracy zdalnej w Polsce pozostaje niski (Radziukiewicz, 2021[18]). Chociaż różnice między poszczególnymi krajami w zakresie upowszechnienia pracy zdalnej można częściowo przypisać odmiennym strukturom sektorowym gospodarki oraz zróżnicowaniu obszarów wiejskich i miejskich (zob. Adams-Prassl et al. (2022[19]) i Özgüzel, Luca and Wei (2023[17])), to brak możliwości pracy zdalnej stanowi barierę w zatrudnieniu dla osób, które nie mogą pracować w tradycyjnych biurach, takich jak osoby z niepełnosprawnościami czy pełniące funkcje opiekuńcze.

Rycina 2.8 Odsetek pracowników wykonujących pracę zdalną w Polsce jest niski

Praca zdalna w krajach UE-27 w latach 2023 i 2013, odsetek całkowitego zatrudnienia wśród osób w wieku 15–64 lata



Uwaga: Praca zdalna definiowana jest jako wykonywanie pracy z domu przez co najmniej połowę przepracowanych dni w odniesieniu do okresu referencyjnego wynoszącego cztery tygodnie.
Źródło: Opracowanie OECD na podstawie tabeli Eurostatu [lfsa_ehomp]

Kategoryzacja i zrozumienie potrzeb osób biernych zawodowo na potrzeby kształtowania polityki

Definiowanie grup docelowych wśród osób biernych zawodowo na potrzeby mechanizmów interwencji w zakresie polityki publicznej wiąże się z koniecznością pogodzenia dwóch celów: indywidualnego dopasowania instrumentów polityki publicznej do indywidualnych potrzeb i efektywnego wykorzystania zasobów publicznych. W teorii publiczne służby zatrudnienia, które dążą do aktywizacji osób oddalonych od rynku pracy, napotykają często bardzo zróżnicowane sytuacje indywidualne – każda osoba może napotykać na właściwą dla niej samej kombinację barier w zatrudnieniu. Przy założeniu najbardziej spersonalizowanego podejścia, każda z tych sytuacji wymagałaby dedykowanego narzędzia polityki publicznej. Z drugiej strony, podejście efektywne pod względem kosztów mogłoby sprzyjać przyjmowaniu uniwersalnych rozwiązań. Osiągnięcie kompromisu wymaga wyodrębnienia szerokich kategorii osób biernych zawodowo, opartych na wspólnych cechach i barierach, co umożliwia projektowanie działań politycznych ukierunkowanych i jednocześnie efektywnych kosztowo.

Zastosowano podejście mieszane w celu kategoryzacji grup osób biernych zawodowo w Polsce oraz zrozumienia przyczyn ich bierności. W pierwszym etapie to podejście z wykorzystaniem metod mieszanych wykorzystuje nowatorską metodę uczenia maszynowego, aby podzielić populację osób biernych zawodowo w Polsce na grupy, które mogą obiektem działań polskich PSZ. Po zakończeniu analizy ilościowej przeprowadzono w Polsce wywiady w grupach fokusowych, aby pogłębić wiedzę na temat barier napotykanych przez różne grupy osób biernych zawodowo, ich motywacji do podjęcia pracy oraz instrumentów polityki publicznej, które osoby te uznają za szczególnie pomocne w przezwyciężaniu barier dla zatrudnienia.

W pierwszym etapie zastosowano metodę drzewa decyzyjnego w celu identyfikacji grup docelowych w populacji osób biernych zawodowo. Drzewo decyzyjne to prosta metoda uczenia maszynowego, która systematycznie dzieli populację osób biernych zawodowo na podgrupy w oparciu o wspólne cechy społeczno-ekonomiczne i bariery w zatrudnieniu, zapewniając jednocześnie, że wyróżnione kategorie są wyraźnie odrębne i użyteczne dla decydentów. Wykorzystując dane z EU-SILC dla Polski, algorytm identyfikuje najistotniejsze czynniki wpływające na bierność zawodową i porządkuje je w łatwe do interpretacji podgrupy. Proces ten łączy rzetelność statystyczną z praktycznym zastosowaniem w kategoriach politycznych poprzez ograniczenie liczby podgrup do dziesięciu. Zapewnia to użyteczność danych dla publicznych służb zatrudnienia przy jednoczesnym zachowaniu znaczących różnic między grupami. Ramka 2.2 zawiera intuicyjne objaśnienie metody drzewa decyzyjnego, natomiast aneks 2.A przedstawia techniczne objaśnienie zastosowanej technologii.

W porównaniu z prostymi tablicami krzyżowymi czy bardziej złożonymi technikami statystycznymi, podejście oparte na drzewie decyzyjnym oferuje efektywny i systematyczny sposób identyfikacji kluczowych podgrup wśród osób biernych zawodowo, który jednocześnie pozostaje łatwy do interpretacji. Zamiast ręcznego testowania różnych kombinacji cech społeczno-ekonomicznych i barier w podejmowaniu zatrudnienia, algorytm może równocześnie przetwarzać setki potencjalnych zmiennych – takich jak wiek, wykształcenie, status związany z pobieraniem świadczeń czy struktura gospodarstwa domowego – i automatycznie wybierać oraz porządkować te o największej wartości wyjaśniającej. Pozwala to na czytelny podział populacji na odrębne grupy, uporządkowane według oddziaływania czynników prognostycznych, a także na łatwą replikację wyników. Bardziej zaawansowane metody, takie jak analiza ukrytych klas, mogą wprawdzie prowadzić do statystycznie precyzyjniejszych podziałów na grupy, lecz często skutkują powstaniem klastrów trudnych do interpretacji i zastosowania w praktyce politycznej.

W drugim etapie uzyskano dodatkowe informacje oraz wyniki o większej szczegółowości geograficznej poprzez powiązanie zidentyfikowanych grup docelowych z innymi źródłami danych. Podczas gdy dane EU-SILC dostarczają szczegółowych informacji o dochodach, cechach społeczno-

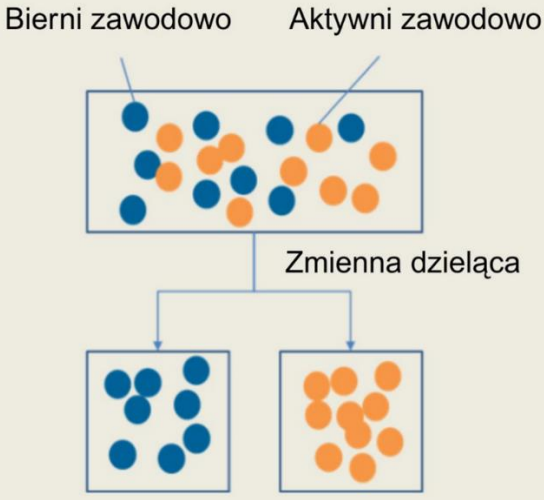
ekonomicznych i strukturze gospodarstw domowych, brakuje w nich niektórych zmiennych istotnych dla analizy, takich jak deklarowana gotowość do podjęcia pracy czy przyczyny bierności zawodowej. Zmienne te zostały pozyskane poprzez powiązanie zidentyfikowanych grup z danymi z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Podobnie, ponieważ dane EU-SILC są dostępne wyłącznie na poziomie NUTS-1, który odpowiada podziałowi na siedem makroregionów, dodatkowe informacje geograficzne na poziomie powiatów, istotne dla polityki rynku pracy realizowanej przez powiatowe urzędy pracy w Polsce, pochodzą z danych z Narodowego Spisu Powszechnego. Ze względu na różnice w dostępnych zmiennych między zbiorami danych, konieczne było zastosowanie pewnych przybliżeń. Na przykład jedna z ważnych grup zidentyfikowanych przy użyciu drzewa decyzyjnego na podstawie danych z EU-SILC obejmowała osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności. Ponieważ ani BAEL, ani spis ludności nie dostarczają bezpośrednich informacji o pobieraniu świadczeń, za przybliżenie tej grupy posłużyły osoby deklarujące bierność zawodową z powodu problemów zdrowotnych.

W trzecim etapie przeprowadzono wywiady w grupach fokusowych (FGI) z udziałem głównych zidentyfikowanych grup docelowych, w celu lepszego zrozumienia barier w podejmowaniu zatrudnienia, wzajemnego oddziaływania tych barier oraz określonych potrzeb wsparcia. W badaniu wzięły udział następujące grupy: osoby w wieku przedemerytalnym, osoby powyżej ustawowego wieku emerytalnego, osoby z niepełnosprawnościami i kobiety opiekujące się dziećmi w wieku powyżej lat sześciu. Uczestnicy reprezentowali zróżnicowane cechy społeczno-demograficzne, przy zachowaniu równowagi między mieszkańcami miast i obszarów wiejskich. Badania te stanowiły uzupełnienie analiz ilościowych, koncentrując się na przebiegu zatrudnienia uczestników, przyczynach ich bierności zawodowej, deklarowanej gotowości do podjęcia pracy i potrzebach w zakresie wsparcia umożliwiającego im powrót na rynek pracy. Szczególną uwagę poświęcono wzajemnemu oddziaływaniu różnych barier w zatrudnieniu oraz ich powiązaniom z sytuacją społeczno-ekonomiczną uczestników. Wszystkie badania FGI miały formułę nieformalnych rozmów, dostosowanych do specyfiki każdej z analizowanych grup. W ramce 2.3 podano więcej szczegółowych informacji na temat FGI. Aneks 2.B opisuje uczestników i zastosowaną metodologię.

Ramka 2.2. Podejście z wykorzystaniem drzewa decyzyjnego do segmentacji populacji osób biernych zawodowo w Polsce

Drzewa decyzyjne oferują oparte na danych podejście do definiowania grup docelowych wśród osób biernych zawodowo, które jest łatwe do interpretacji dla decydentów politycznych. Metoda ta polega na iteracyjnym dzieleniu zbioru danych na podstawie możliwych do obserwacji cech, przy czym na każdym etapie wybierana jest ta zmienna, która najlepiej rozróżnia osoby aktywne i bierne zawodowo. W kontekście kategoryzacji osób biernych zawodowo, zmienne te odzwierciedlają cechy społeczno-ekonomiczne lub zdefiniowane wcześniej bariery w zatrudnieniu. Proces podziału trwa do pełnego rozdzielenia danych lub do momentu zastosowania kryterium zatrzymania, mającego na celu zapobieżenie nadmiernemu dopasowaniu modelu (Myles et al., 2004[20]). W wyniku działania drzewa decyzyjnego powstają grupy maksymalnie zróżnicowane pod względem bierności zawodowej, co umożliwia decydentom identyfikację wspólnych cech i barier występujących w poszczególnych grupach docelowych. Na podstawie tych cech można następnie zdefiniować grupy w sposób intuicyjny. Co więcej, drzewa decyzyjne w sposób naturalny wyodrębniają największe podgrupy w populacji osób biernych zawodowo, co pozwala spełnić wymóg efektywności działań aktywizujących na rynku pracy. Procedura ta jest zilustrowana na rycinie 2.9.

Rycina 2.9. Ilustracja metodologii drzewa decyzyjnego w odniesieniu do kategoryzacji osób biernych zawodowo



Uwaga: Zmienne dzielące to albo cechy społeczno-ekonomiczne, albo z góry zdefiniowane bariery w podejmowaniu zatrudnienia. Ilustracja przedstawia przykład tzw. podziału „idealnego"; w zastosowaniach praktycznych wszystkie zmienne podziału prawdopodobnie prowadzą do powstania niejednorodnych podgrup, dlatego konieczne jest zastosowanie algorytmu, który dokona możliwie najbardziej jednorodnych podziałów.

Podstawowym zbiorem danych wykorzystanym w analizie jest Europejskie Badanie Dochodów i Warunków Życia EU-SILC dla Polski. Próba robocza obejmuje wszystkie osoby aktywne i bierne zawodowo w wieku produkcyjnym, tj. mężczyzn w wieku 16–64 lata oraz kobiety w wieku 16–59 lat, co odpowiada obowiązującemu w Polsce przedziałowi wieku produkcyjnego dla obu płci. W celu zapewnienia, że zbiór danych odzwierciedla wyłącznie populację aktywną zawodowo istotną z punktu widzenia PSZ, z analizy zostały wyłączone osoby uczące się, jako że ich zaangażowanie w edukację traktowane jest jako inwestycja zwiększająca szanse na zatrudnienie w przyszłości. Zmiennymi wejściowymi do drzewa decyzyjnego były wybrane cechy społeczno-ekonomiczne oraz zidentyfikowane bariery w zatrudnieniu. Zestaw tych zmiennych przedstawiono w tabeli 2.2 i opisano bardziej szczegółowo w aneksie 2.A.

Tabela 2.2. Zmiennie wejściowe zastosowane w drzewie decyzyjnym

Kategoria	Zmienne
Cechy indywidualne	Wiek, płeć – kobieta, pochodzenie migracyjne
Cechy gospodarstwa domowego	Skład gospodarstwa domowego, gospodarstwo jednoosobowe, położenie geograficzne gospodarstwa domowego, gospodarstwo bez osób pracujących
Bariery zdrowotne	Ograniczona aktywność z powodu stanu zdrowia, przewlekłej choroby
Bariery popytowe na rynku pracy	Najwyższy poziom wykształcenia (szczegółowy), najwyższy poziom wykształcenia (zagregowany), brak doświadczenia zawodowego
Bodźce motywujące do pracy	Dochód na osobę niepochodzący z pracy, wysoka bariera dochodowa
Bariery opiekuńcze	Liczba dzieci w gospodarstwie domowym w wieku poniżej 3 lat, poniżej 6 lat, poniżej 15 lat, w wieku 3–5 lat, w wieku 6–14 lat; wiek najmłodszego dziecka w gospodarstwie domowym; liczba własnych dzieci mieszkających w tym samym gospodarstwie domowym w wieku 1–25 lat; minimalna liczba godzin opieki otrzymywanych przez własne dzieci w wieku 1–25 lat; bariera opiekuńcza; członek gospodarstwa domowego z poważną niepełnosprawnością; członek gospodarstwa domowego w złym stanie zdrowia; starszy członek gospodarstwa domowego
Świadczenia	Świadczenia z tytułu niepełnosprawności, emerytura i świadczenia przedemerytalne, zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe, zasiłki na dzieci, dodatki mieszkaniowe, świadczenia społeczne

Źródło: Myles, Anthony J.; Feudale, Robert N.; Liu, Yang; Woody, Nathaniel A.; Brown, Steven (2004[20]). *An introduction to decision tree modeling*.

Ramka 2.3. Wywiady fokusowe z różnymi grupami osób biernych zawodowo

W celu uzupełnienia ilościowego podziału osób biernych zawodowo, przeprowadzono wywiady w grupach fokusowych (FGI) dla każdej z wyodrębnionych grup docelowych. W badaniu udział wzięło łącznie 35 osób biernych zawodowo. Grupy objęte wywiadami obejmowały:

- osoby zbliżające się do ustawowego wieku emerytalnego w Polsce, tj. kobiety w wieku 50–59 lat oraz mężczyźni w wieku 55–64 lat;
- osoby powyżej ustawowego wieku emerytalnego, tj. kobiety >59 lat i mężczyźni >64 lata;
- osoby z niepełnosprawnościami;
- kobiety w wieku produkcyjnym sprawujące opiekę nad dzieckiem w wieku powyżej sześciu lat.

Uczestnicy różnili się pod względem cech społeczno-demograficznych, takich jak płeć, poziom wykształcenia i doświadczenie zawodowe, a także miejscem zamieszkania – zachowano równowagę między uczestnikami z obszarów miejskich i wiejskich. Wywiady zostały przeprowadzone w czterech polskich miastach: Gdańsku, Krakowie, Olsztynie i Opolu. Rekrutacja uczestników odbywała się we współpracy między Wojewódzkimi Urzędami Pracy a lokalnymi podmiotami ekonomii społecznej. Udział w badaniu był dobrowolny, a wszyscy uczestnicy wzięli udział w pełnych sesjach, z których każda trwała około dwóch godzin. Wywiady były oparte na dedykowanych scenariuszach dopasowanych do specyfiki każdej z grup. Spotkania miały charakter nieformalny, co miało sprzyjać swobodnym rozmowom.

W ramach wywiadów w grupach fokusowych analizowano wcześniejsze doświadczenia uczestników związane z poszukiwaniem pracy, powody ich obecnej bierności zawodowej i gotowość podjęcia pracy w przyszłości. Dyskutowano również o potrzebach wsparcia ze strony pracodawców, publicznych służb zatrudnienia i innych instytucji, które mogłyby ułatwić ponowne wejście na rynek pracy.

Kategorie osób biernych zawodowo

Podejście oparte na drzewie decyzyjnym pozwoliło na wyodrębnienie dziesięciu grup docelowych osób biernych zawodowo, opartych na wspólnych cechach społeczno-ekonomicznych i barierach w zatrudnieniu:

1. osoby otrzymujące świadczenia z tytułu niepełnosprawności;
2. osoby otrzymujące emerytury i świadczenia przedemerytalne, które nie otrzymują świadczeń z tytułu niepełnosprawności;
3. kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, powyżej 26. roku życia, bez wykształcenia wyższego i bez doświadczenia zawodowego, które nie otrzymują świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury i świadczeń przedemerytalnych;
4. kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia, które nie korzystają z opieki nad dziećmi, bez wykształcenia wyższego, które nie otrzymują świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury i świadczeń przedemerytalnych;
5. kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia, które nie korzystają z opieki nad dziećmi, z wykształceniem wyższym, które nie otrzymują świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury i świadczeń przedemerytalnych;
6. kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, powyżej 26. roku życia, bez wykształcenia wyższego, z pewnym doświadczeniem zawodowym, które nie otrzymują świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury i świadczeń przedemerytalnych;

7. kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia, które korzystają z opieki nad dziećmi, które nie otrzymują świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury i świadczeń przedemerytalnych;
8. kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, z wykształceniem wyższym, które nie otrzymują świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury i świadczeń przedemerytalnych;
9. mężczyźni niezakwalifikowani do innych grup, którzy nie otrzymują świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury i świadczeń przedemerytalnych;
10. kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, które korzystają z opieki nad dziećmi, bez wykształcenia wyższego, w wieku 26 lat lub młodsze, które nie otrzymują świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury i świadczeń przedemerytalnych.

Charakterystyczną cechą podejścia opartego na drzewie decyzyjnym jest hierarchiczna struktura grup tworzona w oparciu o predykcyjną istotność zmiennych, dzięki czemu nazwy wszystkich grup odzwierciedlają główną przyczynę ich bierności zawodowej. Na przykład osoby otrzymujące świadczenia z tytułu niepełnosprawności (1) stanowią pierwszy podział w drzewie, ponieważ jest to najsilniejszy czynnik prognostyczny bierności zawodowej w Polsce. Grupa ta może – z założenia – obejmować osoby, które pasują także do innych kategorii, ale zostały przypisane tutaj, ponieważ główna przyczyna ich bierności została zidentyfikowana jako niepełnosprawność. Drugi podział dotyczy osób pobierających emeryturę i świadczenia przedemerytalne, przy czym są to osoby nieujęte w pierwszej grupie. Kolejne podziały, takie jak kobiety z dziećmi lub bez dzieci, są tworzone w dalszej kolejności i wyłącznie wśród osób, które nie zostały już zaklasyfikowane do wcześniejszych grup, czyli nie otrzymują świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury i świadczeń przedemerytalnych. Jakkolwiek w rzeczywistości cechy te mogą się nakładać, struktura hierarchiczna drzewa decyzyjnego zapewnia, że każda osoba zostaje przypisana do jednej grupy – tej, która według najsilniejszych statystycznych czynników prognostycznych najlepiej wyjaśnia jej bierność zawodową.

Po zidentyfikowaniu dziesięciu grup osób biernych zawodowo, dokonano ich zawężenia do trzech głównych kategorii docelowych: osoby z niepełnosprawnościami, osoby w wieku okołoemerytalnym oraz kobiety bez obowiązków opiekuńczych wobec małych dzieci. W celu przekształcenia tych grup w praktyczne i operacyjne kategorie interwencji, zastosowano podejście dwuetapowe**:**

- **Dobór na podstawie liczebności grupy**: Zidentyfikowano największe grupy osób biernych zawodowo. Proces ten doprowadził do wyodrębnienia trzech głównych kategorii, przy czym przedstawione liczby nie wykluczają się wzajemnie, co oznacza, że niektóre osoby mogą należeć do więcej niż jednej kategorii:[4]
  - **Osoby pobierające zasiłki z tytułu niepełnosprawności**. Grupa ta obejmuje około 770 tys. osób;
  - **Osoby otrzymujące emerytury i świadczenia przedemerytalne, które są w wieku produkcyjnym**. Grupa ta obejmuje około 310 tys. osób, które nie otrzymują świadczeń z tytułu niepełnosprawności.
  - **Kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia oraz bez dzieci w tym wieku.** Grupa ta obejmuje około 1 400 tys. osób, które nie otrzymują ani świadczeń z tytułu niepełnosprawności, ani emerytur i świadczeń przedemerytalnych.
- **Konsultacje z polskimi publicznymi służbami zatrudnienia (PSZ):** W efekcie zebrania informacji zwrotnych od czterech Wojewódzkich Urzędów Pracy – w Gdańsku, Krakowie, Olsztynie i Opolu wprowadzono dwie korekty:
  - **Druga grupa – osoby pobierające emeryturę i świadczenia przedemerytalne – została rozszerzona o osoby powyżej ustawowego wieku emerytalnego, które deklarują gotowość podjęcia pracy.** Zmiana ta została wprowadzona w odpowiedzi na niski wskaźnik aktywności zawodowej wśród osób tuż po osiągnięciu wieku emerytalnego (rycina 2.15) oraz

na podstawie dowodów skuteczności publicznych służb zatrudnienia w angażowaniu osób emerytowanych podczas targów pracy i innych wydarzeń rekrutacyjnych.

- **Trzecia grupa – kobiety – została doprecyzowana poprzez wyłączenie kobiet mających obowiązki opiekuńcze wobec dzieci poniżej 6. roku życia.** Decyzja ta odzwierciedla fakt, że dostępność opieki nad dziećmi oraz czynniki kulturowe są głównymi przyczynami bierności zawodowej wśród kobiet wychowujących małe dzieci. Wybór ten jest zgodny z wcześniejszymi badaniami OECD, które wskazują na ograniczoną dostępność usług opiekuńczych, szczególnie na obszarach wiejskich, jako jeden z kluczowych czynników wpływających na bierność zawodową kobiet (OECD, 2021[1]). W wyniku tej zmiany liczebność grupy docelowej została zmniejszona do około 1 mln kobiet.

Potencjał aktywizacyjny każdej z grup zależy od ich gotowości do podjęcia pracy. Jakkolwiek każda z tych grup docelowych stanowi potencjalne źródło siły roboczej, kluczowe znaczenie ma ocena ich rzeczywistego zainteresowania podjęciem zatrudnienia. Niektóre grupy mogą cechować się wysokim prawdopodobieństwem bierności zawodowej, ale jednocześnie niską gotowością do powrotu na rynek pracy. Zrozumienie poziomu gotowości do pracy w poszczególnych grupach umożliwia publicznym służbom zatrudnienia ustalanie realistycznych celów i punktów odniesienia, a także przeprowadzanie ocen własnych zasobów, takich jak zapotrzebowanie kadrowe czy zakres niezbędnych narzędzi aktywizacyjnych.

Gotowość do podjęcia pracy w każdej z grup docelowych została oceniona przy zastosowaniu trzech podejść: bodźce finansowe, odpowiedzi ankietowe, pogłębione rozmowy z uczestnikami grup fokusowych. Gotowość do podjęcia pracy w różnych grupach docelowych została oceniona na trzy różne sposoby:

- **Bodźce finansowe do podjęcia pracy:** Pierwsza ocena polega na oszacowaniu przeciętnego potencjalnego dochodu dla każdej grupy. Na podstawie danych z EU-SILC dla Polski szacuje się potencjalny dochód brutto dla osób biernych zawodowo, wykorzystując dane o osobach pracujących o podobnym poziomie wykształcenia i doświadczeniu zawodowym. Od oszacowanego dochodu odejmowane są świadczenia uzależnione od dochodu, a następnie dane na poziomie jednostki są uśredniane dla każdej grupy docelowej. W ramce 2.4 przedstawiono szczegółowe objaśnienie zastosowanej metodologii.
- **Odpowiedzi ankietowe:** Druga ocena opiera się na deklarowanej gotowości do podjęcia pracy, uzyskanej z danych z ankiet. W szczególności, dane z badania BAEL dla Polski zawierają zmienną binarną, która wskazuje, czy dana osoba deklaruje gotowość podjęcia pracy. Dane na poziomie jednostki są następnie uśredniane dla każdej grupy docelowej.
- **Rozmowy w grupach fokusowych:** Trzecia ocena opiera się na pogłębionych rozmowach w grupach fokusowych. To podejście jakościowe pozwala na bardziej szczegółowe zrozumienie potrzeb i motywacji poszczególnych grup docelowych, stanowiąc uzupełnienie danych z badań ankietowych.

Ramka 2.4. Bodźce finansowe do podjęcia pracy: szacowanie potencjalnego dochodu

W celu dokonania oceny bodźców finansowych do podjęcia pracy dla każdej grupy docelowej, w analizie posłużono się danymi EU-SILC dla Polski i zastosowano trójetapowe podejście, zapewniające, że szacunki potencjalnego dochodu są dostępne w odniesieniu do wszystkich osób w wieku 15–64 lata.

- W pierwszym kroku szacuje się potencjalny miesięczny dochód brutto osób biernych zawodowo na podstawie ich ostatnio wykonywanego zawodu, wcześniejszego sektora działalności gospodarczej, poziomu wykształcenia oraz stopnia urbanizacji obecnego miejsca zamieszkania. Analiza uwzględnia również interakcję między sektorem działalności a poziomem wykształcenia. Dochód brutto osób zatrudnionych służy jako zbiór danych odniesienia do imputacji, przy czym wykorzystywane są informacje o aktualnym zawodzie, sektorze, wykształceniu i stopniu urbanizacji. W celu zwiększenia dokładności zastosowano proces wielokrotnej imputacji przeprowadzony 50 razy, co pozwala wygenerować zakres wiarygodnych wartości brakujących danych dochodowych zamiast pojedynczego oszacowania. Każda iteracja wprowadza losowe zróżnicowanie, oparte na rozkładzie danych empirycznych, a imputacja opiera się na modelu regresji liniowej, który uwzględnia niepewność estymacji. Ostateczna wartość potencjalnego dochodu dla każdej osoby biernej zawodowo to mediana z 50 szacowanych wartości. Proces imputacji zapewnia realizm oszacowań poprzez ograniczenie wartości do przedziału od zera do najwyższego dochodu obserwowanego wśród osób zatrudnionych. W przypadku niewielkiej grupy osób biernych zawodowo bez doświadczenia zawodowego potencjalny dochód szacowany jest na podstawie średniego dochodu osób o tym samym poziomie wykształcenia i jednego roku stażu pracy.
- W drugim kroku od imputowanego dochodu brutto odejmowane są wszystkie świadczenia uzależnione od dochodu otrzymywane przez osoby bierne zawodowo, które zostałyby utracone w przypadku podjęcia pracy. Różnica między imputowanym dochodem brutto a utraconymi świadczeniami stanowi szacunkową miarę bodźca finansowego do podjęcia pracy.
- W trzecim kroku oszacowania na poziomie jednostkowym są uśredniane w obrębie dziesięciu zidentyfikowanych grup docelowych.

Jednym z ograniczeń opisanego podejścia jest nieuwzględnianie podatku dochodowego. Oszacowany bodziec finansowy do podjęcia pracy należy zatem traktować jako górną granicę, która przecenia różnicę między potencjalnym dochodem netto a świadczeniami uzależnionymi od dochodu dla większości osób. Niemniej jednak wyniki te umożliwiają porównanie bodźców finansowych do pracy między różnymi grupami osób biernych zawodowo.

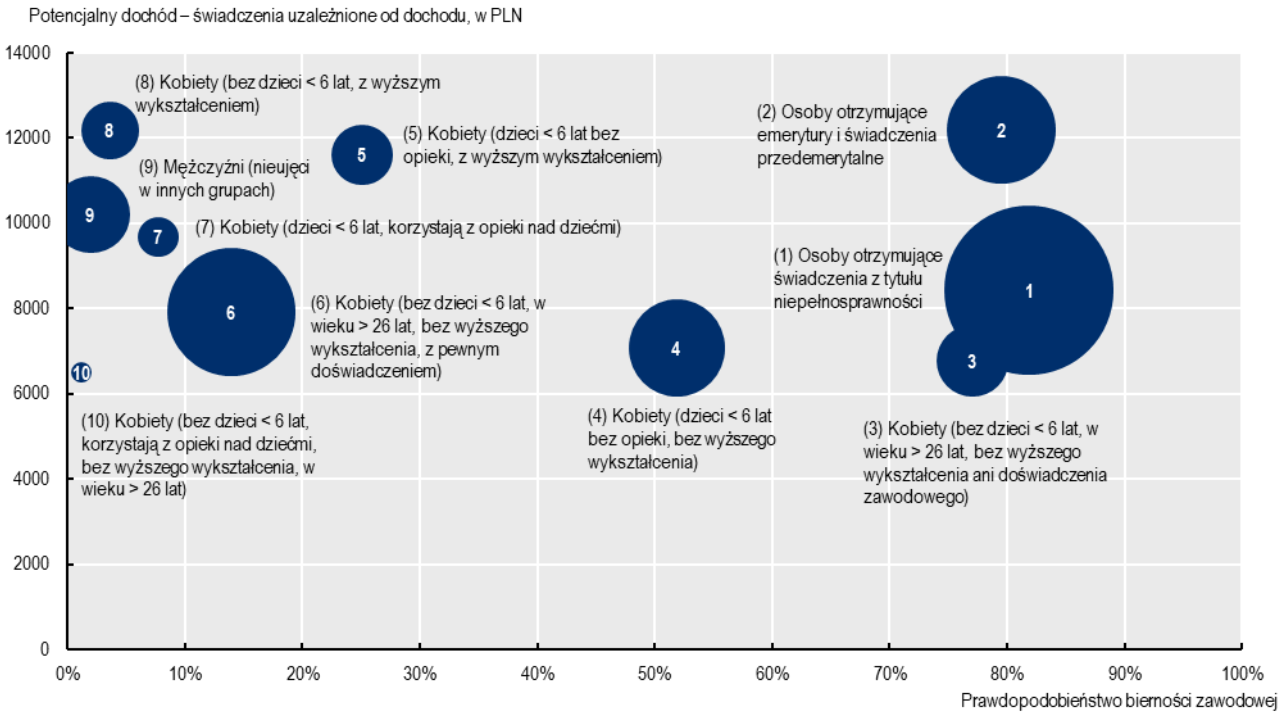
Analiza zależności między wskaźnikiem bierności zawodowej a potencjalnym miesięcznym dochodem brutto różnych grup osób biernych zawodowo wskazuje na istotne różnice w potencjale dochodowym, a tym samym w odniesieniu do bodźca finansowego do podjęcia pracy. Rycina 2.10 pokazuje, że najwyższy potencjał dochodowy występuje wśród osób otrzymujących świadczenia emerytalne (grupa 2; wskaźnik bierności zawodowej: 80%), kobiet bez dzieci poniżej 6. roku życia z wyższym wykształceniem (grupa 8; wskaźnik bierności: 4%), kobiet z dziećmi poniżej 6. roku życia, które nie korzystają z opieki nad dziećmi, z wyższym wykształceniem (grupa 5; bierność: 25%). Dla tych grup potencjalny miesięczny dochód brutto netto świadczeń uzależnionych od dochodu wynosi około 12 tys. PLN. Z kolei grupy charakteryzujące się ogólnie niższym poziomem wykształcenia wykazują najniższy potencjał dochodowy. Należą do nich osoby otrzymujące świadczenia z tytułu niepełnosprawności (grupa 1; bierność: 82%), kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, powyżej 26. roku życia, bez wykształcenia wyższego, ale z pewnym doświadczeniem zawodowym (grupa 7; bierność: 14%), kobiety z dziećmi poniżej

6. roku życia, które nie korzystają z opieki nad dziećmi, bez wykształcenia wyższego (grupa 4; bierność: 52%), kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, powyżej 26. roku życia, bez wykształcenia wyższego i bez doświadczenia zawodowego (grupa 3; bierność: 77%). W tych grupach potencjalny miesięczny dochód brutto pomniejszony o świadczenia uzależnione od dochodu waha się między 6,7 tys. PLN a 8 tys. PLN. Najniższy potencjał dochodowy, na poziomie około 6,5 tys. PLN, obserwuje się wśród kobiet bez dzieci poniżej 6. roku życia, które korzystają z opieki nad starszymi dziećmi, nieposiadających wyższego wykształcenia i w wieku 26 lat lub młodsze (grupa 10; bierność: 1%).

Nie występuje korelacja między potencjalnym dochodem brutto a wskaźnikiem bierności zawodowej w poszczególnych grupach. Intuicyjnie można byłoby oczekiwać ujemnej zależności między bodźcem finansowym do pracy a poziomem bierności zawodowej: im wyższy potencjalny dochód, tym bardziej atrakcyjna staje się praca, co powinno prowadzić do niższego wskaźnika bierności. Jednakże w praktyce taka zależność nie występuje – co sugeruje, że czynniki pozafinansowe, takie jak stan zdrowia, opieka nad dziećmi, normy kulturowe czy brak ofert pracy dostosowanych do potrzeb danej grupy, mają często większy wpływ na decyzje o pozostaniu poza rynkiem pracy niż sam potencjał dochodowy, rycina 2.10 nie wskazuje na taką zależność. Jednym z możliwych wyjaśnień jest to, że czynniki takie jak doświadczenie zawodowe, które silnie wpływają na oczekiwania płacowe, mogą jednocześnie utrudniać niektórym grupom znalezienie zatrudnienia. Na przykład wśród osób pobierających emerytury i świadczenia przedemerytalne, wysoki potencjał dochodowy może odzwierciedlać stosunkowo wysoką płacę progową. Wyższe oczekiwania płacowe mogą obniżać gotowość do przyjęcia dostępnych ofert pracy oraz zniechęcać pracodawców do zatrudniania starszych pracowników, co przyczynia się do utrzymującej się bierności zawodowej tej grupy. Drugie możliwe wyjaśnienie to fakt, że czynniki inne niż motywacja finansowa wpływają na gotowość do pracy w różny sposób w różnych grupach. Na przykład kobiety z wyższym wykształceniem wychowujące dzieci mogą napotykać trudności organizacyjne lub opiekuńcze, które ograniczają ich zdolność do podjęcia pracy – niezależnie od relatywnie wysokiego potencjalnego dochodu.

Rycina 2.10. Bodźce finansowe do podjęcia pracy są różne w różnych grupach osób biernych zawodowo

Potencjalny miesięczny dochód brutto pomniejszony o świadczenia uzależnione od dochodu (w PLN, oś y) oraz średni wskaźnik bierności zawodowej w każdej grupie (oś x)



Uwaga: Osoby bierne zawodowo zostały przypisane do grup na podstawie głównej przyczyny bierności zawodowej, określonej za pomocą drzewa decyzyjnego w następującej hierarchii „Osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności” → „osoby pobierające emerytury i świadczenia przedemerytalne” → „Mężczyźni/Kobiety”. W związku z tym, wszystkie grupy oznaczone numerami (2)-(10) nie obejmują osób pobierających świadczenia z tytułu niepełnosprawności, a wszystkie grupy oznaczone (3)-(10) dodatkowo nie obejmują osób pobierających emerytury i świadczenia przedemerytalne. Wielkość kół na wykresie bąbelkowym odzwierciedla liczbę osób biernych zawodowo w danej grupie – im większy okrąg, tym bardziej liczebna grupa. Grupy te są następujące: (1) Osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności, (2) osoby pobierające emerytury i świadczenia przedemerytalne, (3) Kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, powyżej 26 lat, bez wyższego wykształcenia i bez doświadczenia zawodowego, (4) Kobiety z dziećmi poniżej 6 lat, które nie korzystają z opieki nad dziećmi, bez wykształcenia wyższego, (5) Kobiety z dziećmi poniżej 6 lat, które nie korzystają z opieki nad dziećmi, z wykształceniem wyższym, (6) kobiety bez dzieci poniżej 6 lat, powyżej 26 lat, bez wykształcenia wyższego, z pewnym doświadczeniem zawodowym, (7) kobiety z dziećmi poniżej 6 lat, które korzystają z opieki nad dziećmi, (8) kobiety bez dzieci poniżej 6 lat, z wykształceniem wyższym, (9) mężczyźni nieujęci w pozostałych grupach, (10) kobiety bez dzieci poniżej 6 lat, które korzystają z opieki nad starszymi dziećmi, bez wykształcenia wyższego, w wieku 26 lat lub młodsze. Brak opieki nad dziećmi oznacza, że co najmniej jedno dziecko poniżej 13. roku życia otrzymuje mniej niż 30 godzin opieki ze strony osób innych niż rodzice tygodniowo.
Źródło: Wyliczenia OECD na podstawie danych z EU-SILC, 2022 r.

Wskaźniki deklarowanej przez respondentów gotowości do podjęcia pracy, oparte na badaniach ankietowych, pokazują istotne zróżnicowanie pomiędzy grupami osób biernych zawodowo. Odpowiedzi udzielone na pytania w badaniu BAEL stanowią bezpośrednią miarę gotowości do pracy wśród różnych grup osób biernych zawodowo. Wskaźnik ten opiera się na deklaracjach osób, że poszukują one pracy lub ogólnie wyrażają gotowość do podjęcia pracy. Ramka 2.5 pokazuje zgodność między grupami z danych z EU-SILC a danymi z BAEL, które stanowią podstawę dla ryciny 2.11. Rycina ta pokazuje, że deklarowana przez respondentów gotowość do pracy znacząco różni się pomiędzy grupami osób biernych zawodowo. Najwyższy poziom gotowości do podjęcia pracy obserwuje się wśród:

- mężczyzn, którzy nie pobierają świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytur i świadczeń przedemerytalnych (grupa I, 30% gotowości do podjęcia pracy);
- kobiet bez dzieci poniżej 6. roku życia, bez wyższego wykształcenia, w wieku 26 lat lub młodszych, które nie pobierają świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytur i świadczeń przedemerytalnych (grupa E, 28% deklarowanej gotowości do podjęcia pracy);
- kobiet bez dzieci poniżej 6. roku życia, z wyższym wykształceniem, które nie pobierają świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury i świadczeń przedemerytalnych (grupa F, 27% deklarowanej gotowości do podjęcia pracy), oraz
- kobiet bez dzieci poniżej 6. roku życia, w wieku 26 lat i więcej, bez wyższego wykształcenia, ale z pewnym doświadczeniem zawodowym, które nie pobierają świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytur i świadczeń przedemerytalnych (grupa D, 21% deklarowanej gotowości do podjęcia pracy).

Najniższy poziom gotowości do podjęcia pracy występuje wśród:

- osób w wieku produkcyjnym biernych zawodowo z powodu przejścia na emeryturę, z wyłączeniem osób biernych z powodu niepełnosprawności (grupa B, 3% deklarowanej gotowości do podjęcia pracy), oraz
- osób biernych zawodowo z powodu problemów zdrowotnych (grupa A, 10% deklarowanej gotowości do podjęcia pracy).

Pomimo niskiego poziomu gotowości do podjęcia pracy w niektórych grupach, ich duża liczebność bezwzględna sprawia, że mogą one być istotnymi grupami docelowymi. Przykładowo, osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności, które są gotowe do podjęcia pracy to grupa około 77 tys. osób.

Ramka 2.5. Identyfikacja tych samych grup osób biernych zawodowo według danych z EU-SILC i BAEL

Chociaż grupy zdefiniowane na podstawie danych z EU-SILC nie mogą zostać w pełni precyzyjnie odwzorowane na dane BAEL, to rozsądne przybliżenia umożliwiają identyfikację tych samych grup w według obu źródeł danych. Tabela 2.3 pokazuje tę zgodność.

Tabela 2.3. Grupy osób biernych zawodowo: Tabela zgodności danych z EU-SILC i BAEL

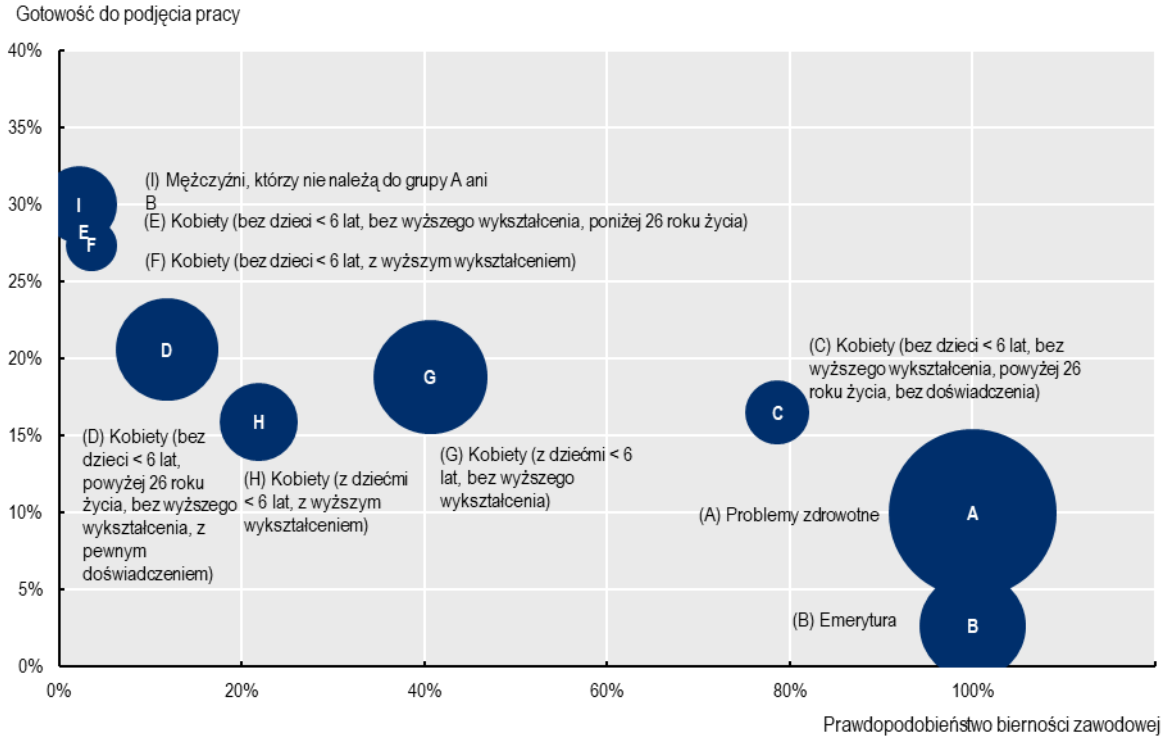
EU-SILC: symbol grupy	EU-SILC: Nazwa grupy	BAEL: Symbol grupy	BAEL: Nazwa grupy
1	Osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności	A	Osoby bierne zawodowo z powodu problemów zdrowotnych
2	Osoby pobierające emerytury i świadczenia przedemerytalne	B	Osoby bierne zawodowo z powodu przejścia na emeryturę
3	Kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, powyżej 26. roku życia, bez wykształcenia wyższego i bez doświadczenia zawodowego	C	Kobiety, bez dzieci poniżej 6. roku życia, bez wykształcenia wyższego, powyżej 26. roku życia, bez doświadczenia zawodowego
4	Kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia, które nie korzystają z opieki nad dzieckiem, bez wykształcenia wyższego	G	Kobiety z dzieckiem poniżej 6. roku życia, bez wykształcenia wyższego
5	Kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia, które nie korzystają z opieki nad dzieckiem, z wykształceniem wyższym	H	Kobiety z dzieckiem poniżej 6. roku życia, z wykształceniem wyższym
6	Kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, powyżej 26. roku życia, bez wykształcenia wyższego, z pewnym doświadczeniem zawodowym	D	Kobiety, bez dzieci poniżej 6. roku życia, powyżej 26. roku życia, bez wykształcenia wyższego, z pewnym doświadczeniem zawodowym
7	Kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia, które korzystają z opieki nad dzieckiem	Uwzględn. w G+H	*Uwaga: W danych BAEL brak informacji o korzystaniu z opieki nad dzieckiem, dlatego osoby te są zaliczane do grup G i H w zależności od poziomu wykształcenia*
8	Kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, z wykształceniem wyższym	F	Kobiety, bez dzieci poniżej 6. roku życia, z wykształceniem wyższym
9	Mężczyźni nieujęci w innych grupach	I	Mężczyźni, którzy nie należą do grupy A ani B
10	Kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, które korzystają z opieki nad dzieckiem, bez wykształcenia wyższego, w wieku 26 lat lub młodsze	E	Kobiety, bez dzieci poniżej 6. roku życia, bez wykształcenia wyższego, w wieku 26 lat lub młodsze

Źródło: Opracowanie OECD.

Głównym ograniczeniem powyższej tabeli zgodności jest dopasowanie między beneficjentami świadczeń z tytułu niepełnosprawności (EU-SILC) a osobami deklarującymi bierność zawodową z powodu problemów zdrowotnych (BAEL), a także między osobami pobierającymi emeryturę i świadczenia przedemerytalne (EU-SILC) a osobami deklarującymi bierność zawodową z powodu przejścia na emeryturę (BAEL). Ograniczenie to wynika z braku informacji o świadczeniach w danych BAEL. Mimo, że zachodzi znaczna zbieżność między tymi grupami, odsetki bierności zawodowej wyliczane na podstawie danych BAEL dla poszczególnych grup – jak pokazano np. na rycinie 2.11, wynoszą 100% z założenia i zostały uwzględnione wyłącznie w celu dopełnienia obrazu całości.

Rycina 2.11. Gotowość do podjęcia pracy różni się znacząco w różnych grupach osób biernych zawodowo w Polsce

Udział każdej grupy deklarującej gotowość do podjęcia zatrudnienia (oś y) oraz średni wskaźnik bierności zawodowej w danej grupie (oś x)



Uwaga: Wielkość kół na wykresie bąbelkowym odzwierciedla liczebność osób biernych zawodowo w danej grupie. Grupy oznaczono następująco: (A) osoby bierne zawodowo z powodu problemów zdrowotnych,(B) osoby bierne zawodowo z powodu przejścia na emeryturę, (C) kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, bez wyższego wykształcenia, powyżej 26 lat, bez doświadczenia zawodowego, (D) kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, powyżej 26 lat, bez wyższego wykształcenia, z pewnym doświadczeniem zawodowym, (E) kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, bez wyższego wykształcenia, w wieku 26 lat lub młodsze, (F) kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, z wyższym wykształceniem, (G) kobiety z dzieckiem poniżej 6. roku życia, bez wyższego wykształcenia, (H) kobiety z dzieckiem poniżej 6. roku życia, z wyższym wykształceniem, (I) mężczyźni, którzy nie należą do grup A ani B.
Źródło: Opracowanie OECD na podstawie danych z EU-BAEL, 2021 r.

Miary oparte na badaniach ankietowych, które oceniają gotowość do podjęcia pracy na podstawie pytania binarnego, mogą pomijać bardzo istotne niuanse. Jedną z głównych wad stosowania pytania binarnego do oceny gotowości do podjęcia pracy jest to, że metoda ta nie oddaje tych niuansów. Respondenci mogą interpretować pytanie o gotowość do podjęcia posiadania pracy w kontekście swojej aktualnej sytuacji życiowej, a nie ogólnej gotowości do podjęcia zatrudnienia w przypadku usunięcia barier. To rozróżnienie jest szczególnie istotne w przypadku grup, które napotykają bariery od nich niezależne, takie jak obowiązki opiekuńcze przy braku dostępnych placówek opieki nad dziećmi lub osobami starszymi, dyskryminacja w procesie rekrutacyjnym czy brak odpowiednich ofert pracy na lokalnym rynku lub postrzeganie rynku jako nieoferującego takich możliwości. Wywiady fokusowe pozwalają lepiej zrozumieć gotowość do podjęcia pracy, pomagają zidentyfikować bariery dla zatrudnienia oraz umożliwiają dyskusję nad scenariuszami typu „co by było, gdyby". Ramka 2.3 opisuje FGI przeprowadzone w celu bardziej szczegółowego zbadania tych kwestii.

Bierni zawodowo uczestnicy FGI faktycznie deklarowali, że w większości przypadków są bez pracy wbrew swojej woli i intencjom. Wśród uczestników FGI bierność zawodowa była postrzegana jako dobrowolny wybór jedynie w przypadku osób powołujących się na przyczyny zdrowotne oraz osób powyżej ustawowego wieku emerytalnego, które nie miały potrzeby finansowej, by pracować. Wiele osób wyrażało gotowość do zaakceptowania niekorzystnych warunków, takich jak krótkie umowy o pracę, krótszy czas pracy, a nawet praca bez formalnej umowy. Większość uczestników była również otwarta na podnoszenie kwalifikacji, jednak wskazywała na potrzebę większego wsparcia ze strony publicznych służb zatrudnienia, na przykład poprzez szkolenia dostosowane do aktualnych potrzeb rynku pracy.

Bierność zawodowa często wynika z kombinacji niekorzystnych czynników. Wśród uczestników FGI przyczyny bierności były ściśle powiązane z cechami demograficznymi, takimi jak wiek i płeć, które z kolei wiązały się z ich poczuciem bycia dyskryminowanymi na rynku pracy, ograniczeniami zdrowotnymi lub obowiązkami opiekuńczymi. Ponadto wielu uczestników wskazywało, że ich bierność zawodowa wynika z braku ofert na lokalnych rynkach pracy, niedopasowania między indywidualnymi kompetencjami zawodowymi a potrzebami pracodawców lub rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami płacowymi osób poszukujących pracy a możliwościami oferowanymi przez pracodawców. Wielu uczestników podkreślało, że czynniki te często występują jednocześnie, a w niektórych przypadkach wzmacniają się nawzajem.

Uczestnicy FGI wskazywali kwestie finansowe jako istotną motywację do poszukiwania pracy. Na przykład emeryci i osoby z niepełnosprawnościami często stwierdzali, że ich świadczenia społeczne są niewystarczające, by pokryć podstawowe koszty utrzymania. W efekcie ich gotowość do poszukiwania pracy wynika bardziej z konieczności niż z gotowości do rozwoju zawodowego czy samorealizacji. Ponadto wiele osób biernych zawodowo pozostaje również finansowo zależnych od partnerów czy rodziców. Przykładowo, wiele kobiet w badanej grupie wyrażało gotowość do podjęcia pracy zarówno z powodów finansowych, jak i dla własnego rozwoju. Główną barierą w zatrudnieniu dla tych kobiet jest nierówny podział obowiązków domowych, które często obciążają je w sposób nieproporcjonalny.

Długotrwałe negatywne doświadczenia na rynku pracy oraz wykluczenie społeczne istotnie wpływają na dobrostan psychiczny uczestników FGI, często zniechęcając ich do kontynuowania poszukiwań zatrudnienia. Wiele osób biernych zawodowo zgłaszało spadek pewności siebie wynikający z długotrwałego bezrobocia i powtarzających się, często bezowocnych prób znalezienia pracy. U niektórych prowadziło to do utraty wiary w możliwość uzyskania stabilnego, dobrej jakości zatrudnienia, co skutkowało ograniczeniem wysiłków w poszukiwaniu pracy. Dodatkowymi czynnikami osłabiającymi motywację były m.in. dyskryminacja ze względu na wiek oraz nieuczciwe traktowanie przez pracodawców. Wiele osób zwracało też uwagę na brak kontaktów społecznych wynikający z braku zatrudnienia, co negatywnie wpływało na ich samopoczucie psychiczne.

Grupa docelowa I: Osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności

Odbiorcy świadczeń z tytułu niepełnosprawności stanowią największą grupę osób biernych zawodowo w Polsce – to około 770 tys. osób, które nie pracują. Dane z EU-SILC wskazują, że niemal wszyscy przynależący do tej grupy cierpią na jakąś przewlekłą chorobę lub dolegliwość (94%), jednak tylko około połowa (45%) doświadcza poważnych trudności w codziennym funkcjonowaniu. Skupienie się zatem na beneficjentach świadczeń z tytułu niepełnosprawności, którzy są zdolni do pracy i wyrażają gotowość jej podjęcia, stwarza szansę na ograniczenie bierności zawodowej. Co więcej, aktywizacja tej grupy może przynieść istotne efekty uboczne o charakterze pozytywnym. Około 40% osób biernych zawodowo z problemami zdrowotnymi mieszka w gospodarstwach domowych, w których nikt nie pracuje, mimo że tylko 9% z nich mieszka samotnie – co sugeruje, że również ich opiekunowie są także zawodowo bierni.

W roku 2022, wskaźnik bierności zawodowej osób z niepełnosprawnościami w wieku 15–64 lata w Polsce był znacząco wyższy niż pośród ich odpowiedników na poziomie UE, co wskazuje na co wskazuje na potencjał zwiększenia ich udziału w rynku pracy. W 2022 roku 45% osób z niepełnosprawnościami w wieku 15–64 lata w UE-27 pozostawało biernych zawodowo, w porównaniu do 23% osób bez niepełnosprawności (rycina 2.12 oraz ramka 2.6). Dla porównania, w Polsce w 2022 roku wskaźnik bierności zawodowej wśród osób z niepełnosprawnościami w wieku 15–64 lata wynosił aż 66%, podczas gdy wśród osób bez niepełnosprawności – 23%. Oznacza to, że różnica w poziomie bierności zawodowej między osobami z niepełnosprawnościami a osobami bez niepełnosprawności jest w Polsce znacznie większa niż średnio w UE-27.

Ramka 2.6. Ustalanie stopnia niepełnosprawności w Polsce

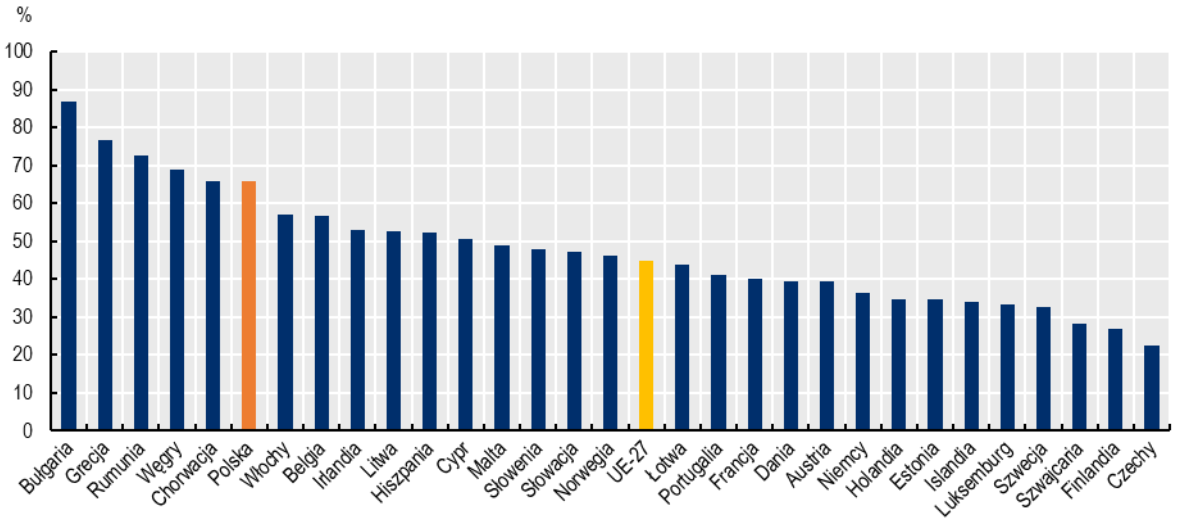
W Polsce trzy stopnie niepełnosprawności zostały określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (ISAP, 1997[21]). Są one ustalane na podstawie oceny stopnia ograniczenia sprawności organizmu, zdolności do pracy oraz możliwości funkcjonowania w życiu codziennym:

- Lekki stopień niepełnosprawności – obejmuje osoby z częściową niezdolnością do pracy. Osoby te mogą zazwyczaj wykonywać pracę w odpowiednio przystosowanych warunkach i nie wymagają stałej ani długotrwałej opieki.
- Umiarkowany stopień niepełnosprawności – obejmuje osoby z całkowitą lub częściową niezdolnością do pracy, które wymagają czasowej lub częściowej pomocy w codziennym funkcjonowaniu.
- Znaczny stopień niepełnosprawności – obejmuje osoby całkowicie niezdolne do pracy, wymagające stałej lub długotrwałej opieki oraz pomocy w codziennych czynnościach.

Stopień niepełnosprawności w Polsce jest ustalany przez państwowe zespoły orzekające, które biorą pod uwagę dokumentację medyczną oraz wpływ niepełnosprawności na życie zawodowe i społeczne danej osoby. Ponieważ definicje stopnia niepełnosprawności różnią się w poszczególnych krajach OECD, porównywalne międzynarodowo dane statystyczne przedstawione w niniejszym raporcie opierają się na danych z badania EU-SILC, które zawiera pytanie o „ograniczenia w codziennych czynnościach spowodowane problemami zdrowotnymi”. Respondenci mogą wskazać jedną z trzech odpowiedzi: „poważnie ograniczony”, „ograniczony, ale nie poważnie” lub „zupełnie nieograniczony”. Do obliczania i porównywania wskaźników bierności zawodowej osób z niepełnosprawnościami na poziomie międzynarodowym wykorzystuje się odpowiedzi osób, które zadeklarowały poważne lub umiarkowane ograniczenia w wykonywaniu codziennych czynności.

Rycina 2.12. Bierność zawodowa pośród osób z niepełnosprawnościami jest wysoka w Polsce w porównaniu z innymi krajami europejskimi

Wskaźnik bierności zawodowej osób z umiarkowanym lub znacznym stopniem niepełnosprawności w wieku 15–64 lata



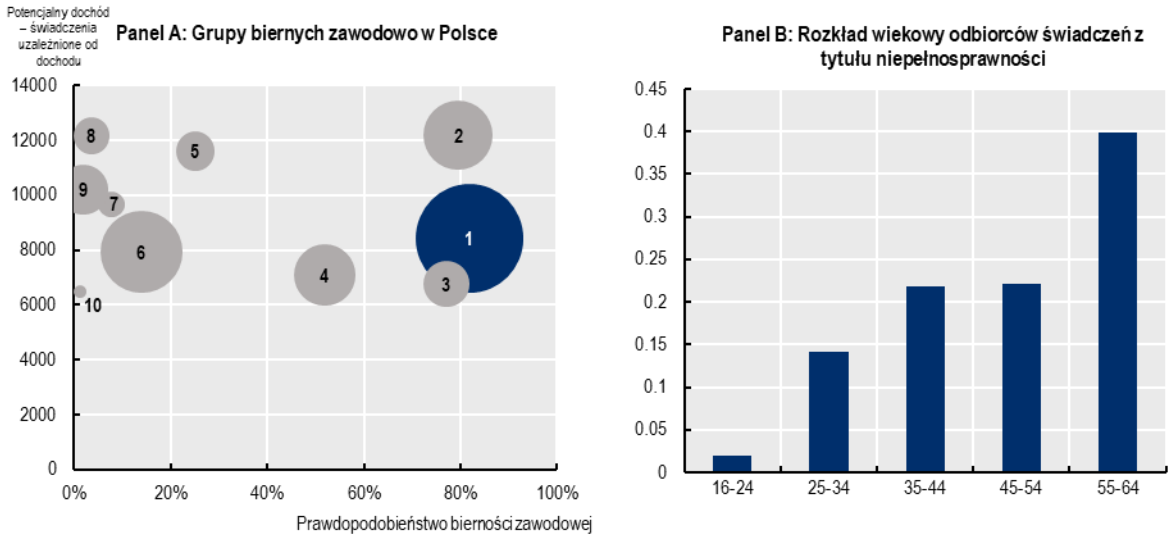
Uwaga: Wszyscy respondenci, którzy zgłaszają, że ich aktywność jest „znacznie ograniczona" lub „ograniczona, ale nieznacznie", są klasyfikowani jako osoby z umiarkowanym lub poważnym stopniem niepełnosprawności – więcej szczegółów zob. Ramka 2.6.
Źródło: Wyliczenia OECD na podstawie danych z EU-SILC 2022.

Osoby w złym stanie zdrowia – stanowiące kategorię przybliżoną do grupy pobierającej świadczenia z tytułu niepełnosprawności – które pozostają bierne zawodowo w Polsce, napotykają wiele barier w dostępie do zatrudnienia, w tym brak doświadczenia zawodowego oraz stosunkowo niski poziom wykształcenia. Jedna trzecia tej grupy nie ma żadnego doświadczenia zawodowego, co częściowo tłumaczy ich stosunkowo niski potencjalny dochód oraz wysokie prawdopodobieństwo bierności zawodowej w porównaniu z innymi grupami (rycina 2.13, panel A). Średnio osoby z niepełnosprawnościami przepracowały jedynie 40% czasu, w którym mogłyby potencjalnie być zatrudnione. Podobnie, poziom wykształcenia wśród osób z niepełnosprawnościami jest niższy w stosunku do populacji Polski ogółem. W 2022 roku około 26% mężczyzn w wieku 16–64 lata i kobiet w wieku 16–59 lat z niepełnosprawnościami uzyskało co najwyżej wykształcenie gimnazjalne lub podstawowe, podczas gdy w ogólnej populacji osób w wieku 15–64 lat odsetek ten wynosił 13%. W tym samym roku 59% osób z niepełnosprawnościami posiadało wykształcenie zasadnicze zawodowe (w porównaniu do 46% populacji ogółem), a jedynie 7% ukończyło studia wyższe (populacja ogółem: 11%).

Wiek również odgrywa rolę w kształtowaniu barier w zatrudnieniu, ponieważ odsetek osób pobierających świadczenia z tytułu niepełnosprawności rośnie wraz z wiekiem. Największy odsetek biernych zawodowo beneficjentów świadczeń z tytułu niepełnosprawności występuje w grupie wiekowej 55–64 lata (rycina 2.13, panel B). Wraz z wiekiem rośnie prawdopodobieństwo wystąpienia chorób przewlekłych, urazów lub innych dolegliwości ograniczających zdolność do pracy. To nakładanie się wieku i niepełnosprawności sprawia, że wielu odbiorców świadczeń z tytułu niepełnosprawności napotyka również na typowe trudności związane ze zbliżaniem się do wieku emerytalnego, takie jak zdezaktualizowane kwalifikacje wynikające z długotrwałej bierności zawodowej czy dyskryminacja ze względu na wiek na rynku pracy.

Rycina 2.13. Osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności w Polsce to najliczniejsza grupa osób biernych zawodowo

Potencjalny miesięczny dochód brutto pomniejszony o świadczenia uzależnione od dochodu w PLN (oś y) oraz przeciętny wskaźnik bierności zawodowej w każdej grupie (oś x) w wieku 15–64 lata (panel A) oraz odbiorcy świadczeń z tytułu niepełnosprawności według wieku (panel B)



Uwaga: (Panel A) Osoby bierne zawodowo zostały pogrupowane według głównej przyczyny ich bierności zawodowej, określonej za pomocą drzewa decyzyjnego o hierarchicznej strukturze: „Osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności" → „Osoby pobierające emerytury i świadczenia przedemerytalne" → „Mężczyźni/Kobiety". W związku z tym wszystkie grupy oznaczone numerami od (2) do (10) nie obejmują osób pobierających świadczenia z tytułu niepełnosprawności, a grupy od (3) do (10) dodatkowo nie obejmują osób pobierających emerytury i świadczenia przedemerytalne. Wielkość kół na wykresie bąbelkowym odzwierciedla liczbę osób biernych zawodowo w danej grupie. Grupy zostały oznaczone w następujący sposób: (1) osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności, (2) osoby pobierające emerytury i świadczenia przedemerytalne, (3) kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, powyżej 26. roku życia, bez wykształcenia wyższego i bez doświadczenia zawodowego, (4) kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia, które nie korzystają z opieki nad dzieckiem, bez wykształcenia wyższego, (5) kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia, które nie korzystają z opieki nad dzieckiem, z wykształceniem wyższym, (6) kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, powyżej 26. roku życia, bez wykształcenia wyższego, z pewnym doświadczeniem zawodowym, (7) kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia, które korzystają z opieki nad dzieckiem, (8) kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, z wykształceniem wyższym, (9) mężczyźni, którzy nie zostali zakwalifikowani do innych grup, (10) kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, które korzystają z opieki nad dzieckiem, bez wykształcenia wyższego, w wieku 26 lat lub młodsze. Brak opieki nad dzieckiem oznacza, że co najmniej jedno dziecko poniżej 13. roku życia otrzymuje mniej niż 30 godzin opieki innej niż rodzicielska tygodniowo.
Źródło: Opracowanie OECD na podstawie danych z EU-SILC 2022 i UE BAEL, 2021 r.

Uczestnicy FGI z niepełnosprawnościami wskazują, że pracodawcy zatrudniają ich niechętnie, częściowo z powodu ich niepełnosprawności. Chociaż niektóre osoby z niepełnosprawnościami rzeczywiście nie są w stanie pracować ze względów zdrowotnych, większość nadal może wykonywać obowiązki zawodowe. Przykładowo, uczestnicy FGI z lekkim lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności podkreślali, że ich stan zdrowia zasadniczo nie wyklucza wykonywania większości prac. Dzielili się różnymi doświadczeniami zawodowymi zdobytymi zarówno w Polsce, jak i za granicą, wskazując, że niepełnosprawności takie jak np. głuchota, nie ograniczają znacząco ich zdolności do wykonywania zadań – szczególnie przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii komunikacyjnych.

Z perspektywy osób z niepełnosprawnościami, pracodawcy często kierują się błędnymi przekonaniami na temat ich zdolności do pracy, co prowadzi do niepotrzebnego ich wykluczania z rynku pracy. Według uczestników FGI powszechna jest negatywna percepcja osób z niepełnosprawnościami jako kandydatów do pracy, nawet gdy ich stan zdrowia nie uniemożliwia im wykonywania obowiązków zawodowych. Uczestnicy FGI uważają, że przynajmniej częściowo za ten stan

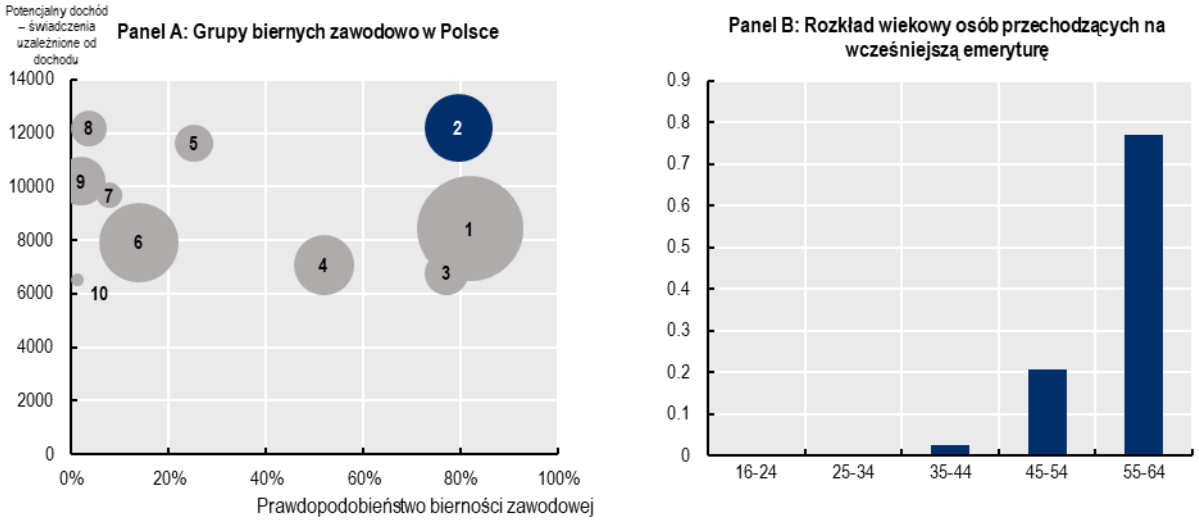
rzeczy odpowiada brak wiedzy na temat różnych rodzajów niepełnosprawności. Edukowanie pracodawców i zmiana ich nastawienia mogłyby przyczynić się do poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy.

Grupa docelowa II: Osoby w wieku okołoemerytalnym

Polskie społeczeństwo starzeje się w szybkim tempie, co zwiększa potrzebę aktywizacji zawodowej osób starszych. Przewiduje się, że mediana wieku w Polsce wzrośnie z 39 lat w 2015 roku do 45 lat w 2030 roku i 50 lat w 2050 roku (Bień, 2024[22]). Do roku 2035, populacja osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się o 2,1 mln (Kukołowicz, Leszczyński and Lubasiński, 2024[7]). Ta zmiana demograficzna będzie wymagać wyższego poziomu uczestnictwa osób starszych w rynku pracy, ponieważ coraz mniej młodych pracowników będzie dostępnych do obsadzenia wolnych stanowisk. Osoby bierne zawodowo w wieku nieco poniżej ustawowego wieku emerytalnego – 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn – które pobierają emeryturę i świadczenia przedemerytalne, stanowią obecnie ponad 300 tys. osób w całej Polsce. Jakkolwiek liczba osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę w Polsce zmniejszyła się w ostatnich latach, nadal stanowią oni trzecią co do wielkości grupę osób biernych zawodowo w kraju (rycina 2.14, panel A). Spośród nich 89% stanowią mężczyźni, którzy najczęściej pracowali w sektorach takich jak górnictwo, produkcja metali czy przetwórstwo przemysłowe (ZUS, 2023[23]). Ich rozkład wiekowy wskazuje, że chociaż większość osób na wcześniejszej emeryturze znajduje się w przedziale wiekowym 55–64 lata, ponad 20% stanowią osoby poniżej 55. roku życia (rycina 2.14, panel B).

Rycina 2.14. Osoby przechodzące na wcześniejszą emeryturę stanowią dużą grupę wśród osób biernych zawodowo w Polsce

Potencjalny miesięczny dochód brutto pomniejszony o świadczenia uzależnione od dochodu w PLN (oś Y) oraz średni wskaźnik bierności zawodowej w każdej grupie (oś X) wśród osób w wieku 15–64 lata (panel A) oraz osoby pobierające emeryturę i świadczenia przedemerytalne przed osiągnięciem wieku emerytalnego, według wieku (panel B).



Uwaga: (Panel A) Osoby bierne zawodowo zostały pogrupowane na podstawie głównej przyczyny bierności zawodowej, ustalonej za pomocą drzewa decyzyjnego według hierarchii: „Osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności" → „Odbiorcy świadczeń emerytalnych" → „Mężczyźni/Kobiety". Oznacza to, że wszystkie grupy oznaczone numerami od (2) do (10) nie obejmują osób pobierających świadczenia z tytułu niepełnosprawności, a grupy od (3) do (10) dodatkowo nie obejmują odbiorców świadczeń emerytalnych. Wielkość kół odzwierciedla liczebność danej grupy osób biernych zawodowo – im większe koło, tym większa grupa. Grupy oznaczone są następująco: (1) Osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności, (2) Osoby pobierające emeryturę i świadczenia przedemerytalne, (3) Kobiety bez dzieci poniżej 6 roku życia, powyżej 26 lat, bez wykształcenia wyższego ani doświadczenia zawodowego, Kobiety z dziećmi poniżej 6 roku życia, które nie korzystają z opieki nad dzieckiem, bez wykształcenia wyższego, (4) Kobiety z dziećmi poniżej 6 roku życia, które nie korzystają z opieki nad dzieckiem, z wykształceniem wyższym, (5) Kobiety bez dzieci poniżej 6 roku życia, powyżej 26 lat, bez wykształcenia wyższego, z pewnym doświadczeniem zawodowym, (6) Kobiety z dziećmi poniżej 6 roku życia, które korzystają z opieki nad dzieckiem, (7) Kobiety bez dzieci poniżej 6 roku życia, z wykształceniem wyższym, (8) Mężczyźni niezakwalifikowani do innych grup, (9) Kobiety bez dzieci poniżej 6 roku życia, które korzystają z opieki nad dzieckiem, bez wykształcenia wyższego, w wieku 26 lat lub młodsze. Brak opieki nad dzieckiem oznacza, że przynajmniej jedno dziecko poniżej 13 roku życia otrzymuje mniej niż 30 godzin opieki nieudzielanej przez rodzica tygodniowo.
Źródło: Opracowanie OECD na podstawie danych z EU-SILC (2022, panel A) i danych BAEL (2021, panel B).

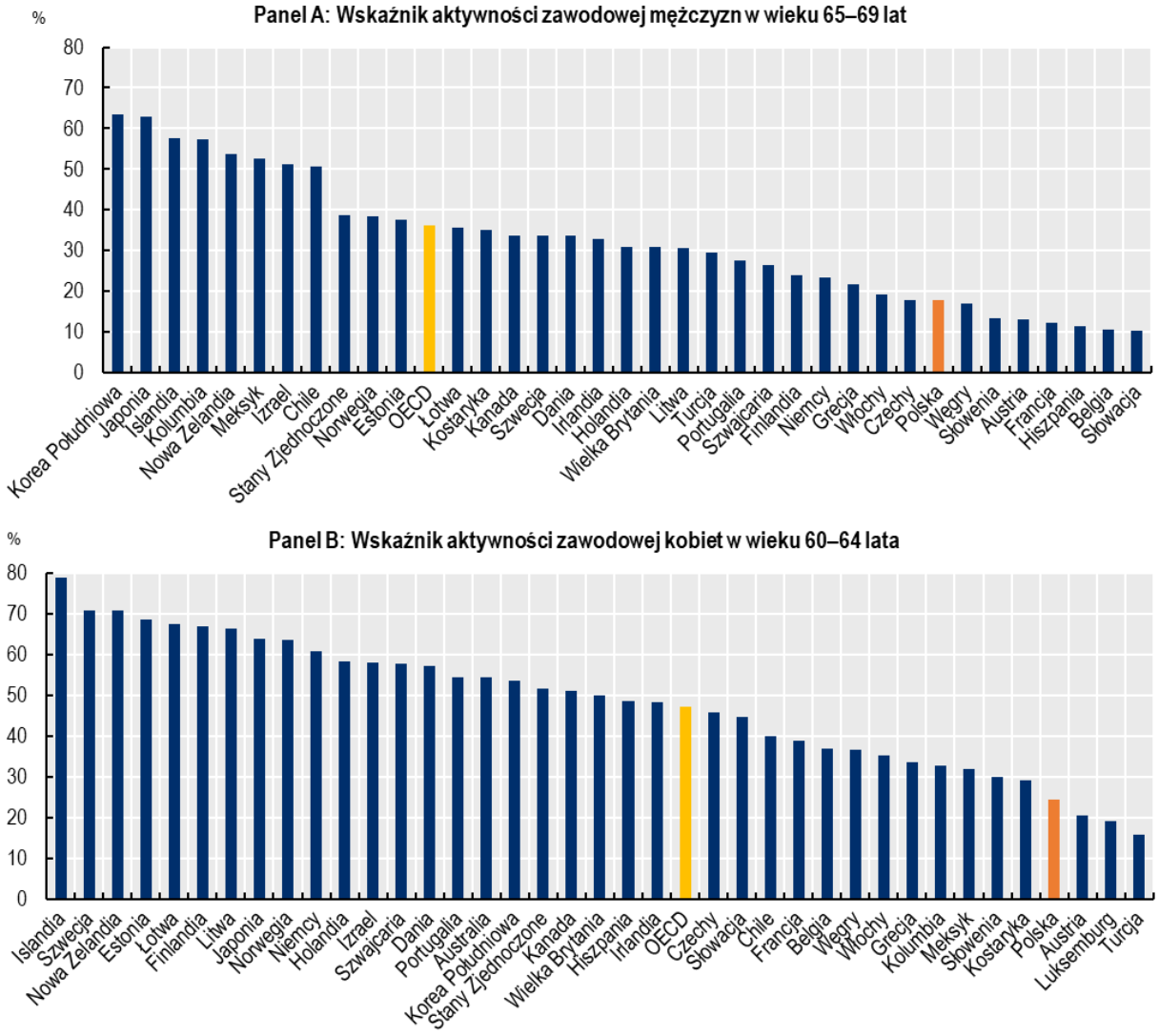
Programy wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, takie jak emerytury pomostowe i nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, zachęcają do wcześniejszego zakończenia aktywności zawodowej (ZUS, 2024[24]). Nauczycielskie świadczenia kompensacyjne przysługują nauczycielom, którzy spełniają dwa warunki: mają co najmniej 20 lat stażu pracy oraz wykonują pracę dydaktyczną w wymiarze co najmniej połowy pełnego etatu. W 2024 roku świadczenie to otrzymywało 12,5 tys. nauczycieli, z czego 73,2% stanowiły kobiety. Świadczenie to umożliwia wcześniejsze przejście na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego (ZUS, 2024[24]). Programy te, jakkolwiek zapewniają bezpieczeństwo finansowe, jednocześnie stanowią zachętę do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę.

Współczynniki aktywności zawodowej osób w wieku do pięciu lat powyżej ustawowego wieku emerytalnego są również niskie na tle krajów OECD. Stosunkowo niska aktywność zawodowa osób zbliżających się do wieku emerytalnego znajduje odzwierciedlenie w niskim wskaźniku aktywności zawodowej osób powyżej ustawowego wieku emerytalnego w Polsce. Rycina 2.15, Panel A pokazuje, że

w 2022 r., współczynnik aktywności zawodowej mężczyzn w wieku do pięciu lat powyżej ustawowego wieku emerytalnego w Polsce wyniósł zaledwie 18%, podczas gdy średnia dla krajów OECD kształtowała się na poziomie 36%. Analogicznie, współczynnik aktywności zawodowej kobiet w tym samym przedziale wiekowym wyniósł 24%, co również znacząco odbiega od średniej OECD wynoszącej 47% (panel B).

Rycina 2.15. W Polsce współczynnik aktywności zawodowej mężczyzn i kobiet w wieku do pięciu lat powyżej ustawowego wieku emerytalnego jest niski

Aktywność zawodowa mężczyzn w wieku 65–69 lat w krajach OECD w 2022 roku (panel A) oraz udział kobiet w wieku 60–64 lata w rynku pracy w krajach OECD w 2022 roku (panel B)



Źródło: Dane statystyczne OECD, 2022 r., Zatrudnienie i bezrobocie wg grup w przedziale pięcioletnim i wg płci – wskaźniki.

Bierne zawodowo osoby uczestniczące w FGI w wieku zbliżonym do ustawowego wieku emerytalnego często wskazywały na negatywny odbiór ich zaawansowanego wieku przez pracodawców jako istotną barierę dla zatrudnienia. Zarówno osoby zbliżające się do wieku emerytalnego, jak i te, które już go przekroczyły, wskazywały, że pracodawcy mają tendencję do nieprzychylnego oceniania ich wieku, często preferując młodszych kandydatów. Wielu uczestników uważa, że pracodawcy kojarzą młodszych pracowników z większą elastycznością i zdolnością adaptacji. W tej grupie powszechne było również przekonanie, że ich umiejętności i kompetencje są niedoceniane przez pracodawców. Ogólna percepcja uczestników FGI jest taka, że decyzje rekrutacyjne są często motywowane wiekiem, co postrzegają jako formę dyskryminacji. Zwracają oni uwagę, że osoby starsze mogą mieć także ograniczoną mobilność geograficzną, co dodatkowo zmniejsza ich szanse na zatrudnienie.

Literatura naukowa potwierdza istnienie dyskryminacji ze względu na wiek na polskim rynku pracy. Badania nie wykazały jednoznacznych przyczyn relatywnie niższych wskaźników zatrudniania osób starszych, co sugeruje, że niektóre decyzje rekrutacyjne mogą być kształtowane przez stereotypy. Z analiz wynika, że ponad dwie trzecie osób w wieku 50–59 lat wolałoby zatrudnić 30-letniego mężczyznę niż 60-letniego kandydata o podobnych kwalifikacjach (Baszczak et al., 2021[25]).

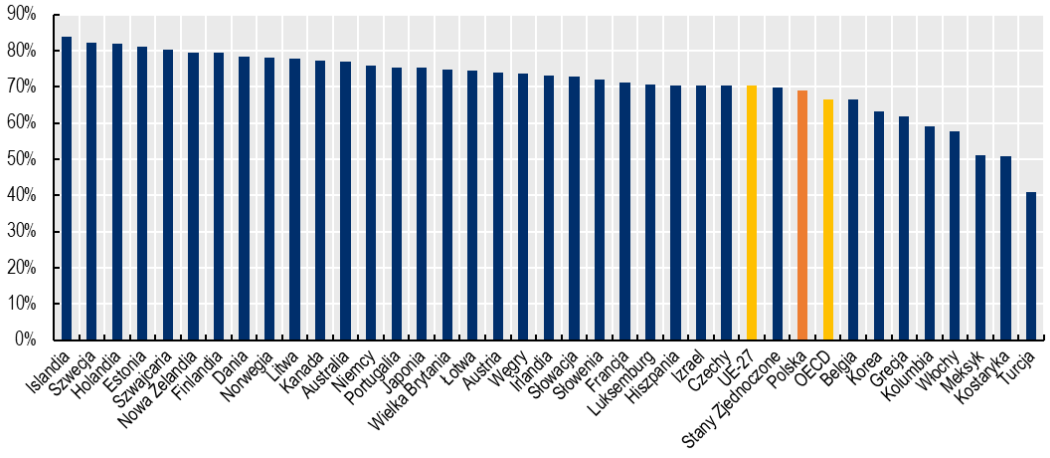
Po przejściu na emeryturę niska gotowość do podjęcia pracy może ograniczać skuteczność działań aktywizacyjnych, co podkreśla potrzebę wdrażania środków zapobiegawczych skierowanych do osób zbliżających się do wieku emerytalnego. Rycina 2.11 pokazuje, że tylko 3% osób biernych zawodowo z powodu przejścia na emeryturę deklaruje gotowość do podjęcia pracy. Dane z EU-SILC pokazują, że w 2022 roku grupa ta dysponowała relatywnie wysokimi dochodami niezwiązanymi z pracą, wynoszącymi średnio około 6,5 tys. PLN miesięcznie. Mimo to około 12% osób w tej grupie doświadczało trudności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb. Zgromadzone dane wskazują również, że preferencja spędzania czasu z rodziną zamiast kontynuowania pracy dodatkowo wpływa na niską gotowość tej grupy do ponownego wejścia na rynek pracy (Interreg Danube, 2024[26]). Czynniki zdrowotne również odgrywają istotną rolę, ponieważ osoby w złym stanie zdrowia rzadziej pozostają zawodowo czynne (Reine and Rajevska, 2024[27]). Wnioski te sugerują, że środki zapobiegawcze skierowane do starszych pracowników stojących przed decyzją o przejściu na emeryturę mogą okazać się bardziej efektywne. Przykładowo, elastyczne formy zatrudnienia mogłyby zachęcić starsze osoby do ograniczenia liczby przepracowywanych godzin zamiast całkowitego wycofania się z rynku pracy (zob. także rycina 2.7 i rycina 2.8).

Grupa docelowa III: Kobiety bez małych dzieci

Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet w Polsce jest niższy niż w większości krajów OECD. W 2023 roku 68,9% kobiet w wieku produkcyjnym w Polsce było aktywnych zawodowo, podczas gdy średnia dla kobiet w krajach UE-27 wynosiła 70,3% (rycina 2.16). Chociaż wskaźnik aktywności zawodowej kobiet w Polsce jest wyższy niż średnia OECD, która wynosi 66,6%, jedynie w ośmiu krajach OECD notuje się niższy poziom tego wskaźnika. Aktywność zawodowa kobiet w Polsce pozostaje również niższa niż w krajach sąsiednich, takich jak Czechy (70,4%), Republika Słowacka (72,8%) czy Węgry (73,6%). We wszystkich grupach wiekowych kobiety w Polsce cechują się niższym poziomem aktywności zawodowej niż mężczyźni, co wskazuje na utrzymujące się bariery w zatrudnieniu ze względu na płeć.

Rycina 2.16. Kobiety w wieku produkcyjnym w Polsce uczestniczą w rynku pracy w mniejszym stopniu niż kobiety w większości innych krajów OECD

Aktywność zawodowa kobiet w wieku 15–64 lata w krajach OECD



Uwaga: Na rycinie nie uwzględniono Chile ze względu na brak danych.
Źródło: Dane statystyczne OECD, Statystyki rynku pracy w ujęciu krótkookresowym

Kobiety, które nie pobierają świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytur i świadczeń przedemerytalnych, stanowią niemal połowę (46%) populacji osób biernych zawodowo w Polsce i tworzą zróżnicowaną grupę. Siedem podgrup biernych zawodowo kobiet, które nie otrzymują emerytury i świadczeń przedemerytalnych, różni się pod względem cech społeczno-ekonomicznych. Do głównych różnic między tymi grupami należą:

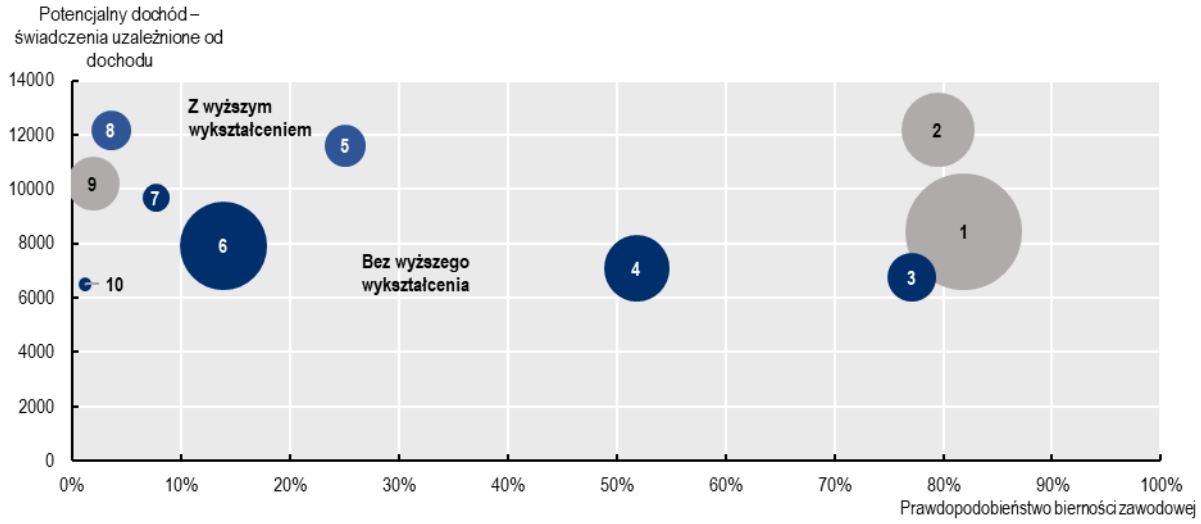
- legitymowanie się wyższym wykształceniem;
- posiadanie dzieci w wieku poniżej 6. roku życia; oraz
- posiadanie doświadczenia zawodowego.

Cechy te wpływają również na zróżnicowanie prawdopodobieństwa bierności zawodowej oraz gotowości do podjęcia pracy w poszczególnych grupach kobiet biernych zawodowo (rycina 2.11).

Kobiety bez wyższego wykształcenia mają relatywnie niższy potencjał dochodowy i są bardziej narażone na bierność zawodową, szczególnie jeżeli sprawują opiekę nad małymi dziećmi lub nie posiadają doświadczenia zawodowego. Rycina 2.17 pokazuje, że kobiety, które nie pobierają świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury i świadczeń przedemerytalnych oraz nie mają wyższego wykształcenia, cechują się relatywnie wysokim poziomem bierności zawodowej. Jest to widoczne w grupach 3, 4, 6 i 7, oznaczonych ciemnoniebieskimi punktami, w porównaniu z kobietami z wykształceniem wyższym (grupy 5 i 8, oznaczone jasnoniebieskimi punktami). Wśród kobiet bez wyższego wykształcenia głównymi barierami integracji na rynku pracy są brak doświadczenia zawodowego (grupa 3) oraz obowiązki opiekuńcze wobec dzieci poniżej szóstego roku życia (grupa 4). Kobiety bez wyższego wykształcenia, które posiadają pewne doświadczenie zawodowe i nie sprawują opieki nad małymi dziećmi (grupa 6), a także młode kobiety bez dzieci (grupa 10), wykazują istotnie niższe wskaźniki bierności zawodowej. We wszystkich grupach kobiet bez wykształcenia wyższego różnica między potencjalnym dochodem z pracy a świadczeniami uzależnionymi od dochodu jest znacząco mniejsza niż w przypadku kobiet z wyższym wykształceniem. W związku z tym wyższy poziom bierności zawodowej wśród kobiet bez wyższego wykształcenia częściowo odzwierciedla ich niższe koszty alternatywne związane z niepodejmowaniem pracy.

Rycina 2.17. Kobiety bez wyższego wykształcenia, które mają małe dzieci, cechują się relatywnie wyższym poziomem bierności zawodowej oraz niższym potencjałem dochodowym

Grupy osób biernych zawodowo w Polsce według prawdopodobieństwa bierności zawodowej (oś x) oraz oczekiwanych dochodów na rynku pracy (oś y).



Uwaga: Osoby bierne zawodowo zostały podzielone na grupy na podstawie głównej przyczyny bierności zawodowej, określonej przy użyciu drzewa decyzyjnego według hierarchicznego porządku: „Osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności" → „Osoby pobierające świadczenia emerytalne" → „Mężczyźni/Kobiety". W związku z tym wszystkie grupy oznaczone numerami (2)–(10) nie obejmują osób pobierających świadczenia z tytułu niepełnosprawności, a grupy (3)–(10) dodatkowo nie obejmują osób pobierających świadczenia emerytalne. Wielkość kół na wykresie bąbelkowym odzwierciedla liczbę osób biernych zawodowo w danej grupie. Grupy oznaczono następująco: (1) osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności, (2) osoby pobierające świadczenia emerytalne, (3) kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, w wieku powyżej 26 lat, bez wyższego wykształcenia i bez doświadczenia zawodowego, (4) kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia, które nie korzystają z opieki instytucjonalnej, bez wyższego wykształcenia, (5) kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia, które nie korzystają z opieki instytucjonalnej, z wyższym wykształceniem, (6) kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, w wieku powyżej 26 lat, bez wyższego wykształcenia, z pewnym doświadczeniem zawodowym, (7) kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia, które korzystają z opieki instytucjonalnej, (8) kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, z wyższym wykształceniem, (9) mężczyźni nieprzypisani do innych grup, (10) kobiety bez dzieci poniżej 6. roku życia, bez wyższego wykształcenia, w wieku 26 lat lub młodsze. Brak opieki odnosi się do sytuacji, w której przynajmniej jedno dziecko poniżej 13. roku życia otrzymuje mniej niż 30 godzin opieki niesprawowanej przez rodziców tygodniowo.
Źródło: Opracowanie OECD na podstawie danych z EU-SILC, 2022.

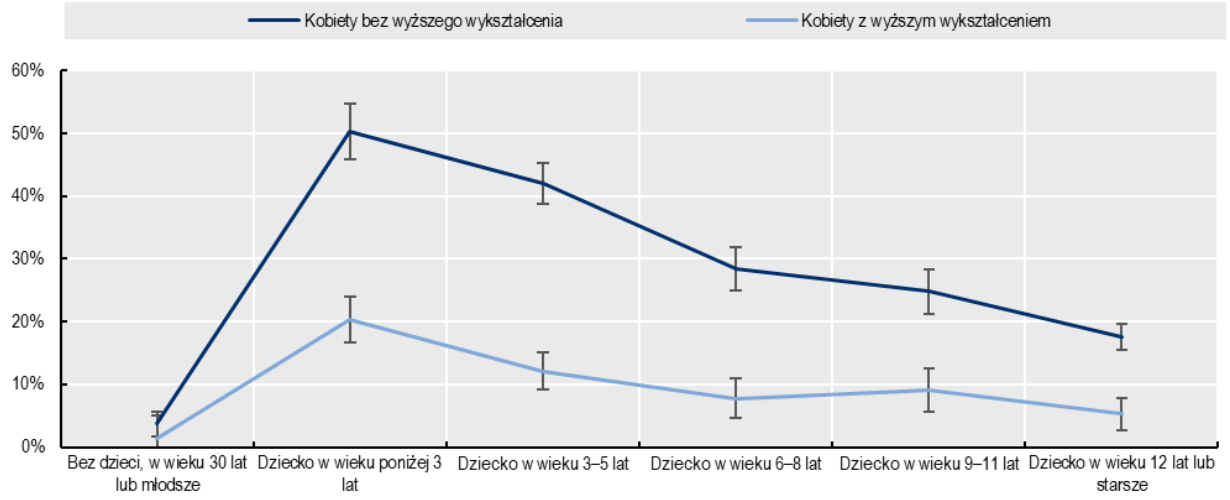
Silnym czynnikiem prognostycznym bierności zawodowej wśród kobiet, które nie pobierają emerytury i świadczeń przedemerytalnych ani świadczeń z tytułu niepełnosprawności, jest obowiązek opieki nad małym dzieckiem w domu, co odzwierciedla nieproporcjonalnie duże obciążenie obowiązkami opiekuńczymi. Rycina 2.16 pokazuje, że kobiety wychowujące małe dzieci, które nie mają dostępu do zewnętrznej opieki nad dzieckiem (grupy 4 i 5), są bardziej narażone na bierność zawodową niż kobiety z dziećmi poniżej szóstego roku życia, które korzystają z opieki instytucjonalnej (grupa 7). Ta dysproporcja wynika w dużej mierze z nierównomiernego podziału obowiązków opiekuńczych i domowych, pogłębianego przez ograniczoną dostępność elastycznych form zatrudnienia (Magda, 2020[12]).

Dostępność usług opieki nad bardzo małymi dziećmi w Polsce jest w dalszym ciągu niewystarczająca. W 2019 roku jedynie 12% dzieci poniżej trzeciego roku życia było objętych opieką instytucjonalną. Występują również znaczne różnice w poziomie dostępności opieki między województwami – w województwie dolnośląskim wskaźnik ten wynosi 19%, podczas gdy w województwach świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim jedynie 9% (OECD, 2021[1]). Rycina 2.18 pokazuje, że w efekcie wskaźnik bierności zawodowej kobiet w Polsce gwałtownie rośnie po urodzeniu

dziecka i zaczyna spadać dopiero wtedy, gdy dzieci osiągają wiek trzech lat i rozpoczynają edukację przedszkolną. Jednak nawet gdy obowiązki opiekuńcze ulegają zmniejszeniu, poziom aktywności zawodowej kobiet nie powraca do poziomu sprzed urodzenia dziecka. W przypadku kobiet bez wyższego wykształcenia wskaźnik bierności zawodowej pozostaje o około 15 punktów procentowych wyższy niż wśród bezdzietnych kobiet poniżej 30. roku życia, nawet gdy najstarsze dziecko ma 12 lat lub więcej.

Rycina 2.18. Wskaźnik bierności zawodowej kobiet w Polsce pozostaje podwyższony jeszcze przez wiele lat po urodzeniu dziecka

Wskaźnik bierności zawodowej kobiet (oś y) a wiek najstarszego dziecka w gospodarstwie domowym (oś x).



Uwaga: W wieku trzech lat dzieci w Polsce rozpoczynają edukację przedszkolną. Chociaż udział w niej nie jest obowiązkowy, w Polsce dostępna jest powszechna oferta przedszkolna. W wieku sześciu lat dzieci rozpoczynają obowiązkową naukę szkolną. Prezentowane wykresy są wynikiem liniowej regresji przekrojowej, w której zmienną objaśnianą jest wskaźnik bierności zawodowej w postaci zmiennej binarnej, a zmienną objaśniającą – kategoryczna zmienna określająca przedział wiekowy najmłodszego dziecka w gospodarstwie domowym (oś x). Zmienna ta została dodatkowo zestawiona (interakcja) z binarnym wskaźnikiem informującym, czy kobieta posiada wykształcenie wyższe. W przypadku gospodarstw domowych bez dzieci uwzględniono wyłącznie kobiety w wieku 30 lat i młodsze.
Źródło: Opracowanie OECD na podstawie danych z EU-SILC, 2022 r.

Zapewnianie opieki nad dziećmi nie należy do kompetencji publicznych służb zatrudnienia w Polsce, lecz jest zadaniem jednostek samorządu terytorialnego – gmin. Opieka nad dziećmi w Polsce funkcjonuje w ramach dwóch systemów: systemu opieki and małymi dziećmi, nadzorowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, obejmującego dzieci w wieku od 0 do 3 lat, w ramach którego zapewniana jest opieka w żłobkach, klubach dziecięcych oraz przez opiekunów dziennych czy nianie; oraz systemu edukacji, nadzorowanego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, który obejmuje dzieci w wieku od 3 do 6/7 lat i zapewnia wychowanie przedszkolne w ramach przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, innych form wychowania przedszkolnego, takich jak zespoły wychowania przedszkolnego oraz punkty przedszkolne (Eurydice, European Commission, 2024[28]). Gmina, jednostka samorządu terytorialnego, odpowiada za działanie obu systemów. Kluczowe programy to Aktywny Maluch, w ramach którego dotowana jest opieka nad dziećmi do 3. roku życia, oraz program Aktywny Rodzic, uruchomiony w 2024 roku, który oferuje wsparcie finansowe dla pracujących rodziców oraz usługi opieki nad dziećmi (GUS, 2024[29]).

Kobiety bez dzieci poniżej szóstego roku życia, z wyższym wykształceniem, często decydują się na pozostanie biernymi zawodowo, a wiele z nich dysponuje znacznymi dochodami niezwiązanymi z pracą. Analizy oparte na danych z EU-SILC pokazują, że chociaż jedna trzecia kobiet biernych

zawodowo bez obowiązków opiekuńczych i z wyższym wykształceniem cierpi na choroby przewlekłe, ogólnie są one narażone na niskie ryzyko ubóstwa – często dzięki temu, że inni członkowie gospodarstwa domowego pracują. Wiele z nich (73%) wcześniej sprawowało opiekę nad dziećmi i nadal posiada w gospodarstwie domowym dziecko poniżej 18. roku życia. Kobiety z wyższym wykształceniem i bez obowiązków opiekuńczych mają najwyższy potencjał dochodowy spośród wszystkich grup docelowych i w przeważającej większości (80%) mieszkają w miastach.

Kobiety bez dzieci poniżej szóstego roku życia, bez wyższego wykształcenia i bez obowiązków opiekuńczych mają trudności z powrotem na rynek pracy. Gotowość do podjęcia pracy wśród kobiet bez wyższego wykształcenia zależy w dużej mierze od ich wcześniejszych doświadczeń zawodowych. Te, które pracowały przed urodzeniem dziecka, wykazują relatywnie wysoką gotowość do pracy (21%). Większość kobiet posiadających pewne doświadczenie zawodowe (51%) legitymuje się wykształceniem zawodowym, jednak wiele z nich wcześniej pracowało w nisko opłacanych zawodach.

Kobiety bez dzieci poniżej szóstego roku życia, bez wyższego wykształcenia i bez wcześniejszego doświadczenia zawodowego mierzą się z największymi wyzwaniami w znalezieniu zatrudnienia. Kobiety te napotykają na złożone bariery w dostępie do rynku pracy, wynikające z niskiego poziomu wykształcenia oraz obowiązków opiekuńczych niezwiązanych z dziećmi. Jedna czwarta z nich posiada jedynie wykształcenie podstawowe, co przekłada się na niski potencjał dochodowy. Dodatkowo, 20% mieszka w gospodarstwie domowym, w którym znajduje się osoba z niepełnosprawnością lub w złym stanie zdrowia, co może utrudniać dostęp do możliwości zatrudnienia. Większość kobiet z tej grupy (58%) zamieszkuje tereny wiejskie, gdzie rynek pracy jest bardziej ograniczony. Wszystkie te czynniki wpływają na umiarkowany poziom gotowości do podjęcia pracy w tej grupie, wynoszący 17%.

Poza kwestią opieki nad dziećmi, wywiady w grupach fokusowych ujawniły szersze bariery ze względu na płeć, utrudniające kobietom uczestnictwo w rynku pracy. Kobiety wskazywały na utrzymujące się społeczne oczekiwania, które umacniają ich rolę jako głównych opiekunek, co często prowadzi do uzależnienia finansowego od partnera. Wiele kobiet wskazywało również brak wsparcia ze strony partnera jako powód rezygnacji z poszukiwania pracy, szczególnie w sytuacjach, gdy to partner osiąga wyższe dochody. Starsze kobiety, szczególnie te zbliżające się do wieku emerytalnego, często zwracały uwagę na dyskryminację ze względu na wiek oraz przekonanie pracodawców o niższej wartości ich umiejętności jako istotne bariery w znalezieniu zatrudnienia. W niektórych regionach dodatkowym ograniczeniem jest niedopasowanie kwalifikacji kobiet do fizycznych wymagań dostępnych ofert pracy, szczególnie w przypadku, gdy pracodawcy w sektorach zdominowanych przez mężczyzn nie są skłonni rozważać zatrudnienia kobiet. Brak wcześniejszego doświadczenia zawodowego dodatkowo pogłębia te trudności, sprawiając, że powrót na rynek pracy po okresach bierności staje się jeszcze trudniejszy.

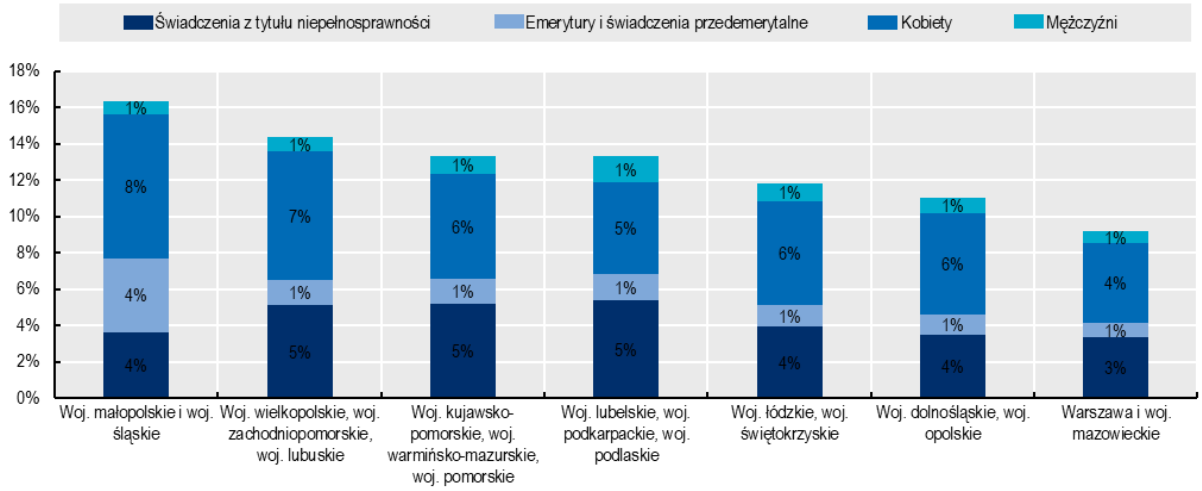
Różnice regionalne w charakterystyce populacji osób biernych zawodowo

Wskaźnik bierności zawodowej oraz struktura grup docelowych wśród osób biernych zawodowo są różne w różnych makroregionach w Polsce. Rycina 2.19 pokazuje, że o wyłączeniu osób uczących się z populacji bazowej oraz ograniczeniu próby do osób w wieku produkcyjnym w Polsce, utrzymują się regionalne różnice przedstawione na rycinie 2.4 (panel B). W 2021 roku najwyższy odsetek osób biernych zawodowo pobierających emeryturę i świadczenia przedemerytalne w populacji w wieku produkcyjnym odnotowano w Małopolsce i na Śląsku – wynosił on 4%, podczas gdy w pozostałych makroregionach odsetek ten nie przekraczał 1%. Małopolska i Śląsk stanowią centrum polskiego sektora górniczego, w którym pracownicy często nabywają prawo do wcześniejszej emerytury, co przyczynia się do wyższego udziału tej grupy w strukturze osób biernych zawodowo (Frankowski and Mazurkiewicz, 2020[30]). Odsetek biernych zawodowo kobiet waha się od 7% w województwach: wielkopolskim, zachodniopomorskim i lubuskim, do 4% w Warszawie i województwie mazowieckim. Najwyższy odsetek osób pobierających świadczenia z tytułu niepełnosprawności odnotowuje się w województwach: wielkopolskim, zachodniopomorskim, lubuskim, kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim, pomorskim, lubelskim,

podkarpackim i podlaskim – w tych regionach sięga on 5% populacji w wieku produkcyjnym. Natomiast mężczyźni, którzy nie pobierają świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytur i świadczeń przedemerytalnych, wykazują stabilny wskaźnik bierności zawodowej na poziomie 1% we wszystkich regionach kraju.

Rycina 2.19. Struktura populacji osób biernych zawodowo w Polsce jest różna w różnych makroregionach

Udział osób biernych zawodowo w populacji w wieku produkcyjnym według makroregionów i podgrup, 2021 r.

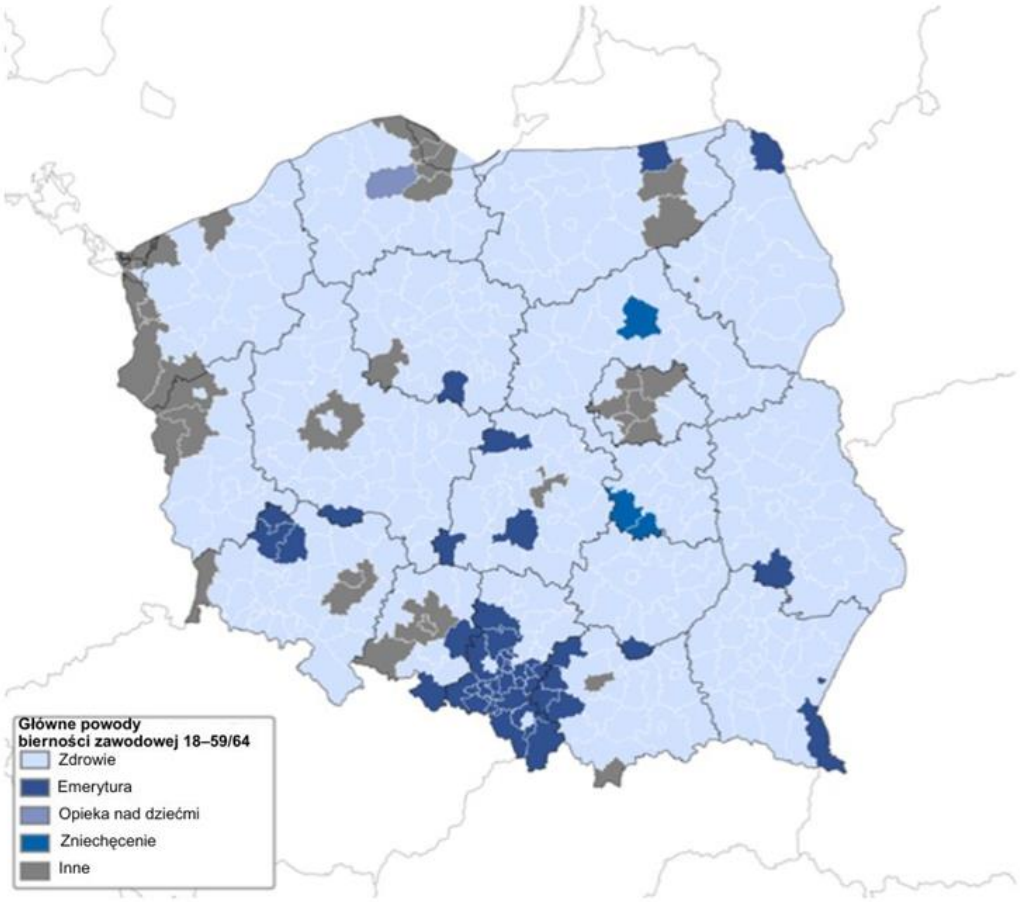


Uwaga: Populacja w wieku produkcyjnym została zdefiniowana jako osoby w wieku od 18 do 64 (mężczyźni) i 18 do 59 (kobiety), z wyłączeniem osób uczących się. Oznaczenia „kobiety" i „mężczyźni" oznaczają kobiety i mężczyzn, którzy nie pobierają świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytur i świadczeń przedemerytalnych.
Źródło: Opracowanie OECD na podstawie danych z UE BAEL, 2021 r.

Przyczyny bierności zawodowej również są różne w różnych powiatach. W Narodowym Spisie Powszechnym z 2021 r. główne powody bierności zawodowej w Polsce zostały podzielone na cztery kategorie: problemy zdrowotne, przejście na emeryturę, obowiązki opiekuńcze nad dziećmi oraz zniechęcenie do pracy. W większości powiatów główną przyczyną bierności zawodowej są problemy zdrowotne, jednak struktura przyczyn bierności znacznie różni się między powiatami (rycina 2.20). Przykładowo, udział osób pobierających wcześniejsze emerytury w ogólnej populacji w wieku produkcyjnym (z wyłączeniem osób uczących się) różni się znacząco w zależności od lokalizacji i wynosi 1% we Wrocławiu, a aż 8% w powiecie rybnickim w województwie śląskim. Te lokalne różnice, szczególnie widoczne w województwie śląskim, są silnie związane z możliwością wcześniejszego przechodzenia na emeryturę przez pracowników sektora górniczego w niektórych powiatach. Podobnie, odsetek osób deklarujących bierność zawodową z powodu złego stanu zdrowia (w tym niepełnosprawności) waha się od 2% we Wrocławiu do 6% w powiecie chełmskim (woj. lubelskie). Odsetek osób zniechęconych do poszukiwania pracy mieści się w przedziale od niemal 0% w powiecie bieruńsko-lędzińskim (woj. śląskie) do 5% w powiecie przysuskim (woj. mazowieckie). Natomiast osoby wskazujące opiekę nad dziećmi jako główny powód bierności zawodowej stanowią od 1% (Opole) do 4% (powiat rybnicki, woj. śląskie) populacji w wieku produkcyjnym (z wyłączeniem osób uczących się). Zniechęcenie jako przyczyna bierności zawodowej jest relatywnie częstsze w powiatach wiejskich. Dwadzieścia powiatów o najwyższym udziale osób zniechęconych do poszukiwania pracy cechuje się średnią liczbą mieszkańców wynoszącą 49 763, przy czym populacja w tych powiatach mieści się w przedziale od 20 601 do 82 151 mieszkańców. Dla porównania, 20 powiatów o najniższym udziale osób zniechęconych do poszukiwania pracy liczyło średnio

263 755 mieszkańców, przy czym liczba ludności wahała się od 51 560 do 1 861 599. Wśród nich siedem to miasta na prawach powiatu.

Rycina 2.20. Zły stan zdrowia, obejmujący również niepełnosprawność, jest najczęstszą przyczyną bierności zawodowej w większości powiatów w Polsce

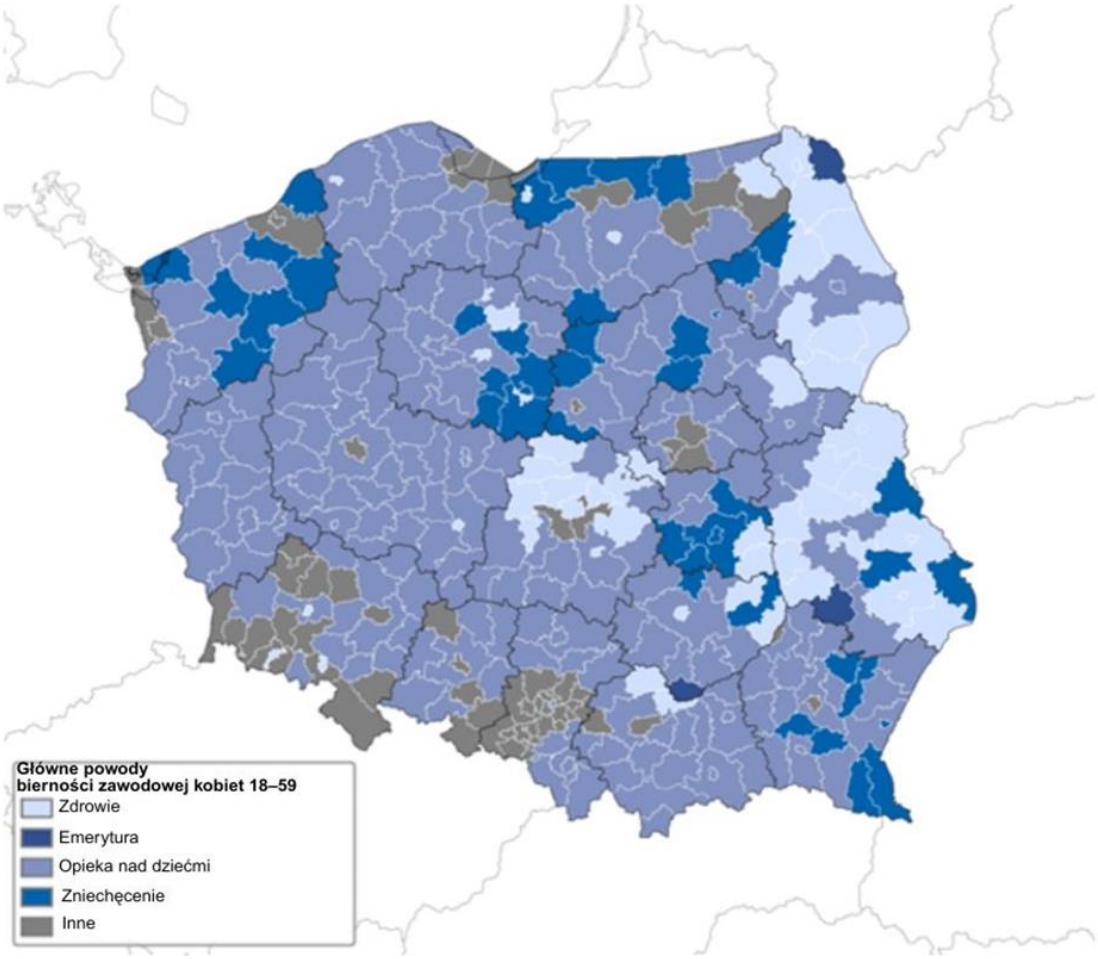


Uwaga: Dane analizowane na poziomie powiatów. Granice przedstawiono również na poziomie regionalnym (województw), z uwzględnieniem regionu stołecznego Warszawy.
Źródło: Wyliczenia OECD na podstawie danych z Narodowego Spisu Powszechnego, 2021 r.

Zdaniem uczestników FGI, wyraźny kontrast w dostępności miejsc pracy między obszarami wiejskimi a miejskimi sprawia, że znalezienie zatrudnienia poza dużymi rynkami pracy jest trudniejsze. Uczestnicy FGI ze wszystkich grup docelowych wskazywali na kilka powodów, dla których zniechęcenie jest częstszą przyczyną bierności zawodowej na obszarach wiejskich niż w miastach. Przedsiębiorstwa na obszarach wiejskich w Polsce mają tendencję do niższej wydajności i operują przy mniejszych marżach zysku, co skutkuje częstszymi zwolnieniami, mniejszą liczbą ofert pracy i mniej stabilnym zatrudnieniem (OECD, 2021[1]). Słabo rozwinięta i sieć rzadko kursujących pojazdów transportu publicznego dodatkowo ogranicza dostęp do miejsc pracy poza miejscem zamieszkania. Problem ten jest szczególnie dotkliwy dla osób zbliżających się do wieku emerytalnego, z których wiele nie posiada samochodu i wykazuje mniejszą gotowość lub możliwość zmiany miejsca zamieszkania w celu podjęcia pracy.

Kobiety częściej niż mężczyźni wskazują obowiązki opiekuńcze oraz zniechęcenie jako główną przyczynę swojej bierności zawodowej, niezależnie od tego, czy mieszkają w powiatach miejskich, czy wiejskich. W przeciwieństwie do mężczyzn, obowiązki opiekuńcze są główną przyczyną bierności zawodowej kobiet w większości powiatów wiejskich i miejskich – średnio 4,2% w porównaniu do zaledwie 0,4% mężczyzn (rycina 2.21). Średnio mężczyźni częściej niż kobiety wskazują problemy zdrowotne jako główną przyczynę swojej bierności zawodowej – odpowiednio 4,7% wobec 3,5%. Jednak problemy zdrowotne są również często wskazywane jako najczęstsza przyczyna bierności zawodowej kobiet we wschodnich regionach Polski. W skali wszystkich powiatów mniejszy odsetek kobiet w wieku produkcyjnym podaje przejście na emeryturę jako przyczynę bierności zawodowej (2,1%) w porównaniu do mężczyzn (4,0%). Z kolei kobiety częściej niż mężczyźni wskazują zniechęcenie jako powód swojej bierności – 2,5% kobiet wobec 1,3% mężczyzn.

Rycina 2.21. Wśród kobiet w wieku produkcyjnym obowiązki związane z opieką nad dziećmi są główną przyczyną bierności zawodowej w większości powiatów



Uwaga: Dane analizowane na poziomie powiatów. Granice przedstawione na poziomie regionalnym (województw), z wyróżnieniem regionu stołecznego Warszawy.
Źródło: Wyliczenia OECD na podstawie danych z Narodowego Spisu Powszechnego, 2021 r.

Zakończenie

Trzy zidentyfikowane grupy docelowe wśród osób biernych zawodowo – osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności, osoby w wieku okołoemerytalnym pobierające emerytury i świadczenia przedemerytalne oraz kobiety bez małych dzieci w gospodarstwie domowym – stanowią istotny niewykorzystany potencjał na rynku pracy. W Polsce jest niemal 770 tys. osób w wieku produkcyjnym pobierających świadczenia z tytułu niepełnosprawności, 310 tys. osób w wieku produkcyjnym otrzymujących emerytury i świadczenia przedemerytalne, które nie pobierają świadczeń z tytułu niepełnosprawności, oraz około 1 milion kobiet w wieku produkcyjnym, które nie sprawują opieki nad dziećmi poniżej szóstego roku życia i nie pobierają świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytury i świadczeń przedemerytalnych. Łącznie grupy te stanowią znaczną część spośród 5,2 miliona biernych zawodowo osób w wieku produkcyjnym. Nawet najbardziej ostrożne szacunki oparte na danych z badań ankietowych wskazują, że około 350 tys. osób z tej grupy zawodowo biernych jest gotowych do podjęcia pracy. Pogłębione wywiady w grupach fokusowych pokazują ponadto, że osoby deklarujące niechęć do pracy są często niedostępne dla rynku pracy jedynie w swoich obecnych okolicznościach życiowych. Po usunięciu barier w zatrudnieniu znacznie większa część osób biernych zawodowo mogłaby zostać zintegrowana z rynkiem pracy.

Skuteczna integracja osób biernych zawodowo z rynkiem pracy wymaga zmierzenia się z licznymi, często wzajemnie powiązanymi barierami, na jakie osoby te napotykają. Wynikają one zarówno z indywidualnych uwarunkowań jak i z lokalnych realiów rynku pracy. Do najczęściej występujących przeszkód należą: niski poziom wykształcenia, brak aktualnego doświadczenia zawodowego, ograniczona dostępność ofert pracy, niedopasowanie kwalifikacji, dyskryminacja ze strony pracodawców oraz niedobór elastycznych form zatrudnienia. Cechy indywidualne, takie jak niepełnosprawność, płeć czy wiek, mogą dodatkowo pogłębiać te trudności. Przykładowo, osoby z niepełnosprawnościami mogą mieć trudności ze znalezieniem pracodawców gotowych zapewnić odpowiednio dostosowane stanowiska. Programy wcześniejszych emerytur oraz niski ustawowy wiek emerytalny sprzyjają wcześniejszemu wycofywaniu się starszych pracowników z rynku pracy w porównaniu z innymi krajami OECD. Natomiast ograniczeniem dla kobiet bez małych dzieci są często tradycyjne role przypisywane płciom, a kobiety ponoszą nieproporcjonalnie dużą odpowiedzialność za obowiązki domowe i nie otrzymują wystarczającego wsparcia ze strony partnerów w realizacji swoich ambicji zawodowych.

Znaczenie oraz przyczyny bierności zawodowej różnią się istotnie między województwami i w ich obrębie, co oznacza, że różne obszary będą musiały priorytetowo traktować różne grupy docelowe. Wskaźniki bierności zawodowej wahają się od zaledwie 17% w części województwa mazowieckiego, w tym w Warszawie i okolicznych powiatach, do ponad 35% w obszarach wiejskich lub słabiej rozwiniętych gospodarczo, takich jak powiat świdwiński w województwie zachodniopomorskim, miasto Wałbrzych i powiat wałbrzyski w województwie dolnośląskim czy powiat sztumski w województwie pomorskim. Stosunkowo niskie wskaźniki bierności zawodowej odnotowuje się również w ośrodkach miejskich, takich jak Kraków, Wrocław czy Poznań. Skład populacji biernej zawodowo również różni się pod względem geograficznym. Na przykład osoby na wcześniejszej emeryturze stanowią jedynie 1% ludności w wieku produkcyjnym we Wrocławiu, podczas gdy w Rybniku – mieście położonym w sercu rybnickiego okręgu węglowego – odsetek ten wynosi 8%. Podobnie, odsetek osób deklarujących bierność zawodową z powodu złego stanu zdrowia (obejmujący osoby z niepełnosprawnościami) waha się od 2% we Wrocławiu do 6% w powiecie chełmskim w województwie lubelskim. Te terytorialne różnice w głównych przyczynach bierności zawodowej oznaczają, że publiczne służby zatrudnienia w każdym województwie i powiecie będą musiały dostosowywać działania informacyjne i aktywizacyjne do uwarunkowań regionalnych i lokalnych.

Aneks 2.A. Metodologia ilościowa kategoryzacji populacji osób biernych zawodowo w Polsce

Do segmentacji populacji osób biernych zawodowo na grupy docelowe dla publicznych służb zatrudnienia można zastosować różne podejścia techniczne. Obejmują one zarówno tradycyjne metody klasteryzacji, takie jak analiza k-średnich, jak i probabilistyczne techniki grupowania, np. analizę klas ukrytych (*Latent Class Analysis,* LCA*)*. Wśród wykorzystywanych narzędzi znajdują się także algorytmy uczenia maszynowego – od prostych drzew decyzyjnych, po zaawansowane metody zespołowe, takie jak lasy losowe czy drzewa wzmacniane gradientowo.

Każde podejście do kategoryzacji osób biernych zawodowo ma swoje zalety, często balansując między istotnością dla polityki publicznej i prostotą interpretacji a precyzją statystyczną. Na przykład najczęściej stosowana metoda, LCA pozwala na identyfikację podgrup w populacji poprzez analizę cech obserwowalnych (OECD, 2022[31]). LCA odkrywa ukryte, nieobserwowalne podgrupy w populacji osób biernych zawodowo i przypisuje jednostki do grup na podstawie prawdopodobieństw. Metoda ta pozwala zidentyfikować wzorce oraz korelacje między różnymi barierami w zatrudnieniu. Jednak LCA ma dwa istotne ograniczenia z punktu widzenia decydentów. Po pierwsze, skupia się wyłącznie na populacji biernej zawodowo, pomijając informacje o osobach aktywnych, które mogłyby służyć jako wartościowa grupa porównawcza. Wykluczenie to może prowadzić do mniej solidnych klasyfikacji, ponieważ ignoruje kontinuum oraz różnice między aktywnością a biernością zawodową. Po drugie, jakkolwiek LCA generuje statystycznie precyzyjne klasyfikacje, często prowadzi do powstania wielu grup o złożonych i nakładających się cechach. Takie wyniki, jakkolwiek cenne dla badaczy, mogą być mniej intuicyjne i trudniejsze do praktycznego wykorzystania przez decydentów poszukujących jasnych i konkretnych kategorii. Z kolei proste metody uczenia maszynowego oferują wyższą interpretowalność, a gdy są uzupełnione dodatkowymi analizami ilościowymi i jakościowymi, mogą zniwelować niektóre ograniczenia związane z precyzją statystyczną, dostarczając decydentom bardziej praktyczne i zrozumiałe wskazówki do działania.

Drzewa decyzyjne oferują opartą na danych metodę definiowania grup docelowych wśród osób biernych zawodowo, która jest łatwa do interpretacji dla decydentów politycznych. Metoda ta polega na iteracyjnym podziale danych na podstawie cech obserwowalnych, wybierając na każdym etapie tę cechę, która najlepiej odróżnia osoby aktywne od biernych zawodowo. W kontekście kategoryzacji osób biernych zawodowo cechy te zazwyczaj odzwierciedlają charakterystyki społeczno-ekonomiczne lub wcześniej zdefiniowane bariery zatrudnienia. Proces podziału trwa, aż dane zostaną w pełni rozdzielone lub do momentu osiągnięcia kryterium zatrzymania, które zapobiega nadmiernemu dopasowaniu modelu (*overfitting*) (Myles et al., 2004[20]). Uzyskane w ten sposób grupy są możliwie najbardziej odrębne pod względem bierności zawodowej, co pozwala decydentom zidentyfikować wspólne cechy oraz bariery wśród grup docelowych. Te cechy mogą następnie służyć do intuicyjnego definiowania poszczególnych grup. Ponadto drzewa decyzyjne w naturalny sposób identyfikują najliczniejsze podgrupy w populacji osób biernych zawodowo, dzięki czemu spełniają wymóg efektywności w zakresie polityk aktywizacji zawodowej.

Proces podziału w drzewach decyzyjnych opiera się na technice zwanej rekurencyjnym zachłannym podziałem binarnym. Na każdym etapie przestrzeń predyktorów, czyli analizowany zbiór danych, dzielona jest na dwie części według jednej obserwowalnej cechy – proces ten określa się mianem podziału binarnego (Myles et al., 2004[20]). Algorytmy te oceniają wszystkie możliwe podziały na danym etapie i wybierają ten, który jest optymalny dla bieżącego kroku, nie biorąc pod uwagę jego wpływu na

kolejne podziały. Proces ten określany jest mianem zachłannego podziału. Najlepszy podział wyznaczany jest poprzez minimalizację ryzyka błędnej klasyfikacji obserwacji, przy czym proces ten mierzy się za pomocą wskaźnika Giniego:

$$\text{Gini} = 1 - \sum_{i=1}^{N} P(i)^2,$$

gdzie i oznacza numer węzła w drzewie a $P(i)$ liczbę osób biernych zawodowo w danym węźle, a *N* liczbę osób aktywnych zawodowo. Wskaźnik Giniego stanowi miarę niejednorodności grupy. Przyjmuje wartości od 0 (grupa czysta, w której wszystkie obserwacje należą do tej samej klasy – osób aktywnych lub biernych zawodowo) do 0,5 (całkowicie losowy podział między klasami). Dla danego podziału jest on obliczany jako średnia ważona wartości Giniego dla dwóch powstałych podgrup. Im niższa wartość wskaźnika, tym lepszy podział. Algorytm stosuje tę procedurę rekurencyjnie, dzieląc dane aż do uzyskania grup „czystych", tj. zawierających wyłącznie osoby aktywne lub bierne zawodowo, bądź do momentu spełnienia kryterium zatrzymania, które zapobiega nadmiernemu dopasowaniu modelu. W analizie osób biernych zawodowo przyjęto kryterium zatrzymania na poziomie 10 podgrup – po pierwsze, aby liczba grup była możliwa do praktycznego wykorzystania przez decydentów, a po drugie, aby uniknąć powstawania bardzo małych podgrup poniżej minimalnej wielkości próby, co utrudniałoby ich jednoznaczne zdefiniowanie i powtórzenie na innym zbiorze danych.

Podstawowym zbiorem danych wykorzystanym w analizie jest Europejskie Badanie Dochodów i Warunków Życia (EU-SILC) dla Polski. Próba badawcza obejmuje wszystkie osoby aktywne i bierne zawodowo w Polsce w wieku od 16 do 64 lat dla mężczyzn oraz od 16 do 59 lat dla kobiet, co odpowiada przedziałom wiekowym uznawanym za wiek produkcyjny. Aby upewnić się, że zbiór danych odzwierciedla jedynie populację aktywną zawodowo, istotną z punktu widzenia publicznych służb zatrudnienia, wykluczono osoby uczące się, ponieważ ich inwestycje w edukację mają zwiększyć przyszłą zdolność do zatrudnienia. Analiza obejmuje zmienne społeczno-ekonomiczne, takie jak wiek, płeć i skład gospodarstwa domowego, a także szereg barier mogących wpływać na zdolność do zatrudnienia. Bariery te podzielone są na bariery związane z doświadczeniem zawodowym i popytem na pracę (m.in. poziom wykształcenia i brak doświadczenia zawodowego), bariery zdrowotne (ograniczenia w aktywności spowodowane chorobą lub przewlekła dolegliwością), bariery rodzinne (obecność w gospodarstwie domowym dzieci oraz osób starszych lub chorych). Dodatkowo uwzględniono czynniki związane z motywacją do pracy, w tym dochody niezwiązane z pracą oraz status zatrudnienia innych członków gospodarstwa domowego. Pozostałe zmienne obejmują także pochodzenie migracyjne i lokalizację geograficzną. Uwzględniono również rodzaje świadczeń pobieranych przez osoby z badanej populacji, takie jak świadczenia z tytułu niepełnosprawności, emeryturę i świadczenia przedemerytalne, zasiłki dla bezrobotnych, chorobowe, rodzinne, socjalne oraz dodatki mieszkaniowe. Świadczenia te tylko częściowo stanowią bariery zatrudnienia poprzez ich wpływ demotywujący do poszukiwania pracy, a głównie odzwierciedlają specyficzne cechy indywidualne, które czasem pokrywają się z innymi charakterystykami społeczno-ekonomicznymi. Szczegółowe definicje wszystkich zmiennych wykorzystanych w analizie przedstawiono w aneksie, w tabeli 2.A.1.

Aneks, Tabela 2.A.1. Szczegółowy opis zmiennych wykorzystanych w algorytmie uczenia maszynowego

Zmienna	Kategoria	Opis
Wiek	Cechy indywidualne	Wiek osoby w pełnych latach w momencie przeprowadzenia wywiadu
Kobieta		Osoba badana jest kobietą
Pochodzenie migracyjne		Osoba lub przynajmniej jedno z jej/jego rodziców urodziło się poza granicami Polski
Skład gospodarstwa domowego	Cechy gospodarstwa domowego	Zmienne zero-jedynkowe dla składu gospodarstwa domowego: gospodarstwo jednoosobowe, samotny rodzic z co najmniej jednym dzieckiem w wieku poniżej 25 lat, samotny rodzic ze wszystkimi dziećmi w wieku 25 lat lub starszymi, para bez dzieci, para z co najmniej jednym dzieckiem w wieku poniżej 25 lat, para ze wszystkimi dziećmi w wieku 25 lat lub starszymi, inny rodzaj gospodarstwa domowego

Gospodarstwo jednoosobowe		Wskaźnik informujący, czy dana osoba mieszka w gospodarstwie jednoosobowym
Położenie geograficzne gospodarstwa domowego		Zmienna kategoryczna wskazująca miejsce zamieszkania: miasto / miasteczko, przedmieścia lub obszar wiejski
Gospodarstwo domowe, w którym żadna z osób dorosłych nie wykonuje pracy zarobkowej		Nikt inny (poza daną osobą) w gospodarstwie domowym nie jest zatrudniony
Ograniczenie aktywności spowodowane problemami zdrowotnymi	Bariery zdrowotne	Znaczne ograniczenie aktywności z powodu problemów zdrowotnych
Choroba przewlekła		Cierpi na przewlekłą (długotrwałą) chorobę lub schorzenie
najwyższy ukończony poziom wykształcenia, szczegółowo sklasyfikowany według poziomów	Bariery po stronie popytu na pracę	Zmienna kategoryczna dla każdego poziomu wykształcenia. Przykłady kategorii: brak wykształcenia formalnego, wykształcenie podstawowe, wykształcenie gimnazjalne (niższe średnie), wykształcenie średnie ogólnokształcące, wykształcenie średnie zawodowe…
najwyższy ukończony poziom wykształcenia, (agregowany)		Zmienna kategoryczna wskazująca poziom wykształcenia: wysoki/średni/niski, gdzie: niski poziom wykształcenia to wykształcenie gimnazjalne (niższe średnie) lub niższe, średni poziom wykształcenia to wykształcenie średnie lub policealne (ponadgimnazjalne, ale nie wyższe), wysoki poziom wykształcenia to wykształcenie wyższe (studia wyższe dowolnego stopnia).
Brak doświadczenia zawodowego		Brak doświadczenia zawodowego poza pracą okazjonalną. Praca okazjonalna definiowana jest jako zatrudnienie trwające krócej niż trzy miesiące (niezależnie od tego, czy było to zatrudnienie w pełnym czy niepełnym wymiarze czasu pracy, formalne czy nieformalne) oraz obejmujące tylko jeden okres zatrudnienia.
Dochód ze źródeł innych niż praca zarobkowa	Bodźce do pracy	Dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego pomniejszony o dochód osoby badanej, podzielony przez liczbę osób w gospodarstwie domowym
Wysoka bariera dochodowa		Kwantyle dochodu na osobę pochodzącego ze źródeł niezwiązanych z pracą zarobkową
Liczba dzieci w wieku poniżej 3 lat, poniżej 6 lat, poniżej 15 lat, od 3 do 5 lat, od 6 do 14 lat, w gospodarstwie domowym	Bariery opiekuńcze	Liczba dzieci w gospodarstwie domowym poniżej 3 lat, poniżej 6 lat, poniżej 15 lat, w wieku od 3 do 5 lat, w wieku od 6 do 14 lat
Wiek najmłodszego dziecka w gospodarstwie domowym		Wiek najmłodszego dziecka w gospodarstwie domowym
Liczba własnych dzieci zamieszkujących w tym samym gospodarstwie domowym w wieku od 1 do 25 lat		Liczba własnych dzieci zamieszkujących w tym samym gospodarstwie domowym w wieku od 1 do 25 lat, gdzie każda poszczególna wartość wieku stanowi oddzielną zmienną
Minimalna liczba godzin opieki nad własnymi dziećmi w wieku od 1 do 25 lat		Minimalna liczba godzin opieki nad własnymi dziećmi zamieszkałymi w tym samym gospodarstwie domowym, świadczonej przez osoby inne niż rodzice, (przy czym dla każdego wieku dzieci występuje osobna zmienna)
Bariera związana z koniecznością zapewnienia opieki nad dziećmi		Dziecko w gospodarstwie domowym w wieku poniżej 15 lat, które otrzymuje mniej niż 23 godziny opieki świadczonej przez osoby inne niż rodzice
Członek gospodarstwa domowego z poważnym stopniem niepełnosprawności		Członek gospodarstwa domowego, który jest bierny zawodowo i doświadcza znacznego ograniczenia aktywności z powodu problemów zdrowotnych
Członek gospodarstwa domowego o złym stanie zdrowia		Członek gospodarstwa domowego, który jest bierny zawodowo i doświadcza znacznego ograniczenia aktywności z powodu problemów zdrowotnych lub jest bierny zawodowo z powodu złego stanu zdrowia
Osoba starsza w gospodarstwie domowym		Członek gospodarstwa domowego w wieku 80 lat lub więcej

Świadczenia z tytułu niepełnosprawności	Świadczenia	Osoba otrzymuje świadczenia z tytułu niepełnosprawności
Emerytura i świadczenia przedemerytalne		Osoba otrzymuje emeryturę i świadczenia przedemerytalne.
Zasiłki dla bezrobotnych		Osoba otrzymuje zasiłki dla bezrobotnych
Zasiłki chorobowe		Osoba otrzymuje zasiłki chorobowe
Świadczenia rodzinne		Gospodarstwo domowe otrzymuje świadczenia rodzinne / związane z dziećmi
Dodatki mieszkaniowe		Gospodarstwo otrzymuje dodatki mieszkaniowe
Zasiłki socjalne		Gospodarstwo domowe otrzymuje inne świadczenia związane z wykluczeniem społecznym, gdzie indziej niesklasyfikowane

Aneks 2.B. Wywiady w grupach fokusowych z osobami biernymi zawodowo

Wywiady w grupach fokusowych (FGI) zostały zorganizowane dla każdej grupy i wzięło w nich udział od pięciu do dziesięciu uczestników. Łącznie w rozmowach uczestniczyło 35 osób biernych zawodowo. Charakterystyka każdej grupy pod względem cech społeczno-demograficznych przedstawiała się następująco:

- Osoby zbliżające się do wieku emerytalnego: Uczestnikami tej grupy były przede wszystkim kobiety (sześć na dziesięć osób). Większość mieszkała na obszarach wiejskich. Przeważało wykształcenie zawodowe, a jedynie jedna osoba ukończyła wyższą uczelnię. Respondenci deklarowali co najmniej 20 lat doświadczenia zawodowego, niektórzy nawet do 40 lat. Doświadczenie to zdobywali w różnych zawodach, w tym dwie osoby pracowały za granicą. Okres bezrobocia przed wywiadem zazwyczaj trwał kilka lat. Wszyscy uczestnicy tej grupy byli bierni zawodowo, jednak jeżeli była taka możliwość, podejmowali dorywczą pracę, często bez formalnej umowy o pracę.
- Osoby bierne zawodowo powyżej ustawowego wieku emerytalnego: W tej grupie dominowały kobiety (osiem na dziesięć osób), a większość uczestników mieszkała na terenach wiejskich. Większość posiadała wykształcenie zawodowe (w tym średnie techniczne), a niewielka liczba osób legitymowała się wykształceniem wyższym. Średnio uczestnicy wywiadów mieli za sobą kilkadziesiąt lat doświadczenia zawodowego. Cztery osoby z tej grupy podejmowały formalną pracę zarobkową ze względu na niewystarczające świadczenia emerytalne.
- Osoby z niepełnosprawnościami: Respondenci z tej grupy pochodzili z różnych grup wiekowych (20–57 lat), przy czym większość stanowiły kobiety (siedem na dziesięć osób). Większość mieszkała w stolicy regionu (osiem na dziesięć osób). Tylko dwie osoby pochodziły z obszarów wiejskich i musiały korzystać z transportu zorganizowanego przez osoby trzecie. Większość uczestników miała wykształcenie zawodowe, w tym średnie techniczne (sześć osób), a cztery ukończyły studia wyższe. Cztery osoby nie miały doświadczenia zawodowego, natomiast pozostali posiadali od kilku do 35 lat doświadczenia, często w zawodach niewymagających wysokich kwalifikacji. W tej grupie okres bierności zawodowej trwał średnio kilka lat i najczęściej był związany ze stopniowym pogarszaniem się stanu zdrowia.
- Kobiety z dziećmi powyżej 6 roku życia: Respondentki to kobiety w wieku 30–40 lat, przeważnie mieszkające w miastach, z czego większość w stolicy regionu. W jednym przypadku uczestniczka mieszkała w małym miasteczku na obrzeżach województwa. Respondentki posiadały wykształcenie średnie lub wyższe. Ich doświadczenie zawodowe było ograniczone, zazwyczaj wynosiło od kilku miesięcy do maksymalnie roku pracy. Tylko jedna osoba legitymowała się 20-letnim doświadczeniem fizycznej pracy za granicą. Okres bierności zawodowej uczestniczek trwał od dwóch do ośmiu lat i był głównie związany z obowiązkami opieki nad dziećmi, chociaż wymieniano również inne powody, takie jak niskie kwalifikacje oraz problemy zdrowotne. Większość respondentek prowadzi gospodarstwa domowe wraz z mężami, wychowując od jedno do trójki dzieci, z których większość była w wieku nastoletnim. Uczestniczki zaznaczyły, że podczas okresu bierności zawodowej zdarzało im się pracować bez formalnej umowy o pracę.

Spotkania miały na celu omówienie motywacji grup do podjęcia pracy lub znalezienia zatrudnienia. Dyskusje prowadzone podczas spotkań obejmowały:

- identyfikację głównych powodów bierności zawodowej w wyodrębnionych grupach, w tym nakładających się czynników leżących u podstaw bierności zawodowej;
- identyfikację gotowości do podjęcia pracy wśród grup osób biernych zawodowo;
- określenie potrzeb wsparcia oferowanego przez firmy, publiczne służby zatrudnienia oraz inne instytucje w celu (re)integracji osób biernych zawodowo na rynku pracy.

Wywiady przeprowadzono w czterech polskich miastach: Gdańsku, Krakowie, Olsztynie i Opolu. Nabór uczestników przeprowadziły Wojewódzkie Urzędy Pracy wchodzące w skład publicznych służb zatrudnienia, które nawiązały współpracę z lokalnymi organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami ekonomii społecznej pracującymi z grupami docelowymi. Udział w wywiadach był dobrowolny. Respondenci mogli w każdej chwili opuścić spotkanie lub odmówić odpowiedzi na pytania bez żadnych konsekwencji, jednak wszyscy uczestnicy pomyślnie zakończyli swój udział w wywiadach. Moderator przeprowadził analizę bezpośrednio po zakończeniu wywiadów w grupach fokusowych. Uczestnicy otrzymali wynagrodzenie za udział oraz zwrot kosztów podróży.

Każdy wywiad trwał około dwóch godzin i był przeprowadzany na podstawie scenariusza dostosowanego do specyfiki danej grupy. W scenariuszach wywiadów poruszano zagadnienia istotne dla celów badania, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń zawodowych respondentów, ich aktualnej sytuacji na rynku pracy oraz planów związanych z poszukiwaniem zatrudnienia. Wywiady prowadzone były w formie nieformalnych rozmów, co pozwalało wykorzystać efekty związane z charakterystyką danej grupy społecznej, takie jak:

- efekt bezpieczeństwa: tworzenie poczucia bezpieczeństwa, które pozwala uczestnikom na wyrażanie szczerych i autentycznych opinii;
- efekt kuli śnieżnej: pogłębianie tematu poprzez dyskusje budowane na bazie komentarzy i wypowiedzi innych uczestników;
- efekt spontaniczności: dyskusja tocząca się w sposób naturalny i spontaniczny;
- efekt stymulacji: wywoływanie większej motywacji i entuzjazmu;
- efekt synergii: generowanie pomysłów przez całą grupę.

Bibliografia

Adams-Prassl, A. et al. (2022), *Work that can be done from home: evidence on variation within and across occupations and industries, Labour Economics, Volume 74*, https://doi.org/10.1016/j.labeco.2021.102083. [19]

Ameri, M. et al. (2022), *Telework during the Pandemic: Patterns, Challenges and Opportunities for People with Disabilities*, Institute of Labor Economics, https://doi.org/10.1016/j.dhjo.2022.101406. [16]

Baszczak, Ł. et al. (2021), *Dyskryminacja ze względu na wiek na polskim rynku pracy – diagnoza*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/02/PIE-Raport_Ageizm.pdf. [25]

Bień, I. (2024), *Starzenie się zasobów pracy w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych (BAS), https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/FA64C714F4962F46C1258AC40042C474/$file/Analizy%20BAS%20156.pdf. [22]

Chłoń-Domińczak, A. (2019), *Impact of retirement age changes on the old-age pension take up in Poland after 1990. Ubezpieczenia Społeczne*, https://doi.org/10.32088/0000_10. [10]

Eurostat (2024), *Participation rates of selected age groups in education at regional level*, https://doi.org/10.2908/EDUC_UOE_ENRA14. [8]

Eurydice, European Commission (2024), *Early childhood education and care, Poland*, https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/poland/early-childhood-education-and-care. [28]

Frankowski, J. and J. Mazurkiewicz (2020), *Województwo śląskie w punkcie zwrotnym transformacji*, IBS Research Report, https://www.slaskibiznes.pl/files/grafiki%20r%C3%B3%C5%BCne/biostat/IBS-Research-Report-02-2020.pdf. [30]

Giovanis, E. and O. Ozdamar (2019), *Accommodating Employees with Disabilities: The Role of Flexible Employment Schemes in Europe*, https://doi.org/10.2139/ssrn.3441925. [14]

GUS (2024), *Edukacja w roku szkolnym 2023/2024*, https://stat.gov.pl/en/topics/education/education/education-in-the-school-year-20232024-preliminary-data,13,2.html. [29]

GUS (2024), *Popyt na pracę w 2023 r. Tablice publikacyjne*. [6]

Interreg Danube (2024), *Comprehensive analysis of work-life balance factors for 55+ employees*, https://interreg-danube.eu/storage/media/01J46PBDWW3X65M5C5C6AET5NR.pdf. [26]

ISAP (1997), *Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19971230776. [21]

Jakubowska, K. et al. (2024), *Trends in EU Public Employment Services Capacity 2023*, https://doi.org/10.2767/342841. [2]

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2024), *Projekt ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia*, https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-rynku-pracy-i-sluzbach-zatrudnienia (accessed on 8 August 2024). [3]

Kancelaria Sejmu (2008), *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych*, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20082371656. [32]

Kukołowicz, P., P. Leszczyński and J. Lubasiński (2024), *Konsekwencje zmian demograficznych dla podaży pracy w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa. [7]

Magda, I. (2020), "Increasing Female Labour Force Participation in Poland", *Instytut Badań Strukturalnych*, https://ibs.org.pl/app/uploads/2020/01/IBS-PP_01.2020_EN.pdf. [12]

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2024), *Projekt ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia*, https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-rynku-pracy-i-sluzbach-zatrudnienia (accessed on 24 January 2025). [4]

Myles, A. et al. (2004), “An introduction to decision tree modeling”, *Journal of Chemometrics*, Vol. 18/6, pp. 275-285, https://doi.org/10.1002/cem.873. [20]

OECD (2025), *The Role of Public Employment Services in Promoting an Inclusive Nordic Common Labour Market*, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/54cec4d6-en. [5]

OECD (2022), *Reaching Out and Activating Inactive and Unemployed Persons in Bulgaria*, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7b91154a-en. [31]

OECD (2021), *Regional Economic Inactivity Trends in Poland*, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/483a6a25-en. [1]

OECD Statistics (2024), *Pensions at glance*. [11]

Özgüzel, C., D. Luca and Z. Wei (2023), *“The new geography of remote jobs? Evidence from Europe”, OECD Regional Development Papers, No. 57*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/29f94cd0-en. [17]

Radziukiewicz, M. (2021), *Remote work in Poland and its perspectives*, Economic and Regional Studies, 14(4), 409-427, https://doi.org/10.2478/ers-2021-0029. [18]

Reine, I. and O. Rajevska (2024), “Enhancing Labor Market Participation of Older Adults: Health and Workplace Adaptations”, *European Journal of Public Health*, Vol. 34/3, https://doi.org/10.1093/eurpub/ckae144.2176. [27]

Ruzik-Sierdzińska, A. (2018), “An Attempt to Identify Factors Influencing Retirement Decisions in Poland.”, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, Vol. 4(336), pp. 43-59, https://doi.org/10.18778/0208-6018.336.03. [9]

Sewdas, R. et al. (2017), *Why older workers work beyond the retirement age: a qualitative study*, BMC Public Health, https://doi.org/10.1186/s12889-017-4675-z. [13]

Taylor, H. et al. (2022), *The changing workplace: Enabling disability-inclusive hybrid working*, Work Foundation, Lancaster University, https://www.lancaster.ac.uk/media/lancaster-university/content-assets/documents/lums/work-foundation/TheChangingWorkplace.pdf. [15]

ZUS (2024), *Struktura wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS w marcu 2024 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, https://www.zus.pl/documents/10182/39637/Struktura+wysoko%C5%9Bci+%C5%9Bwiadcze%C5%84+wyp%C5%82acanych+przez+ZUS+po+waloryzacji+w+marcu+2024+r..pdf/2cf8f296-1f4f-0ea0-ab73-ed395fba478b?t=1715935406058. [24]

ZUS (2023), *Struktura wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2023 roku*, https://www.zus.pl/documents/10182/39637/Struktura+wysoko%C5%9Bci+%C5%9Bwiadcze%C5%84+wyp%C5%82acanych+przez+ZUS+po+waloryzacji+w+marcu+2024+r..pdf/2cf8f296-1f4f-0ea0-ab73-ed395fba478b?t=1715935406058. [23]

Uwagi

[1] OECD Dashboard wskaźników gospodarstw domowych – widok krajowy. Miara: Realny wzrost produktu krajowego brutto per capita. Wartości w cenach stałych (przeliczone względem nowego roku bazowego), skorygowane o wpływ kalendarza i sezonowość.

[2] Prognoza ta opiera się na aktualnych wskaźnikach zatrudnienia, zakładając, że pracownicy przejdą na emeryturę w ustawowym wieku emerytalnym (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) oraz że wskaźnik zatrudnienia, w tym osób w wieku 15–26 lat, pozostanie stabilny do roku 2035 (Kukołowicz, Leszczyński and Lubasiński, 2024[7]).

[3] Z porównania wyłączono następujące kraje OECD: Kolumbię, Estonię, Litwę, Luksemburg oraz Portugalię ze względu na zbyt małą liczbę regionów do porównania lub brak dostępnych danych. OECD Statistics, wskaźniki rynku pracy – regiony.

[4] Wszystkie przedstawione tutaj dane są obliczeniami opartymi na danych z badania EU-SILC.

[5] Na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia (2008[32]), o emeryturach pomostowych, prawo do emerytury pomostowej przysługuje pracownikowi, który łącznie spełnia następujące warunki:

- jego okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynosi co najmniej 15 lat;
- osiągnął wiek co najmniej 55 lat (kobiety) lub 60 lat (mężczyźni);
- ma okresy składkowe i nieskładkowe wynoszące co najmniej 20 lat (kobiety) i 25 lat (mężczyźni);
- po dniu 31 grudnia 2008 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

3 Ocena potencjału publicznych służb zatrudnienia

W rozdziale niniejszym przeanalizowano potencjał polskich publicznych służb zatrudnienia (PSZ) w zakresie podejmowania działań wobec nowych grup osób biernych zawodowo. Na początku omówiono ograniczenia finansowe i operacyjne, z jakimi mierzą się PSZ, w szczególności trudności występujące w powiatowych urzędach pracy. Następnie przedstawiono ocenę usług obecnie realizowanych przez PSZ, ich głównych odbiorców oraz możliwości wspierania integracji osób biernych zawodowo. Na zakończenie omówiono rolę innych instytucji i organizacji oraz formy ich współpracy z PSZ.

W skrócie

Jakkolwiek reforma legislacyjna z 2025 r. wzmocniła potencjał publicznych służb zatrudnienia w zakresie wspierania osób biernych zawodowo, ich możliwości docierania do nowych grup klientów pozostają ograniczone ze względu na niedobór wyspecjalizowanych kadr oraz rosnące obciążenia administracyjne.

- **Struktura PSZ ma charakter zdecentralizowany – szczebel krajowy oraz urzędy wojewódzkie i powiatowe działają niezależnie od siebie.** Na szczeblu krajowym Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) wyznacza priorytety dla publicznych służb zatrudnienia, opracowuje wytyczne dotyczące realizacji instrumentów aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) oraz kieruje środki finansowe do regionalnych i lokalnych jednostek PSZ. Wojewódzkie urzędy pracy (WUP) odpowiadają przede wszystkim za monitorowanie i analizę rynków pracy. Na poziomie lokalnym powiatowe urzędy pracy (PUP) organizują działania ALMP dla zarejestrowanych klientów PSZ i koordynują wypłatę zasiłków dla bezrobotnych. Współpraca pomiędzy PUP a WUP jest ograniczona, ponieważ urzędy powiatowe i wojewódzkie wyznaczają swoje własne priorytety.
- **Krajowy Fundusz Pracy, którym zarządza Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, stanowi podstawowe źródło finansowania polskich PSZ.** Fundusz Pracy, zasilany głównie składkami pracodawców (83%), finansuje wypłaty zasiłków dla bezrobotnych, realizację instrumentów aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) oraz część kosztów administracyjnych PSZ, w tym wynagrodzenia pracowników. W 2022 r. wydatki z Funduszu wyniosły 8,6 mld PLN (ok. 2 mld EUR). Obok Funduszu Pracy, finansowanie PSZ na szczeblu krajowym uzupełniają środki regionalne, przeznaczane przez administrację samorządową na funkcjonowanie WUP i PUP. Ich rola jest jednak ograniczona – ze względu na konkurencyjne priorytety budżetowe, zwłaszcza w mniej zamożnych województwach, administracja lokalna rzadko kieruje środki na wspieranie zatrudnienia w PUP czy realizację działań innowacyjnych. Uzupełniającym źródłem są fundusze europejskie, takie jak Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), przeznaczane na projekty dotyczące m.in. integracji społecznej, uczenia się przez całe życie czy promowania równości płci na rynku pracy. Ich projektowy charakter sprawia jednak, że przyczyniają się one w ograniczonym stopniu do zapewnienia trwałości usług aktywizacyjnych PSZ.
- **Reforma legislacyjna z 2025 r. w Polsce rozszerzyła grupy klientów PSZ o osoby bierne zawodowo, obok osób już zarejestrowanych jako bezrobotni lub poszukujący pracy.** Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r., klienci PSZ nieuzyskujący dochodu byli zobowiązani do rejestracji jako bezrobotni, aby uzyskać pełny dostęp do usług PSZ, a także – w zależności od historii zatrudnienia – prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Alternatywnie mogli zarejestrować się jako osoby poszukujące pracy. Zarejestrowani poszukujący pracy mogli otrzymywać dochód, a jednocześnie korzystać z wybranych usług PSZ. Zakres tych usług był jednak ograniczony i obejmował głównie pośrednictwo pracy oraz doradztwo zawodowe, wyłączając takie formy wsparcia jak staże. Osoby bierne zawodowo, niezarejestrowane w PSZ, nie mogły korzystać z ich usług, poza kampaniami informacyjnymi organizowanymi przez urzędy pracy. Na mocy ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r., wprowadzonej w marcu 2025 r., PSZ są zobowiązane

do aktywnego angażowania osób biernych zawodowo i wspierania ich, zapewniając im dostęp do usług aktywizacyjnych i programów organizowanych przez urzędy pracy.

- **W ciągu ostatnich 20 lat w Polsce odnotowano wyraźny spadek poziomu bezrobocia, co przełożyło się na zmniejszenie liczby spraw prowadzonych przez pracowników PSZ.** W 2023 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wśród osób w wieku 18–65 lat osiągnęła rekordowo niski poziom 5,1%. Spadek liczby osób zarejestrowanych w urzędach pracy zwiększył zdolność tych instytucji do świadczenia usług dla innych grup klientów. O ile w 2014 r. na jednego doradcę zawodowego przypadało przeciętnie 863 klientów, to w 2022 r. liczba ta zmalała do 575. W tym samym okresie średnia liczba klientów przypadających na jednego pracownika urzędu pracy spadła z 95 do 48.
- **W ostatnich latach utrzymujące się niedobory pracowników mających bezpośredni kontakt z klientami urzędów oraz rosnące obciążenia administracyjne ograniczyły potencjał PSZ w zakresie angażowania nowych grup klientów.** Ogólna liczba wyspecjalizowanych pracowników w PSZ zmalała, szczególnie wśród osób pracujących bezpośrednio z klientami, takich jak doradcy zawodowi i pośrednicy pracy. Jednocześnie liczba pracowników na stanowiskach kierowniczych pozostała na stałym poziomie, co stanowi odzwierciedlenie rosnących wymagań o charakterze biurokratycznym. Niskie wynagrodzenia, ograniczone możliwości rozwoju zawodowego oraz niski poziom zaufania społecznego do pracowników PSZ przyczyniają się do trudności operacyjnych w urzędach pracy, stanowiąc barierę dla skutecznej realizacji aktywnej polityki rynku pracy (ALMP). Dodatkowo, w wywiadach pracownicy PUP podkreślali, że PSZ są coraz częściej obciążane zadaniami administracyjnymi związanymi z rosnącymi wymaganiami w zakresie szczegółowego raportowania oraz stosowania nowych narzędzi oceny klientów, w tym oceny kompetencji cyfrowych. Różnice regionalne w potencjale kadrowym pogłębiają te trudności, ograniczając zdolność PSZ do zapewniania spersonalizowanego wsparcia zarówno dla zarejestrowanych klientów, jak i nowych beneficjentów.
- **Tradycyjne usługi zatrudnienia są ukierunkowane przede wszystkim na osoby zarejestrowane jako bezrobotne, podczas gdy programy innowacyjne dają polskim urzędom pracy większą elastyczność w zakresie doboru uczestników i realizacji strategii aktywizacyjnych.** Do tradycyjnych usług oferowanych przez PSZ należą poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy, krótkoterminowe szkolenia czy staże. Priorytetowy dostęp do tych form wsparcia, zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia z 2004 r. oraz ustawą o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r., mają osoby zarejestrowane jako bezrobotne, w odróżnieniu od zarejestrowanych jako poszukujący pracy lub w ogóle niezarejestrowanych w PSZ. Niemniej jednak przepisy prawne przewidują możliwość realizacji innowacyjnych instrumentów polityki publicznej. PSZ mogą organizować projekty pilotażowe w celu testowania nowych działań promocyjno-informacyjnych lub programów aktywizacyjnych, zarówno samodzielnie, jak i we współpracy z innymi instytucjami rynku pracy. Współpraca między służbami zatrudnienia szczebla wojewódzkiego i powiatowego jest również możliwa w ramach programów regionalnych ukierunkowanych na określone grupy zagrożone biernością zawodową.
- **Decyzje PSZ są często ograniczane przez sztywne cele formalne i wskaźniki efektywności.** Zgodnie z wywiadami przeprowadzonymi z pracownikami PUP, decyzje dotyczące kształtu polityki – w tym liczby i charakterystyki grup klientów objętych wsparciem – są w dużym stopniu determinowane przez formalne cele i wskaźniki efektywności wyznaczane na szczeblu krajowym dla poziomu powiatu. Dobór narzędzi aktywizacyjnych opiera się zazwyczaj na celach ilościowych, takich jak liczba osób z określonej grupy, które mają zostać objęte wsparciem. Liczba klientów objętych działaniami jest najczęściej powiązana z oficjalnymi

statystykami rynku pracy, a nie z szacunkami wynikającymi z profesjonalnego doświadczenia PUP. Projekty, w tym również o charakterze innowacyjnym, podlegają ocenie przede wszystkim na podstawie liczby osób, które podjęły pracę, natomiast znacznie mniej uwagi poświęca się trwałości i jakości efektów zatrudnieniowych.

- **Dążąc do wspierania aktywizacji zawodowej swoich klientów, PSZ współpracują przy realizacji określonych projektów z innymi podmiotami rynku pracy, w tym z podmiotami ekonomii społecznej.** W Polsce liczne podmioty wspierają PSZ przy świadczeniu usług aktywizacyjnych w ramach konkretnych projektów. Do instytucji sektora publicznego współpracujących z PSZ należą Ośrodki Pomocy Społecznej (OPS) oraz Ochotnicze Hufce Pracy (OHP), które zajmują się głównie problemem bezrobocia młodzieży. Ponadto obowiązujące przepisy przewidują możliwość zlecania zadań publicznych organizacjom trzeciego sektora. Tego rodzaju współpraca ma jednak zazwyczaj charakter projektowy, a zlecanie zadań podmiotom zewnętrznym – np. w drodze zamówień publicznych – musi być inicjowane przez WUP lub PUP.

Wstęp

W niniejszym rozdziale przedstawiono przegląd instytucji rynku pracy w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem ich potencjału do angażowania i wspierania osób biernych zawodowo. Na początku rozdziału przedstawiono główne instytucje i interesariuszy zaangażowanych w realizację instrumentów polityki rynku pracy oraz omówiono ich role i obowiązki. Oceny potencjału dokonano na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r., która określała funkcje i działania instytucji rynku pracy. Następnie zaprezentowano znowelizowaną ustawę o rynku pracy i służbach zatrudnienia, obowiązującą od marca 2025 r., która zastąpiła ustawę z 2004 r. i która określa podział zadań pomiędzy jednostkami PSZ. Obie ustawy klasyfikują instytucje rynku pracy sektora publicznego w trzech kategoriach: PSZ, instytucje edukacyjne oraz instytucje pomocy społecznej (ISAP, 2004[1]; ISAP, 2025[2]). Za wdrażanie polityki rynku pracy w Polsce odpowiada kilka instytucji sektora publicznego (zob. tabela 3.1). Wśród nich centralną rolę w realizacji instrumentów aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) odgrywają PSZ. Ponadto, w promowanie aktywizacji zawodowej zaangażowane są podmioty ekonomii społecznej oraz prywatne agencje zatrudnienia.

Tabela 3.1. Programy rynku pracy w Polsce oferuje szereg instytucji sektora publicznego – w tym PUP, WUP, OPS oraz OHP

	Instrumenty aktywnej polityki rynku pracy		Instrumenty polityki kształcenia i szkolenia zawodowego	Instrumenty polityki społecznej i system świadczeń
Podmiot	**PUP[1]**	**WUP[2]**	**OHP**	**OPS**
Opis	jednostki PSZ szczebla powiatowego	Jednostki PSZ szczebla wojewódzkiego	placówki kształcenia zawodowego	gminne ośrodki pomocy społecznej
Główna instytucja publiczna podlegająca:	administracji powiatowej (*staroście*)	administracji wojewódzkiej (*marszałkowi województwa*)	Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej MRPiPS)	administracji gminnej lub powiatowej

Rola w obszarze polityki rynku pracy i/lub polityki społecznej	publiczne usługi na rzecz zatrudnienia i administracja, wypłata zasiłków dla bezrobotnych, zachęty do zakładania działalności gospodarczej, zachęty do podejmowania zatrudnienia.	międzynarodowe służby zatrudnienia (sieć EURES), badania i analiza rynku pracy, zachęty do podejmowania zatrudnienia.	rynek pracy i kształcenie zawodowe młodzieży oraz młodych osób biernych zawodowo	Dochód w sytuacji pozostawania bez pracy, utrzymanie i wsparcie inne niż zasiłki dla bezrobotnych, ochrona w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego

Uwaga: (1) odpowiadają także za wypłatę zasiłków dla bezrobotnych (2) odpowiadają także za analizę i badania rynku pracy
Źródło: Autor w oparciu o ISAP (2004[1]) *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, ISAP (2025[2]), *Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia.*

Reforma legislacyjna PSZ rozszerzyła zakres potencjalnych grup ich klientów. W latach 2004–2025 zadania PSZ oraz innych instytucji rynku pracy w Polsce były określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. Ustawa ta ograniczała usługi PSZ do osób formalnie zarejestrowanych w urzędach pracy. W rezultacie osoby bierne zawodowo, pozostające poza rynkiem pracy, pozostawały poza zasięgiem działań PSZ. Reforma PSZ wprowadzona w 2025 r. wypełniła tę lukę, powierzając PSZ nowe zadania, w tym identyfikację osób biernych zawodowo, prowadzenie działań promocyjno-informacyjnych na ich rzecz oraz ich aktywizację. W ramce 3.1 przedstawiono w zarysie przepisy tych dwóch ustaw regulujących działanie PSZ w Polsce.

Ramka 3.1. Klienci PSZ na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. oraz ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r.

Zakres działania publicznych służb zatrudnienia (PSZ) w Polsce został pierwotnie określony w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. Ustawa ta ograniczała wsparcie PSZ do osób formalnie zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy (PUP) jako bezrobotni lub jako poszukujący pracy. Te dwie grupy pozostały głównymi beneficjentami usług PSZ także na mocy znowelizowanej ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r.

Bezrobotni, definiowani jako osoby niepracujące, nieuczące się w systemie formalnym oraz nieuzyskujące żadnych dochodów (w tym emerytur i świadczeń przedemerytalnych czy świadczeń z tytułu niepełnosprawności), pozostają głównymi beneficjentami usług PSZ. Posiadają oni pełny dostęp do oferowanych usług oraz – w zależności od dotychczasowego zatrudnienia – do zasiłku dla bezrobotnych. Poszukujący pracy to z kolei osoby gotowe do podjęcia zatrudnienia, które nie spełniają kryteriów statusu bezrobotnego ze względu na uzyskiwanie dochodu z innych źródeł. Ich dostęp do usług PSZ jest bardziej ograniczony i obejmuje w szczególności pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe oraz podstawowe formy podnoszenia kwalifikacji. Na mocy ustawy z 2004 r. osoby bierne zawodowo nie były traktowane jako grupa docelowa PSZ i mogły korzystać ze wsparcia jedynie po rejestracji jako bezrobotni lub poszukujący pracy. Zaangażowanie PSZ wobec tej grupy sprowadzało się do ogólnych działań promocyjno-informacyjnych, takich jak kampanie informacyjne i targi pracy, co powodowało, że znaczna część populacji osób biernych zawodowo pozostawała poza zakresem interwencji rynku pracy.

Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r. wypełnia tę lukę, powierzając PSZ nowe zadania, w tym identyfikację osób biernych zawodowo, prowadzenie działań promocyjno-informacyjnych na ich rzecz oraz ich aktywizację. PSZ są obecnie zobowiązane do systematycznego podejmowania działań wobec tej grupy we współpracy z podmiotami ekonomii społecznej, instytucjami edukacyjnymi, ośrodkami pomocy społecznej oraz lokalnymi podmiotami sektora prywatnego. Nowa

grupa klientów może być objęta specjalnie dostosowanymi do ich potrzeb kampaniami promocyjno-informacyjnymi, poszerzającymi zasięg działania PSZ.

Aby jednak skorzystać ze wsparcia aktywizacyjnego PSZ, osoby bierne zawodowo nadal muszą zarejestrować się jako bezrobotni lub poszukujący pracy. Wsparcie aktywizacyjne pozostaje bowiem ograniczone do zarejestrowanych klientów PSZ. Ponieważ wiele osób biernych zawodowo pobiera świadczenia państwowe (zob. rozdział *Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce)* często nie kwalifikują się one do rejestracji jako bezrobotni i mogą zarejestrować się wyłącznie jako poszukujący pracy. W ramach tej kategorii oferowany jest wprawdzie węższy zakres usług niż w przypadku osób bezrobotnych, lecz obejmuje on podstawowe formy wsparcia – takie jak poradnictwo, szkolenia i pośrednictwo pracy – co umożliwia PSZ prowadzenie ukierunkowanej aktywizacji zarejestrowanych osób poszukujących pracy.

Źródło: ISAP (2004[1]), *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, ISAP (2025[2]), *Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia*.

Poza analizą ram prawnych dotyczących PSZ, w niniejszym rozdziale wykorzystano dane z wywiadów z pracownikami powiatowych urzędów pracy (PUP) w celu oceny potencjału tych instytucji w zakresie wdrażania nowych instrumentów polityki rynku pracy. Przeprowadzono wywiady półustrukturyzowane z przedstawicielami PUP (zob. ramka 3.2), Skupiono się na trzech wymiarach potencjału instytucjonalnego: i) zasobach organizacyjnych, kadrowych i finansowych; ii) współpracy międzyinstytucjonalnej oraz iii) współpracy z pracodawcami. Pracowników poproszono o wskazanie wyzwań i szans związanych z aktywizacją osób biernych zawodowo w ramach reformy PSZ z 2025 r. Wyniki wskazały na utrzymujące się bariery, w tym niedobory kadrowe, sztywne procedury administracyjne oraz niewystarczające finansowanie, zwłaszcza w przypadku projektów innowacyjnych. We współpracy z podmiotami zewnętrznymi często wykorzystuje się kanały nieformalne zamiast sformalizowanych ram działania z jasno określonymi celami, narzędzi czy protokołów wymiany danych. Pracownicy PUP wskazali również obszary wymagające dalszego rozwoju, w tym potrzebę świadczenia bardziej zindywidualizowanych usług, zapewnienia specjalistycznego poradnictwa, prowadzenia proaktywnych działań promocyjno-informacyjnych, angażowania społeczności lokalnej oraz szerszego wykorzystania narzędzi cyfrowych.

Ramka 3.2. Ocena potencjału instytucjonalnego PSZ na podstawie wywiadów z wybranymi przedstawicielami powiatowych urzędów pracy (PUP)

Przeprowadzono wywiady półustrukturyzowane z przedstawicielami wybranych powiatowych urzędów pracy, aby ocenić potencjał instytucjonalny polskich PSZ w zakresie wspierania aktywizacji osób biernych zawodowo. Celem tego działania było zebranie dodatkowych informacji na temat wyzwań, z jakimi mierzą się urzędy powiatowe, w celu opracowania bardziej ukierunkowanych i praktycznych rekomendacji.

Urzędy uczestniczące w badaniu zostały wytypowane i zaproszone za pośrednictwem wojewódzkich urzędów pracy (WUP) w Gdańsku, Krakowie, Opolu i Olsztynie. Łącznie w jakościowej ocenie wzięło udział osiem urzędów powiatowych, w tym PUP w Krakowie, Działdowie, Giżycku, Limanowej, Malborku, Nysie, Prudniku i Starogardzie Gdańskim. Rozmowy koncentrowały się na trzech obszarach potencjału instytucjonalnego:

- możliwości organizacyjne, kadrowe i finansowe
- współpraca międzyinstytucjonalna i współdziałanie z innymi podmiotami rynku pracy

- współpraca z pracodawcami.

Scenariusz wywiadów obejmował zagadnienia takie jak poziom zatrudnienia w urzędach, dotychczasowe doświadczenia w zakresie docierania do osób biernych zawodowo, wykorzystanie lokalnych i krajowych zasobów budżetowych oraz istniejące mechanizmy współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Uczestników poproszono również o zastanowienie się nad ograniczeniami obecnego katalogu instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w zakresie świadczenia usług dostosowanych do potrzeb osób biernych zawodowo.

Rozdział ten podzielony jest na pięć części, w których przeanalizowano rolę i potencjał instytucji rynku pracy w Polsce w świetle nowej ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r. W części pierwszej omówiono rolę wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy w realizacji instrumentów ALMP. W części drugiej omówiono wyzwania związane z finansowaniem, które kształtują potencjał instytucji rynku pracy w Polsce. Następnie przeanalizowano kwestie organizacyjne charakterystyczne dla PSZ oraz przedstawiono przegląd usług obecnie oferowanych w ramach ALMP. Na zakończenie przedstawiono profil obecnych klientów PSZ i wskazano możliwości współpracy PSZ z innymi instytucjami oraz podmiotami rynku pracy.

Zarządzanie publicznymi służbami zatrudnienia w Polsce

Polskie PSZ funkcjonują na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, działając autonomicznie w zakresie świadczenia usług rynku pracy zarówno dla osób poszukujących zatrudnienia, jak i dla pracodawców. PSZ w Polsce funkcjonują na trzech poziomach – krajowym, wojewódzkim i powiatowym – z których każdy odgrywa odrębną rolę w projektowaniu i wdrażaniu polityki rynku pracy. Podmioty PSZ odpowiadają za rozwijanie instrumentów ALMP, administrowanie świadczeniami zastępującymi dochód, prowadzenie badań i analiz rynku pracy, kojarzenie kandydatów z ofertami pracy oraz świadczenie usług skierowanych do pracodawców. Każdy poziom działa z dużą autonomią i przy ograniczonym nadzorze hierarchicznym. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) wyznacza krajowe priorytety polityki rynku pracy oraz zapewnia ogólną koordynację działań PSZ, jednak nie sprawuje bezpośredniej kontroli nad decyzjami wojewódzkich i powiatowych jednostek PSZ. Wojewódzkie Urzędy Pracy (WUP) podlegają administracji regionalnej i nie sprawują formalnej zwierzchności nad powiatowymi urzędami pracy (PUP), które są zarządzane na poziomie lokalnym (zob. tabela 3.2).

Tabela 3.2. Administracje wojewódzkie i powiatowe sprawują bezpośredni nadzór nad działalnością wojewódzkich i powiatowych jednostek PSZ w Polsce

	Gmina		Powiat		Województwo	
Władza	**Stanowiąca**	**Wykonawcza**	**Stanowiąca**	**Wykonawcza**	**Stanowiąca**	**Wykonawcza**
Organ	rada gminy	wójt, burmistrz, prezydent	rada powiatu, rada miasta	starosta	sejmik województwa	zarząd województwa z marszałkiem województwa
Zadania w zakresie polityki rynku pracy i polityki społecznej	Realizuje programy na rzecz integracji społecznej osób bezrobotnych, organizuje wraz z PUP i OPS lokalne programy zatrudnieniowe, może zwiększać	Nadzoruje OPS oraz DPS prowadzone przez OPS, nadaje OPS uprawnienia do realizacji zadań z zakresu polityki społecznej	Ustala opłaty za pobyt w DPS w przypadku, gdy dom pomocy społecznej jest utworzony przez powiat	Wyznacza dyrektorów PUP, zleca realizację zadań instytucjom na szczeblu powiatu, ustala priorytety wydatkowania środków przez PUP, kieruje	Ustala kryteria podziału środków krajowych pomiędzy PUP	Wyznacza dyrektorów WUP, zleca realizację zadań instytucjom na szczeblu regionalnym, inicjuje programy regionalne i występuje o

	wysokość świadczeń społecznych przyznawanych przez OPS, ustala wysokość opłat za rehabilitację w domach pomocy społecznej (DPS) prowadzonych przez OPS, a także kieruje realizacją lokalnych programów pomocy społecznej			osoby bezrobotne do lokalnych programów zatrudnieniowych oraz decyduje o nadaniu statusu osoby bezrobotnej		realizację programów pilotażowych w imieniu PUP i WUP, a także składa wnioski o dodatkowe środki z rezerwy ministra w imieniu WUP i PUP
Organy podlegające administracji lokalnej	Nie dotyczy	OPS	Nie dotyczy	PUP, OPS (w miastach)	Nie dotyczy	WUP

Uwaga: Organy gminy, powiatu i województwa są wyłaniane w wyborach i działają jako przedstawiciele lokalnej społeczności. W dużych miastach szczebel powiatu zostaje pominięty, a rolę starosty bierze na siebie prezydent miasta starosty w zakresie nadzoru nad PUP i OPS.
Źródło: Autor, na podstawie ISAP (2004[3]), *Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, ISAP (2025[2]) *Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia*.

Na szczeblu krajowym nadzór nad realizacją instrumentów polityki rynku pracy sprawuje Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS). Ministerstwo określa coroczne priorytety, dokonuje alokacji środków do administracji regionalnych, wyznacza kierunki krajowej strategii rynku pracy oraz zarządza współpracą międzynarodową w obszarze publicznych służb zatrudnienia. Ponadto MRPiPS inicjuje własne instrumenty ALMP w drodze otwartych konkursów na projekty pilotażowe. Bieżąca współpraca pomiędzy urzędami pracy a ministerstwem sprowadza się zasadniczo do prowadzenia centralnych rejestrów osób bezrobotnych i poszukujących pracy.

Publiczne służby zatrudnienia w Polsce funkcjonują na dwóch poziomach: wojewódzkim (WUP) oraz powiatowym (PUP). Szesnaście wojewódzkich urzędów pracy, po jednym w każdym województwie, odpowiada przede wszystkim za zadania strategiczne i administracyjne na poziomie regionalnym. Do ich kluczowych kompetencji należy monitorowanie i analiza trendów na rynku pracy, opracowywanie regionalnych strategii zatrudnienia, dystrybucja środków krajowych i unijnych oraz koordynacja uczestnictwa w sieci Europejskich Służb Zatrudnienia (EURES) w zakresie międzynarodowego pośrednictwa pracy. Na poziomie lokalnym 340 powiatowych urzędów pracy świadczy usługi bezpośrednio skierowane do klientów – rejestruje osoby bezrobotne i poszukujące pracy, ustala status bezrobotnego i prawo do świadczeń, a także realizuje programy aktywizacyjne, obejmujące m.in. pośrednictwo pracy, szkolenia zawodowe, staże i poradnictwo zawodowe.

Wojewódzkie urzędy pracy kształtują i koordynują politykę rynku pracy na poziomie regionalnym. Podlegają one administracji regionalnej – marszałkom województw – pełniąc rolę ogniwa pośredniego pomiędzy celami polityki krajowej a realizacją usług na poziomie lokalnym. Do ich zadań należy definiowanie regionalnych polityk rynku pracy oraz przygotowywanie analiz i raportów statystycznych, które stanowią podstawę opracowywania instrumentów polityki publicznej. W tym procesie wojewódzkie urzędy pracy ściśle współpracują z wojewódzkimi radami rynku pracy, powołanymi na mocy art. 7–14 ustawy z 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Rady te pełnią funkcję organów doradczych, złożonych z przedstawicieli władz regionalnych, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców,

stanowiąc forum dialogu w zakresie projektowania i wdrażania wojewódzkich strategii zatrudnienia. Tym samym kształtują i nadzorują działalność WUP.

Regionalne jednostki PSZ odpowiadają również za międzynarodowe pośrednictwo pracy poprzez sieć Europejskich Służb Zatrudnienia (EURES) oraz mogą realizować innowacyjne programy aktywizacyjne. Sieć EURES umożliwia transgraniczne dopasowywanie kandydatów i ofert pracy w całej Unii Europejskiej (zob. ramka 3.3). W Polsce realizacją tego zadania kierują wojewódzkie urzędy pracy, które przekazują klientom służb zatrudnienia oraz pracodawcom informacje dotyczące warunków pracy i możliwości zatrudnienia w innych krajach europejskich. Ponadto, na zlecenie administracji regionalnej, WUP mogą opracowywać programy regionalne lub inicjatywy pilotażowe ukierunkowane na rozwiązywanie określonych wyzwań rynku pracy (zob. tabela 3.6).

Ramka 3.3. Zadania WUP w Polsce w ramach sieci EURES

EURES (*EURopean Employment Services*) to europejska sieć utworzona przez Komisję Europejską, Europejski Urząd ds. Pracy oraz krajowe publiczne i inne upoważnione służby zatrudnienia w państwach UE, a także w Islandii, Liechtensteinie, Norwegii i Szwajcarii. Jej celem jest wzmacnianie współpracy oraz wymiany informacji dotyczących pośrednictwa pracy i funkcjonowania rynków pracy w Europie. W Polsce głównymi operatorami sieci EURES są wojewódzkie urzędy pracy (WUP).

Pracownicy EURES w WUP świadczą szeroki zakres usług adresowanych zarówno do osób bezrobotnych, jak i do pracodawców. Obejmują one m.in. dopasowywanie ofert pracy do CV zamieszczanych na portalu EURES, doradztwo dla pracowników i pracodawców dotyczące funkcjonowania w krajach objętych siecią oraz udzielanie informacji o warunkach życia i pracy w tych państwach. Ponadto w regionach przygranicznych zapewniane jest wsparcie dla pracowników transgranicznych oraz dla pracodawców.

Źródło: European Labour Authority (2024[4]), *EURES Network*

Usługi zatrudnienia świadczone bezpośrednio klientom realizowane są przez PUP, które działają pod nadzorem administracji powiatowej. Kluczową rolę w realizacji polityki rynku pracy odgrywa starosta. Zanim środki Funduszu Pracy trafią do PUP, są przekazywane do administracji powiatowej, która odpowiada za ich podział pomiędzy poszczególne zadania i usługi. Starosta decyduje, które usługi będą priorytetowe dla PUP, dokonuje alokacji środków z powiatowej puli Funduszu Pracy oraz może autoryzować wprowadzenie specjalnych programów aktywizacyjnych (zob. tabela 3.2). Zakres uznaniowości władz powiatowych w odniesieniu do działalności PUP wyznaczają corocznie ogłaszane przez MRPiPS kategorie kluczowych programów ALMP oraz decyzje finansowe administracji regionalnej. Starosta odpowiada również za potwierdzanie statusu bezrobotnego osób zarejestrowanych w PUP, co determinuje ich prawo do korzystania z usług rynku pracy oraz do świadczeń zastępujących dochód.

PUP administrują świadczeniami zastępującymi dochód oraz instrumentami ALMP. Do zadań PUP należy m.in. wypłata zasiłków dla bezrobotnych, opłacanie składek emerytalnych i ubezpieczenia zdrowotnego dla osób uprawnionych. W ramach usług aktywizacyjnych PUP oferują pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia zawodowe, staże oraz wsparcie finansowe przy zakładaniu działalności gospodarczej (zob. tabela 3.5). Mogą one także projektować i realizować innowacyjne projekty, takie jak programy pilotażowe ukierunkowane na zwiększanie szans zatrudnieniowych swoich klientów (art. 211 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia). Mogą one być opracowywane we współpracy z innymi interesariuszami, w tym lokalnymi pracodawcami oraz administracją powiatową. Podobnie jak w przypadku WUP, decyzje dotyczące zakresu i kierunków interwencji na rynku pracy na poziomie powiatu podejmowane są w konsultacji z powiatowymi radami rynku pracy (ISAP, 2025[2]). W ich skład wchodzą przedstawiciele administracji publicznej, pracodawców, związków zawodowych oraz podmiotów ekonomii

społecznej i pełnią one funkcję organów doradczych wobec PUP (art. 10 ust. 3 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia).

Współpraca pomiędzy PUP a WUP jest ograniczona, ponieważ priorytety są ustalane na każdym poziomie polityki rynku pracy. W art. 32 ustawy z 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia określono przypadki, w których współdziałanie PUP i WUP jest obowiązkowe (ISAP, 2025[2]). Wspólne działania obejmują m.in. organizację staży i szkoleń dla klientów PSZ, szkolenia dla pracowników PSZ oraz realizację wspólnych kampanii informacyjnych. Powiatowe urzędy pracy mogą także korzystać z analiz rynku pracy przygotowywanych przez wojewódzkie urzędy pracy, aby podejmować własne decyzje i kształtować instrumenty polityki. Wspólne projekty ukierunkowane na aktywizację określonych grup defaworyzowanych są niekiedy realizowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) lub programów regionalnych. Współpraca między PUP a WUP ma zatem przede wszystkim charakter projektowy i nie istnieje całościowe ramowe podejście do systematycznej koordynacji czy wymiany informacji. Sporadyczna komunikacja pomiędzy WUP a PUP prowadzi do nieefektywności w reakcjach na potrzeby rynku pracy, ponieważ instytucje te nie posiadają wiedzy o planowanych działaniach ani dostępnych zasobach drugiej strony (Grewiński et al., 2022[5]). Brak efektywności może występować przy planowaniu działań promocyjno-informacyjnych skierowanych do pracodawców lub potencjalnych klientów, gdy brak wzajemnych konsultacji prowadzi do powielania inicjatyw oraz niewykorzystania możliwości wspólnego angażowania zasobów.

Struktura finansowania i kadry PSZ

Działalność urzędów pracy w Polsce jest finansowana przede wszystkim ze środków administracji krajowej, ale może być również wspierana z funduszy regionalnych, lokalnych oraz unijnych. Finansowanie krajowe obejmuje m.in. Fundusz Pracy oraz PFRON. Głównym źródłem środków z budżetu UE dla polskich PSZ pozostaje Europejski Fundusz Społeczny (EFS), natomiast administracja wojewódzka i powiatowa może również przeznaczać część swoich budżetów lokalnych na instrumenty polityki rynku pracy realizowane przez PSZ.

Fundusz Pracy, będący głównym źródłem finansowania PSZ, wspiera działania aktywizacyjne dla klientów PSZ, jednak sztywne zasady alokacji ograniczają elastyczność w zakresie angażowania osób biernych zawodowo

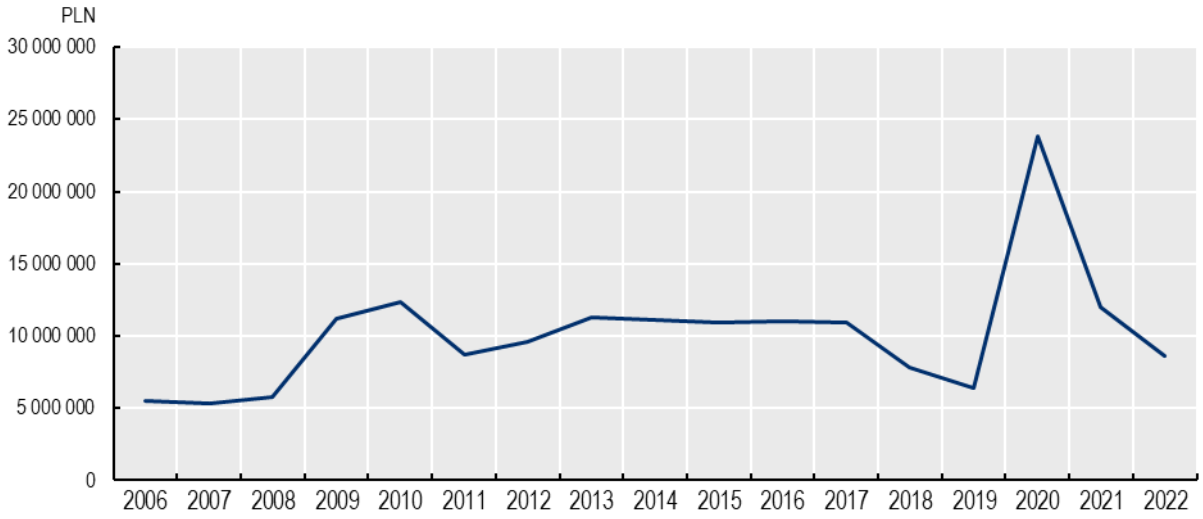
Fundusz Pracy jest podstawowym źródłem finansowania PSZ, a coroczna alokacja środków jest dokonywana głównie w oparciu o liczbę zarejestrowanych bezrobotnych w poszczególnych województwach i powiatach. Podział środków Funduszu Pracy pomiędzy WUP i PUP określany jest corocznie przez administrację krajową, regionalną i lokalną. Funduszem zarządza MRPiPS, a jego przychody pochodzą przede wszystkim ze składek pracodawców (83% w 2022 r.), uzupełnianych przez dotacje krajowe (1,5%) oraz środki Unii Europejskiej (15,5%) (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2023[6]). MRPiPS ustala regionalne limity wydatków, które następnie marszałek wraz z zarządem województwa (wojewódzkim organem wykonawczym) dystrybuuje pomiędzy poszczególne powiaty, zgodnie z kryteriami określonymi przez sejmik województwa (organ stanowiący). Kryteria podziału środków najczęściej obejmują liczbę osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP, przy czym w obecnym kształcie nie uwzględniają liczby osób pozostających poza rynkiem pracy, które mogłyby korzystać z usług PSZ (zob. tabela 3.3). Starosta w każdym powiecie określa następnie, które działania aktywizacyjne dla osób bezrobotnych powinny być realizowane w pierwszej kolejności przez PUP (ISAP, 2025[2]).

Pomimo wzrostu Funduszu Pracy w czasie, jego struktura nie została dostosowana do zmian w strukturze klientów, w tym do potrzeby docierania do osób biernych zawodowo. Na początku lat 2000. roczne wydatki Funduszu Pracy wynosiły około 5 mld PLN (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2023[6]). Kwota ta podwoiła się w latach 2008–2017, po czym w 2018 r. nastąpił niewielki

spadek. W 2020 r. odnotowano przejściowe maksimum związane ze specjalnymi programami COVID-19. W 2022 r. wydatki Funduszu Pracy osiągnęły poziom 8,6 mld PLN (zob. rycina 3.1). Zgodnie z wywiadami przeprowadzonymi z pracownikami PUP, wielkość Funduszu Pracy nie została dostosowana do nowych zadań PSZ związanych z aktywizacją osób biernych zawodowo. Ograniczona elastyczność w zakresie wydatkowania środków może zatem stanowić wyzwanie dla angażowania potencjalnych klientów PSZ oraz testowania nowych działań promocyjno-informacyjnych i strategii aktywizacji osób pozostających poza rynkiem pracy.

Rycina 3.1. Całkowite wydatki Funduszu Pracy pozostają na stabilnym poziomie od ponad dekady, osiągając wielkość maksymalną w 2020 r., w okresie pandemii COVID-19

Zmiany w całkowitych wydatkach Funduszu Pracy w latach 2006–2022

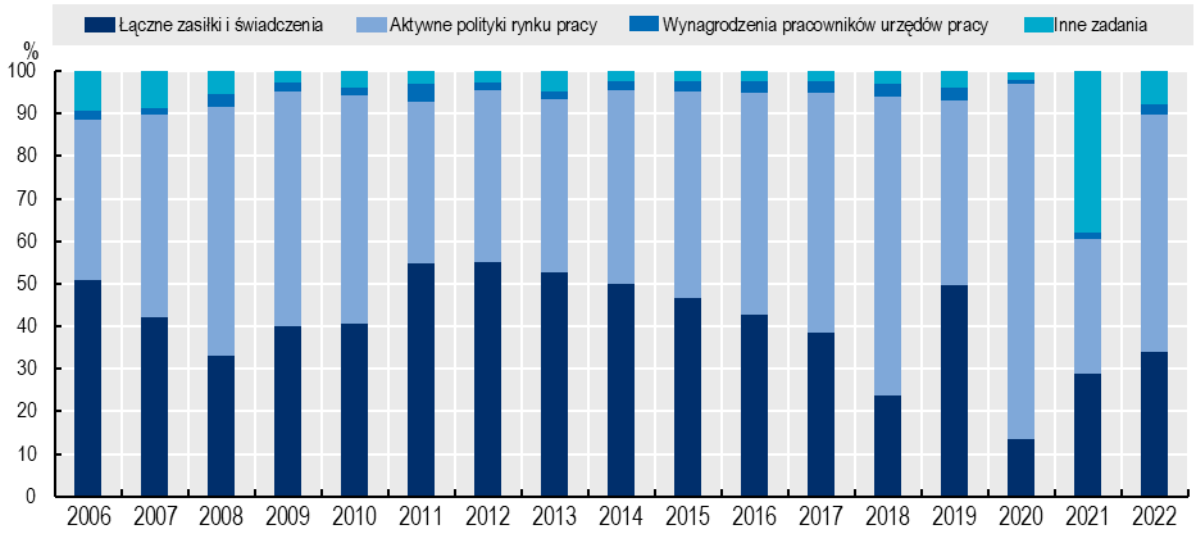


Uwaga: Wydatki na ALMP zostały zaprezentowane jako łączne wydatki PUP na instrumenty ALMP. Wojewódzkie urzędy pracy również zarządzają częścią środków przeznaczonych na aktywną politykę rynku pracy, jednak ich poziom jest zaniedbywalny w porównaniu z wydatkami PUP na ALMP.
Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2023[6]), *Informacja o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy*.

Środki Funduszu Pracy są przeznaczane na ALMP, wypłatę świadczeń oraz koszty operacyjne, przy czym udział środków kierowanych na ALMP podlega corocznym wahaniom, co wpływa na możliwości długoterminowego planowania PSZ. W 2022 r. ponad połowa środków Funduszu Pracy (56%) została przeznaczona na realizację programów ALMP przez PSZ, 34% na finansowanie zasiłków dla bezrobotnych, a 2% na koszty administracyjne PSZ, w tym wynagrodzenia pracowników oraz koszty operacyjne związane z funkcjonowaniem WUP i PUP (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2023[6]). Wydatki na ALMP obejmowały finansowanie staży, szkoleń, projektów pilotażowych, refundacje kosztów związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej, a także refundacje wynagrodzeń osób wcześniej bezrobotnych oraz szkoleń pracowników, przyznawane pracodawcom. Inne zadania, które stanowiły 8% wydatków Funduszu Pracy, obejmowały wydatki inwestycyjne, programy ochronne związane z COVID-19 oraz składki na długoterminowe oszczędności emerytalne w ramach Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK). PPK to dobrowolny system oszczędnościowy o zdefiniowanej składce, stanowiący uzupełnienie publicznego systemu emerytalnego. W ramach tego systemu, Fundusz Pracy współfinansuje oszczędności pracowników. Udział wydatków na ALMP w całkowitych wydatkach Funduszu Pracy w latach 2006–2022 wahał się od 20% do 50% (zob. rycina 3.2). Ponieważ poziom finansowania programów ALMP zmienia się z roku na rok, urzędy PSZ napotykają trudności w planowaniu trwałych programów aktywizacyjnych.

Rycina 3.2. Udział wydatków z Funduszu Pracy na ALMP podlegał w ostatnich latach wahaniom, wpływając na możliwości długoterminowego planowania usług przez urzędy pracy

Wydatki Funduszu Pracy według kategorii, (%), 2006-2022

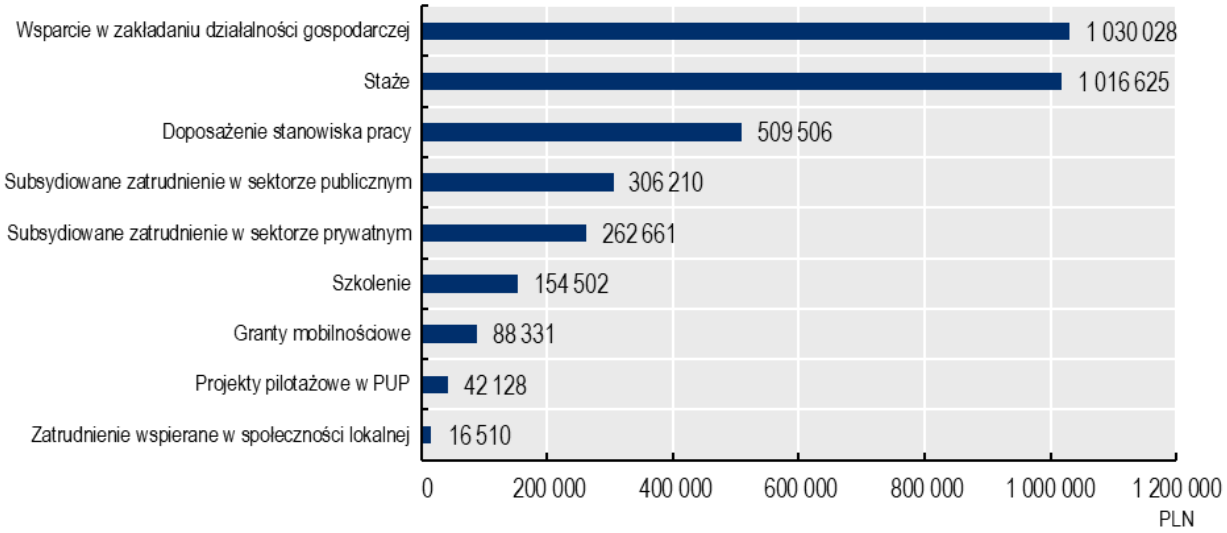


Uwaga: Łączne zasiłki i świadczenia obejmują świadczenia zastępujące dochód wypłacane przez PUP. Programy ALMP obejmują działania realizowane zarówno przez PUP jak i WUP. Do innych zadań należą czynności administracyjne urzędów pracy oraz działania interwencyjne podejmowane przez PSZ.
Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2023[6]), *Informacja o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy.*

Wydatki PUP są ukierunkowane przede wszystkim na staże oraz wsparcie w zakładaniu działalności gospodarczej dla osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie pracy. W 2022 r., 29% środków Funduszu Pracy przeznaczonych na ALMP na poziomie powiatowym zostało skierowanych na wsparcie dla zakładania działalności gospodarczej przez zarejestrowanych klientów PSZ. Taki sam procent wydatków przeznaczono na organizację staży dla zarejestrowanych osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Ponadto 15% środków na ALMP zostało przeznaczonych na doposażenie miejsc pracy, w tym zakup narzędzi lub wyposażenia dla nowo zatrudnionych pracowników oraz dostosowanie stanowisk pracy dla osób z niepełnosprawnościami (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2023[6]). Inne kategorie wydatków to roboty publiczne oraz prace interwencyjne, stanowiące, odpowiednio 9% i 7% wydatków PUP (zob. rycina 3.3). W ramach usług zatrudnienia subsydiowanego oferowane są umowy o pracę dla zarejestrowanych osób bezrobotnych, co ma ułatwić ich powrót na rynek pracy w pełnym wymiarze czasu. Dodatkowe środki kierowane są na programy szkoleniowe, obejmujące kursy zawodowe i podnoszące kwalifikacje, granty mobilności wspierające zmianę miejsca zamieszkania w celu podjęcia zatrudnienia, projekty pilotażowe testujące innowacyjne podejścia w zakresie ALMP, a także prace społecznie użyteczne umożliwiające wykonywanie pracy w niepełnym wymiarze czasu przez osoby bezrobotne korzystające z pomocy społecznej. Ograniczony katalog usług aktywizacyjnych PSZ finansowanych z Funduszu Pracy – takich jak poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy – jest dostępny również dla osób biernych zawodowo jeszcze przed ich rejestracją w PUP (zob. rycina 3.5).

Rycina 3.3. Większość wydatków na instrumenty ALMP jest kierowana przez PUP na wsparcie zakładania działalności gospodarczej oraz organizację staży

Łączne wydatki według kategorii, w tys. PLN, 2022 r.



Uwaga: Na wykresie przedstawiono tylko główne kategorie wydatków w ramach ALMP realizowanych przez PUP.
Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2023[6]) *Informacja o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy.*

Dystrybucja środków Funduszu Pracy na poziomie regionalnym odbywa się według algorytmu ustalonego przez MRPiPS, który uwzględnia zarówno skalę bezrobocia, jak i wyniki osiągane przez urzędy pracy. Algorytm ten został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Druk nr 1294) (ISAP, 2014[7]). Wysokość środków przekazywanych poszczególnym województwom zależy od następujących kryteriów:

- średniej miesięcznej liczby zarejestrowanych osób bezrobotnych,
- stopy bezrobocia w porównaniu z innymi województwami,
- średniej różnicy między napływem a odpływem klientów urzędów pracy,
- średniej liczby osób podejmujących zatrudnienie po rejestracji w urzędzie pracy na terenie województwa.

Osoby bierne zawodowo, które nie są zarejestrowane w urzędach pracy, nie są ujęte w tych wyliczeniach, co sprawia, że przyznanie dodatkowych środków na ich aktywizację jest mało prawdopodobne.

Po przydzieleniu środków dla poszczególnych województw sejmik województwa ustala kryteria ich dystrybucji pomiędzy powiatami, a w konsekwencji pomiędzy PUP. Kryteria te oparte są na ustawie o promocji zatrudnienia i obejmują: liczbę osób bezrobotnych, stopę bezrobocia, strukturę bezrobocia (w tym liczbę osób długotrwale bezrobotnych oraz bezrobotnych powyżej 50. roku życia), a także wysokość wydatków z Funduszu Pracy kierowanych do powiatów na projekty współfinansowane z EFS (art. 267 ust. 7 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia). Po ustaleniu kwoty przydzielonej dla danego PUP starosta określa sposób podziału środków na poszczególne rodzaje działań aktywizacyjnych realizowanych przez PUP. W tabeli 3.3 przedstawiono przykłady kryteriów ustalanych przez administrację wojewódzką.

Tabela 3.3. Kryteria alokacji środków przez Fundusz Pracy dla powiatów są różne w różnych województwach

Wybrane województwa	Zbiór kryteriów
warmińsko-mazurskie	1. Stopa bezrobocia 2. Liczba długotrwale bezrobotnych w powiecie 3. Liczba osób bezrobotnych poniżej 25. roku życia 4. Liczba osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia 5. Odpływ klientów z powiatowego urzędu pracy 6. Napływ klientów do powiatowego urzędu pracy 7. Wartość projektów współfinansowanych z EFS w powiecie 8. Skuteczność działania urzędu
mazowieckie	1. Liczba osób bezrobotnych 2. Stopa bezrobocia 3. Liczba długotrwale bezrobotnych 4. Liczba osób bezrobotnych bez wykształcenia średniego lub z niższym wykształceniem 5. Liczba osób bezrobotnych zamieszkujących obszary wiejskie 6. Skuteczność podstawowych form aktywizacji zawodowej 7. Wartość projektów współfinansowanych z EFS w powiecie 8. Poziom finansowania przeznaczonego na inne zadania opcjonalne
małopolskie	1. Wartość projektów współfinansowanych z EFS w powiecie 2. Odpływ klientów PUP w związku z podjęciem zatrudnienia w ciągu ostatnich 12 miesięcy 3. Liczba osób bezrobotnych 4. Stopa bezrobocia 5. Odpływ klientów z powiatowego urzędu pracy 6. Napływ klientów do powiatowego urzędu pracy 7. Liczba osób bezrobotnych poniżej 25. roku życia 8. Liczba osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia 9. Liczba osób bezrobotnych w wieku 25–50 lat 10. Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy na koniec IV kwartału każdego roku

Uwaga: Kryteria zostały przedstawione w kolejności od najważniejszych do najmniej istotnych. Mierzone są dwa rodzaje efektywności wykorzystania środków: efektywność zawodowa oraz efektywność kosztowa. Efektywność zawodowa oznacza odsetek klientów urzędu pracy, którzy podjęli zatrudnienie dzięki udziałowi w instrumentach ALMP. Efektywność kosztowa to relacja wydatków poniesionych z Funduszu Pracy na finansowanie instrumentów ALMP do liczby klientów urzędu pracy, którzy znaleźli zatrudnienie po zakończeniu tych programów.
Źródło: Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego (2011[8]), *Załącznik 1 do Uchwały nr 5/32/11/IV Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 25 stycznia 2011 r. Podział środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych województwa warmińsko-mazurskiego, według algorytmu, na finansowanie programów,* Sejmik Województwa Mazowieckiego (2017[9]), *Załącznik do uchwały nr 136/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 29 sierpnia 2017 r. Kryteria podziału środków Funduszu Pracy*, Sejmik Województwa Małopolskiego (2015[10]), *Załącznik do uchwały nr XVII/238/15 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 grudnia 2015 r. Kryteria podziału środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych*.

Rezerwa Funduszu Pracy stanowi najbardziej elastyczny element finansowania PSZ, wspierający innowacyjne programy aktywizacyjne. Każdego roku 15% środków Funduszu Pracy odkładane jest na utworzenie rezerwy Funduszu Pracy. Następnie rezerwę tę przeznacza się na programy wspierające zatrudnienie, łagodzące skutki bezrobocia oraz zwiększające aktywizację zawodową na poziomie powiatu. Pod nadzorem MRPiPS rezerwa ta może być wykorzystywana do finansowania programów pilotażowych testujących nowe podejścia do wsparcia zatrudnienia (art. 211 ust. 8 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia), a także programów regionalnych lub specjalnych ukierunkowanych na określone wyzwania lokalnych rynków pracy. Może być również uruchamiana w przypadku interwencji kryzysowych, takich jak zwolnienia grupowe czy lokalne kryzysy zatrudnienia (zob. tabela 3.6). Po zarejestrowaniu się jako bezrobotni lub poszukujący pracy, osoby bierne zawodowo mogą korzystać z inicjatyw finansowanych z rezerwy Funduszu Pracy, które pozwalają świadczyć usługi lepiej dostosowane do potrzeb określonych

grup klientów PSZ. Ponadto część rezerwy może być przeznaczona przez MRPiPS na wzmacnianie potencjału administracyjnego w zakresie rejestracji nowych klientów PSZ.

Krajowy Fundusz Szkoleniowy stanowi wsparcie dla podnoszenia kwalifikacji pracowników, lecz oferowane w jego ramach instrumenty bezpośredniego oddziaływania na bierność zawodową są ograniczone

Od 4% do 6% środków Funduszu Pracy przeznaczane jest na Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS), z którego refundowane są koszty szkoleń ponoszone przez pracodawców w związku z doskonaleniem kwalifikacji pracowników. O środki KFS może ubiegać się każdy pracodawca zatrudniający pracowników na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony (ISAP, 2025[2]). Z kolei osoby zatrudnione na podstawie umów czasowych lub umów zlecenia nie są uprawnione do korzystania ze środków KFS. Fundusz ten jest więc przeznaczony dla osób już obecnych na rynku pracy, co ogranicza jego zastosowanie w obszarze aktywizacji zawodowej. Środki są przeznaczane na działania realizowane w ramach priorytetowych obszarów wydatkowania, ustalanych corocznie przez MRPiPS. W 2024 r. do priorytetów tych zaliczono m.in. szkolenia z zakresu technologii i zarządzania przedsiębiorstwem, szkolenia w zawodach dotkniętych niedoborem pracowników, szkolenia dla osób powracających na rynek pracy po przerwie związanej z opieką nad dzieckiem oraz szkolenia rozwijające kompetencje cyfrowe (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2024[11]).

Podział środków KFS pomiędzy województwa odbywa się według tych samych zasad, które obowiązują przy dystrybucji środków z Funduszu Pracy. Środki najpierw są w pierwszej kolejności na poziom wojewódzki, a następnie na poziom powiatowy, zgodnie z priorytetami krajowymi. Dystrybucja między regionami jest proporcjonalna do poziomu zatrudnienia – regiony o wyższym zatrudnieniu otrzymują większą część środków. Na poziomie lokalnym starosta przydziela środki KFS na wsparcie kształcenia ustawicznego za pośrednictwem PUP. Pracodawcy mogą uzyskać dofinansowanie z KFS do 70% kosztów szkoleń lub kształcenia ustawicznego. Mikroprzedsiębiorstwa (tj. firmy zatrudniające mniej niż 10 pracowników) mogą otrzymać dofinansowanie w wysokości 90% kosztów szkoleń (art. 126 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia).

Środki lokalne oraz unijne mogą być wykorzystywane przez PSZ, lecz często ograniczają się one do krótkoterminowych inicjatyw o charakterze projektowym

Samorządy lokalne finansują część funkcji administracyjnych PSZ, co prowadzi do zróżnicowania w zakresie świadczonych usług między powiatami. Chociaż Fundusz Pracy obejmuje budżet na zadania administracyjne PUP, rzadko pokrywa on ich pełne potrzeby. Środki lokalne wykorzystywane są do uzupełniania braków finansowych, obejmując wydatki takie jak wynagrodzenia pracowników czy utrzymanie biur (Rollnik-Sadowska, 2019[12]). W konsekwencji finansowanie zapewniane przez administrację lokalną może w pewnym stopniu wpływać na zdolność PUP do wprowadzania dodatkowych usług dla swoich klientów (Kietlińska, 2016[13]). Różnice w poziomie finansowania przekazywanego przez samorządy lokalne do PUP powodują zróżnicowanie zdolności PSZ pomiędzy powiatami w Polsce (Grabowski et al., 2008[14]). Wywiady z pracownikami PUP potwierdzają również, że samorządy lokalne często niechętnie współfinansują usługi PSZ lub nie są w stanie tego robić.

Środki europejskie wykorzystywane są na realizację innowacyjnych projektów w takich obszarach, jak integracja społeczna, uczenie się przez całe życie oraz zwiększanie aktywności zawodowej kobiet. Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz jego poprzednik, EFS, finansują projekty inicjowane przez PUP i WUP (Rollnik-Sadowska, 2019[12]). Finansowanie z EFS zapewnia elastyczność w doborze obszarów wsparcia oraz wzmacnia trwałość programów rynku pracy. Ponadto środki europejskie są wykorzystywane do współfinansowania aktywnych programów rynku pracy finansowanych z Funduszu Pracy, co umożliwia PSZ poszerzenie zakresu grup klientów objętych programami PSZ (ISAP, 2025[2]).

Obszary kwalifikujące się do współfinansowania z EFS i EFS+ obejmują aktywne działania inkluzyjne oraz społeczno-gospodarczą integrację społeczności marginalizowanych, działania na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, podnoszenie kwalifikacji i uczenie się przez całe życie, zatrudnienie młodzieży oraz równowagę płci w zatrudnieniu (zob. ramka 3.4). W wywiadach pracownicy PUP podkreślali, że projekty tego rodzaju mają zazwyczaj charakter czasowy, a ich efekty zanikają po zakończeniu okresu finansowania. Chociaż PSZ mogą ponownie ubiegać się o środki z EFS+, współfinansowanie wcześniej wdrożonych inicjatyw nie jest gwarantowane, co ogranicza ich możliwość utrzymania w dłuższej perspektywie.

Ramka 3.4. Europejski Fundusz Społeczny w urzędach pracy województwa zachodniopomorskiego

W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014–2020, WUP w Szczecinie oraz PUP w regionie realizowały projekty finansowane ze środków EFS. Dzięki tym funduszom zachodniopomorskie urzędy pracy mogły wdrażać programy ukierunkowane na aktywizację zawodową matek, osób z niepełnosprawnościami oraz osób młodych, które nie pracują, nie uczą się i nie uczestniczą w szkoleniu (*Not in Employment, Education or Training,* NEET). Przykłady programów obejmują:

- W latach 2018–2023 WUP w Szczecinie wykorzystał środki EFS na współfinansowanie programu aktywizacyjnego skierowanego do osób powracających na rynek pracy po okresie bierności zawodowej spowodowanej obowiązkami opiekuńczymi. Rodzice dzieci do lat trzech mogli otrzymywać bezzwrotne środki w wysokości do 1 140 PLN miesięcznie na pokrycie kosztów żłobka lub prywatnej opieki nad dzieckiem. Z programu skorzystało 1,5 tys. osób.
- Powiatowe urzędy pracy w województwie zachodniopomorskim oraz inni interesariusze rynku pracy wykorzystali środki EFS do rozszerzenia oferty dla szerszych grup klientów. W 2019 r. PUP w Szczecinku przeznaczył środki EFS na wsparcie aktywizacji zawodowej osób młodych z grupy NEET. Program był przeznaczony dla osób długotrwale bezrobotnych i biernej młodzieży, oferując staże oraz kursy podnoszące kwalifikacje. Wzięło w nim udział około 300 osób. Program został zrealizowany z powodzeniem zarówno wśród osób z niepełnosprawnościami, jak i wśród osób biernych zawodowo – zatrudnienie podjęło 67% uczestników. W grupie osób bezrobotnych bez ograniczeń zdrowotnych wskaźnik ten wyniósł 90%.
- WUP Szczecin koordynował dystrybucję środków EFS do podmiotów ekonomii społecznej w regionie. Na przykład Zakład Aktywności Zawodowej w Goleniowie (ZAZ Goleniów), czyli zakład pracy chronionej zatrudniający osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, wykorzystał środki EFS na zwiększenie zatrudnienia. ZAZ Goleniów, który zatrudnia ponad 160 osób, w tym osoby z niepełnosprawnościami, niskim poziomem wykształcenia lub wcześniej bierne zawodowo, rozszerzył działalność w sektorach takich jak gastronomia, poligrafia i usługi porządkowe. Oferując konkurencyjne usługi rynkowe, ZAZ Goleniów nie tylko zwiększył swoją aktywność gospodarczą, lecz także stworzył przestrzeń do integracji społecznej, wspierając reintegrację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w ich lokalnych środowiskach.

Źródło: Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie (2023[15]), *Sukcesy EFS*.

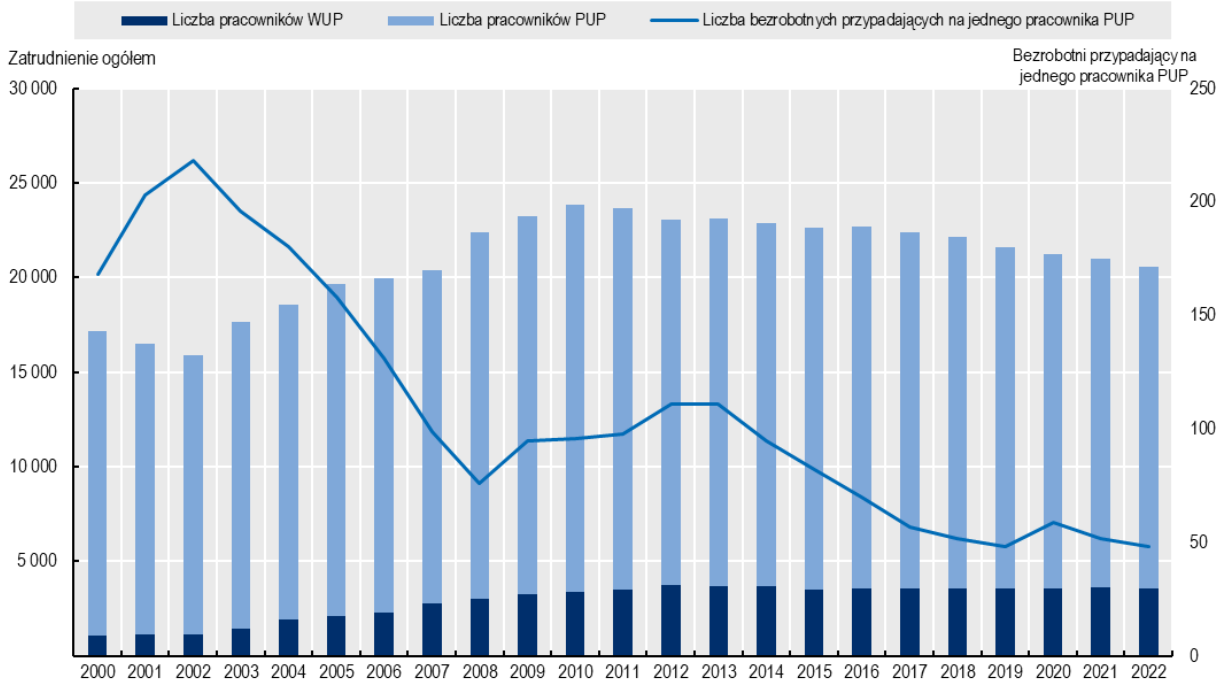
Obecna struktura finansowania PSZ nadaje priorytet usługom dla zarejestrowanych bezrobotnych, oferując jedynie ograniczone wsparcie osobom biernym zawodowo. Sztywne kryteria alokacji środków Funduszu Pracy, oparte na statystykach bezrobocia, ograniczają elastyczność w angażowaniu osób biernych zawodowo w aktywne instrumenty ALMP organizowane przez PSZ. Ponadto, chociaż środki unijne oraz zasoby z rezerwy Funduszu Pracy mogą wspierać inicjatywy lepiej dostosowane do potrzeb osób biernych zawodowo, programy te finansowane są na zasadzie projektów i mają ograniczony czas trwania. Wkład samorządów lokalnych, który mógłby uzupełniać te luki finansowe, jest różny w różnych województwach i często okazuje się niewystarczający do utrzymania innowacyjnych programów.

Zasoby kadrowe i potencjał urzędów pracy

Liczba klientów PSZ systematycznie spada od 2002 r., podczas gdy liczba pracowników pozostaje na stabilnym poziomie. Do 2022 r. w strukturach PSZ pracowało 20 585 osób, w porównaniu z około 17 tys. na początku lat 2000. (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2022[16]). Spośród nich 83% było zatrudnionych w PUP, odpowiadając za koordynację bezpośrednich usług dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Warto zauważyć, że wskaźnik liczby klientów PUP przypadających na jednego pracownika PUP zmniejszał się od 2002 r., osiągając w 2022 r. poziom 48 osób bezrobotnych na jednego pracownika (zob. rycina 3.4).

Rycina 3.4. Pomimo znaczącego spadku liczby osób bezrobotnych, ogólna liczba pracowników PSZ pozostała na niezmienionym poziomie

Łączna liczba pracowników (po lewej) i liczba klientów na jednego pracownika PUP (po prawej), 2000-2022



Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej y (2022[16]), *Zatrudnieni w urzędach pracy - raport za rok 2022.*

Potencjał pracowników PSZ wzrastał na przestrzeni lat, jednak nadal istnieje potrzeba zwiększenia liczby wyspecjalizowanych pracowników bezpośrednio obsługujących klientów, którzy mogliby skuteczniej angażować nowe grupy odbiorców

W realizacji usług rynku pracy oraz wypłacie świadczeń dla bezrobotnych PSZ opierają się na pracy wyspecjalizowanych pracowników. W 2022 r. w strukturach PSZ zatrudnionych było 20 575 osób, z czego 8 084 pełniło funkcje uznawane za kluczowe dla świadczenia usług (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2022[16]). W strukturze sprzed reformy PSZ z 2025 r. kluczowymi wyspecjalizowanymi stanowiskami były stanowiska zajmowane przez pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów ds. rozwoju zawodowego oraz specjalistów ds. programów. W tabeli 3.4 opisano zakres obowiązków pracowników PSZ określony ustawą o promocji zatrudnienia z 2004 r. Zgodnie z ta ustawą, pośrednicy pracy, którzy w 2022 r. stanowili 18% całego personelu, byli odpowiedzialni za gromadzenie i publikowanie ofert pracy, kierowanie klientów do pracodawców oraz poszukiwanie odpowiednich kandydatów. Specjaliści do spraw programów (10%) zajmowali się planowaniem i realizacją inicjatyw rynku pracy, natomiast specjaliści do spraw rozwoju zawodowego (4%) koordynowali szkolenia i oceniali potrzeby szkoleniowe rynku pracy. Doradcy zawodowi (8%) udzielali klientom PSZ porad w zakresie podnoszenia kwalifikacji oraz zmiany zatrudnienia. Specjaliści do spraw rejestracji oraz specjaliści do spraw ewidencji i świadczeń (po 4%) obsługiwali proces rejestracji klientów i prowadzili administrację zasiłków dla bezrobotnych. Funkcje te były realizowane przede wszystkim na poziomie powiatowym, gdzie odbywa się bezpośrednia obsługa klientów. Ponadto, na poziomie wojewódzkim działali pracownicy sieci EURES, wspierając mobilność międzynarodową.

Tabela 3.4. Stanowiska uznane za kluczowe w PSZ zgodnie z ustawą z 2004 r. o promocji zatrudnienia

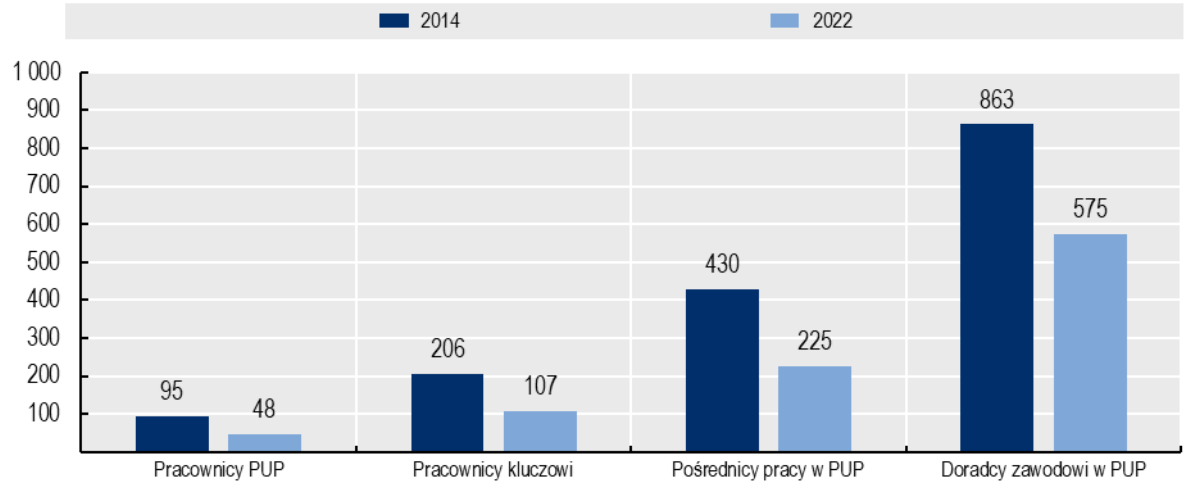
Rola	Opis stanowiska
Pośrednik pracy	Pozyskiwanie ofert pracy od pracodawców, publikowanie ofert zatrudnienia, kierowanie klientów PSZ na rozmowy kwalifikacyjne, poszukiwanie odpowiednich kandydatów w imieniu pracodawców
Doradca zawodowy	Udzielanie pomocy w znalezieniu zatrudnienia i zmianie ścieżki kariery, identyfikacja kompetencji i umiejętności klientów PSZ, doradztwo w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji
Specjalista ds. rozwoju zawodowego	Planowanie i wyznaczanie kierunków rozwoju zawodowego osób bezrobotnych, koordynacja szkoleń dla klientów PSZ, analiza potrzeb szkoleniowych rynku pracy
Specjalista ds. programów	Planowanie i realizacja programów rynku pracy, ocena skuteczności inicjatyw
Specjalista ds. rejestracji	Obsługa wniosków klientów PSZ oraz rejestracja osób bezrobotnych i poszukujących pracy
Specjalista ds. ewidencji i świadczeń	Zarządzanie zasiłkami dla bezrobotnych, weryfikacja utraty statusu osoby bezrobotnej lub obowiązku zwrotu świadczeń

Uwaga: Na poziomie powiatowym reprezentowane są wszystkie stanowiska. Na poziomie wojewódzkim nie zatrudnia się specjalistów do spraw rejestracji ani specjalistów do spraw ewidencji i świadczeń.
Źródło: ISAP (2004[1]), *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.*

Spadek liczby klientów zarejestrowanych w urzędach pracy zwiększył potencjał wyspecjalizowanych kadr w polskich PSZ. Na wszystkich wyspecjalizowanych stanowiskach, w tym wśród doradców zawodowych i pośredników pracy, odnotowano 50-procentowy spadek liczby klientów przypadających na jednego pracownika w latach 2014–2022 (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2022[16]). W 2014 r., Każdy pracownik PUP obsługiwał średnio 95 klientów. Do 2025 r. liczba ta spadła do 48. Poprawa widoczna jest również na wszystkich wyspecjalizowanych stanowiskach. Obciążenie pracą pośredników pracy zmniejszyło się z 430 do 225 klientów, natomiast średnia liczba klientów przypadających na jednego doradcę zawodowego spadła z 863 w 2014 r. do 575 w 2025 r. (zob. rycina 3.5).

Rycina 3.5. Potencjał wyspecjalizowanych pracowników PUP wzrósł w ciągu ostatniej dekady

Wskaźnik liczby osób bezrobotnych przypadających na pracowników PUP według stanowiska, w latach 2014 i 2022

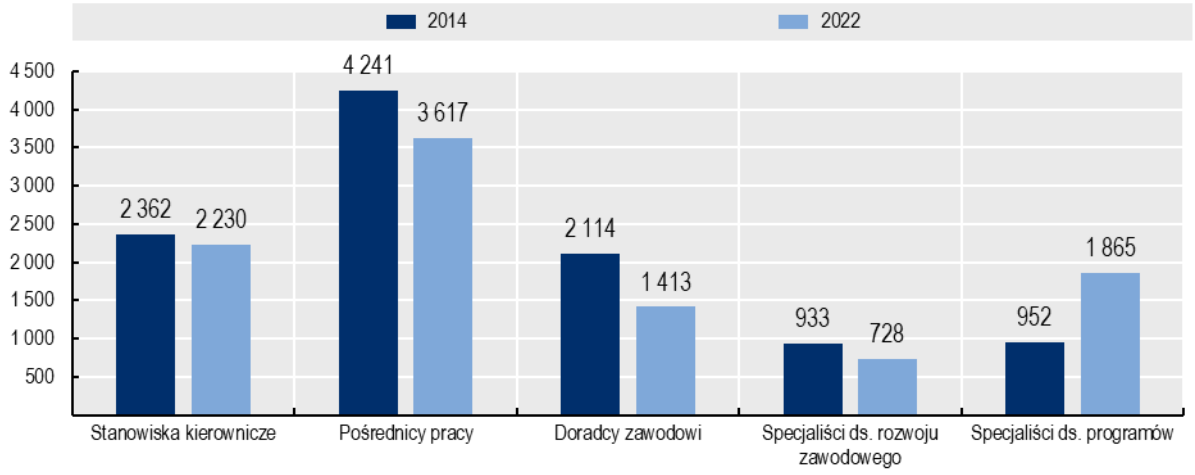


Uwaga: Do kluczowych pracowników PUP należą pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści do spraw rozwoju zawodowego oraz specjaliści do spraw programów. Na poziomie regionalnym do kluczowych pracowników zalicza się również personel sieci EURES.
Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2014[17]), *Stan i struktura zatrudnienia w PUP i WUP - rok 2014,* Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2022[16]), *Zatrudnieni w urzędach pracy - raport za rok 2022.*

Jednak pomimo zwiększenia potencjału PSZ i pozornie stabilnego poziomu zatrudnienia, w tym samym okresie zmniejszeniu uległa liczba pracowników bezpośrednio obsługujących klientów. W 2022 r. PSZ zatrudniały mniej pośredników pracy niż w 2014 r. (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2014[17]). Tymczasem liczba kadry kierowniczej utrzymała się na stabilnym poziomie, a liczba specjalistów do spraw programów wzrosła (zob. rycina 3.6). Wzrost ten stanowi odzwierciedlenie zwiększającego się zakresu zadań administracyjnych urzędów, związanego z planowaniem, realizacją i ewaluacją programów PUP. W wywiadach pracownicy PUP podkreślali również, że zwiększający się zakres obowiązków wymaga kierowania pracowników do zadań administracyjnych, co dodatkowo ogranicza zdolność PSZ do bezpośredniego angażowania się w pracę z klientami.

Rycina 3.6. Łączna liczba wyspecjalizowanych pracowników PUP spadła w latach 2014–2022

Wyspecjalizowani pracownicy PUP według stanowisk, w latach 2014 i 2022



Uwaga: Pośrednicy pracy, doradcy zawodowi oraz specjaliści ds. rozwoju zawodowego prowadzą bezpośrednią pracę z klientami PSZ w PUP.
Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2014[17]), *Stan i struktura zatrudnienia w PUP i WUP - rok 2014*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2022[16]) *Zatrudnieni w urzędach pracy - raport za rok 2022.*

W ustawie o rynku pracy i służbach zatrudnienia wprowadzono nową klasyfikację pracowników PSZ, zastępując i redefiniując kilka dotychczasowych stanowisk. Określono w niej obowiązki doradców do spraw zatrudnienia, którzy obecnie odpowiadają za pośrednictwo pracy i zastąpili dotychczasowych pośredników pracy. Stanowisko to podzielono na trzy stopnie: młodszego doradcy, doradcy i starszego doradcy – w zależności od doświadczenia zawodowego i kwalifikacji. W analogiczny sposób sklasyfikowano doradców zawodowych. Zachowana została również rola doradcy EURES na poziomie WUP i PUP. Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia nie definiuje już ról powszechnie występujących wcześniej, takich jak specjaliści ds. programów czy specjaliści ds. rozwoju zawodowego. Przewiduje się, że ich zadania, obejmujące planowanie programów, ewaluację oraz koordynację szkoleń, zostaną przejęte przez inne kategorie pracowników.

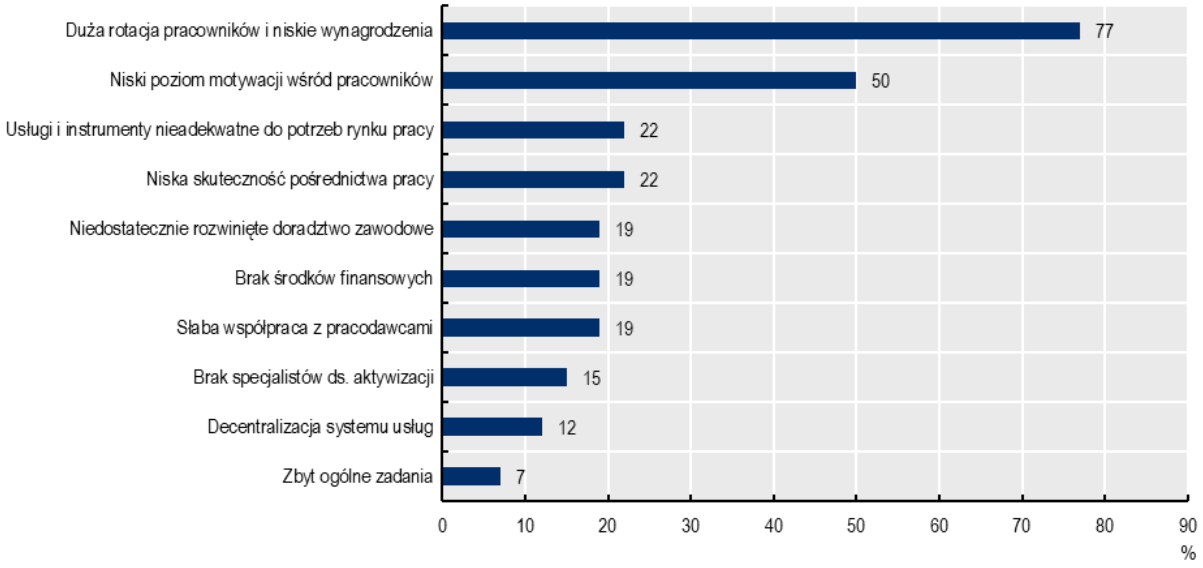
Wynagrodzenia w PSZ są niskie w porównaniu z sektorem prywatnym, pomimo wysokich wymagań w zakresie wykształcenia. W 2023 r. wielu pracowników PSZ otrzymywało pensje zbliżone do minimalnego wynagrodzenia miesięcznego w wysokości 3,6 tys. PLN, co sprawia, że zatrudnienie w urzędach pracy jest mniej atrakcyjne niż praca w sektorze prywatnym. Większość pracowników PSZ – w tym 82% pracowników PUP i 93% pracowników WUP – posiada wykształcenie wyższe. W 2023 r. doradcy zawodowi oraz specjaliści ds. programów w urzędach pracy zarabiali średnio 4,1 tys. PLN miesięcznie, podczas gdy pracownicy administracyjni otrzymywali około 3,7 tys. PLN (ISAP, 2023[18]). Skrócone informacje o wynagrodzeniach PSZ w Polsce można znaleźć w aneksie, tabela 3.A.1. Obecne wynagrodzenia mogą nie odzwierciedlać nakładu pracy wymaganego przy obsłudze klientów PSZ, szczególnie w przypadku pracowników mających bezpośredni kontakt z klientami. Skutkuje to niskim zainteresowaniem potencjalnych kandydatów do pracy oraz spadkiem motywacji wśród obecnych pracowników (Grewiński et al., 2022[5]).

Urzędy pracy w Polsce mierzą się z wysokim poziomem biurokracji, co ogranicza ich możliwości bezpośredniej pracy z klientami. W badaniu z 2022 r. przeprowadzonym przez Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej (PTPS) pracownicy wskazywali na przeciążenie obowiązkami administracyjnymi jako główny problem podważający efektywność działania PSZ (Grewiński et al., 2022[5]). Większość pracowników PSZ (77%) wskazała również na dużą rotację kadr oraz niskie wynagrodzenia jako

najpoważniejsze wyzwania. Niemal połowa pracowników uznała niską motywację kadry za jedną z głównych słabości w świadczeniu usług PSZ (zob. rycina 3.7). Ponadto 34% respondentów zgłosiło niedobór doradców zawodowych i pośredników pracy, podkreślając potrzebę zwiększenia liczby pracowników bezpośrednio obsługujących klientów. Kolejnym istotnym problemem wskazywanym przez pracowników jest nadmierna koncentracja na zadaniach niezwiązanych z aktywizacją. Urzędy pracy mają tendencję do priorytetowego traktowania obsługi zasiłków dla bezrobotnych, co odciąga uwagę od działań ukierunkowanych na wspieranie aktywizacji zawodowej.

Rycina 3.7. Ponad trzy czwarte pracowników uznaje wysoką rotację kadr oraz niskie wynagrodzenia za główną słabość PSZ

Słabości zidentyfikowane przez objętych badaniem pracowników PSZ, (%), 2022

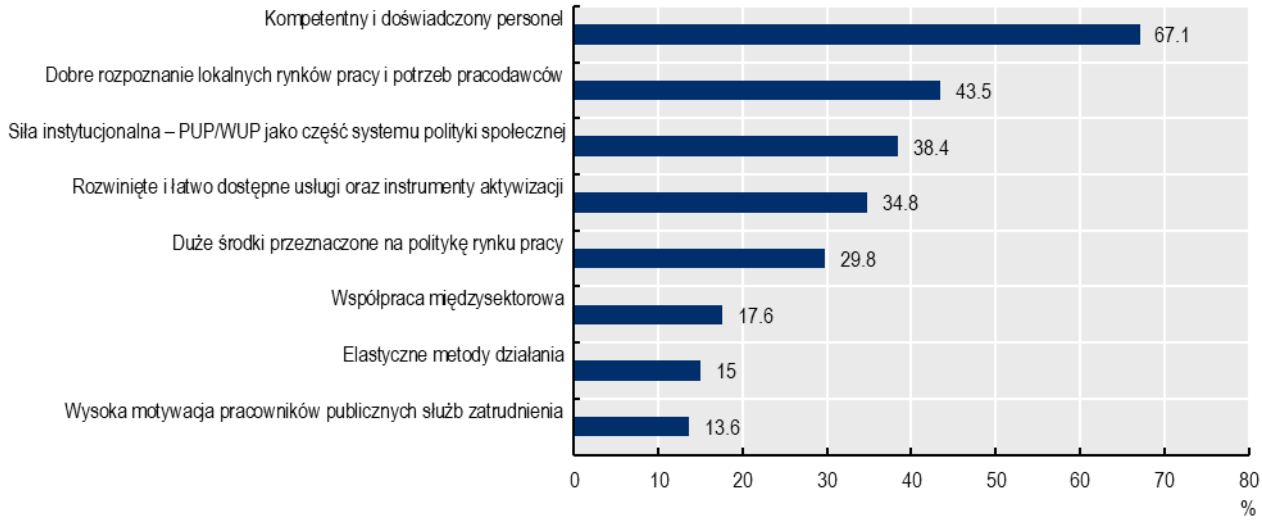


Uwaga: Słupki przedstawiają odsetek pracowników PSZ, którzy wskazali dany obszar jako słabość. W badaniu wzięło udział 1 117 respondentów z WUP i PUP. Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną słabość PSZ.
Źródło: Grewiński et al. (2022[5]) *Skuteczność i wyzwania dla publicznych służb zatrudnienia w kontekście wypracowania zarządczych ram wykonania.*

Chociaż pracownicy PSZ deklarują wysoki poziom doświadczenia zawodowego, uważają dostępne im narzędzia za niewystarczające i wskazują na brak długofalowych działań motywacyjnych. Podczas gdy 67% respondentów wskazało na kompetentnych i doświadczonych pracowników jako główną siłę polskich PSZ, jedynie 35% wymieniło instrumenty aktywizacyjne, a zaledwie 14% wskazało wysoką motywację kadr (zob. rycina 3.8). Ponadto, pomimo długiego stażu pracy – 39% pracowników PSZ ma od 10 do 20 lat doświadczenia zawodowego, a 28% ponad dwie dekady – aż 82% kadry podkreśliło potrzebę wprowadzenia systemów motywacyjnych w celu zwiększenia możliwości długofalowego rozwoju zawodowego (Grewiński et al., 2022[5]). Brak zaufania do dostępnych narzędzi oraz brak systemu zachęt mogą osłabiać zdolność pracowników PSZ do świadczenia skutecznego wsparcia w zatrudnieniu i pełnego angażowania się w pracę z klientami PSZ.

Rycina 3.8. Dostęp do finansowania ALMP, elastyczne świadczenie usług oraz systemy motywacyjne dla pracowników są uznawane za obszary wymagające usprawnienia w ramach PSZ

Mocne strony wskazane przez uczestniczących w badaniu pracowników PSZ, (%), 2022

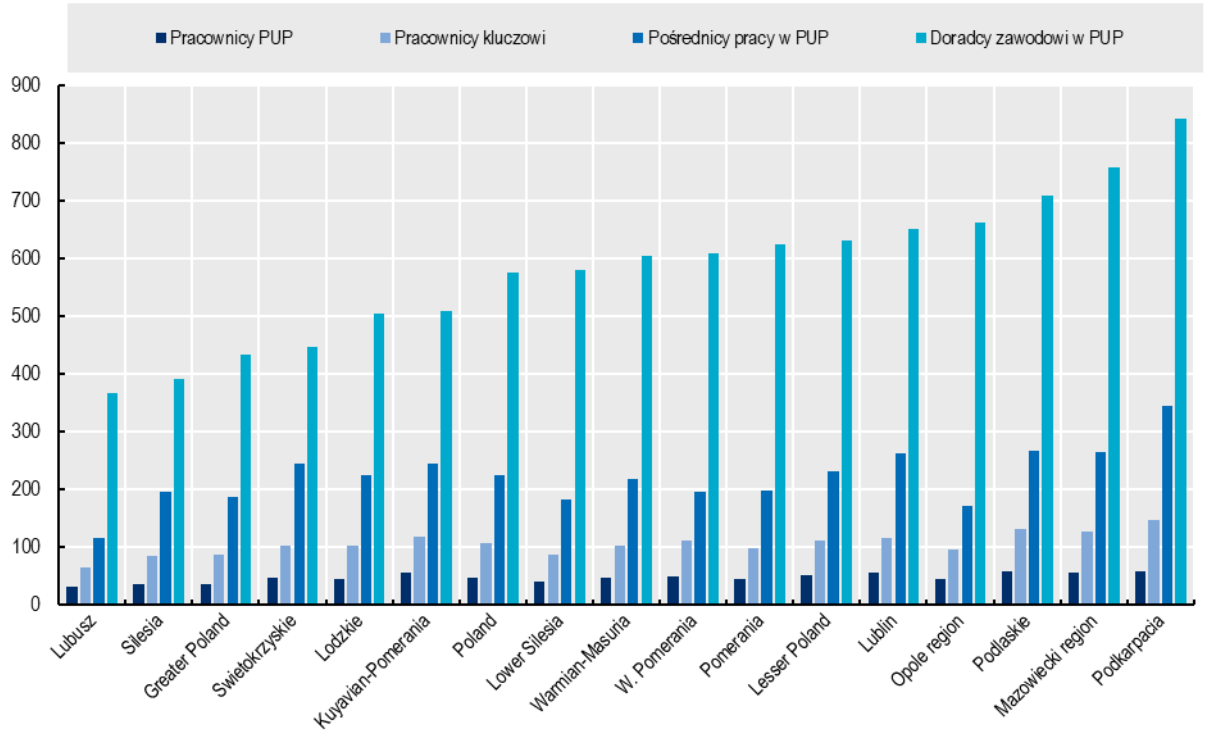


Uwaga: W badaniu ilościowym udział wzięło 1 117 respondentów z WUP i PUP. Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną mocną stronę PSZ.
Źródło: Grewiński et al. (2022[5]) *Skuteczność i wyzwania dla publicznych służb zatrudnienia w kontekście wypracowania zarządczych ram wykonania.*

Potencjał polskich PSZ w zakresie świadczenia usług różni się w zależności od regionu – niższe obciążenie pracą obserwuje się w zachodniej i centralnej części kraju. Wskaźnik liczby zarejestrowanych bezrobotnych przypadających na jednego pracownika PUP może służyć jako miernik możliwości powiatowych urzędów pracy. W 2022 r. średnio na jednego pracownika PUP przypadało 48 zarejestrowanych bezrobotnych w skali kraju. Wskaźnik ten był niższy w województwie lubuskim (31), śląskim i wielkopolskim (36), natomiast wyższy – 59 – w regionach wschodnich, takich jak Podkarpacie i Podlasie (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2022[16]). Różnice te odzwierciedlają ograniczoną zdolność świadczenia usług w regionach o wysokim bezrobociu. Dysproporcje są jeszcze większe wśród pracowników wyspecjalizowanych. W 2022 r. na jednego doradcę zawodowego w województwie lubuskim (zachodnia Polska) przypadało średnio 366 zarejestrowanych bezrobotnych, podczas gdy w województwie podkarpackim (Polska południowa) liczba ta przekraczała 840 (zob. rycina 3.9). Wysokie obciążenie pracą w niektórych regionach Polski może ograniczać zdolność PSZ do świadczenia zindywidualizowanego wsparcia dla swoich klientów.

Rycina 3.9. W dalszym ciągu utrzymują się regionalne dysproporcje w zakresie potencjału kluczowych i wysoko wyspecjalizowanych pracowników PSZ

Wskaźnik liczby osób bezrobotnych przypadających na pracowników PUP według województwa i rodzaju stanowiska, 2022



Uwaga: Do kluczowych pracowników PUP należą pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego oraz specjaliści ds. programów. Na poziomie wojewódzkim do kluczowych pracowników zalicza się także personel sieci EURES.
Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2022[16]) *Zatrudnieni w urzędach pracy - raport za rok 2022.*

Usługi oferowane przez PSZ

Katalog usług oferowanych przez PSZ obejmuje usługi tradycyjne oraz programy o charakterze innowacyjnym. Usługi tradycyjne są szczegółowo określone w ustawie o rynku pracy i służbach zatrudnienia, a ich adresatami są wybrane grupy wśród zarejestrowanych bezrobotnych i poszukujących pracy. Inicjatywy te nie obejmują osób biernych zawodowo, które nie są zarejestrowane w PUP. Natomiast programy innowacyjne, zgodnie z ustawą o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r., zapewniają urzędom większą elastyczność w zakresie ich wdrażania i realizacji, umożliwiając bardziej adaptacyjne i dopasowane do indywidualnych potrzeb podejście do świadczenia usług. Zwiększa to potencjał w zakresie angażowania osób biernych zawodowo w proces rejestracji w PUP (zob. ramka 3.1).

Tradycyjne usługi PSZ oferują wsparcie w zakresie aktywizacji, jednak pozostają niedostępne dla osób biernych zawodowo, które nie są zarejestrowane w PUP

Polskie PSZ wypłacają zasiłki zastępujące dochód oraz realizują instrumenty ALMP dla zarejestrowanych osób bezrobotnych i poszukujących pracy, przy czym priorytetowy dostęp do usług mają wybrane grupy klientów. Zasiłki zastępujące dochód są wypłacane wyłącznie przez PUP, natomiast realizacją instrumentów ALMP zajmują się PSZ obu szczebli. Większość tradycyjnych instrumentów ALMP oferowana jest jednak przez PUP. Dostępne instrumenty obejmują pośrednictwo

pracy, poradnictwo zawodowe i szkolenia, wsparcie w zakładaniu działalności gospodarczej oraz możliwość zatrudnienia w warunkach pracy chronionej (ISAP, 2025[2]). Ponadto, PUP realizują usługi związane z ofertami pracy dla pracodawców, a następnie udostępnianie ogłoszeń o pracę klientom PSZ (zob. tabela 3.5).

Tabela 3.5. Rodzaje usług realizowanych przez PSZ w Polsce

	Rodzaj program rynku pracy	Opis	Uprawnieni klienci
Świadczenia zastępujące dochód	Zasiłki dla bezrobotnych	Wypłacane przez PUP, oferowane wyłącznie zarejestrowanym bezrobotnym, którzy w ciągu 18 miesięcy przed utratą pracy byli zatrudnieni przez co najmniej rok	Bezrobotni zarejestrowani w PUP, którzy spełniają kryteria dotyczące wcześniejszego doświadczenia zawodowego
Instrumenty aktywnej polityki rynku pracy (ALMP)	Pośrednictwo pracy	Realizowane przez PUP; obejmuje tworzenie i utrzymywanie bazy ofert pracy oraz wsparcie klientów w poszukiwaniu odpowiedniego zatrudnienia	Bezrobotni i poszukujący pracy zarejestrowani w PUP, osoby niezarejestrowane w PUP
	Poradnictwo zawodowe	Realizowane przez PUP; usługi świadczone w formie sesji indywidualnych lub grupowych, organizowanych online lub stacjonarnie	Bezrobotni i poszukujący pracy zarejestrowani w PUP, osoby niezarejestrowane w PUP
	Szkolenia	Realizowane przez PUP; obejmują staże i kursy podnoszące kwalifikacje, dotacje na dalszą edukację, takie jak studia podyplomowe	Bezrobotni zarejestrowani w PUP, poszukujący pracy zarejestrowani w PUP; dostępne dla osób niezarejestrowanych w PUP w ramach określonych projektów
	Wsparcie w podejmowaniu działalności gospodarczej	Realizowane przez PUP; dotacje na pokrycie kosztów pomocy prawnej lub usług doradczych związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej lub spółdzielni socjalnej. Dotacje dostępne są w formie bezzwrotnych grantów lub pożyczek	Bezrobotni i poszukujący pracy zarejestrowani w PUP
	Dodatek aktywizacyjny	Świadczenia aktywizacyjne wypłacane przez PUP zarejestrowanym bezrobotnym, którzy podjęli zatrudnienie z własnej inicjatywy lub poprzez pośrednictwo pracy w pierwszych miesiącach zatrudnienia	Bezrobotni zarejestrowani w PUP
	Dotacje na pozapłacowe koszty rynku pracy	Realizowane przez PUP; obejmują dofinansowanie podjęcia zatrudnienia, takie jak granty na pokrycie kosztów opieki nad dziećmi lub granty mobilnościowe na podjęcie pracy w innej miejscowości	Bezrobotni zarejestrowani w PUP
	Świadczenia aktywizacyjne dla przedsiębiorstw prywatnych oraz bezpośrednie tworzenie miejsc pracy	Realizowane przez PUP; obejmuje zatrudnienie organizowane w ramach prac interwencyjnych, robót publicznych lub prac społecznie użytecznych, dla osób bez doświadczenia zawodowego lub osób z niepełnosprawnościami, zazwyczaj w formie robót	Bezrobotni zarejestrowani w PUP, pracodawcy[1]

		publicznych Obejmuje również zachęty dla pracodawców do zatrudniania nowych pracowników oraz refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy	
	Usługi EURES	Realizowane przez WUP; poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy za granicą	Bezrobotni i poszukujący pracy zarejestrowani w PUP w danym województwie, osoby niezarejestrowane w PSZ

Uwaga: (1) Oferta dodatkowych usług dla pracodawców obejmuje finansowanie staży i szkoleń dla klientów PUP, refundację kosztów zatrudnienia pracownika z niepełnosprawnością, indywidualne sesje doradztwa w zakresie rynku pracy oraz organizację targów pracy.

Podstawową usługą świadczoną przez PSZ w Polsce jest pośrednictwo pracy, realizowane głównie przez powiatowe urzędy pracy. Pozyskują one oferty pracy od lokalnych pracodawców i publikują je zarówno w formie fizycznej – na tablicach ogłoszeń w swoich siedzibach – jak i cyfrowej, w Centralnej Bazie Ofert Pracy (CBOP). Krajowi i zagraniczni pracodawcy, w tym z państw UE i EOG, mogą zgłaszać oferty pracy do PUP. Po przyjęciu oferty PUP zobowiązuje się do znalezienia odpowiedniego kandydata, przedstawiając ją właściwym klientom zarejestrowanym w urzędzie. Oferty te są również dostępne dla osób niezarejestrowanych, które mogą zapoznać się z nimi w CBOP lub uzyskać je kontaktując się ze swoim lokalnym PUP.

Osoby niezarejestrowane mają ograniczony dostęp do usług poradnictwa zawodowego w urzędach pracy. Usługa poradnictwa zawodowego jest świadczona na poziomie powiatu przez PUP oraz przez centra poradnictwa zawodowego działające w ramach WUP, zgodnie z art. 33 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Wyspecjalizowani pracownicy PUP udzielają porad zawodowych w formie indywidualnych spotkań stacjonarnych lub online, a także warsztatów grupowych. Chociaż poradnictwo zawodowe jest zasadniczo zarezerwowane dla osób zarejestrowanych jako bezrobotne lub poszukujące pracy, osoby niezarejestrowane mogą również z niego korzystać, w zależności od możliwości instytucji.

Subsydiowane czasowe zatrudnienie jest ograniczone do osób zarejestrowanych w PUP jako bezrobotne. PUP mogą oferować bezrobotnym zatrudnienie chronione. Obejmuje ono prace interwencyjne, roboty publiczne oraz zatrudnienie w ramach prac społecznie użytecznych. Prace interwencyjne polegają na zatrudnieniu w tymczasowych miejscach pracy współfinansowanych przez PUP przez okres od 3 do 12 miesięcy. Roboty publiczne są organizowane we współpracy z władzami gminnymi lub powiatowymi i zapewniają czasowe zatrudnienie do 6 miesięcy dla osób bezrobotnych, często w ramach projektów związanych z infrastrukturą publiczną czy usługami lokalnymi. Prace społecznie użyteczne są przeznaczone dla osób bezrobotnych, które nie kwalifikują się do zasiłku dla bezrobotnych i korzystają z pomocy społecznej w OPS (ISAP, 2025[2])). Praca na tych stanowiskach jest koordynowana przez PUP i OPS i obejmuje prace na rzecz lokalnej społeczności, takie jak utrzymanie przestrzeni publicznych.

Pomoc finansowa w formie pozapłacowego wsparcia zatrudnienia jest zastrzeżona dla osób zarejestrowanych jako bezrobotne. W celu zwiększenia szans bezrobotnych na rynku pracy dodatkowe wsparcie obejmuje refundację kosztów opieki nad dziećmi lub bony na pokrycie kosztów osiedlenia się w nowym miejscu pracy. Osoby, które podejmują pracę lub rozpoczynają staż, mogą otrzymać refundację kosztów opieki nad dziećmi do lat 7 lub do lat 18 w przypadku dziecka z niepełnosprawnością (art. 146 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia). Refundacja ta może być przyznana do sześciu miesięcy w przypadku zatrudnienia lub na cały okres trwania szkolenia, co umożliwia klientom PSZ skoncentrowanie się na zdobywaniu umiejętności i doświadczenia zawodowego. Dodatkowo osoby bezrobotne, które podejmą zatrudnienie poza miejscem zamieszkania, mogą otrzymać wsparcie na pokrycie kosztów dojazdów lub zmiany miejsca zamieszkania (art. 208 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia).

Możliwości podnoszenia kwalifikacji, w tym staże, szkolenia oraz dotacje na dalszą edukację, są dostępne dla zarejestrowanych bezrobotnych i poszukujących pracy po spełnieniu określonych warunków. Staże oferuje się na okres od trzech do sześciu miesięcy i mogą one być organizowane przez przedsiębiorstwa, podmioty ekonomii społecznej oraz spółdzielnie rolnicze (ISAP, 2025[2]). W trakcie stażu uczestnikom przysługuje stypendium w wysokości 160% zasiłku dla bezrobotnych, a w razie potrzeby także wsparcie w zakresie kosztów opieki nad dziećmi, dojazdów lub zmiany miejsca zamieszkania. Ponadto wszystkie osoby zarejestrowane jako bezrobotne lub poszukujące pracy mogą uczestniczyć w szkoleniach służących zdobywaniu umiejętności poszukiwanych na rynku pracy. Uczestnicy otrzymują stypendium w wysokości 120% zasiłku dla bezrobotnych. Dodatkowo PUP mogą subsydiować koszty dalszej edukacji lub egzaminów kwalifikacyjnych. Osoby bezrobotne i poszukujące pracy mogą otrzymać stypendium na sfinansowanie kształcenia ustawicznego lub refundację kosztów egzaminów bądź dyplomów wymaganych do podjęcia zatrudnienia. Chociaż z inicjatyw podnoszenia kwalifikacji mogą korzystać zarówno poszukujący pracy, jak i bezrobotni, pierwszeństwo w dostępie do tych usług mają osoby zarejestrowane jako bezrobotne.

Zachęty do podejmowania działalności gospodarczej są dostępne dla zarejestrowanych bezrobotnych oraz niektórych grup osób zarejestrowanych w PSZ. Osoby bezrobotne i poszukujące pracy, które sprawują opiekę nad osobą z niepełnosprawnością, mogą otrzymać dotację na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej lub spółdzielni socjalnej w wysokości do sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia krajowego (ISAP, 2025[2]). Środki te mogą być wykorzystane na pokrycie kosztów pomocy prawnej lub sesji doradztwa biznesowego i nie podlegają zwrotowi do PUP. Osobom poszukującym większego wsparcia finansowego PUP oferują pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej w wysokości do dwudziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Pożyczki te należy spłacić w ciągu siedmiu lat.

Pracodawcy mogą również korzystać z usług PSZ w formie refundacji kosztów szkolenia lub zatrudnienia klientów PSZ. Pracodawca może otrzymać 500 PLN za każdy miesiąc stażu odbywanego przez osobę bezrobotną. Firma zatrudniająca osobę bezrobotną poniżej 30. roku życia może dodatkowo otrzymać refundację kosztów ubezpieczenia społecznego poniesionych przez okres do 12 miesięcy zatrudnienia tej osoby. Pracodawcy mogą także uzyskać wsparcie finansowe z PUP na wyposażenie lub modernizację miejsc pracy poprzez zakup dodatkowego sprzętu lub dostosowanie stanowiska pracy do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (ISAP, 2025[2]). Środki uzyskane na modernizację stanowisk pracy muszą jednak wspierać zatrudnienie klienta PSZ, a tym samym tworzyć miejsca pracy dla osób zarejestrowanych w PUP. Obecnie nowe formy aktywizacji osób biernych zawodowo nie są w dalszym ciągu finansowane w dostatecznym stopniu, co utrudnia ich utrzymanie w dłuższej perspektywie.

Poza swoimi tradycyjnymi usługami, PUP i WUP mają możliwość organizowania innowacyjnych programów, opracowywanych z myślą pobudzania określonych sektorów gospodarki lub wspierania wybranych grup bezrobotnych. Programy innowacyjne skierowane do określonych grup klientów PSZ lub mające na celu przetestowanie nowych modeli usług mogą być organizowane przez PSZ po zatwierdzeniu przez administrację lokalną lub krajową. Inicjatywy te obejmują programy regionalne, pilotażowe i specjalne, zgodnie z ustawą o rynku pracy i służbach zatrudnienia. W odróżnieniu od tradycyjnych instrumentów ALMP zdefiniowanych w ustawie o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r., oferowanych klientom ściśle określonym w przepisach, programy te zapewniają większą elastyczność w doborze grup docelowych oraz możliwość dostosowania treści do potrzeb lokalnego rynku pracy. Programy regionalne są finansowane z Funduszu Pracy, po zatwierdzeniu przez administrację wojewódzką. Programy specjalne i projekty pilotażowe finansowane są z rezerwy Funduszu Pracy, po zatwierdzeniu przez MRPiPS. Realizacja tych inicjatyw zazwyczaj wymaga współpracy wielu interesariuszy, w tym WUP, PUP, administracji lokalnej, pracodawców oraz podmiotów ekonomii społecznej (zob. tabela 3.6).

Tabela 3.6. Programy innowacyjne realizowane przez WUP i PUP obejmują programy regionalne, pilotażowe i specjalne

	Programy regionalne	Programy pilotażowe	Programy specjalne
Opis	Programy ukierunkowane na odpowiadanie na regionalne zapotrzebowanie na określone kwalifikacje lub aktywizację grup bezrobotnych bądź biernych zawodowo na danym obszarze	Programy przeznaczone dla określonych grup klientów PSZ, służące testowaniu innowacyjnych strategii ich aktywizacji zawodowej	Programy skierowane do określonych grup bezrobotnych lub poszukujących pracy na terenie powiatu lub grupy powiatów, które nie są realizowane w skali wojewódzkiej
Podmiot realizujący program	WUP we współpracy z PUP w danym województwie	PUP lub WUP, za zgodą MRPiPS	PUP
Klienci	Bezrobotni i poszukujący pracy zarejestrowani w urzędzie pracy	Bezrobotni i poszukujący pracy zarejestrowani w urzędzie pracy	Bezrobotni i poszukujący pracy zarejestrowani w urzędzie pracy
Źródła finansowania	Fundusz Pracy	Fundusz Pracy lub wydatki krajowe przydzielane w drodze otwartych konkursów na programy pilotażowe	Fundusz Pracy
Zaangażowani interesariusze	WUP, PUP, lokalni pracodawcy, podmioty ekonomii społecznej	WUP, PUP, podmioty ekonomii społecznej, lokalni pracodawcy	PUP, podmioty ekonomii społecznej

Źródło: streszczenie opracowane przez OECD na podstawie ISAP (2025[2]), *Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia.*

Na poziomie wojewódzkim WUP mogą realizować programy regionalne, mające na celu podejmowanie kwestii zapotrzebowania rynku pracy na określone kwalifikacje lub przeciwdziałanie bierności zawodowej mieszkańców regionu. Programy regionalne to inicjatywy projektowe podejmowane przez WUP w celu zaspokojenia potrzeb lokalnego rynku pracy oraz uzupełnienia niedoborów pracowników i kwalifikacji. Programy te są inicjowane przez marszałka województwa na wniosek starostów lub wojewódzkiej rady rynku pracy (ISAP, 2025[2]). Realizację programu koordynuje PUP w każdym województwie, a uczestnikami są zarejestrowani klienci PUP, pracodawcy lub lokalni przedsiębiorcy. Programy regionalne różnią się między poszczególnymi województwami, co ilustruje porównanie Małopolski i Pomorza w ramce 3.5.

Ramka 3.5. Przykłady programów regionalnych z Małopolski i Pomorza

Programy regionalne mogą być ukierunkowane sektorowo lub podejmować określone problemy związane z zatrudnieniem.

- W Małopolsce, Małopolski Program Regionalny „Firma +1", uruchomiony w 2025 r., jest realizowany z udziałem WUP w Krakowie i 18 lokalnych PUP. Program oferuje pośrednictwo pracy dla zarejestrowanych bezrobotnych oraz mikro- i małych przedsiębiorstw w regionie. W programie weźmie udział około 770 osób bezrobotnych i 600 pracodawców. Koszt projektu wyniósł 14 mln PLN w ciągu dwóch lat.
- W ramach drugiego programu regionalnego realizowanego przez WUP w Krakowie, podejmowane są kwestie braków kadrowych w małopolskim sektorze turystyki. W ramach realizowanego w latach 2023 - 2024 Małopolskiego Programu Regionalnego „Regeneracja – wsparcie małopolskiej turystyki i przemysłów czasu wolnego", WUP wspiera zarejestrowanych bezrobotnych z 11 powiatowych urzędów pracy w regionie w znalezieniu zatrudnienia w sektorze turystycznym, z udziałem ponad 300 klientów i 250 pracodawców.

- W województwie pomorskim, WUP w Gdańsku, we współpracy z 17 powiatowymi urzędami pracy, wprowadził w 2022 r. regionalny program doskonalenia umiejętności „Praca dla Pomorzan". Program zapewnia około 850 zarejestrowanym bezrobotnym możliwość zdobycia nowych kwalifikacji oraz znalezienia zatrudnienia w lokalnych pomorskich przedsiębiorstwach.

Źródło: Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku (2025[19]) Program regionalny Praca dla Pomorzan, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie (2025[20]), *Małopolski Program Regionalny „Regeneracja - wsparcie małopolskiej turystyki i przemysłów czasu wolnego (2023-2024)".*

Programy regionalne są finansowane przede wszystkim z przypadającej dla każdego województwa części Funduszu Pracy, co wymaga od PSZ dokonywania wyborów między utrzymaniem podstawowych usług a finansowaniem nowych inicjatyw. Przy planowaniu programów regionalnych PSZ muszą zdecydować, czy środki przeznaczyć na konkretne projekty, czy na utrzymanie bieżących usług. Chociaż dodatkowe wsparcie może pochodzić z EFS+ lub budżetów lokalnych, podstawowym źródłem finansowania pozostaje Fundusz Pracy (ISAP, 2025[2]). Wywiady z pracownikami PUP wykazały, że samorządy lokalne, chociaż formalnie mogą współfinansować działania PSZ, są często ograniczone presją budżetową, która skłania do stawiania na pierwszym miejscu innych obszarów wydatków (zob. ramka 3.2). Biorąc pod uwagę ograniczoną zdolność do wspierania działań innowacyjnych w mniej zamożnych regionach, pomimo większych potrzeb, w Polsce występują różnice w zakresie świadczenia usług.

PSZ mogą wprowadzać programy pilotażowe w celu przetestowania innowacyjnych strategii aktywizacji osób biernych zawodowo na poziomie powiatu lub województwa. Aby zorganizować program pilotażowy, administracja lokalna musi uzyskać zgodę MRPiPS, które zapewnia WUP lub PUP finansowanie projektu z rezerwy Funduszu Pracy (ISAP, 2025[2]). PSZ mają możliwość realizacji projektów pilotażowych wspólnie z partnerami, w tym podmiotami ekonomii społecznej, OHP, agencjami zatrudnienia, administracją lokalną lub innymi partnerami PSZ. Do udziału w programach pilotażowych mogą zostać wybrane określone grupy zarejestrowanych bezrobotnych lub poszukujących pracy. W przeszłości do grup docelowych należała młodzież, osoby z niepełnosprawnościami oraz mieszkańcy obszarów wiejskich.

MRPiPS promuje innowacyjne rozwiązania w PSZ poprzez finansowanie programów pilotażowych w drodze otwartych konkursów publicznych. Ministerstwo zapewnia PSZ dodatkowe możliwości organizowania programów pilotażowych, zapraszając PUP i WUP do składania wniosków o realizację nowych modeli świadczenia usług w ramach przetargów publicznych. Wybrane inicjatywy otrzymują czasowe finansowanie z MRPiPS na przetestowanie swoich innowacji. Jednym z takich projektów był program „Czas na Młodych", uruchomiony w 2023 r. w celu pilotażowego wdrożenia modelu punktów kompleksowej obsługi dla osób poniżej 30. roku życia. Punkty kompleksowej obsługi to zintegrowane miejsca świadczenia usług, umożliwiające klientom dostęp w jednym miejscu do wielu form wsparcia, w tym poradnictwa zawodowego czy pośrednictwa pracy. PUP mogły ubiegać się o finansowanie na utworzenie punktów kontaktowych oferujących zintegrowane wsparcie dla młodych dorosłych. Jakkolwiek PUP mogły samodzielnie składać wnioski, preferowano propozycje obejmujące partnerstwa z innymi instytucjami i podmiotami rynku pracy, aby nadać pomocy charakter kompleksowy. Łącznie sfinansowano 77 projektów, z których każdy trwał od 12 do 18 miesięcy (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2023[21]).

Programy pilotażowe stanowią narzędzie testowania innowacyjnych usług aktywizacyjnych, jednak w Polsce są wykorzystywane rzadko. Wywiady z pracownikami PUP wskazują na duże zapotrzebowanie na większą elastyczność w świadczeniu usług. Programy pilotażowe mogłyby umożliwić PUP eksperymentowanie z nowymi narzędziami aktywizacji i modelami świadczenia usług. Pomimo tego potencjału inicjatywy pilotażowe odgrywają obecnie niewielką rolę w usługach PSZ. W 2022 r. na ich realizację przeznaczono zaledwie 42 mln PLN, co stanowiło 0,5% całkowitych wydatków Funduszu Pracy.

Chociaż finansowanie programów pilotażowych jest oddzielone od regionalnych i powiatowych alokacji Funduszu Pracy, liczba projektów jest nadal niska.

Niska zdolność do zapewnienia trwałego finansowania i brak systematycznej ewaluacji stanowią wyzwania dla skutecznego wykorzystania programów pilotażowych przez polskie PSZ. Z wywiadów z pracownikami PUP wynika, że innowacyjne projekty, takie jak programy pilotażowe, często przynoszą obiecujące rezultaty, lecz zazwyczaj kończą się wraz z zakończeniem finansowania. PUP rzadko dysponują wystarczającymi zasobami, aby utrzymać takie inicjatywy, a w mniej zamożnych regionach finansowanie lokalne jest zazwyczaj niedostępne. Programy współfinansowane ze środków UE mają również charakter doraźnych interwencji, co stanowi barierę dla ich szerszego wdrażania. Programy pilotażowe nie są także wyposażone w rozbudowane mechanizmy ewaluacji, a ich powodzenie jest często mierzone wyłącznie liczbą klientów PSZ, którzy znaleźli zatrudnienie. Tak zawężone podejście do oceny ogranicza rozwój wiedzy instytucjonalnej PSZ. Wreszcie, brak scentralizowanej bazy danych dotyczącej zrealizowanych programów pilotażowych utrudnia wymianę wiedzy między WUP i PUP, zmniejszając szanse na powielanie tych działań i doskonalenie działań pilotażowych.

Jak podkreślają pracownicy PSZ, zamawiania usług mogłoby stanowić wsparcie dla wdrażania innowacyjnych modeli świadczenia usług. Pracownicy PUP nie uważają procedur związanych z zamówieniami usług za istotną barierę dla PSZ. Procedury te nie ograniczają w znacznym stopniu możliwości zlecania usług na zewnątrz ani współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Stwarza to szansę na wprowadzenie nowych rodzajów usług, w tym dla osób biernych zawodowo, we współpracy z innymi podmiotami rynku pracy. Jednak wyzwania finansowe mogą nadal ograniczać skalę takiej współpracy i szanse na jej trwałe utrzymanie.

Programy specjalne dają PUP narzędzie do reagowania na szczególne potrzeby lokalnych bezrobotnych i poszukujących pracy poprzez interwencje na poziomie powiatu, jednak ograniczone finansowanie często osłabia ich skuteczność. W przeciwieństwie do tradycyjnych instrumentów ALMP, szeroko dostępnych dla wszystkich zarejestrowanych klientów PSZ, programy specjalne są projektowane dla wybranych grup docelowych i realizowane na poziomie powiatu. Starosta może inicjować i realizować programy specjalne samodzielnie lub we współpracy z innymi lokalnymi instytucjami, podmiotami ekonomii społecznej bądź pracodawcami, aby wspierać aktywizację zawodową wybranych grup klientów (ISAP, 2025[2]). Wszelka współpraca międzyinstytucjonalna w ramach programów specjalnych opiera się na umowach partnerskich. Programy specjalne pozwalają wprawdzie na świadczenie usług dostosowanych do potrzeb i większą elastyczność w reagowaniu na wyzwania lokalne, jednak środki przeznaczone na takie inicjatywy są zazwyczaj ograniczone. Programy specjalne są finansowane z regionalnej alokacji Funduszu Pracy, w związku z czym PUP muszą decydować, czy środki przeznaczyć na programy specjalne, czy też przeznaczyć środki na tradycyjne instrumenty ALMP realizowane przez PSZ. W razie potrzeby MRPiPS może przyznać PUP dodatkowe środki na realizację programu z rezerwy Funduszu Pracy, przy czym całkowite finansowanie przypadające na jednego uczestnika nie może przekroczyć 150% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w Polsce. Tym samym alokacja środków na jednego uczestnika na początku 2025 r. nie mogła przekroczyć 13 440 PLN (3 160 EUR).

Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r. wprowadza ministerialne programy aktywizacyjne dla osób z niepełnosprawnościami oraz programy interwencyjne realizowane przez PSZ. Oba nowe podejścia przewidziane w ustawie są oparte na projektach i zakładają współpracę międzyinstytucjonalną. Ministerialny program aktywizacyjny, określony w art. 212 ustawy, jest prowadzony przez MRPiPS. Jego celem jest wspieranie aktywizacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów. MRPiPS może ogłaszać konkursy na realizację określonych działań aktywizacyjnych w ramach programu. Uczestnikami uprawnionymi do realizacji projektów mogą być PSZ, podmioty ekonomii społecznej, OHP, agencje zatrudnienia oraz instytucje prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego (ISAP, 2025[2]). Program jest finansowany z Funduszu Pracy, poza

standardowymi alokacjami dla PSZ, i może obejmować ukierunkowane usługi, takie jak poradnictwo, szkolenia dostosowane do potrzeb czy rehabilitacja zawodowa, aby pomóc osobom z niepełnosprawnościami w powrocie na rynek pracy (zob. rozdział *Instrumenty polityki publicznej służące docieraniu do osób biernych zawodowo w Polsce, ich angażowaniu i aktywizacji*). Dodatkowo MRPiPS może uruchamiać programy interwencyjne w regionach dotkniętych nagłymi zdarzeniami prowadzącymi do zwolnień grupowych (art. 216 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia). Celem tych programów jest ograniczenie negatywnych skutków takich sytuacji poprzez świadczenie standardowych usług PSZ wraz z dodatkowymi formami wsparcia dla pracowników dotkniętych kryzysem. Programy interwencyjne są finansowane z rezerwy Funduszu Pracy.

Klienci urzędów pracy

W Polsce dostęp do wsparcia PSZ jest uzależniony od rejestracji jako osoba bezrobotna albo poszukująca pracy. Aby skorzystać z usług PSZ, należy zarejestrować się w PUP. Potencjalni klienci mają do wyboru dwa statusy rejestracji – status bezrobotnego lub status poszukującego pracy (ISAP, 2025[2]). Kwalifikacja do każdego ze statusów zależy od takich czynników jak dochód osoby, dotychczasowe zatrudnienie oraz inne szczególne dane, w tym niedawna utrata pracy lub status uchodźcy.

Rejestracja w PUP ze statusem osoby bezrobotnej zapewnia klientowi dostęp do pełnego zakresu usług PSZ, lecz jest ograniczona do osób spełniających rygorystyczne kryteria dochodowe i prawne. Aby uzyskać status bezrobotnego, należy spełnić ściśle określone warunki: być gotowym i zdolnym do podjęcia pracy, nie być obecnie zatrudnionym ani objętym systemem formalnej edukacji oraz nie osiągać żadnych dochodów. Do dochodu wlicza się również transfery socjalne, takie jak świadczenia z tytułu niepełnosprawności czy wcześniejszej emerytury. A zatem osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę czy osoby z niepełnosprawnościami często nie mogą zarejestrować się jako bezrobotni bez ryzyka utraty dotychczasowych świadczeń. Ich status ogranicza jednak zakres dostępnych im usług. Osoby zarejestrowane jako bezrobotne mogą korzystać ze wszystkich tradycyjnych i innowacyjnych usług oferowanych przez PSZ, są automatycznie objęte ubezpieczeniem zdrowotnym, a w zależności od dotychczasowego stażu pracy mogą także uzyskać zasiłek dla bezrobotnych. Osoba zarejestrowana jako bezrobotna może otrzymywać wsparcie wyłącznie z tego PUP, w którym jest zarejestrowana.

Osoby, które nie spełniają kryteriów statusu bezrobotnego, mogą zarejestrować się jako poszukujące pracy, aby korzystać z wybranych usług PSZ. Status poszukującego pracy może być nadany osobom, które nie mogą zostać zarejestrowane jako bezrobotne, lecz chcą znaleźć zatrudnienie za pośrednictwem PUP (ISAP, 2025[2]). Osoby poszukujące pracy mają dostęp do usług takich jak pośrednictwo pracy czy poradnictwo zawodowe, a także mogą uczestniczyć w programach innowacyjnych organizowanych przez PSZ. Nie przysługuje im jednak ubezpieczenie zdrowotne ani zasiłek dla bezrobotnych, a ich możliwości udziału w programach podnoszenia kwalifikacji są ograniczone. Szacuje się, że w maju 2025 r. grupa ta liczyła około 21 tys. osób, co stanowiło niewielki odsetek odbiorców usług PSZ (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2025[22]). Chociaż teoretycznie każda osoba może zarejestrować się w PUP jako poszukująca pracy, grupa ta jest w dużym stopniu oderwana od rynku pracy i obejmuje wysoki odsetek osób z niepełnosprawnościami (OECD, 2021[23]).

Na mocy ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r. osoby bierne zawodowo stały się grupą docelową działań promocyjno-informacyjnych i aktywizacyjnych podejmowanych przez polskie PSZ. Za bierne zawodowo uznaje się osoby, które nie są zarejestrowane w urzędzie pracy i nie prowadzą żadnej działalności zarobkowej. Przed 2025 r. wsparcie PSZ dla tej grupy nie było sprecyzowane. Ustawa o promocji zatrudnienia z 2004 r. dawała PUP ogólny mandat do docierania do osób pozostających poza rynkiem pracy, lecz nie nakładała konkretnych obowiązków (zob. ramka 3.1). W rezultacie działania wobec osób biernych zawodowo ograniczały się do akcji informacyjnych. Nowe przepisy wypełniają tę lukę, powierzając WUP i PUP odpowiedzialność za identyfikację, docieranie do

osób biernych oraz ich aktywizację zawodową poprzez dedykowane działania promocyjno-informacyjne i aktywizacyjne (zob. rozdział *Instrumenty polityki publicznej służące docieraniu do osób biernych zawodowo w Polsce, ich angażowaniu i aktywizacji*).

Pomimo że osoby bierne zawodowo stały się formalnie grupą docelową działań promocyjno-informacyjnych PSZ, nadal muszą one zarejestrować się w PSZ jako bezrobotni lub poszukujący pracy aby otrzymać pełne wsparcie aktywizacyjne. Zgodnie z ustawą o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r. dostęp do usług aktywizacyjnych PSZ wymaga zakwalifikowania się do jednej z tych dwóch kategorii. Osoby bierne zawodowo często otrzymują jednak dochody z transferów socjalnych, takich jak świadczenia z tytułu niepełnosprawności, świadczenia związane z opieką nad dziećmi czy wcześniejsze emerytury, co wyklucza ich rejestrację jako bezrobotnych. W rezultacie częściej rejestrują się one jako poszukujący pracy, co umożliwia im korzystanie z wybranych usług, takich jak pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe czy udział w programach innowacyjnych PSZ. PSZ mogą zaoferować usługi pośrednictwa pracy lub objąć te osoby instrumentami ALMP dopiero po dokonaniu takiej rejestracji, niezależnie od kategorii klienta.

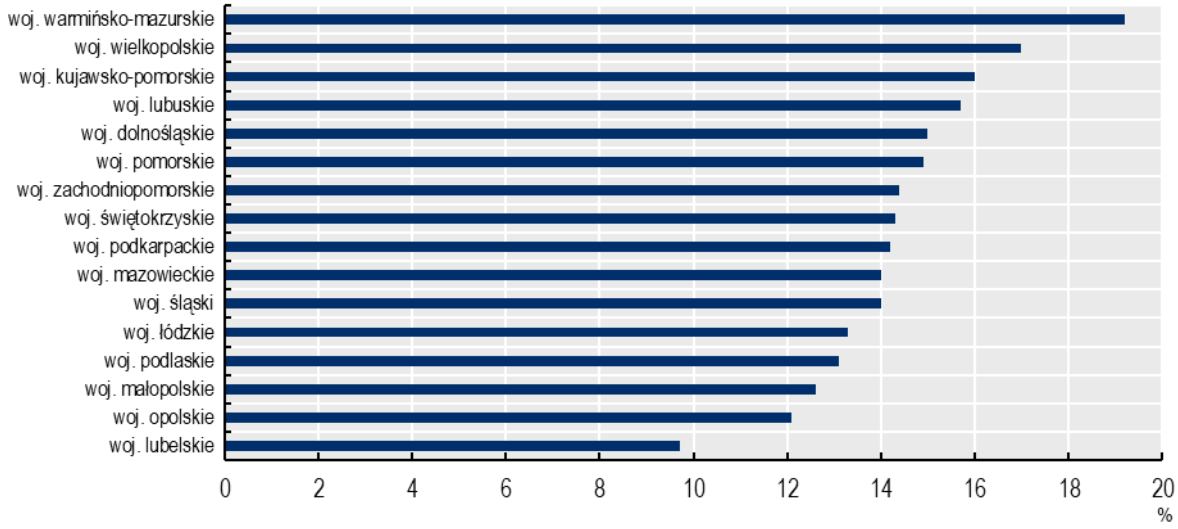
Status bezrobotnego i poszukującego pracy wiąże się z określonymi obowiązkami, które należy wypełnić aby zachować związane z tym prawa. Osoby bezrobotne są zobowiązane do uczestniczenia w wyznaczonych spotkaniach z doradcą, o ile ich nieobecność nie jest uzasadniona ważnymi powodami. Muszą również przyjmować oferty pracy proponowane przez urząd oraz brać udział w szkoleniach lub stażach rekomendowanych przez PUP. Osoby z obu grup muszą zgłaszać się do urzędu co 90 dni w celu potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy, w przeciwnym razie ryzykują utratę statusu osoby zarejestrowanej.

Chociaż osoby bezrobotne stanowią największą grupę klientów PSZ, jedynie niewielka część z nich otrzymuje zasiłek dla bezrobotnych. W 2022 r. w Polsce zarejestrowanych było 812 031 bezrobotnych, z czego 14% kwalifikowało się do pobierania zasiłku (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2022[24]). Jednakże występują różnice pomiędzy regionami (zob. rycina 3.10). W województwie warmińsko-mazurskim, 19% bezrobotnych pobierało zasiłki, w porównaniu z 10% w województwie lubelskim. W tym samym roku 419,7 tys. osób zostało zakwalifikowanych jako długotrwale bezrobotne, co oznacza, że były one zarejestrowane w PUP przez co najmniej 12 miesięcy w ciągu ostatnich dwóch lat (ISAP, 2004[1]).

Uprawnienie do świadczeń z tytułu bezrobocia jest uzależnione od dotychczasowego doświadczenia zawodowego klientów. Aby uzyskać status bezrobotnego uprawniający do zasiłku, dana osoba musi przepracować co najmniej 12 miesięcy w ciągu 18 miesięcy poprzedzających rejestrację jako bezrobotny (ISAP, 2025[2]). W czerwcu 2024 r. podstawowy zasiłek dla bezrobotnych wynosił 1 662 PLN miesięcznie przez pierwsze trzy miesiące, a następnie 1 305,20 PLN miesięcznie (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2024[25]). Wysokość zasiłku jest zależna od stażu pracy. Osoby, które przepracowały mniej niż pięć lat, otrzymują 80% podstawowej kwoty zasiłku, natomiast osoby z co najmniej 20-letnim stażem pracy są uprawnione do 120% kwoty podstawowej.

Rycina 3.10. Odsetek osób bezrobotnych otrzymujących zasiłki jest różna w różnych województwach

Odsetek bezrobotnych pobierających zasiłki dla bezrobotnych, (%), 2022



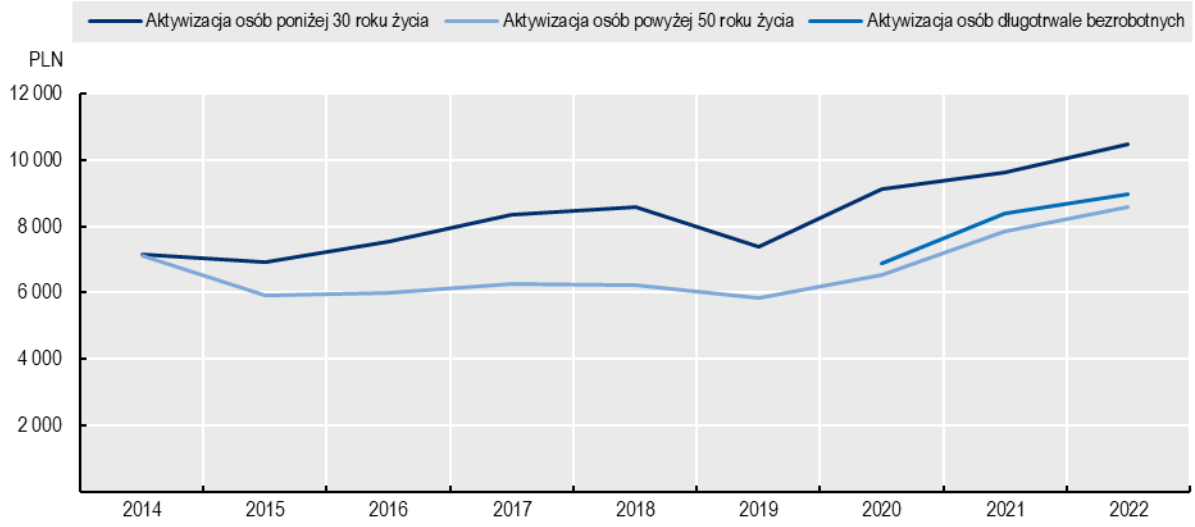
Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2022[24]) *Bezrobocie rejestrowane w Polsce - raport za rok 2022.*

Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r. definiuje grupy priorytetowe w dostępie do instrumentów aktywnej polityki rynku pracy (ALMP), z których część wykazuje cechy typowe dla osób biernych zawodowo. Na mocy ustawy, priorytetowy dostęp do ALMP mają osoby zarejestrowane, należące do określonych kategorii, w tym: bezrobotni powyżej 50. roku życia lub osoby z niepełnosprawnościami, bezrobotni i poszukujący pracy poniżej 30. roku życia, samotni rodzice pozostający bez pracy, bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, długotrwale bezrobotni oraz bezrobotni posiadający Kartę Dużej Rodziny[1]. Kategorie te pokrywają się z profilami wielu osób biernych zawodowo, takich jak osoby z niepełnosprawnościami czy osoby starsze (rozumiane jako powyżej 55. roku życia) oraz osoby pozbawione formalnego doświadczenia zawodowego. Na przykład kobiety bierne zawodowo bez obowiązków opiekuńczych często mają ograniczoną historię zatrudnienia i mogą być zaliczone do kategorii klientów PSZ bez kwalifikacji zawodowych (zob. rozdział: *Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce*). Aby jednak skorzystać z tego priorytetu, osoby muszą zazwyczaj zarejestrować się w PUP jako bezrobotne. Wymóg ten może wykluczać z dostępu do priorytetowych ALMP osoby wcześniej bierne zawodowo, które z uwagi na otrzymywanie innych dochodów mogą zarejestrować się jedynie jako poszukujące pracy.

Wydatki na aktywizację zawodową różnią się w zależności od grup priorytetowych, przy czym osoby młodsze otrzymują średnio większe wsparcie finansowe. W 2022 r. na aktywizację jednej osoby poniżej 30. roku życia przeznaczono średnio około 10,5 tys. PLN (2,4 tys. EUR) (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2023[6]). Dla porównania, na aktywizację jednej osoby powyżej 50. roku życia przeznaczano około 8,6 tys. PLN (1 985 EUR). Nieco większe środki kierowano do długotrwale bezrobotnych – średnio 8 950 PLN (2 070 EUR) na osobę. Młodsi klienci konsekwentnie otrzymują większe wsparcie finansowe, zarówno w ostatnich latach, jak i w minionej dekadzie. Wzorce te wskazują, że zasoby nie są równomiernie rozdzielane pomiędzy grupy priorytetowe klientów PSZ.

Rycina 3.11. Wydatki na aktywizację zawodową w przeliczeniu na osobę rosną we wszystkich grupach, jednak widoczne są dysproporcje między poziomem finansowania młodszych i starszych klientów PSZ

Wydatki z Funduszu Pracy na instrumenty ALMP na osobę, w PLN, 2014-2022



Uwaga: Wydatki na instrumenty ALMP obejmują poradnictwo indywidualne i grupowe, staże oraz realizację szkoleń.
Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2023[6]) *Informacja o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy.*

Różnice w wydatkach przekładają się na nierówny dostęp do usług aktywizacyjnych, takich jak poradnictwo, szkolenia czy staże. Wyższy poziom finansowania młodszych klientów oznacza bardziej intensywne świadczenie usług. W 2022 r. 34% bezrobotnych poniżej 30. roku życia skorzystało z poradnictwa indywidualnego, w porównaniu do zaledwie 14% osób powyżej 50. roku życia oraz długotrwale bezrobotnych (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2023[6]). Podobnie, 4% osób poniżej 30. roku życia uczestniczyło w poradnictwie grupowym, w porównaniu do jedynie 2% starszych bezrobotnych oraz osób poszukujących pracy dłużej niż rok. Udział w stażach przebiegał według tego samego wzorca – 10% osób poniżej 25. roku życia odbyło staż, podczas gdy w grupie powyżej 45. roku życia było to 4%. Różnice te mogą odzwierciedlać odmienne podejścia do aktywizacji klientów PSZ, ale jednocześnie wskazują na potencjalne wyzwania finansowe w zakresie pokonywania barier stojących przed osobami starszymi i długotrwale bezrobotnymi, w tym osobami, które wcześniej były bierne zawodowo.

W PSZ nie funkcjonuje obecnie formalny mechanizm profilowania klientów

Profilowanie klientów może pomóc PSZ w ocenie ich zdolności do podjęcia zatrudnienia oraz w sprawniejszym świadczeniu usług rynku pracy. Aby zapewnić bardziej efektywne wsparcie osobom poszukującym pracy, wiele PSZ w Europie stosuje systemy profilowania, które oceniają poziom zatrudnialności poszczególnych osób i klasyfikują je do różnych grup (Desiere, Langenbucher and Struyven, 2019[26]). Rodzaj i intensywność wsparcia udzielanego przez PSZ różnią się w zależności od kategorii klienta, przy czym osoby najbardziej oddalone od rynku pracy otrzymują najwięcej pomocy. W ostatnich latach wykorzystanie sztucznej inteligencji (*Artificial Intelligence*, AI) zwiększyło możliwości narzędzi profilowania w zakresie szacowania prawdopodobieństwa znalezienia zatrudnienia przez klientów, ryzyka ponownego bezrobocia oraz dodatkowych czynników wpływających na ich perspektywy na rynku pracy (Leinuste, 2021[27]). Niemniej jednak, chociaż sztuczna inteligencja może wspierać procesy decyzyjne PSZ, ze względu na ryzyko wystąpienia uprzedzeń systemy profilowania oparte na AI muszą

pozostawać pod nadzorem człowieka, w trosce o zapewnienie ich rzetelnego i odpowiedzialnego wykorzystania (Schnitzer and Betcherman, 2025[28]; OECD, 2025[29]; OECD, 2024[30]).

W Polsce narzędzie do profilowania statystycznego zostało wprowadzone w 2014 r., ale w 2019 r. zaniechano jego stosowania. Celem tego narzędzia było usprawnienie świadczenia usług poprzez odpowiednie kierowanie wsparcia do osób bezrobotnych (OECD, 2021[23]). Wszyscy bezrobotni zarejestrowani w PUP byli przypisywani do trzech grup na podstawie oceny ich zdolności do podjęcia zatrudnienia:

- Profil pomocy I – osoby aktywne, dobrze przygotowane do wejścia na rynek pracy;
- Profil pomocy II – osoby wymagające wsparcia w celu zwiększenia swojej zdolności do podjęcia zatrudnienia;
- Profil pomocy III – osoby oddalone od rynku pracy.

Rodzaj świadczonych usług był uzależniony od profilu klientów określonego przez algorytm. Klienci z Profilem II mieli priorytetowy dostęp do większości form wsparcia (Kuba and Staszewska, 2022[31]), klientom z Profilem I oferowano usługi pośrednictwa pracy, z ograniczonym dostępem do innych form interwencji PSZ. Natomiast klienci z Profilem III, znajdujący się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, nie otrzymywali wsparcia od PSZ, lecz byli kierowani do OPS i podmiotów ekonomii społecznej w celu uzyskania wsparcia w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej (Flaszyńska, 2020[32]).

Klasyfikacja klientów nie zawsze była trafna z powodu ograniczonych zasobów kadrowych oraz niespójnego gromadzenia informacji. Model profilowania łączył dane administracyjne z rejestracji w PUP, takie jak wiek, wykształcenie, doświadczenie zawodowe i status niepełnosprawności, z odpowiedziami udzielanymi w trakcie wywiadu profilującego prowadzonego przez doradcę zawodowego (Sztandar-Sztanderska, Kotnarowski and Zieleńska, 2021[33]). Wywiad obejmował wstępnie zakodowane pytania mające na celu uchwycenie motywacji danej osoby do wejścia na rynek pracy (Kuba and Staszewska, 2022[31]). Odpowiedzi z wywiadu były następnie sumowane przez algorytm i łączone z danymi rejestracyjnymi w celu uzyskania ostatecznego wyniku, który decydował o przypisaniu do profilu. W praktyce jednak dane dotyczące gotowości klientów do podjęcia pracy były trudne do pozyskania ze względu na niedoskonałości metodologiczne kwestionariuszy. Pytania zadawane przez doradców były często niejednoznaczne lub zbyt ogólne (np. „Proszę wskazać przyczyny utrudniające Panu/Pani podjęcie pracy"). Skutkowało to zróżnicowanym przebiegiem wywiadów i odmienną interpretacją odpowiedzi klientów, co prowadziło do braku standaryzacji i nieporównywalności zebranych informacji (Sztandar-Sztanderska, Kotnarowski and Zieleńska, 2021[33]). Dodatkowo, z uwagi na dużą liczbę spraw, kategoryzacja była akceptowana bez dalszej weryfikacji, mimo że od doradców zawodowych w PUP oczekiwano przeglądu wyników algorytmu przed ostatecznym przypisaniem klientów do profilu (Sztandar-Sztanderska, Kotnarowski and Zieleńska, 2021[33]).

Poza wadami konstrukcyjnymi, wdrożenie systemu profilowania budziło obawy dotyczące jego bezstronności i rzetelności. Udział w profilowaniu PSZ był obowiązkowy, a osoby bezrobotne ryzykowały utratę statusu w przypadku odmowy uczestnictwa. Nie istniała procedura odwoławcza, a ponowne profilowanie było dopuszczalne wyłącznie w przypadku istotnej zmiany sytuacji danej osoby (Kuba and Staszewska, 2022[31]). Takie procedury obniżały zaufanie klientów PSZ do systemu i zniechęcały do udzielania szczerych odpowiedzi, co dodatkowo pogarszało jakość danych oraz trafność przypisywania osób do jednego z trzech profili (Sztandar-Sztanderska, Kotnarowski and Zieleńska, 2021[33]). Do niepowodzenia systemu przyczyniły się również wyzwania prawne. W 2018 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że system profilowania jest niezgodny z Konstytucją ze względu na niejasności prawne dotyczące zasad gromadzenia danych na potrzeby podejmowania decyzji algorytmicznych (Żebrowski, 2019[34]), co doprowadziło do zakończenia jego stosowania w 2019 r. (Flaszyńska, 2020[32]). Od tego czasu nie wdrożono żadnych narzędzi profilowania.

Postępy w rozwoju narzędzi opartych na AI umożliwiły stosowanie bardziej elastycznych sposobów profilowania w krajach OECD. Systemy profilowania oparte na AI mogą analizować szerszy zakres zmiennych, łącząc cechy indywidualne z dynamiką rynku pracy. Umożliwia to bardziej precyzyjne podejście do określania poziomu zatrudnialności klientów oraz zapewnianie im wsparcia aktywizacyjnego dostosowanego do indywidualnych potrzeb. Co istotne, narzędzia te nie zastępują nadzoru człowieka, lecz mają na celu wzmocnienie zdolności decyzyjnych PSZ, dostarczając doradcom szczegółowych informacji o sytuacji klientów bez tworzenia sztywnych profili determinujących zakres świadczonych usług (zob. ramka 3.6) (OECD, 2025[29]; OECD, 2024[30]; Brioscú et al., 2024[35]).

Ramka 3.6. Publiczne służby zatrudnienia w całej Europie opracowały systemy profilowania oparte na AI

W ostatnich latach systemy profilowania uległy znaczącej poprawie dzięki szerokiemu zastosowaniu sztucznej inteligencji. Według stanu na rok 2024, około siedem PSZ w Europie wykorzystuje AI w procesach profilowania, a kilka kolejnych jest w trakcie integracji tych rozwiązań ze swoimi systemami.

Estońskie publiczne służby zatrudnienia (EUIF) wdrożyły narzędzie wspierające pracę doradców – OTT – oparte na sztucznej inteligencji. Rozwijane w latach 2018–2020 narzędzie korzysta z uczenia maszynowego, a dokładniej z metody wzmacniania gradientowego (ang. *gradient boosting*), aby oszacować prawdopodobieństwo ponownego wejścia klienta PSZ na rynek pracy. Model wykorzystuje około 60 zmiennych, łącząc cechy indywidualne z szerszymi wskaźnikami rynku pracy, takimi jak liczba wakatów w regionie czy liczba klientów PSZ. Dla każdej osoby OTT oblicza prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia, ryzyko ponownego bezrobocia oraz kluczowe czynniki wpływające na perspektywy zawodowe. Na tej podstawie doradcy mogą określić odpowiedni kanał obsługi (online, telefoniczny lub stacjonarny), częstotliwość kontaktu oraz najwłaściwsze instrumenty aktywizacji. Narzędzie pełni wyłącznie funkcję wspierającą – decyzje nie są podejmowane wyłącznie na podstawie wyników modelu.

Narzędzie OTT jest aktualizowane o nowe dane treningowe co trzy miesiące. Ważnym elementem uczenia systemu jest informacja zwrotna od doradców ds. zatrudnienia dotycząca trafności wygenerowanych przez AI wyników profilowania. W systemie przewidziano obowiązek przekazywania takiej pisemnej opinii, którą doradcy mogą złożyć do 65. dnia rejestracji klienta.

Lanbide, publiczne służby zatrudnienia Kraju Basków w Hiszpanii, opracowały własne narzędzie AI wspierające proces profilowania, które usprawnia zarządzanie aktywną polityką rynku pracy i wspiera doradców zawodowych. Profilowanie polega tu na klasyfikacji klientów PSZ pod względem ich zatrudnialności, pełniąc funkcję diagnostyczną i wskazując ryzyko związane z szansami powrotu do zatrudnienia.

Lanbide wypracowały metodologię opartą na *big data*, która automatyzuje analityczny komponent profilowania klientów PSZ. Głównym celem narzędzia jest klasyfikacja klientów w sposób umożliwiający (1) bardziej spersonalizowaną obsługę, (2) szybsze reagowanie, (3) lepsze dopasowanie kandydatów do ofert pracy oraz (4) skuteczniejsze przeciwdziałanie chronicznemu długotrwałemu bezrobociu.

W procesie profilowania osób zarejestrowanych w PSZ wykorzystywane jest uczenie maszynowe, a wyniki analizy są przedstawiane doradcom w formie rozbudowanego panelu. Doradcy mogą korzystać z tego narzędzia podczas rozmów z klientami, aby wskazywać im najbardziej adekwatne możliwości na rynku pracy. Obecnie narzędzie znajduje się w fazie eksperymentalnej, a plany przewidują

uwzględnienie dodatkowych zmiennych, umiejętności wg. wielojęzycznej klasyfikacji opracowanej przez Komisję Europejską (*European Skills, Competences, Qualifications and Occupations*, ESCO) oraz trendów makroekonomicznych w celu dalszego doskonalenia modelu profilowania.

Zdolność systemów profilowania opartych na AI do wspierania procesów decyzyjnych PSZ spotyka się również z krytyką, szczególnie w przypadkach nadmiernego polegania na tych narzędziach. Przykładowo, austriackie PSZ spotkały się z krytyką, kiedy chatbotowi zarzucono uprzedzenia ze względu na płeć w zakresie doradztwa szkoleniowego i zawodowego. W odpowiedzi część krajów OECD, takich jak Francja, wypracowała solidne ramy prawne i etyczne obejmujące wyraźne wytyczne, powołanie dedykowanych organów nadzoru oraz działania w zakresie budowania kompetencji, aby zapewnić odpowiedzialne wykorzystanie AI w PSZ i rozwój wewnętrznej wiedzy fachowej.

Źródło: Schnitzer, P. and G. Betcherman (2025[28]), *AI in public employment services: Unlocking potential, avoiding pitfalls,* Brioscú, A. et al. (2024[35]), *A new dawn for public employment services: Service delivery in the age of artificial intelligence*, Korniltsev,. (2021[36]), *OTT – An AI-powered success story in the public sector*, Leinuste (2021[27]), *Decision support tool „OTT" for employment counsellors in the Estonian PSZ*, Desiere, S., K. Langenbucher and L. Struyven (2019[26]),. *Statistical profiling in public employment services: An international comparison*, *OECD* (2024[37]), *Job Creation and Local Economic Development 2024: The Geography of Generative AI.*

System profilowania penalizował osoby zakwalifikowane do Profilu III, które były systematycznie wykluczane z usług PSZ, mimo że to one miały największą potrzebę wsparcia. Chociaż klienci z Profilu III napotykali najpoważniejsze bariery w (ponownym) wejściu na rynek pracy, nie byli bezpośrednio obsługiwani przez PSZ. Zamiast tego kierowano ich do podmiotów zewnętrznych, takich jak podmioty ekonomii społecznej czy OPS, wychodząc z założenia, że zasoby PSZ powinny skupiać się na kandydatach o większych perspektywach aktywizacyjnych (Kuba and Staszewska, 2022[31]; Najwyższa Izba Kontroli, 2018[38]). W rezultacie osoby zakwalifikowane do Profilu III były w dużej mierze wykluczone z instrumentów ALMP stosowanych przez PSZ. Podczas gdy 60% klientów Profilu I korzystało z usług pośrednictwa pracy, ten sam rodzaj wsparcia otrzymało jedynie 44% klientów Profilu II i 30% klientów Profilu III (OECD, 2021[23]). Jednocześnie część klientów PSZ ubiegała się o zakwalifikowanie do Profilu III, aby uniknąć obowiązku podejmowania proponowanych ofert zatrudnienia, co dodatkowo ograniczało ich perspektywy aktywizacji (Flaszyńska, 2020[32]). Założenie, że partnerzy zewnętrzni mogliby zastąpić usługi PSZ, okazało się jednak trudne do zrealizowania, ponieważ wielu z nich nie dysponowało zasobami pozwalającymi na zapewnienie odpowiedniego wsparcia (Kuba and Staszewska, 2022[31]). Dostępność takiego wsparcia była także różna w różnych regionach, co prowadziło do nierównomiernego świadczenia usług aktywizacyjnych (Sztandar-Sztanderska, Kotnarowski and Zieleńska, 2021[33]). W ten sposób system profilowania tworzył lukę w dostępie do usług dla najbardziej defaworyzowanych klientów, przyczyniając się do ich wykluczenia z rynku pracy.

Współpraca z innymi instytucjami

Poza PSZ w proces aktywizacji ekonomicznej grup zagrożonych długotrwałą biernością zawodową zaangażowany jest szeroki krąg interesariuszy publicznych, trzeciego sektora oraz sektora prywatnego. Do podmiotów publicznych wspierających aktywizację ekonomiczną osób w trudnej sytuacji należą Ośrodki Pomocy Społecznej (OPS), które udzielają osobom defaworyzowanym wsparcia finansowego i rzeczowego, oraz Ochotnicze Hufce Pracy (OHP), zapewniające młodzieży zagrożonej przedwczesnym zakończeniem edukacji kształcenie zawodowe i szkolenia. Trzeci sektor reprezentuje rozwijająca się sieć podmiotów ekonomii społecznej, które często pełnią funkcję pośrednika między PSZ a osobami biernymi zawodowo, działając na rzecz wypełniania luk w zakresie wsparcia. Wreszcie, prywatne agencje zatrudnienia oferują usługi komplementarne wobec PSZ, często współpracując z dużymi przedsiębiorstwami krajowymi i międzynarodowymi w celu zaspokojenia potrzeb rynku pracy.

Ośrodki pomocy społecznej mogą wspierać PSZ w identyfikacji osób biernych zawodowo i docieraniu do nich

Ośrodki pomocy społecznej są lokalnymi instytucjami publicznymi, które wspierają osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, w tym osoby bierne zawodowo. Są one zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego na poziomie powiatu lub gminy i udzielają wsparcia osobom narażonym na wykluczenie społeczne z powodu długotrwałej bierności zawodowej, chorób przewlekłych, niepełnosprawności lub ryzyka bezdomności (ISAP, 2004[3]). OPS oferują szeroki zakres usług finansowanych z budżetów samorządowych oraz celowych transferów z MRPiPS, w tym pomoc finansową, prawną i psychologiczną, usługi opiekuńcze oraz wsparcie rzeczowe dla osób defaworyzowanych. Mogą także organizować krótkoterminowe kontrakty w ramach pracy społecznie użytecznej. W 2022 r. z pomocy OPS skorzystało około 570 tys. osób w wieku produkcyjnym, w tym 247 tys. osób biernych zawodowo. (Urząd Statystyczny w Tarnowie, 2022[39]). Stanowi to 4% ogółu populacji biernych zawodowo w wieku 15–64 lata. Beneficjenci pomocy społecznej są zauważalnie starsi, są to częściej mężczyźni i na ogół osoby w gorszym stanie zdrowia niż szersza populacja osób biernych zawodowo.[2] Dzięki bezpośredniemu kontaktowi z osobami w trudnej sytuacji oraz wieloletniemu doświadczeniu w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, OPS mogą współpracować z PSZ w celu docierania do osób biernych zawodowo i ich aktywizacji (zob. rozdział: *Instrumenty polityki publicznej służące docieraniu do osób biernych zawodowo w Polsce, ich angażowaniu i aktywizacji*).

Dotychczasowa współpraca między OPS a PUP koncentrowała się na wspieraniu osób bezrobotnych korzystających z pomocy społecznej, lecz miała ograniczony zakres. Na gruncie poprzedniej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, współpraca PUP i OPS przyjmowała formę programów *Aktywizacja i Integracja*, które obejmowały indywidualne plany działania łączące usługi aktywizacji społecznej i zawodowej dla osób jednocześnie zarejestrowanych jako bezrobotne i korzystających ze wsparcia OPS. Instrument ten był jednak rzadko stosowany z powodu niewystarczających zasobów kadrowych i finansowych w OPS (OECD, 2021[23]). W odniesieniu do innych klientów PSZ, OPS mogły proponować zatrudnienie oparte na społeczności lokalnej, tj. krótkoterminowe miejsca pracy umożliwiające ponowną integrację bezrobotnych ze środowiskiem pracy. W wielu przypadkach – zgodnie z wywiadami przeprowadzonymi z pracownikami PUP – współpraca przy programach lub wymiana wiedzy opierały się raczej na nieformalnych relacjach między pracownikami niż na rozwiązaniach instytucjonalnych.

Nowa ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia rozszerzyła i sformalizowała zakres współpracy między OPS a PUP, precyzując rolę OPS w aktywizacji osób biernych zawodowo. W ustawie o rynku pracy i służbach zatrudnienia na nowo zdefiniowano przypadki współpracy między PUP a OPS. Zgodnie z nowymi przepisami można wyróżnić trzy typy współpracy. Po pierwsze, zgodnie z art. 198 ustawy, OPS i PUP mogą wspólnie realizować programy aktywizacyjne dla osób długotrwale bezrobotnych w ramach lokalnych porozumień partnerskich. Programy te, nawiązujące do wygaszonych programów „Aktywizacja i Integracja", zapewniają klientom obu instytucji usługi aktywizacji społecznej i zawodowej. Po drugie, OPS mogą wspierać pośrednictwo pracy dla wybranych klientów PUP poprzez kierowanie ich do prac społecznie użytecznych. Prace społecznie użyteczne to forma pracy w niepełnym wymiarze czasu, o charakterze użyteczności publicznej, przeznaczona dla osób bezrobotnych, które nie kwalifikują się do zasiłku dla bezrobotnych, ale korzystają z pomocy społecznej OPS. Prace te, koordynowane przez PUP i OPS, obejmują m.in. prace porządkowe w przestrzeni publicznej i mają na celu wspieranie reintegracji zawodowej. Po trzecie, OPS mają ustawowy obowiązek wspierać identyfikację, działania promocyjno-informacyjne skierowane do osób biernych zawodowo oraz ich aktywizację. Rozszerzony mandat wymaga od OPS współpracy z PUP i WUP przy opracowywaniu strategii docierania do nowej grupy klientów PSZ (ISAP, 2025[2]).

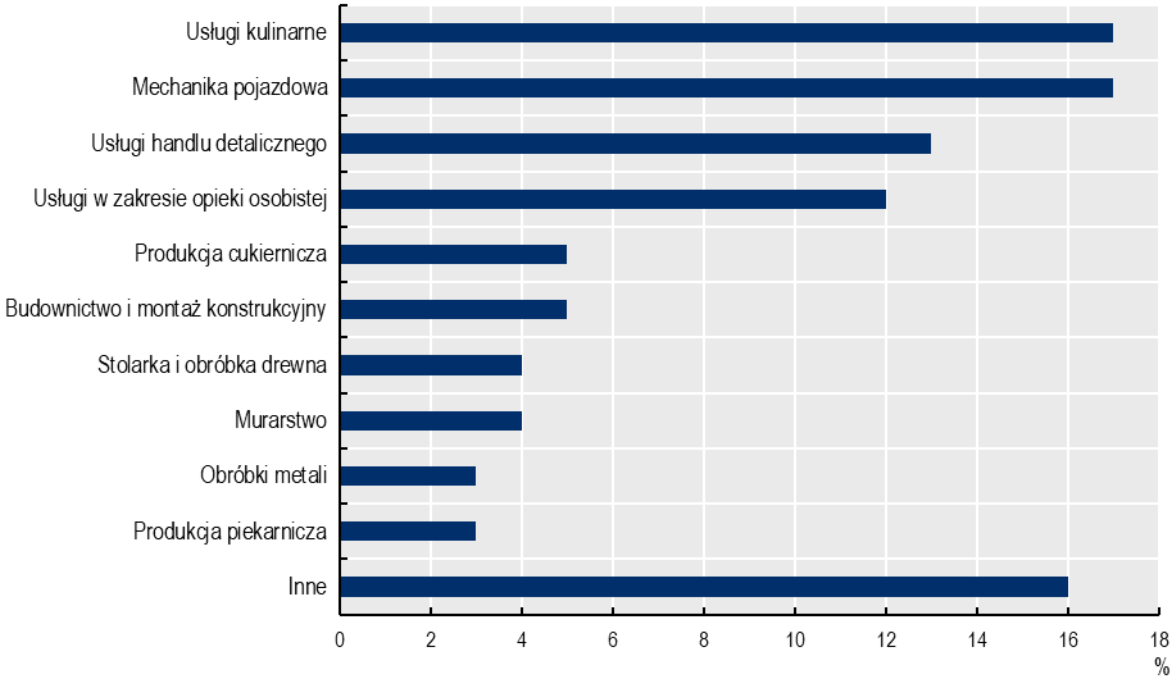
Ochotnicze Hufce Pracy specjalizują się w aktywizacji zawodowej młodzieży, odpowiadając na potrzeby najmłodszych klientów PSZ

Ochotnicze Hufce Pracy (OHP), to publiczne placówki edukacyjne prowadzone przez MRPiPS, które specjalizują się w aktywizacji młodzieży znajdującej się w trudnej sytuacji. Ochotnicze Hufce Pracy przyjmują młodzież w wieku co najmniej 15 lat, która napotyka trudności takie jak powtarzanie roku szkolnego, problemy z ukończeniem szkoły podstawowej, uwarunkowania psychofizyczne utrudniające naukę czy trudne sytuacje życiowe uniemożliwiające regularne uczęszczanie do szkoły. Działalność OHP finansowana jest z budżetu państwa oraz ze środków unijnych. Do ich zadań należy udzielanie informacji zawodowych, poradnictwo zawodowe, prowadzenie szkoleń oraz pośrednictwo pracy (art. 342 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia).

Zapewniając kształcenie zawodowe młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, OHP wspierają PUP w organizowaniu działań ALMP. OHP oferują bezpłatną edukację podstawową i zawodową, dostosowaną do wieku i kwalifikacji ucznia (ISAP, 2025[2]). Uczniowie w wieku 15–18 lat, którzy nie ukończyli szkoły podstawowej, mogą ją ukończyć w ramach OHP, jednocześnie zdobywając kwalifikacje zawodowe. Szkolenie zawodowe dla niepełnoletnich trwa nie dłużej niż 22 miesiące i kończy się egzaminem organizowanym przez pracodawcę, który potwierdza kwalifikacje ucznia. Osobom w wieku 18–30 lat OHP oferują kształcenie zawodowe obejmujące płatny staż. Szkolenie to może trwać do 3 lat. Rekrutacja do OHP odbywa się co roku od kwietnia do września, a przyjęci uczniowie mogą dodatkowo korzystać z zakwaterowania w internatach.

Rycina 3.12. Uczniowe OHP najczęściej wybierają kierunki kształcenia zawodowego w zakresie usług gastronomicznych, mechaniki pojazdowej oraz handlu detalicznego

Procent uczniów OHP uczestniczących w kształceniu i szkoleniu zawodowym, (%), 2017



Uwaga: Dane zebrane w 6 województwach kraju. Badaniem objęto 22 tys. osób.
Źródło: Najwyższa Izba Kontroli (2018[38]), *Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy. Informacja o wynikach kontroli*

OHP mogą wspierać PSZ w poszerzaniu działań promocyjno-informacyjnych kierowanych do potencjalnych klientów oraz przyczyniać się do realizacji ALMP świadczonych przez PSZ. Mogą one także wspierać PSZ w organizowaniu kampanii informacyjnych i promujących usługi PSZ, w szczególności skierowanych do młodzieży. Zadania te, wraz ze świadczeniem usług pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego dla młodych klientów PSZ, były już ujęte w poprzedniej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i zostały utrzymane w nowym akcie prawnym. Na mocy art. 203 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia OHP uzyskały również nową możliwość współpracy z PSZ poprzez tworzenie punktów obsługi osób do 30. roku życia, które oferują informacje na temat dostępnych możliwości zatrudnienia, edukacji i szkoleń. Punkty te mogą także zapewniać młodzieży poszukującej pracy poradnictwo zawodowe i psychologiczne. Poza działaniami promocyjno-informacyjnymi, OHP mogą obecnie uczestniczyć także w projektowaniu i realizacji programów aktywizacyjnych skierowanych do osób z niepełnosprawnościami oraz w programach interwencyjnych. OHP mogą wspierać PSZ w realizacji programów szkoleniowych, staży i projektów pilotażowych, co pozwala na lepszą koordynację usług wsparcia oraz wykorzystanie doświadczenia OHP w pracy z młodszymi grupami klientów. Ponadto OHP mogą współpracować z WUP i PUP przy realizacji usług EURES dla osób poniżej 30. roku życia, działając na rzecz międzynarodowego pośrednictwa pracy (ISAP, 2025[2]).

OHP mogą współpracować z pracodawcami w zakresie zapewniania młodym klientom PSZ możliwości zatrudnienia. OHP świadczą usługi pośrednictwa pracy dla młodych osób poszukujących zatrudnienia, kojarząc ich z zainteresowanymi pracodawcami. W ten sposób OHP mogą przejmować część zadań PUP, koncentrując się na aktywizacji najmłodszej grupy bezrobotnych oraz osób biernych zawodowo. Ponadto OHP mogą zapewniać pracodawcom refundację wynagrodzeń i składek ubezpieczeniowych za zatrudnianie klientów OHP (art. 348 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia). Usługa ta obniża całkowite koszty zatrudnienia, zachęcając pracodawców do przyjmowania młodych pracowników.

Realizując usługi aktywizacji zawodowej, PSZ mogą podejmować działania w ramach partnerstw z podmiotami ekonomii społecznej

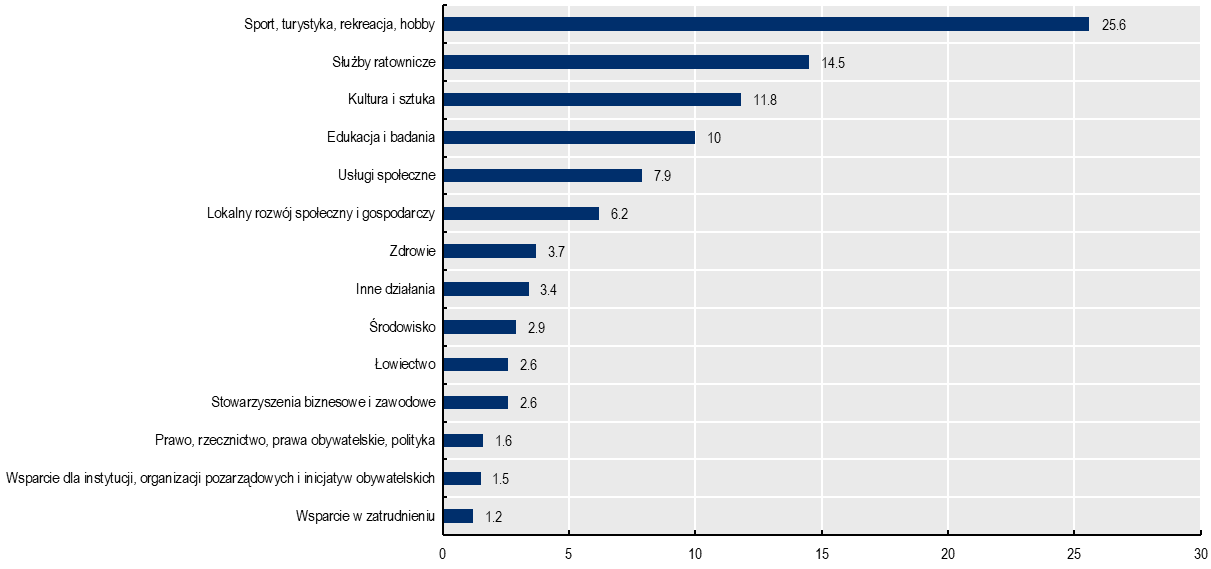
Podmioty ekonomii społecznej w krajach OECD wspierają PSZ w docieraniu do nowych grup klientów oraz w ułatwianiu integracji zawodowej osób w trudnej sytuacji. Do podmiotów ekonomii społecznej zalicza się stowarzyszenia, spółdzielnie, towarzystwa wzajemne, fundacje oraz przedsiębiorstwa społeczne, które są zakorzenione w lokalnych społecznościach w całym obszarze OECD. Organizacje te działają zgodnie z celami społecznymi i środowiskowymi, nie kierując się dążeniem do zysku (OECD, 2023[40]; OECD, 2023[41]; OECD, 2022[42]). Silna obecność lokalna oraz zaufanie, jakim cieszą się one wśród grup defaworyzowanych, czynią je skutecznymi partnerami w angażowaniu potencjalnych klientów PSZ, w tym osób biernych zawodowo (OECD, 2022[43]; OECD, 2023[44]; OECD, 2021[45]). Poza identyfikowaniem i docieraniem do grup w trudnej sytuacji, organizacje te tworzą również miejsca pracy oraz świadczą usługi podnoszące poziom zatrudnialności, uzupełniając tym samym inicjatywy PSZ (zob. rozdział: *Instrumenty polityki publicznej służące docieraniu do osób biernych zawodowo w Polsce, ich angażowaniu i aktywizacji*).

W Polsce szeroki zakres podmiotów ekonomii społecznej służy integracji społecznej i zawodowej osób defaworyzowanych. Do podmiotów ekonomii społecznej w Polsce należą organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne i pracownicze oraz instytucje reintegracyjne (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2024[46]). W roku 2020, w Polsce było ponad 95 tys. podmiotów ekonomii społecznej (GUS, 2020[47]). Spośród nich, 25,6% koncentrowało się na sporcie, rekreacji i hobby, podczas gdy jedynie 1,2%, czyli około 1,2 tys. organizacji, wskazało pomoc w zatrudnieniu jako główny obszar swojej działalności. Chociaż polskie podmioty ekonomii społecznej nie traktują bezpośredniego wsparcia zatrudnienia jako priorytetu, ich zaangażowanie w edukację, usługi społeczne i rozwój lokalny może uzupełniać działania PSZ w zakresie identyfikacji i aktywizacji osób pozostających poza rynkiem pracy.

Wiele z nich świadczy usługi istotne dla aktywizacji zawodowej osób biernych, w tym szkolenia, poradnictwo społeczno-psychologiczne czy rehabilitację fizyczną.

Rycina 3.13. Ponad jedna czwarta wszystkich podmiotów ekonomii społecznej w Polsce w 2020 roku działała w obszarze sportu, rekreacji, hobby lub turystyki.

Liczba organizacji, w tysiącach



Uwaga: Podmioty zostały sklasyfikowane według głównego obszaru działalności. Do podmiotów ekonomii społecznej zalicza się przedsiębiorstwa społeczne, organizacje pożytku publicznego, stowarzyszenia, organizacje społeczne i gospodarcze, fundacje, organizacje wyznaniowe prowadzące działalność charytatywną oraz koła gospodyń wiejskich.
Źródło: GUS (2020[47]), *Sektor non-profit w 2020 r. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd gospodarczy i zawodowy.*

Na gruncie poprzedniej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy współpraca między PSZ a podmiotami ekonomii społecznej koncentrowała się na rolach doradczych wobec organizacji, których działalność statutowa skupiała się na zagadnieniach rynku pracy. Podmioty ekonomii społecznej o takim profilu mogły uczestniczyć w wojewódzkich i powiatowych radach rynku pracy, doradzając WUP i PUP w zakresie lokalnych polityk rynku pracy. Poza funkcją konsultacyjną, PSZ mogły zlecać tym organizacjom świadczenie usług, takich jak poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy czy szkolenia. Ponadto podmioty trzeciego sektora mogły współorganizować programy specjalne – innowacyjne programy realizowane przez PSZ dla określonych grup klientów – lecz wyłącznie w obszarach takich jak edukacja, kultura, turystyka, usługi społeczne czy środowisko. Zakres współpracy PSZ z podmiotami ekonomii społecznej był jednak ograniczony przez wąskie kryteria kwalifikacyjne stosowane przy wyborze potencjalnych partnerów. Ponieważ w zamówieniach usług mogły uczestniczyć wyłącznie podmioty ekonomii społecznej o statutowej misji związanej z rynkiem pracy, wiele podmiotów trzeciego sektora zostało wykluczonych z pogłębionej współpracy z PSZ.

Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r. utrzymuje doradcze formy współpracy z podmiotami ekonomii społecznej, ale rozszerza zakres i elastyczność wspólnych programów aktywizacyjnych. Zgodnie z art. 10 tej ustawy, udział w wojewódzkich i powiatowych radach rynku pracy nadal pozostaje ograniczony do podmiotów ekonomii społecznej, których działalność statutowa koncentruje się na zagadnieniach rynku pracy. Nowe przepisy tworzą jednak możliwości dla wszystkich

organizacji do angażowania się wraz z PSZ w projektowanie i realizację strategii w zakresie działań promocyjno-informacyjnych i aktywizacyjnych. Na mocy ustawy z 2025 r. podmioty ekonomii społecznej świadczące usługi edukacyjne i zarejestrowane jako instytucje szkoleniowe mogą uczestniczyć w realizacji inicjatyw PSZ opartych na realizacji projektów. Jako instytucje szkoleniowe, podmioty te mogą brać udział w programach pilotażowych i interwencyjnych, a także w programach aktywizacyjnych dla osób z niepełnosprawnościami. W ten sposób podmioty ekonomii społecznej mogą wspierać PSZ w organizacji i realizacji szkoleń dedykowanych określonym podgrupom bezrobotnych. Ponadto, inne podmioty ekonomii społecznej, nawet te, które nie mają bezpośredniego profilu związanego z rynkiem pracy, mogą współpracować przy realizacji programów pilotażowych, specjalnych i interwencyjnych, jak również programów aktywizacyjnych dla osób długotrwale bezrobotnych (ISAP, 2025[2]). Mogą one również organizować staże dla klientów PSZ lub zapewniać krótkoterminowe zatrudnienie w formie prac społecznie użytecznych. Ponadto PUP i WUP mają ustawowy obowiązek współpracy z podmiotami ekonomii społecznej w zakresie działań promocyjno-informacyjnych na rzecz osób biernych zawodowo oraz ich aktywizacji.

Przedsiębiorstwa społeczne wspierają PSZ w aktywizacji zawodowej osób biernych zawodowo

W ramach szerszej grupy podmiotów ekonomii społecznej przedsiębiorstwa społeczne wspierają PSZ w aktywizacji zawodowej osób znajdujących się w trudnej sytuacji. Przedsiębiorstwa społeczne posiadają szczególny status prawny wprowadzony ustawą o ekonomii społecznej z dnia 5 sierpnia 2022 r. Skupiają się one na aktywizacji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem, działając zgodnie z jasno określonymi wymogami operacyjnymi (zob. ramka 3.7). Przedsiębiorstwa społeczne są zobowiązane do zatrudniania osób zagrożonych wykluczeniem oraz utrzymywania demokratycznej struktury zarządzania, pełniąc tym samym funkcję zakładów pracy chronionej, w których osoby powracające na rynek pracy mogą łatwo przystosować się do nowych warunków pracy.

Ramka 3.7. Definicja przedsiębiorstwa społecznego w Polsce

Status przedsiębiorstwa społecznego w Polsce został wprowadzony w 2022 r. na mocy ustawy o ekonomii społecznej. Trzy typy podmiotów mogą być zaklasyfikowane jako przedsiębiorstwa społeczne, w tym:

- spółdzielnie socjalne, które są organizacjami nastawionymi na zysk i charakteryzują się inkluzyjnym modelem zarządzania;
- organizacje non-profit prowadzące działalność gospodarczą (ENPO), a uzyskane środki przeznaczają na realizację celów statutowych, fundacje i stowarzyszenia prowadzące działalność rynkową, które świadczą usługi socjalne i publiczne w sposób ciągły, zamiast koncentrować się głównie na działalności rzeczniczej;
- zakłady aktywności zawodowej (ZAZ) – przedsiębiorstwa społeczne zatrudniające osoby zagrożone wykluczeniem społecznym i zawodowym, zazwyczaj z pewnym stopniem niepełnosprawności.

Aby uzyskać status przedsiębiorstwa społecznego, podmiot musi spełniać następujące wymagania:

1. Podmiot musi realizować usługi w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej grup zagrożonych wykluczeniem społecznym lub realizacja zadań w zakresie rozwoju lokalnego, co stanowi jego działalność podstawową.
2. Co najmniej 30% zysków należy inwestować ponownie w aktywizację społeczną i zawodową

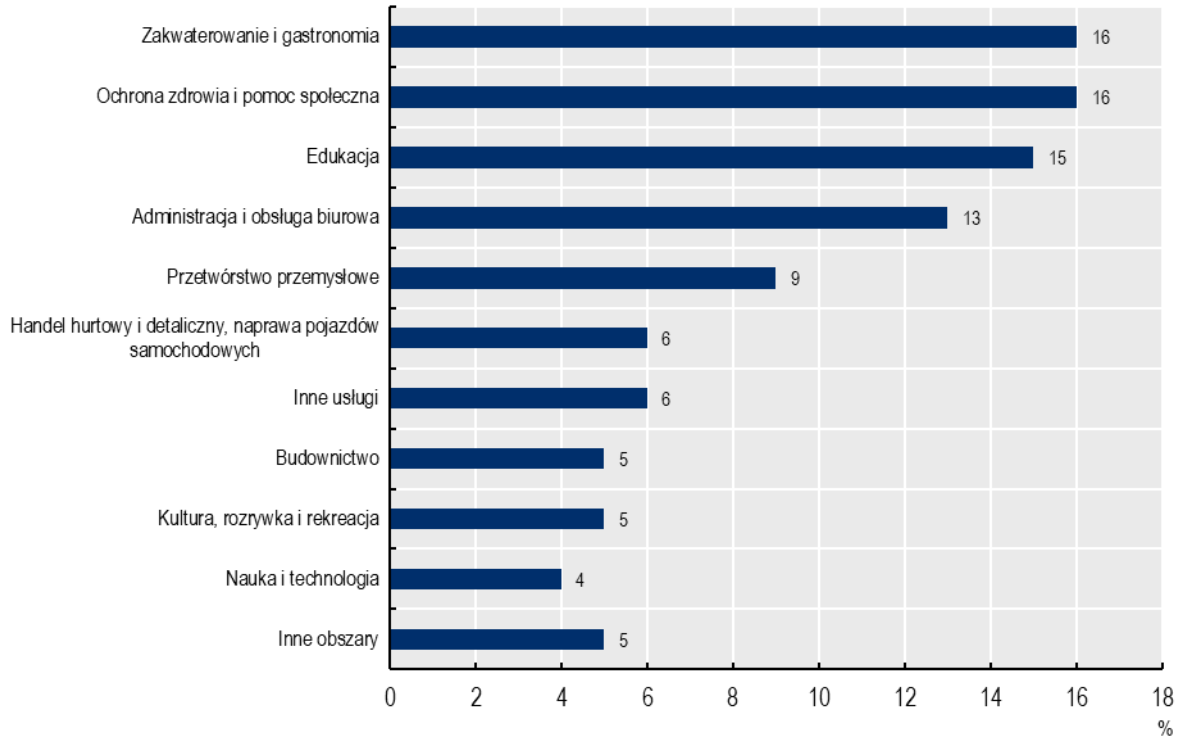
osób lub w inne działania przynoszące korzyści ogółowi społeczeństwa.
3. Podmiot musi funkcjonować w oparciu o partycypacyjną i demokratyczną strukturę zarządzania, umożliwiającą pracownikom i członkom przedsiębiorstwa społecznego udział w procesach decyzyjnych.
4. Co najmniej trzech pracowników musi być zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a w przypadku prowadzenia działalności w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej – co najmniej 30% pracowników organizacji musi pochodzić z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.
5. Proces aktywizacji społecznej i zawodowej osoby współpracującej z organizacją musi trwać od 12 do 36 miesięcy.

Źródło: Cieplewska-Kowalik (2020[48]), *Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Country Report: Poland, ISAP*. (2022[49]), *Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej*.

Zakres rejestracji przedsiębiorstw społecznych jest nadal ograniczony w stosunku do szerszego spektrum podmiotów ekonomii społecznej. Status przedsiębiorstwa społecznego może wciąż uzyskać wiele uprawnionych organizacji zaangażowanych w aktywizację społeczną i zawodową. Do takich podmiotów należą spółdzielnie socjalne, które potencjalnie kwalifikują się jako przedsiębiorstwa społeczne (Cieplewska-Kowalik, 2020[48]). Uzyskanie statusu przedsiębiorstwa społecznego wymaga spełnienia dodatkowych warunków, w tym powołania organu doradczego, co może stanowić barierę dla organizacji dysponujących ograniczonymi zasobami kadrowymi lub finansowymi (Stachowicz, Szewczyk and Wiśniewski, 2023[50]). Według stanu na lipiec 2024 r. jedynie 1 030 podmiotów było oficjalnie zarejestrowanych jako przedsiębiorstwa społeczne w Polsce, co stanowi 1% wszystkich podmiotów ekonomii społecznej. (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2024[51]). Wśród nich znajdowały się 433 organizacje pozarządowe (*non-governmental organisation,* NGO), 413 spółdzielni socjalnych, 179 organizacji non-profit prowadzących działalność gospodarczą, 3 zakłady aktywności zawodowej (ZAZ) oraz 2 organizacje wyznaniowe prowadzące działalność charytatywną. Organizacje te działały głównie w sektorach takich jak ochrona zdrowia, pomoc społeczna, zakwaterowanie i usługi gastronomiczne (zob. rycina 3.14). W 2022 r. członkami polskich przedsiębiorstw społecznych było około 9 tys. osób, podczas gdy w podmiotach ekonomii społecznej uczestniczyło 7,2 mln osób (GUS, 2022[52]).

Rycina 3.14. Główne sektory działalności przedsiębiorstw społecznych obejmują zakwaterowanie, ochronę zdrowia oraz pomoc społeczną

Przedsiębiorstwa społeczne według sektora działalności, (%), lipiec 2024



Uwaga: Wyliczenia OECD. Dane zebrane w lipcu 2024 r. na podstawie Rejestru Przedsiębiorstw Społecznych prowadzonego przez MRPiPS. Spośród 1030 podmiotów, 953 organizacje wskazały swój główny sektor działalności. Do innych obszarów działalności należą: dostawy wody i gospodarka odpadami, informacja i komunikacja, obsługa rynku nieruchomości, transport i gospodarka magazynowa, administracja publiczna i obrona narodowa, finanse i ubezpieczenia oraz rolnictwo.
Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2024[51]), *Rejestr Jednostek Pomocy Społecznej.*

Spółdzielnie socjalne są ważnym partnerem aktywizacyjnym dla PSZ i odgrywają rolę w aktywizacji społecznej i zawodowej. Mogą obsługiwać wyłącznie osoby marginalizowane, zgodnie z kryteriami stosowanymi wobec przedsiębiorstw społecznych. Spółdzielnie prowadzą działalność w takich obszarach jak zakwaterowanie, gastronomia, usługi administracyjne, ochrona zdrowia, pomoc społeczna oraz przetwórstwo (Cieplewska-Kowalik, 2020[48]). Ta różnorodność umożliwia im zatrudnianie osób defaworyzowanych w różnych sektorach gospodarki, czyniąc je wszechstronnymi podmiotami wspierającymi działania na rzecz inkluzji społecznej i zawodowej.

PUP mogą współpracować ze spółdzielniami socjalnymi w celu zapewniania miejsc pracy osobom bezrobotnym i poszukującym pracy oraz oferowania swoim klientom zachęt do podejmowania działalności gospodarczej. W 2021 r. w Polsce funkcjonowało 868 spółdzielni socjalnych zatrudniających 6,4 tys. osób (GUS, 2021[53]). Ponad trzy czwarte (78%) tych spółdzielni deklarowało współpracę z instytucjami publicznymi, w tym z administracją lokalną (75%). Współpraca PSZ ze spółdzielniami socjalnymi może wspierać aktywizację klientów PSZ poprzez staże zawodowe lub działalność gospodarczą. PUP mogą organizować staże lub miejsca pracy dla osób zarejestrowanych jako bezrobotne i poszukujących pracy w lokalnych spółdzielniach socjalnych (ISAP, 2025[2]). Wykorzystując nieformalne kontakty lub internetowe rejestry podmiotów ekonomii społecznej (zob. rozdział *Instrumenty polityki publicznej służące docieraniu do osób biernych zawodowo w Polsce, ich angażowaniu i aktywizacji*),

pracownicy PUP mogą identyfikować potencjalnych partnerów wspierających aktywizację zawodową osób, którym trudno znaleźć zatrudnienie. Spółdzielnie socjalne mogą również korzystać z usług PSZ w zakresie zgłaszania i kojarzenia ofert pracy, ogłaszając wakaty za pośrednictwem PUP oraz ubiegając się o wsparcie finansowe, takie jak refundacja wynagrodzeń za zatrudnienie klientów PSZ czy dofinansowanie tworzenia nowych miejsc pracy. Klienci PSZ mogą także otrzymać wsparcie w zakładaniu własnych spółdzielni socjalnych. Ramy funkcjonowania spółdzielni socjalnych mogą być wykorzystywane do aktywizacji osób pozostających poza rynkiem pracy, oferując im sprawczość i możliwość wykorzystania swoich umiejętności (zob. ramka 3.8).

Ramka 3.8. Spółdzielnie socjalne jako przestrzenie aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych w Warszawie

Urzędy pracy mogą zachęcać osoby bezrobotne do powrotu na rynek pracy poprzez finansowanie zakładania spółdzielni socjalnych dla swoich klientów. Przykładem takiej współpracy jest projekt Wojewódzkiego Urzędu w Warszawie z 2010 r. „Partnerstwo na rzecz ekonomii społecznej: osiedlowe spółdzielnie socjalne".

W ramach tego projektu, zorganizowanego we współpracy ze spółdzielniami mieszkaniowymi, ośrodkami pomocy społecznej oraz powiatowymi urzędami pracy na terenie m.st. Warszawy, WUP w Warszawie sfinansował uruchomienie 5 spółdzielni socjalnych przez osoby bezrobotne.

Całkowity budżet projektu wyniósł 200 tys. PLN, a w jego ramach ponad 30 osób zostało założycielami spółdzielni socjalnych i podjęło pracę. Zakres działalności spółdzielni obejmował zakwaterowanie, sprzedaż produktów fair trade, usługi sprzątania i utrzymania czystości oraz działalność wydawniczą. Poniższe spółdzielnie oraz ich obszary działalności obejmowały:

- KAMIONEK – usługi utrzymania budynków
- PRAGA – prace budowlane, usługi utrzymania
- URSERWIS – usługi w zakresie sprzątania i utrzymania
- MOKOTÓW – usługi detaliczne
- WARSZAWA – usługi zakwaterowania.

Źródło: Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie (2011[54]) *Spółdzielnia socjalna - szansa dla osób wykluczonych*

Prywatne agencje zatrudnienia stanowią w Polsce alternatywę dla PSZ w zakresie pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego oraz krótkoterminowych ofert zatrudnienia

Poza PSZ usługi w zakresie pośrednictwa pracy i indywidualnego poradnictwa zawodowego świadczą również prywatne agencje zatrudnienia. Działają one na podstawie ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r. oraz ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Aby prowadzić działalność, każda agencja musi być wpisana do rejestru agencji zatrudnienia prowadzonego przez marszałka województwa (art. 308 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia). W 2022 r. w Polsce funkcjonowało 8 791 prywatnych agencji zatrudnienia, głównie w województwie mazowieckim, wielkopolskim, śląskim i dolnośląskim (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2023[55]). Agencje te świadczą usługi pośrednictwa pracy, doradztwa indywidualnego i zawodowego oraz oferują krótkoterminowe zatrudnienie zarówno w Polsce, jak i za granicą (Przeklasa, 2021[56]). W 2022 r. za pośrednictwem prywatnych agencji zatrudnienia pracę w Polsce znalazło 212 713 osób. Ponadto, za

pośrednictwem prywatnych agencji zatrudnienia 164 764 osób zostało skierowanych do pracy za granicą, głównie do Holandii i Niemiec (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2023[55]).

Prywatne agencje zatrudnienia mogą pełnić rolę komplementarną, wspierając proces poszukiwania pracy przez osoby zarejestrowane jako bezrobotne oraz uczestnicząc w realizacji innowacyjnych programów aktywizacyjnych. Zgodnie z corocznymi sprawozdaniami MRPiPS usługi oferowane przez agencje zatrudnienia, takie jak pośrednictwo pracy czy pomoc w podjęciu zatrudnienia za granicą, mają uzupełniać działalność zarówno WUP, jak i PUP (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2023[55]). Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r. określa szczególne obszary współpracy PSZ z prywatnymi agencjami zatrudnienia. Zgodnie z art. 197 ustawy, prywatne agencje zatrudnienia mogą być angażowane do świadczenia usług aktywizacyjnych dla osób zarejestrowanych jako bezrobotne, w tym pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Może to umożliwić urzędom PSZ zwiększenie własnego potencjału poprzez dzielenie się obsługą klientów z partnerami zewnętrznymi. Ponadto agencje zatrudnienia mogą wspierać realizację innowacyjnych programów rynku pracy, takich jak programy specjalne, projekty pilotażowe, programy aktywizacyjne dla osób z niepełnosprawnościami czy programy interwencyjne (ISAP, 2025[2]). Informacje na temat koncepcji i realizacja innowacyjnych instrumentów ALMP można znaleźć w części pt. *Usługi oferowane przez PSZ*. Angażowanie agencji zatrudnienia może wzmocnić świadczenie usług oraz zwiększyć zasięg i skuteczność działań prowadzonych przez PSZ.

Jakkolwiek współpraca ta wydaje się obiecująca, badania wskazują, że współdziałanie PSZ z prywatnymi agencjami zatrudnienia może być trudne ze względu na rozbieżne interesy i cele. Zlecanie świadczenia usług zatrudnieniowych zewnętrznym dostawcom może zwiększyć potencjał PSZ oraz umożliwia lepsze dostosowanie usług do potrzeb określonych grup klientów PSZ i pracodawców. (Langenbucher and Vodopivec, 2022[57]). Agencje zatrudnienia w Polsce koncentrują się zazwyczaj na realizacji zleceń pracodawców dotyczących rekrutacji potencjalnych pracowników i są motywowane do szybkiego dopasowywania kandydatów do wymagań pracodawców (M. Fedorczuk, R. Lisicki, 2019[58]; Przeklasa, 2021[56]). Z kolei PSZ dążą do równoważenia potrzeb pracodawców i osób poszukujących pracy, w tym wymagających długoterminowego wsparcia, i często kładą nacisk na usługi poprzedzające zatrudnienie, takie jak szkolenia czy poradnictwo zawodowe. Prywatne agencje zatrudnienia są natomiast bardziej przyzwyczajone do pracy z kandydatami zmotywowanymi do podjęcia zatrudnienia (Przeklasa, 2021[56]). W związku z tym agencje te mają ograniczone doświadczenie i motywację do pracy z osobami trudniej poddającymi się procesowi zatrudnienia, takimi jak długotrwale bezrobotni czy osoby bierne zawodowo, które wymagają bardziej intensywnego wsparcia. W konsekwencji współpraca PSZ z prywatnymi agencjami zatrudnienia w obszarze usług aktywizacyjnych pozostaje nadal ograniczona (Przeklasa, 2021[56]).

Współpraca z lokalnymi podmiotami rynku pracy będzie miała zasadnicze znaczenie dla działań PSZ na rzecz aktywizacji osób biernych zawodowo

Nowe obowiązki PSZ w zakresie angażowania osób biernych zawodowo są podzielone pomiędzy PUP, które koncentrują się na bezpośrednich działaniach promocyjno-informacyjnych i aktywizacyjnych, a WUP, które wspierają proces identyfikacji klientów i planowania strategicznego. Jako instytucje pierwszej linii, PUP odpowiadają za nawiązywanie bezpośredniego kontaktu z klientami, organizowanie działań promocyjno-informacyjnych i realizację usług aktywizacyjnych. Stawia to PUP w centrum działań na rzecz pozyskiwania nowych klientów PSZ. WUP natomiast odgrywają rolę strategiczną, koncentrując się na analizie rynku pracy oraz koordynacji instrumentów ALMP na poziomie regionalnym. Prowadząc analizy rynku pracy, WUP odgrywają kluczową rolę w identyfikacji osób biernych zawodowo oraz dostarczaniu wiedzy potrzebnej do projektowania usług lokalnych. PUP i WUP mogą również wspólnie opracowywać i wdrażać innowacyjne programy wspierające osoby bierne zawodowo, chociaż działania te mogą być ograniczone przez zasoby finansowe i kadrowe. Polskie PSZ

funkcjonują w ramach szerszej sieci instytucji rynku pracy, obejmującej interesariuszy publicznych, prywatnych oraz podmioty trzeciego sektora. W jej skład wchodzą m.in. jednostki samorządu terytorialnego (OPS, OHP), podmioty ekonomii społecznej oraz prywatne agencje zatrudnienia, które wspólnie przyczyniają się do rozwoju lokalnej polityki rynku pracy i świadczenia usług aktywizacyjnych.

PSZ mogłyby nawiązywać strategiczne partnerstwa z OPS oraz podmiotami ekonomii społecznej w celu zwiększenia swojej zdolności do identyfikacji i aktywizacji osób biernych zawodowo. OPS i podmioty ekonomii społecznej mogą wspierać proces identyfikacji osób biernych zawodowo, działań promocyjno-informacyjnych oraz ich aktywizacji, pomagając PSZ w przezwyciężaniu ograniczeń instytucjonalnych. OPS dysponują cenną wiedzą na temat populacji biernych zawodowo, będąc często pierwszym punktem kontaktu dla osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Ich doświadczenie oraz przepisy ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, które instytucjonalizują współpracę z PSZ, umożliwiają wspólne działania promocyjno-informacyjne i skoordynowane działania aktywizacyjne OPS i PSZ. Ponadto podmioty ekonomii społecznej, w szczególności spółdzielnie socjalne i przedsiębiorstwa społeczne, są dobrze przygotowane do tego, aby wspierać PSZ w docieraniu do nowych grup klientów. Poza kampaniami promocyjno-informacyjnymi, mogą one przyczyniać się do realizacji strategii aktywizacyjnych poprzez zlecane instrumenty ALMP, takie jak staże czy szkolenia, a także poprzez tworzenie miejsc pracy dla osób powracających na rynek pracy.

Bibliografia

Brioscú, A. et al. (2024), *"A new dawn for public employment services: Service delivery in the age of artificial intelligence", OECD Artificial Intelligence Papers, No. 19*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5dc3eb8e-en. [35]

Cieplewska-Kowalik, A. (2020), *Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Country Report: Poland*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, https://europa.eu/!Qq64ny. [48]

Desiere, S., K. Langenbucher and L. Struyven (2019), "Statistical profiling in public employment services: An international comparison"*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b5e5f16e-en. [26]

European Labour Authority (2024), *EURES Network*. [4]

Flaszyńska, E. (2020), "Profilowanie pomocy dla osoby bezrobotnej - nieudany eksperyment czy stracona szansa? [Profiling of assistance for the unemployed - a failed experiment or a lost opportunity?]", *Praca Socjalna*, Vol. 25/3, pp. 109-129. [32]

Grabowski, M. et al. (2008), *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/168614/Raport%20z%20bada%C5%84%20-%20Analiza%20funkcjonowania%20urz%C4%99d%C3%B3w%20pracy%20po%20ich%20w%C5%82%C4%85czeniu%20do%20administracji%20samorz%C4%85dowej.pdf/96731bf0-5690-4d24-a791-1f8d05c9f945?t=1403620. [14]

Grewiński, M. et al. (2022), *Skuteczność i wyzwania dla publicznych służb zatrudnienia w kontekście wypracowania zarządczych ram wykonania*, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, https://ptps.org.pl/wp-content/uploads/2023/01/RAPORT-Z-BADAN-I-ANALIZ-PSZ-PTPS.pdf. [5]

GUS (2022), *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych, kół gospodyń wiejskich oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2022 r. – wyniki wstępne*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/dzialalnosc-stowarzyszen-i-podobnych-organizacji-spolecznych-fundacji-spolecznych-podmiotow-wyznaniowych-oraz-samorzadu-gospodarczego-i-zawodowego-w. [52]

GUS (2021), *Podmioty gospodarki spolecznej w 2021 r. - wyniki wstepne*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/podmioty-gospodarki-spolecznej-w-2021-r-wyniki-wstepne,23,1.html. [53]

GUS (2020), *Sektor non-profit w 2020 r. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd gospodarczy i zawodowy*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/sektor-non-profit-w-2020-r-stowarzyszenia-fundacje-spoleczne-podmioty-wyznaniowe-samorzad-gospodarczy-i-zawodowy,1,8.html. [47]

ISAP (2025), *Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia*. [2]

ISAP (2023), *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 maja 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Druk nr 1102)*, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001102. [18]

ISAP (2022), *Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej*. [49]

ISAP (2014), *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Druk nr 1294)*, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20140001294. [7]

ISAP (2004), *Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20040640593. [3]

ISAP (2004), *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040991001/U/D20041001Lj.pdf. [1]

Kietlińska, K. (2016), "Rola powiatowych urzędów pracy w przeciwdziałaniu bezrobociu w Polsce", *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Vol. 449, https://www.dbc.wroc.pl/Content/35841/Kietlinska_Rola_Powiatowych_Urzedow_Pracy_w_Przeciwdzialaniu_2016.pdf. [13]

Korniltsev, V. (2021), *OTT – An AI-powered success story in the public sector*, https://nortal.com/insights/ott-an-ai-powered-success-story-in-the-public-sector/. [36]

Kuba, M. and E. Staszewska (2022), *Profilowanie pomocy dla bezrobotnych - dotychczasowe doświadczenia i nowe wyzwania z perspektywy praw człowieka*, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej, pp. 173-188. [31]

Langenbucher, K. and M. Vodopivec (2022), *Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c6392a59-en. [57]

Leinuste, K. (2021), *Decision support tool "OTT" for employment counsellors in the Estonian PES*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/events/2021/10/new-digital-tools-for-pes-counsellors/pes-digital-oct2021-estonia.pdf. [27]

M. Fedorczuk, R. Lisicki (2019), *Współpraca instytucji rynku pracy z pracodawcami - ze szczególnym uwzględnieniem pośrednictwa pracy*, Konfederacja Lewiatan, Warszawa, https://lewiatan.org/wp-content/uploads/2022/06/Wspolpraca-instytucji-rynku-pracy-z-pracodawcami.pdf. [58]

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2025), *Sprawozdanie strukturalne. Maj 2025 - Tablice Wynikowe [Structural report. May 2025 - Outcome Tables]*. [22]

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2024), *Czym jest ekonomia spoleczna?*, https://www.gov.pl/web/rodzina/ekonomia-spoleczna-i-solidarna-1 (accessed on 20 July 2024). [46]

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2024), *Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych (M. P. z 2024 r., poz 397)*, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20240000397. [25]

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2024), *Priorytety wydatkowania Krajowego Funduszu Szkoleniowego na rok 2024*, https://www.gov.pl/web/rodzina/kfs-2024. [11]

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2024), *Rejestr Jednostek Pomocy Społecznej*, https://rjps.mrips.gov.pl/RJPS/RU/start.do?id_menu=59 (accessed on 20 July 2024). [51]

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2023), *Informacja o działalności agencji zatrudnienia w 2022 r.*, https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/167955/Raport%20o%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20agencji%20zatrudnienia%20w%20Polsce%20w%202022%20r.pdf/a3c80163-912d-42ea-9419-0043e0f1a331?t=1689766779903. [55]

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2023), *Informacja o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy*, https://www.gov.pl/web/rodzina/przychodyiwydatkifp (accessed on 30 January 2024). [6]

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2023), *Rozstrzygnięcie naboru na projekty pilotażowe pn. "Czas dla Młodych"*. [21]

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2022), *Bezrobocie rejestrowane w Polsce - raport za rok 2022*, https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestrowane/?p_p_id=101_INSTANCE_NdWEmSW4euAS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&p_r_p_564233524_resetCur=true&_101_INSTANC (accessed on 30 January 2024). [24]

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2022), *Zatrudnieni w urzędach pracy - raport za rok 2022*, https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/20926109/2022%20Zatrudnienie%20w%20urz%C4%99dach%20pracy_Aneks%20statystyczny.xlsx/bdef9e60-790d-4791-b7b7-f7d5b79be149?t=1684131977008. [16]

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2014), *Stan i struktura zatrudnienia w PUP i WUP - rok 2014*, https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/1383908/Stan%20i%20struktura%20zatrudnienia%20w%20PUP%20i%20WUP%20-%20Rok%202014.pdf/f09c5a72-d375-43b3-9798-76f100476a38?t=1429004671000. [17]

Najwyższa Izba Kontroli (2018), *Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy. Informacja o wynikach kontroli*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,16509,vp,19042.pdf. [38]

OECD (2025), *The Role of Public Employment Services in Promoting an Inclusive Nordic Common Labour Market, Connecting People with Jobs*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/54cec4d6-en. [29]

OECD (2024), *Job Creation and Local Economic Development 2024: The Geography of Generative AI*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/83325127-en. [37]

OECD (2024), *Modernising Latvia's Public Employment Service through Digitalisation, Connecting People with Jobs*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/07e830f5-en. [30]

OECD (2023), *Empowering communities with platform cooperatives: A catalyst for local development. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, OECD Publishing. [44]

OECD (2023), *Participation of the Social Economy in the Provision of Sweden's Employment Services*. [41]

OECD (2023), *Policy Guide on Legal Frameworks for the Social and Solidarity Economy*. [40]

OECD (2022), *Designing Legal Frameworks for Social Enterprises*. [43]

OECD (2022), *Recommendation of the Council on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation*. [42]

OECD (2021), *"Building inclusive labour markets: Active labour market policies for the most vulnerable groups", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/607662d9-en. [45]

OECD (2021), *Regional Economic Inactivity Trends in Poland*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/483a6a25-en. [23]

Przeklasa, D. (2021), "Współpraca między publicznymi służbami zatrudnienia a agencjami zatrudnienia w zakresie realizacji polityki rynku pracy", *Acta Iuridica Reseoviensia*, Vol. 4/35, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/300902/przeklasa_wspolpraca_miedzy_publicznymi_sluzbami_zatrudnienia_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [56]

Rollnik-Sadowska, E. (2019), *Efektywność instytucji publicznych - przykład powiatowych urzędów pracy w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok. [12]

Schnitzer, P. and G. Betcherman (2025), *AI in public employment services: Unlocking potential, avoiding pitfalls*, https://blogs.worldbank.org/en/digital-development/ai-in-public-employment-services--unlocking-potential--avoiding-. [28]

Sejmik Województwa Małopolskiego (2015), *Załącznik do uchwały nr XVII/238/15 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 grudnia 2015 r. Kryteria podziału środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych*, https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1154860,uchwala-nr-xvii23815-sejmiku-wojewodztwa-malopolskiego-z-dnia-30-grudnia-2015-r-w-sprawie-kryteriow-.html. [10]

Sejmik Województwa Mazowieckiego (2017), *Załącznik do uchwały nr 136/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 29 sierpnia 2017 r. Kryteria podziału środków Funduszu Pracy*, https://mazovia.pl/pl/bip/sejmik/uchwaly-sejmiku/rejestr-uchwal-sejmiku/nr-13617-z-dn-2017-08-29.html. [9]

Stachowicz, A., J. Szewczyk and P. Wiśniewski (2023), *Ustawa o ekonomii społecznej - Komentarz*, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Ekonomii Społecznej. [50]

Sztandar-Sztanderska, K., M. Kotnarowski and M. Zieleńska (2021), *Czy algorytmy wprowadzają w błąd? Metaanaliza algortmu profilowania bezrobotnych stosowanego w Polsce*. [33]

Urząd Statystyczny w Tarnowie (2022), *Zestaw danych: 1.25.11 Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej*. [39]

Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku (2025), *Program regionalny Praca dla Pomorzan*, https://wupgdansk.praca.gov.pl/pracadlapomorzan. [19]

Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie (2025), *Małopolski Program Regionalny "Regeneracja - wsparcie małopolskiej turystyki i przemysłów czasu wolnego (2023-2024)"*, https://wupkrakow.praca.gov.pl/rynek-pracy/programy-aktywizacyjne-i-projekty/express-do-zatrudnienia/aktualnosci-projektu/-/asset_publisher/tR011nQXvEIY/content/program-regionalny-regeneracja-. [20]

Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie (2023), *Sukcesy EFS*. [15]

Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie (2011), *Spółdzielnia socjalna - szansa dla osób wykluczonych*. [54]

Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego (2011), *Załącznik 1 do Uchwały nr 5/32/11/IV Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 25 stycznia 2011 r. Podział środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych województwa warmińsko-mazurskiego, według algorytmu, na finansowanie programów*, https://wupolsztyn.praca.gov.pl/documents/106902/1010774/Uchwala_nr_5_32_11_IV.pdf/12446e7d-f14d-4fc3-ad06-ea74ba79852b?t=1410252061000. [8]

Żebrowski, P. (2019), *Nie będzie już profilowania bezrobotnych*, https://www.prawo.pl/kadry/nie-bedzie-profilowania-bezrobotnych,382622.html (accessed on 10 July 2024). [34]

Uwagi

[1] Karta Dużej Rodziny w Polsce to system zniżek i dodatkowych uprawnień dla rodzin wychowujących troje lub więcej dzieci. Posiadacze karty mogą korzystać z ułatwionego dostępu do usług publicznych. Karta wydawana jest bezpłatnie każdemu członkowi rodziny; w przypadku rodziców nie ma terminu ważności, natomiast dla dzieci obowiązuje do ukończenia 18. roku życia lub – w przypadku kontynuowania nauki w systemie szkolnictwa wyższego – do ukończenia 25 lat.

[2] Obliczenia OECD na podstawie danych otrzymanych z Urzędu Statystycznego w Tarnowie, za rok 2022.

Aneks 3.A. Wynagrodzenia PSZ w Polsce

Władze polskie ustalają minimalne poziomy wynagrodzeń pracowników sektora publicznego na szczeblu lokalnym. Obejmuje to pracowników PSZ zatrudnionych w WUP i PUP. W aneksie, tabela 3.A.1. przedstawiono minimalne poziomy wynagrodzeń pracowników PSZ, obowiązujące od 1 lipca 2023 r.

Aneks, Tabela 3.A.1. Poziomy wynagrodzeń w publicznych służbach zatrudnienia w Polsce

Poziomy wynagrodzeń są korygowane na poziomie krajowym przez administrację centralną.

Instytucja	Stanowisko	Wynagrodzenie	Poziom wykształcenia	Staż pracy
PUP, WUP	Dyrektor	4,8 tys. PLN	Wyższe	5 lat odpowiedniego doświadczenia zawodowego
PUP, WUP	Zastępca Dyrektora	4,6 tys. PLN	Wyższe	5 lat odpowiedniego doświadczenia zawodowego
PUP, WUP	Kierownik wydziału	4,3 tys. PLN	Wyższe	5 lat odpowiedniego doświadczenia zawodowego
PUP, WUP	Doradca zawodowy	4,1 tys. PLN	Wyższe	Co najmniej rok doświadczenia w zakresie poradnictwa zawodowego
PUP, WUP	Specjalista ds. rozwoju zawodowego	4,1 tys. PLN	Wyższe	Co najmniej rok doświadczenia w zakresie organizacji szkoleń
WUP	Doradca EURES	4,0 tys. PLN	Wyższe, znajomość j. angielskiego na poziomie B1	Co najmniej rok doświadczenia w zakresie poradnictwa zawodowego lub pośrednictwa pracy
PUP, WUP	Specjalista ds. programów	4,1 tys. PLN	Wyższe	Co najmniej rok doświadczenia w zakresie opracowywania, realizacji i ewaluacji programów rynku pracy
PUP	Pośrednik pracy	4,1 tys. PLN	Wyższe	Co najmniej rok doświadczenia w zakresie pośrednictwa pracy
PUP, WUP	Specjalista ds. rejestracji, specjalista ds. świadczeń, specjalista ds. analiz rynku pracy	3,8 tys. PLN	Wyższe lub ponadgimnazjalne	Rok (w przypadku wykształcenia wyższego), 2 lata (w przypadku wykształcenia ponadgimnazjalnego)
PUP, WUP	referent ds. rejestracji, referent ds. świadczeń, referent ds. analiz rynku pracy	3 650 PLN	ponadgimnazjalne	Nie dotyczy

Uwaga: W tabeli przedstawiono minimalny poziom wynagrodzeń, jakie może otrzymywać pracownik urzędu pracy, w zależności od jego kwalifikacji, umiejętności oraz stażu pracy. Poziomy wynagrodzeń mogą być podwyższane przez administrację lokalną. W przypadku PUP wynagrodzenia pracowników PSZ może podnieść administracja powiatowa, natomiast w przypadku WUP podwyżki mogą przyznać władze wojewódzkie.
Źródło: GUS, 2023 r.

4 Instrumenty polityki publicznej służące docieraniu do osób biernych zawodowo w Polsce, ich angażowaniu i aktywizacji

Niniejszy rozdział zawiera rekomendacje w zakresie instrumentów polityki publicznej dotyczące wzmocnienia zdolności polskich publicznych służb zatrudnienia (PSZ) do angażowania i aktywizowania osób biernych zawodowo. Wskazano w nim dwa główne obszary interwencji. Po pierwsze, przedstawiono strategie promocyjno-informacyjne, koncentrujące się na wzmacnianiu współpracy międzyinstytucjonalnej oraz wykorzystaniu lokalnych podmiotów do identyfikacji osób pozostających poza rynkiem pracy i kontaktu z nimi. Po drugie, zaproponowano strategie aktywizacji dostosowane do potrzeb określonych grup docelowych, w tym kobiet, starszych pracowników oraz osób z niepełnosprawnościami. Szczególny nacisk położono ponadto na dostosowanie oraz rozszerzenie istniejącego katalogu usług publicznych służb zatrudnienia i instrumentów aktywnej polityki rynku pracy – takich jak poradnictwo zawodowe, wsparcie psychologiczne, szkolenia czy rehabilitacja zawodowa – tak aby były one dostępne i adekwatne do potrzeb osób pozostających poza rynkiem pracy przez długi czas.

W skrócie

Instrumenty polityki publicznej służące docieraniu do osób biernych zawodowo w Polsce, ich angażowaniu i aktywizacji

- **Wraz z wejściem w życie ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 roku, osoby bierne zawodowo zostały formalnie włączone do grupy docelowej objętej działaniami polskich publicznych służb zatrudnienia (PSZ).** Przed tą reformą PSZ obsługiwały osoby bezrobotne uprawnione do zasiłku dla bezrobotnych, a także osoby nieuprawnione do zasiłku, które dobrowolnie zarejestrowały się w PSZ, tzw. *poszukujących pracy*, oferując tym ostatnim ograniczony dostęp do usług. Nowa ustawa rozszerza mandat PSZ o osoby bierne zawodowo, definiowane jako osoby, które nie są ani zatrudnione ani zarejestrowane w PSZ. Jednakże obecnie urzędy pracy nie dysponują systemowymi narzędziami służącymi do identyfikacji, docierania do tej grupy ani podejmowania działań na rzecz ich aktywizacji. Istniejące usługi aktywizacyjne nie są też dostosowane do złożonych potrzeb i współwystępujących barier w zatrudnieniu, z jakimi często mierzą się osoby bierne zawodowo.

- **W niniejszym rozdziale przedstawiono nowe strategie dla polskich PSZ służące identyfikacji osób biernych zawodowo, docieraniu do nich oraz ich aktywizacji.** Świadczenie usług przez publiczne służby zatrudnienia na rzecz osób biernych zawodowo – zarówno we współpracy z partnerami zewnętrznymi, jak i samodzielnie – wymaga uprzedniej rejestracji tych osób. Dlatego pierwsza część rozdziału poświęcona jest strategiom docierania do tej grupy oraz współpracy międzyinstytucjonalnej wspierającej proces rejestracji. W części drugiej skoncentrowano się na dostosowanych do potrzeb tej grupy narzędziach aktywizacji dla osób biernych zawodowo po ich rejestracji, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby opracowania nowych programów aktywizacyjnych, które uwzględniają specyficzne bariery w zatrudnieniu.

- **W perspektywie krótkoterminowej współpraca z partnerami lokalnymi mogłaby stanowić wsparcie dla polskich publicznych służb zatrudnienia w docieraniu do osób biernych zawodowo oraz w świadczeniu wspólnych usług aktywizacyjnych.** Lokalne podmioty, takie jak szkoły, podmioty ekonomii społecznej oraz ośrodki pomocy społecznej (OPS), mogłyby pełnić rolę partnerów w informowaniu swoich beneficjentów o wsparciu dostępnym w ramach PSZ. Publiczne służby zatrudnienia mogłyby angażować kobiety mające dzieci w wieku szkolnym właśnie za pośrednictwem szkół. Podmioty ekonomii społecznej oraz OPS mogłyby pełnić podobną funkcję wobec innych grup osób biernych zawodowo, a także występować w roli wspólnie działających usługodawców. Przykładowo, w Polsce działa około tysiąca przedsiębiorstw społecznych, których celem jest reintegracja grup defaworyzowanych na rynku pracy. OPS świadczą również na rzecz swoich beneficjentów usługi w zakresie rehabilitacji społecznej i fizycznej, którzy stanowią około 4 procent biernej zawodowo populacji osób w wieku produkcyjnym w Polsce. Zarówno PSZ, jak i OPS podlegają samorządom lokalnym, co mogłoby ułatwić zawieranie porozumień o współpracy na szczeblu lokalnym.

- **W perspektywie długoterminowej Polska mogłaby rozwijać systemową współpracę w zakresie wymiany danych z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), w dążeniu do rozszerzania rejestracji osób biernych zawodowo.** Zakład Ubezpieczeń Społecznych posiada dane osobowe osób pobierających świadczenia z tytułu niepełnosprawności oraz wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, a także kobiet korzystających z urlopów związanych z opieką nad dziećmi. Ponieważ grupy te często pozostają poza rynkiem pracy, wzmocnienie mechanizmów wymiany danych między ZUS a PSZ mogłoby wspierać identyfikację osób biernych zawodowo. Uzyskując dostęp do odpowiednich danych z ZUS, urzędy pracy mogłyby bezpośrednio kontaktować się z wybranymi osobami, które mogłyby skorzystać z usług PSZ.

- **Ogólne instrumenty aktywizacji skierowane do szerokiej grupy osób biernych zawodowo mogłyby obejmować programy mające na celu wzmocnienie odporności psychicznej oraz odbudowę kompetencji miękkich potrzebnych w miejscu pracy.** Polskie PSZ mogłyby rozpocząć wdrażanie strategii aktywizacji podejmujących kwestię powszechnych barier uczestnictwa w rynku pracy wśród osób biernych zawodowo, takich jak problemy ze zdrowiem psychicznym czy niska pewność siebie. Poradnictwo społeczno-psychologiczne mogłoby zostać zintegrowane z istniejącymi usługami indywidualnymi i grupowymi oferowanymi przez PSZ. Dodatkowo, szkolenia z zakresu kompetencji miękkich, takie jak warsztaty dotyczące komunikacji, pracy zespołowej czy zarządzania czasem, mogłyby stanowić wsparcie dla nowo zarejestrowanych klientów w przygotowaniu do rozmów kwalifikacyjnych oraz skutecznej integracji w miejscu pracy.

- **Usługi przeznaczone dla określonych grup, które służą ocenie i wzmacnianiu sprawności funkcjonalnej osób z problemami zdrowotnymi, mogłyby uzupełniać ogólne strategie aktywizacji stosowane przez polskie PSZ.** Publiczne służby zatrudnienia mogłyby wprowadzić oceny zdolności do pracy dla klientów z problemami zdrowotnymi w celu określenia ich sprawności funkcjonalnej w kontekście zawodowym. Na podstawie wyników takich ocen można byłoby oferować usługi rehabilitacji zawodowej, takie jak fizjoterapia czy terapia zajęciowa, realizowane na podstawie umów z podmiotami ekonomii społecznej, samorządami lokalnymi lub podmiotami realizującymi usługi z zakresu ochrony zdrowia. Jakkolwiek głównymi beneficjentami tych usług byłyby prawdopodobnie osoby z orzeczonym stopniem niepełnosprawności, oceny takie mogłyby być również dostępne dla szerszej grupy klientów PSZ.

- **Systemy mentoringu oraz oferty zatrudnienia krótkoterminowego opracowane we współdziałaniu z lokalnymi sieciami współpracy mogłyby wspierać aktywizację osób biernych zawodowo w wieku zbliżonym do ustawowego wieku emerytalnego.** Aktywizacja starszych osób biernych zawodowo wymaga znacznego zaangażowania pracodawców, ponieważ dla wielu z tych osób powrót na rynek pracy może wymagać zmiany ścieżki kariery lub nabycia nowych umiejętności. Dedykowane programy oparte na indywidualnym doradztwie zawodowym i mentoringu prowadzonym przez pracodawców mogłyby być opracowywane we współpracy z lokalnymi firmami. Publiczne służby zatrudnienia mogłyby jednocześnie kierować swoje działania do osób powyżej ustawowego wieku emerytalnego, promując wydłużanie ich zawodowej aktywności. Inicjatywy społecznościowe z udziałem podmiotów ekonomii społecznej, pracodawców oraz samorządu terytorialnego mogłyby ułatwiać emerytom chętnym do podjęcia pracy podejmowane krótkoterminowego, zatrudnienia o niskiej intensywności, wspierając ich aktywność zawodową i integrację społeczną.

- **Programy powrotu na rynek pracy w formie zajęć grupowych mogłyby stanowić wsparcie w powrocie na rynek pracy dla kobiet, które nie mają już obowiązków opiekuńczych wobec małych dzieci.** Kobiety bierne zawodowo mogłyby uczestniczyć w programach powrotu na rynek pracy, aby zwiększyć swoją gotowość do ponownego podjęcia zatrudnienia. Programy te mogłyby opierać się na szkoleniach prowadzonych w stałych grupach (grupach kohortowych), co sprzyjałoby wzajemnemu wspieraniu się przez uczestniczki. W ramach tych inicjatyw klientki publicznych służb zatrudnienia mogłyby korzystać z doradztwa w zakresie planowania kariery, warsztatów wzmacniających pewność siebie oraz sesji networkingowych z lokalnymi pracodawcami, pozwalających zdobywać umiejętności i pogłębiać znajomość lokalnego rynku pracy.

Wstęp

Coraz więcej publicznych służb zatrudnienia (PSZ) w krajach OECD poszerza zakres swoich działań, obejmując nimi także osoby bierne zawodowo. Tradycyjnie PSZ koncentrowały się na osobach zarejestrowanych jako bezrobotne, jednak utrzymująca się trudna sytuacja na rynkach pracy, malejąca liczba poszukujących pracy oraz zmieniająca się sytuacja demograficzna skłoniły PSZ do zwrócenia większej uwagi na osoby bierne zawodowo, czyli takie, które nie pracują i nie są zarejestrowane w PSZ jako bezrobotne. W latach 2013 – 2023 stopa bezrobocia pośród osób w wieku 15–64 lat spadła we wszystkich krajach OECD z wyjątkiem dwóch, obniżając się średnio z 8,2% do 5,0% (zob. rozdział *Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce*). Trendy demograficzne dodatkowo wzmocniły potrzebę poszerzenia grupy docelowej PSZ. W krajach OECD liczba osób w wieku 65 lat i więcej przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym (20 – 64 lata) ma według prognoz podwoić się z 30 w 2020 roku do 60 w roku 2060 (OECD, 2024[1]). W rezultacie do roku 2023 około połowa publicznych służb zatrudnienia w Europie deklarowała podejmowanie działań mających na celu docieranie do osób biernych zawodowo, które nie są zarejestrowane w służbach zatrudnienia (Jakubowska et al., 2024[2]).

W Polsce brak systemowych narzędzi do identyfikacji i docierania do osób biernych zawodowo stanowi wyzwanie o zasadniczym znaczeniu dla publicznych służb zatrudnienia. Obecnie polskie PSZ podejmują działania głównie wobec osób, które aktywnie rejestrują się w powiatowych urzędach pracy (PUP) jako bezrobotne lub poszukujące pracy. Znaczna część populacji biernych zawodowo pozostaje poza zasięgiem instytucji rynku pracy. Chociaż inne instytucje publiczne, takie jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) czy ośrodki pomocy społecznej (OPS), utrzymują kontakt z grupami biernymi zawodowo lub dysponują istotnymi danymi na temat ich charakterystyki, PSZ nie mają sformalizowanego dostępu do tych zasobów. W związku z tym, bez mechanizmów wymiany danych i ram współpracy, polskie PSZ nie są w stanie proaktywnie docierać do osób wymagających wsparcia w aktywizacji.

Aktualny katalog usług aktywizacyjnych oferowanych przez polskie publiczne służby zatrudnienia nie odpowiada na wielorakie i złożone potrzeby osób biernych zawodowo. Dotychczas polskie PSZ koncentrowały się na osobach, które samodzielnie zarejestrowały się w urzędach pracy jako bezrobotne lub poszukujące pracy (zob. rozdział *Ocena potencjału publicznych służb zatrudnienia w Polsce*). Dotychczasowe usługi PSZ koncentrują się na pośrednictwie pracy i doradztwie zawodowym i zostały pierwotnie zaprojektowane z myślą o wspieraniu osób doświadczających krótkotrwałego bezrobocia poprzez wyszukiwanie dla nich dostępnych ofert pracy. Osoby bierne zawodowo często znacząco różnią się od tradycyjnych klientów PSZ pod względem cech społeczno-ekonomicznych i powiązań z rynkiem pracy. Na przykład w 2024 r. około 37% populacji biernych zawodowo w wieku 15–64 lata posiadało wykształcenie co najwyżej gimnazjalne lub podstawowe (Eurostat, 2024[3]), w porównaniu do 26% wśród

osób zarejestrowanych jako bezrobotne (GUS, 2024[4]). Wiele osób biernych zawodowo pozostaje poza rynkiem pracy przez dłuższy czas lub nie posiada żadnego doświadczenia zawodowego. Częściej też osoby te deklarują zły stan zdrowia fizycznego lub psychicznego, zmagają się z niepełnosprawnościami, mają obowiązki opiekuńcze lub mieszkają na obszarach wiejskich z ograniczonym dostępem do ośrodków gospodarczych. W przypadku znacznej części biernej zawodowo populacji w Polsce bariery te są ze sobą powiązane i wzajemnie się potęgują (zob. rozdział *Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce).*

W dalszej części tego rozdziału omówiono strategie obejmujące działania promocyjno-informacyjne, współpracę międzyinstytucjonalną oraz aktywizację stosowane przez publiczne służby zatrudnienia w krajach OECD, które uwzględniają bariery w zatrudnieniu charakterystyczne dla różnych grup osób biernych zawodowo oraz przeanalizowano również możliwości wdrażania takich działań w Polsce. W pierwszej część tego rozdziału skoncentrowano się na strategiach, które mogłyby umożliwić publicznym służbom zatrudnienia nawiązanie kontaktu z grupami docelowymi wskazanymi w rozdziale *Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce*. Do grup tych należą osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze zarówno poniżej jak i powyżej ustawowego wieku emerytalnego, a także matki, które nie mają już obowiązków opiekuńczych wobec małych dzieci. W części drugiej omówiono strategie aktywizacji uwzględniające powiązane ze sobą bariery w zatrudnieniu, z jakimi mierzą się te grupy, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości wdrożenia takich działań w ramach istniejących w Polsce struktur instytucjonalnych i przepisów prawa.

Strategie docierania do osób biernych zawodowo i angażowania ich poprzez współpracę międzyinstytucjonalną oraz działania informacyjno-promocyjne

Głównym celem działań o charakterze informacyjno-promocyjnym i współpracy międzyinstytucjonalnej jest rejestracja osób biernych zawodowo w publicznych służbach zatrudnienia, co umożliwi im dostęp do oferowanych usług wsparcia i aktywizacji. W polskim systemie wsparcie i działania aktywizacyjne mogą zostać uruchomione dopiero po zarejestrowaniu się danej osoby w publicznych służbach zatrudnienia. Ponieważ większość osób biernych zawodowo nie kwalifikuje się do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych, właściwym dla nich jest zwykle status osoby poszukującej pracy – kategorii klientów PSZ przeznaczonej dla osób, które nie mogą zostać zakwalifikowane jako bezrobotne zgodnie z polskimi przepisami (zob. rozdział *Ocena potencjału publicznych służb zatrudnienia w Polsce*). Po zarejestrowaniu się jako poszukujące pracy, osoby takie mogą korzystać z szerokiej oferty usług PSZ, w tym z pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego oraz programów szkoleniowych lub stażowych.

Współpraca z partnerami zewnętrznymi może również wzmocnić ofertę PSZ dla nowych grup klientów. Nawiązanie współpracy z lokalnymi podmiotami, takimi jak organizacje ekonomii społecznej, pozwala PSZ nie tylko docierać do osób biernych zawodowo, które nie są jeszcze klientami służb zatrudnienia, ale także poszerzyć ofertę usług, korzystając z wiedzy i doświadczenia tych partnerów. Współpraca z instytucjami publicznymi również może zwiększyć zakres wsparcia oferowanego klientom PSZ. Na przykład współdziałanie z ośrodkami pomocy społecznej (OPS) może pomóc PSZ lepiej zrozumieć potrzeby osób biernych zawodowo. Wspólna realizacja usług przez PSZ i OPS, poprzez koordynację istniejących usług integracji społecznej i zawodowej, mogłaby dodatkowo poszerzyć ofertę dla klientów PSZ bez konieczności istotnego rozbudowywania własnych zasobów kadrowych.

W rozdziale tym przedstawiono strategie docierania do osób biernych zawodowo i angażowania ich poprzez współpracę międzyinstytucjonalną oraz kampanie informacyjno-promocyjne, rozróżniając pomiędzy działaniami krótkoterminowymi a długoterminowymi. Działania krótkoterminowe obejmują interwencje, które mogą zostać wdrożone od razu, z wykorzystaniem istniejących zasobów i prawnych kompetencji PSZ. Z kolei strategie długoterminowe wymagają zmian

systemowych lub legislacyjnych, takich jak modyfikacja przepisów dotyczących dostępu do danych czy rozszerzenie zakresu usług świadczonych przez PSZ. Co istotne, działania krótkoterminowe i długoterminowe nie muszą następować po sobie – strategie krótkoterminowe mogą być kontynuowane i rozwijane również w trakcie wdrażania bardziej strukturalnych reform. Wdrożone łącznie, strategie docierania do osób biernych zawodowo i ich angażowania mogłyby wzmocnić zdolność PSZ do wspierania osób obecnie wykluczonych z rynku pracy.

Nawiązywanie współpracy z lokalnymi ośrodkami pomocy społecznej (OPS) w celu identyfikacji osób biernych zawodowo w całej Polsce oraz rozważenie wspólnej realizacji usług

Skuteczne strategie angażowania osób biernych zawodowo wymagają ścisłej współpracy wielu instytucji, w szczególności publicznych służb zatrudnienia i pomocy społecznej. Osoby bierne zawodowo pozostają poza systemem usług zatrudnienia i nie szukają aktywnie wsparcia w celu integracji z rynkiem pracy. Dlatego ich zaangażowanie wymaga proaktywnego podejścia ze strony PSZ oraz współpracy z podmiotami i instytucjami, które utrzymują stałe relacje z osobami napotykającymi na złożone bariery w zatrudnieniu (OECD, 2021[5]). Mogą to być instytucje zajmujące się pomocą społeczną, ochroną zdrowia czy budowaniem społeczności lokalnych, których rejestry i sieci kontaktów mogą zostać wykorzystane przez PSZ do nawiązania kontaktu z osobami biernymi zawodowo.

W Polsce, wspieranie takiej współpracy między PSZ a OPS ma zasadnicze znaczenie dla zwiększania zasięgu i skuteczności strategii aktywizacyjnych, szczególnie wobec osób napotykających wielorakie i złożone bariery w zatrudnieniu. OPS mogą wspierać polskie PSZ w docieraniu do osób biernych zawodowo dzięki prowadzonym rejestrom oraz wieloletniemu doświadczeniu w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. OPS udzielają wsparcia osobom dotkniętym długotrwałą biernością zawodową, przewlekłymi chorobami, niepełnosprawnością czy bezdomnością, oferując usługi obejmujące m.in. świadczenia dla osób nieuprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych, rehabilitację społeczną i fizyczną, wsparcie mieszkaniowe i opiekuńcze oraz indywidualne poradnictwo. W 2022 roku około 570 tys. osób w wieku produkcyjnym korzystało z pomocy społecznej świadczonej przez OPS, w tym 247 tys. osób biernych zawodowo. Stanowili oni 4% całej populacji biernych zawodowo w Polsce w wieku 15–64 lata (Urząd Statystyczny w Tarnowie, 2022[6])[1]. Grupa ta, chociaż niewielka, pozostaje w stałym kontakcie z instytucjami publicznymi, co umożliwia publicznym służbom zatrudnienia bezpośrednie docieranie do tych osób. Wśród beneficjentów OPS 59% stanowiły osoby w wieku 45–64 lata, a w przypadku mężczyzn 43% mieściło się w przedziale 55–64 lata (Urząd Statystyczny w Tarnowie, 2022[6]). Co więcej, 76% biernych zawodowo beneficjentów OPS zadeklarowało zły stan zdrowia, w porównaniu do zaledwie 17% w ogólnej populacji osób biernych zawodowo (GUS, 2021[7]). W tej grupie aż 72% posiadało wykształcenie co najwyżej podstawowe, gimnazjalne lub zasadnicze zawodowe (Urząd Statystyczny w Tarnowie, 2022[6]).

Współpraca między PSZ a OPS znajduje oparcie w polskich ramach administracyjnych i prawnych, jednak włączenie osób biernych zawodowo do działań podejmowanych na mocy formalnych porozumień o współpracy będzie wymagało nowelizacji art. 198 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Publiczne służby zatrudnienia i ośrodki pomocy społecznej podlegają, odpowiednio, samorządom powiatowym i gminnym, a nie administracji rządowej. Może to ułatwiać koordynację wspólnych inicjatyw pomiędzy tymi instytucjami. Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia przewiduje ponadto podstawę prawną do współpracy między PSZ a OPS, umożliwiając powiatowym urzędom pracy i ośrodkom pomocy społecznej zawieranie formalnych porozumień o współpracy. Obecnie porozumienia te są ograniczone do wspierania osób długotrwale bezrobotnych, czyli osób zarejestrowanych w PSZ przez ponad 12 miesięcy w okresie dwóch lat (art. 198 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia). Polska mogłaby rozważyć rozszerzenie zakresu tych porozumień o osoby bierne zawodowo. Można byłoby to w pierwszej kolejności przetestować w ramach projektu pilotażowego. Po jego zakończeniu

i dokonaniu ewaluacji, możliwa byłaby nowelizacja art. 198 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia w taki sposób, aby formalnie objąć osoby bierne zawodowo wspólnymi programami PSZ i OPS.

Zacieśnienie współpracy międzyinstytucjonalnej pomiędzy PSZ a OPS powinno być starannie zaplanowane i wdrażane etapami, począwszy od wzmocnienia wymiany informacji między instytucjami. Doświadczenia Francji stanowią przydatny wzorzec dla tego procesu (zob. ramka 4.1). Początkowo współpraca mogłaby rozpocząć się od lokalnych projektów pilotażowych, umożliwiających testowanie rozwiązań i dostosowanie ich do lokalnych potrzeb. Takie pilotaże mogłyby być realizowane na podstawie dobrowolnych porozumień zawieranych na poziomie gminy lub powiatu. Po dokonaniu ewaluacji skutecznych rozwiązań możliwe byłoby ich wdrożenie w skali krajowej. Na poziomie krajowym wdrożenie mogłoby obejmować opracowanie skoordynowanych baz danych i protokołów wymiany informacji, a także wzorcowych modeli współpracy między PSZ a pomocą społeczną.

Ramka 4.1. Proces reformy mający na celu zacieśnienie współpracy pomiędzy instytucjami pomocy społecznej a służbami zatrudnienia we Francji

Współpraca między służbami zatrudnienia a pomocą społeczną we Francji rozpoczęła się od fazy eksperymentalnej. Po uznaniu pierwszych działań za udane, w 2014 roku zawarto porozumienie pomiędzy trzema interesariuszami: DGEFP *(Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle)* ze strony rządu, ADF *(Association des Départements de France*, organizacją reprezentująca sieć departamentów) w imieniu władz lokalnych oraz *Pôle Emploi* (obecnie: *France Travail)*, czyli francuskimi publicznymi służbami zatrudnienia (PSZ). Podejście to zostało następnie przetestowane w większości departamentów kraju przy wsparciu ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), którym objęto połowę (500 z 1 tysiąca) doradców PSZ zaangażowanych w program.

W programie podjęto trzy główne kwestie: 1) utworzenie wspólnych baz danych; 2) skoordynowane działania doradcze i monitorujące na rzecz aktywizacji osób pobierających świadczenia społeczne oraz osób bezrobotnych ze złożonymi problemami społecznymi, realizowane przez zespół składający się z pracownika socjalnego i doradcy zawodowego; 3) dedykowany system wsparcia i doradztwa dla zarejestrowanych w PSZ osób poszukujących pracy, które napotykają bariery społeczne uniemożliwiające im aktywne poszukiwanie zatrudnienia.

Wstępna ewaluacja tego podejścia wykazała kilka wyzwań związanych z przyjętym modelem współpracy. Po pierwsze, pomimo formalnego obowiązku koordynacji między instytucjami, usługi często funkcjonowały w izolacji. Przykładowo, większość spotkań z osobami poszukującymi pracy odbywała się osobno, a nie w formie wspólnych rozmów trójstronnych, głównie z powodu trudności w ustaleniu wspólnych terminów pomiędzy doradcami. To z kolei pogłębiało złożoność procesu i zwiększało liczbę spotkań wymaganych od osób poszukujących pracy. Po drugie, różnice w kulturze zawodowej pomiędzy instytucjami czasami prowadziły do nierównowagi w udzielanym wsparciu – pomoc w zakresie zatrudnienia często dominowała nad wsparciem społecznym. Po trzecie, przyjęty model zarządzania skutkował dużą różnorodnością w sposobie wdrażania programu na poziomie rad departamentów. Z czasem podjęto działania mające na celu rozwiązanie tych problemów.

Początkowo udział w programie był dobrowolny dla osób korzystających z systemu dochodu minimalnego (RSA). Jednak reforma tego świadczenia przeprowadzona w 2024 roku wprowadziła obowiązek aktywizacji, w ramach którego beneficjenci RSA są obecnie zobowiązani do rejestracji we francuskich publicznych służbach zatrudnienia.

Źródło: Duell and Kaisergruber (2018[8]) *Integrated Delivery of Social Services.*

Pierwszym krokiem na drodze do formalizacji współpracy między PSZ a OPS mogłoby być zawieranie lokalnych porozumień o współpracy. Lokalne porozumienia o współpracy, przewidziane w art. 198 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, mogą stanowić podstawę do budowania uporządkowanych partnerstw międzyinstytucjonalnych. Ponieważ zarówno PUP jak i OPS podlegają samorządom lokalnym a nie bezpośrednio Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, współpraca międzyinstytucjonalna może być nawiązywana w formie porozumień na poziomie lokalnym. W ramach takich porozumień obie strony mogłyby określić zakres współpracy, zdefiniować swoje role i odpowiedzialności oraz ustalić ramy dla tworzenia zespołów międzyinstytucjonalnych. Zespoły te mogłyby składać się przede wszystkim z doradców zawodowych, pośredników pracy oraz pracowników pomocy społecznej, ale w zależności od lokalnych potrzeb mogłyby do nich zostać włączone także inne podmioty, takie jak organizacje ekonomii społecznej, instytucje edukacyjne czy organizacje zajmujące się budowaniem społeczności lokalnych.

Lokalne porozumienia o współpracy mogłyby zostać wykorzystane do identyfikacji potencjalnych klientów PSZ wśród osób korzystających z OPS. Po ustanowieniu ram współpracy, zespoły międzyinstytucjonalne mogłyby określić grupy docelowe oraz procedury operacyjne związane z identyfikacją potencjalnych uczestników. Pracownicy OPS, wykorzystując swoją sieć kontaktów z klientami, mogliby wskazywać osoby, które mogłyby odnieść korzyść ze wsparcia aktywizacyjnego. Identyfikacja mogłaby opierać się na danych posiadanych przez OPS a dotyczących statusu aktywności zawodowej beneficjentów. Po zidentyfikowaniu potencjalnego klienta PSZ, pracownik OPS mógłby nawiązać z nim kontakt w imieniu PSZ, aby przedstawić dostępne formy wsparcia i zaprosić taką osobę na spotkanie wstępne. W przypadku wyrażenia zgody na udział w spotkaniu, osoba ta zostałaby poinformowana o sposobie przetwarzania jej danych osobowych i poproszona o podpisanie formularza zgody zgodnego z przepisami RODO. Formularz ten określałby w sposób przejrzysty, jakie dane będą przekazywane, komu i w jakim celu. Lokalne porozumienie o współpracy mogłoby również odnosić się do kwestii zarządzania danymi, precyzując, która instytucja pełni rolę administratora danych oraz określając obowiązki ewentualnych podmiotów przetwarzających. Takie zabezpieczenia będą kluczowe z punktu widzenia zasady minimalizacji danych oraz ograniczenia celu przetwarzania. W dłuższej perspektywie możliwe byłoby dostosowanie przepisów krajowych w celu umożliwienia zautomatyzowanej wymiany danych między PSZ a OPS, co ułatwiłoby docieranie do osób biernych zawodowo.

W dążeniu do usprawnienia współpracy między PSZ a OPS, porozumienia o współpracy mogłyby również przewidywać możliwości wzajemnego uczenia się. Ograniczona świadomość dotycząca narzędzi, dostępnych informacji i usług oferowanych przez każdą z instytucji może utrudniać efektywną współpracę PSZ i OPS. W celu przezwyciężenia tych barier można byłoby wprowadzić krótkoterminowe wymiany, takie jak staże czy wizyty studyjne dla pracowników PSZ i OPS na poziomie lokalnym. Takie wymiany umożliwiłyby pracownikom socjalnym lepsze poznanie roli służb zatrudnienia w poprawie sytuacji życiowej klientów, natomiast pracownicy PSZ mogliby lepiej zrozumieć wyzwania społeczne, z jakimi mierzą się osoby bierne zawodowo.

Partnerska współpraca PSZ z OPS mogłaby również umożliwić wspólną realizację usług dostosowanych do potrzeb osób biernych zawodowo. Lokalne porozumienia o współpracy mogłyby obejmować nie tylko działania mające na celu docieranie do populacji biernych zawodowo, ale także wspólne świadczenie usług zatrudnieniowych i społecznych. Wspólna realizacja usług pozwoliłaby instytucjom na bardziej kompleksowe reagowanie na wielorakie bariery zatrudnienia, z jakimi mierzą się osoby bierne zawodowo, oferując jednocześnie wsparcie w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej (zob. rozdział *Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce*). Doświadczenia z dotychczasowych inicjatyw współpracy między PSZ a OPS w Polsce mogłyby posłużyć jako baza wiedzy przy opracowywaniu modelu wspólnej realizacji usług (zob. ramka 4.2).

Ramka 4.2. Projekt pilotażowy współpracy „Schematom STOP!" pomiędzy OPS a PSZ w Polsce

Projekt „Schematom STOP!" był pilotażową inicjatywą realizowaną w latach 2014–2015, finansowaną ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Celem projektu było wypracowanie skoordynowanego systemu współpracy instytucjonalnej wspierającego rodziny zagrożone wykluczeniem społecznym z powodu bezrobocia lub długotrwałego uzależnienia od świadczeń pomocy społecznej. Działania pilotażowe były realizowane na podstawie porozumień o współpracy podpisywanych przez przedstawicieli władz lokalnych, które są ustawowo odpowiedzialne za funkcjonowanie publicznych służb zatrudnienia (PSZ) i ośrodków pomocy społecznej (OPS) na szczeblu województwa, powiatu i gminy. Do porozumienia mogły również przystąpić inne podmioty, takie jak uczelnie wyższe czy organizacje pozarządowe, o ile oferowały narzędzia aktywizacyjne dla uczestników projektu.

W każdym powiecie, w którym realizowano projekt pilotażowy, od 10 do 20 rodzin wielodzietnych, wychowujących troje lub więcej dzieci, uzyskało dostęp do nowych narzędzi aktywizacji rodzinnej. Obejmowały one m.in. wspólne zajęcia kulturalne dla rodzin, wsparcie edukacyjne dla dzieci w gospodarstwie domowym, a także narzędzia integracji społecznej i aktywizacji zawodowej, świadczone wspólnie przez PUP i OPS. Każda zakwalifikowana rodzina, czyli rodzina wielodzietna z co najmniej jednym bezrobotnym rodzicem pobierającym świadczenia z pomocy społecznej, podpisywała kontrakt rodzinny, w którym zobowiązywała się do udziału w działaniach projektowych przez okres od czterech do siedmiu miesięcy.

W każdym powiecie powołano dwa zespoły odpowiedzialne za nadzór nad inicjatywą i jej realizację:

- Powiatowy Zespół Koordynujący Współpracę (PZKW): zespół dziesięcioosobowy odpowiedzialny za opracowanie ogólnej strategii oraz koordynację zasobów pomiędzy PSZ a OPS oraz
- Mobilną Grupę Interdyscyplinarną (MGI): zespół dziesięcioosobowy pracujący bezpośrednio z rodzinami, odpowiedzialny za opracowanie i wdrażanie indywidualnych planów aktywizacji.

Plan aktywizacji każdej rodziny obejmował moduł aktywizacji zawodowej, składający się z kursów podnoszących kwalifikacje dla dorosłych członków rodziny. Wykorzystywano także narzędzia aktywizacji społecznej i integracji, takie jak spotkania z psychologami i prawnikami. Moduł rodzinny zapewniał wsparcie dla dzieci, na przykład w formie zajęć pozalekcyjnych. Dodatkowo przewidziano również moduł sportowo-kulturalny.

Źródło: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (2015[9]) *Model lokalnej interdyscyplinarnej współpracy na rzecz rodziny wielodzietnej. Podręcznik systemowy.*

Partnerstwa instytucjonalne w zakresie wspólnej realizacji usług zatrudnieniowych i społecznych mogą być szczególnie skuteczne we wspieraniu osób poszukujących pracy potrzebujących szczególnego wsparcia, które często wymagają kompleksowej i skoordynowanej pomocy. Model wspólnej realizacji usług w Polsce mógłby opierać się na rozwiązaniach stosowanych w innych krajach OECD, gdzie współpraca instytucjonalna stanowi podstawę docierania do osób pozostających poza rynkiem pracy i ich aktywizacji. Przykładowo, we Francji osoby bezrobotne borykające się z problemami społecznymi, takimi jak bezdomność czy trudności finansowe, otrzymują intensywne i skoordynowane wsparcie ze strony współpracujących ze sobą doradców ds. zatrudnienia i pracowników socjalnych (zob.

ramka 4.3). Podobnie, fiński system LAFOS umożliwia zintegrowaną realizację usług dla osób długotrwale bezrobotnych poprzez koordynację działań między PSZ, służbami ochrony zdrowia i pomocą społeczną, wspieraną przez uporządkowaną wymianę informacji i wspólnie opracowywane plany działania (zob. ramka 4.4). W Korei Południowej centra Employment Welfare Plus zapewniają kompleksowe świadczenie usług dzięki ścisłej współpracy doradców zawodowych i pracowników socjalnych z różnych instytucji (OECD, 2024[10]).

Ramka 4.3. Wspólna realizacja usług socjalnych i zatrudnieniowych we Francji

Program „Kompleksowego Wsparcia" (*Accompagnement Global*) to skoordynowany instrument realizowany przez francuskie publiczne służby zatrudnienia (*France Travail*, dawniej *Pôle Emploi*) we współpracy z Radą Departamentu (*Conseil départemental*), odpowiedzialną za przyznawanie dochodu minimalnego w oparciu o sytuację dochodową oraz za świadczenie usług socjalnych. Program jest skierowany do osób poszukujących pracy, które wymagają szczególnego wsparcia, gdyż poza bezrobociem doświadczają także innych problemów społecznych, takich jak bezdomność, problemy zdrowotne czy trudności finansowe.

W ramach programu uczestnicy otrzymują równocześnie wsparcie od doradcy zawodowego oraz pracownika socjalnego, którzy regularnie wymieniają się informacjami na temat postępów klienta. Decyzja o objęciu danej osoby programem podejmowana jest wspólnie przez doradcę PSZ i pracownika socjalnego. W większości przypadków decyzja ta opiera się na serii rozmów dwustronnych z osobą poszukującą pracy, prowadzonych przez PSZ oraz radę departamentu.

Kluczowym elementem programu jest zapewnienie intensywnego i indywidualnego wsparcia – większość uczestników spotyka się osobiście z doradcami PSZ i/lub pracownikami socjalnymi co najmniej raz w miesiącu. Współpraca między PSZ a radami departamentów opiera się na możliwości współdziałania pomiędzy poszczególnymi doradcami a koordynatorami.

Ewaluacja programu została przeprowadzona w 2017 roku we współpracy z 11 radami departamentów. Ogólnie rzecz biorąc, wykazała ona, że po roku od przystąpienia do programu ponad połowa uczestników podjęła zatrudnienie. Około 43% znalazło pracę trwającą dłużej niż miesiąc, a 23% uzyskało zatrudnienie długoterminowe. Ponadto ewaluacja wykazała, że program poprawił umiejętność doradców PSZ w zakresie identyfikowania barier społecznych – korzyść tę uznało za istotną lub bardzo istotną 85% ankietowanych doradców.

Źródło: Pôle Emploi (2018[11]), "Éclairages et Synthèses: L'Accompagnement Global des Demandeurs d'Emploi: Une réponse adaptée aux bessoins d'un public particulièrement fragilisé", Pôle Emploi (2022[12]), *L'Acommpagnement Global*, OECD (2021[13]).

Ramka 4.4. Wielosektorowy Model Wspólny do realizacji zintegrowanych usług w Finlandii dla osób pozostających bez pracy i napotykających złożone bariery w zatrudnieniu

Wprowadzony w 2004 roku w Finlandii Wielosektorowy Model Wspólnych Usług (LAFOS) łączy usługi w zakresie zatrudnienia, pomocy społecznej i ochrony zdrowia w celu zwiększenia szans na zatrudnienie. LAFOS to efekt współpracy fińskich publicznych służb zatrudnienia (*Työ- ja elinkeinotoimisto* – TE lub PSZ), lokalnych usług pomocy społecznej i ochrony zdrowia oraz krajowej instytucji ubezpieczeń społecznych. Główna grupa odbiorców to osoby długotrwale bezrobotne, które wyczerpały uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych, tj. osoby pozostające bez pracy przez ponad dwa lata, a także długoterminowi beneficjenci pomocy społecznej.

Jednostki LAFOS przechodzą gruntowną reformę od czasu uchwalenia w 2015 roku ustawy o wielosektorowych wspólnych usługach, określanej również jako *Nowe LAFOS*. Nowe LAFOS to stała sieć współpracy, która łączy usługi PSZ, gminne usługi opieki społecznej i ochrony zdrowia oraz usługi rehabilitacji zawodowej świadczone przez krajową instytucję ubezpieczeń społecznych. Usługi są realizowane w ramach jednolitych, wiążących ram prawnych. Osoby działające w ramach LAFOS mają dostęp do pełnej oferty PSZ oraz podstawowych usług ochrony zdrowia świadczonych przez gminy. Inne kluczowe różnice między standardowymi usługami PSZ a LAFOS dotyczą częstotliwości i długości kontaktów z klientem – klienci LAFOS odbywają bardziej systematyczne spotkania z doradcami, a same spotkania mogą trwać nawet do dziewięćdziesięciu minut. Dodatkowe usługi obejmują wsparcie w rozwiązywaniu problemów społecznych, kierowanie do placówek realizujących usługi rehabilitacji oraz pomoc w znalezieniu odpowiedniego zatrudnienia, szkolenia lub możliwości kształcenia.

Dla klientów udział w LAFOS obejmuje następujące etapy:

- dostęp do LAFOS wymaga skierowania, które jest wydawane na podstawie oceny przeprowadzonej przez pracowników PSZ lub lokalnych pracowników socjalnych. Osoba zostaje klientem LAFOS wówczas, gdy pracownicy służb zatrudnienia TE lub pracownicy socjalni stwierdzą, że potrzebuje ona wsparcia wielospecjalistycznego. W ocenie tej uwzględnia się zarówno zdolność danej osoby do pracy, jak i jej ogólną sytuację życiową.

- Nowi klienci otrzymują następnie list zapraszający z centrów usług rynku pracy.. Podczas indywidualnego spotkania wstępnego specjaliści LAFOS opracowują spersonalizowane wskazówki, identyfikują potrzebne usługi oraz przygotowują plan działania. Na tym etapie pracownicy TE oraz pracownicy socjalni spotykają się z nowymi klientami wspólnie, aby ocenić ich historię życiową, obecną sytuację oraz wyrażone oczekiwania zawodowe. Od wejścia w życie ustawy o TYP w 2015 r. klienci nie mogą już odmówić udziału, jeśli w trakcie wstępnej oceny zostanie zidentyfikowana potrzeba świadczenia usług multidyscyplinarnych. Rodzaj wsparcia jest ustalany wspólnie przez władze i klienta, a opracowany plan jest podpisywany przez wszystkie strony zaangażowane w jego realizację.

- W zależności od preferencji klienta, usługi doradcze rozpoczynają się albo od skierowania na szkolenie ułatwiające aktywizację zawodową lub edukacyjną albo od zapewnienia dostępu do innych form wsparcia, które pośrednio zwiększają szanse na zatrudnienie. Do tych usług niezwiązanych bezpośrednio z zatrudnieniem należą m.in. leczenie uzależnień, opieka psychiatryczna oraz terapia podtrzymująca.

W celu wspierania świadczenia usług multidyscyplinarnych władze prowadzą wspólny rejestr danych osobowych klientów. Część niezbędnych informacji określonych w ustawie może być przechowywana w rejestrze bez zgody klienta, natomiast niektóre dane poufne, niezbędne do świadczenia usług wielosektorowych, mogą być pozyskiwane wyłącznie za zgodą klienta.

Klienci LAFOS zazwyczaj rozpoczynają swoją ścieżkę zatrudnienia w ramach działań o charakterze pośrednim, podejmując zatrudnienie subsydiowane. Głównym celem tego podejścia jest zapewnienie tymczasowej, płatnej pracy połączonej ze szkoleniami zawodowymi i rozwojem osobistym, co zwiększa ich szanse na zatrudnienie oraz przygotowuje do przejścia na otwarty rynek pracy.

Źródło: OECD (2019[14]), *Investing in Youth: Finland*, Investing in Youth, Nordic Center for Welfare and Social Issues (2016[15]), Government of Finland (2014[16]), The Act on Multidisciplinary Joint Services Promoting Employment (1369/2014), in force from 1 January 2015 to 31 December 2024, Government of Finland (2025[17]), Information provided by the Finnish Public Employment Service.

Beneficjentom OPS wskazanym jako adresaci działań promocyjno-informacyjnych PSZ mogłyby zostać zaproponowane indywidualne plany aktywizacji, realizowane wspólnie przez PSZ i OPS. Po wyrażeniu przez daną osobę zainteresowania usługami PSZ, mogłaby ona otrzymać ofertę udziału we wspólnym programie aktywizacyjnym prowadzonym przez obie instytucje. Wzorem modelu fińskiego, główną grupą docelową mogłyby być osoby objęte wsparciem pomocy społecznej przez dłuższy czas, wytypowane na podstawie oceny ich zdolności do pracy oraz ogólnej sytuacji życiowej. Aby uzyskać dostęp do usług PSZ, beneficjenci OPS musieliby zarejestrować się w PSZ jako osoby poszukujące pracy. Z kolei klienci PSZ, tacy jak samotni rodzice, osoby długotrwale bezrobotne czy osoby z ograniczeniami zdrowotnymi, mogliby być kierowani do OPS w celu skorzystania ze wsparcia uzupełniającego w ramach aktywizacji społecznej. Doradcy zawodowi i pracownicy socjalni obu instytucji wspólnie ocenialiby potrzeby klientów, stosując podejście holistyczne, podobne do fińskiego modelu LAFOS (zob. ramka 4.4). Indywidualne plany aktywizacji łączyłyby zasoby i kompetencje obu instytucji, integrując wsparcie w zakresie zatrudnienia z poradnictwem społeczno-psychologicznym, usługami rehabilitacyjnymi oraz rozwojem umiejętności. Klienci mogliby korzystać z usług równolegle – OPS odpowiadałyby za wsparcie niezwiązane bezpośrednio z zatrudnieniem, a PSZ koncentrowałyby się na integracji z rynkiem pracy. W dążeniu do wspierania długoterminowego wdrażania tego modelu współpracy, lokalne partnerstwa pomiędzy PSZ a OPS mogłyby zawierać mechanizmy informacji zwrotnej, takie jak regularne wspólne ewaluacje czy wywiady z uczestnikami służące ocenie poziomu satysfakcji i doskonalenia jakości usług w miarę ich realizacji.

Docieranie do osób biernych zawodowo i ich aktywizacja poprzez współpracę z lokalnymi podmiotami ekonomii społecznej

Ustrukturyzowana współpraca między PSZ a podmiotami ekonomii społecznej może pomóc PSZ w docieraniu do osób biernych zawodowo oraz wspierać ich integrację z rynkiem pracy. Podmioty ekonomii społecznej, w tym stowarzyszenia, spółdzielnie, towarzystwa wzajemne, fundacje i przedsiębiorstwa społeczne, realizują cele społeczne zamiast dążyć do zysku i często działają w bliskim otoczeniu społeczności lokalnych (OECD (2023[18]); OECD (2023[19]); (OECD, 2022[20])). Ich silna obecność lokalna oraz koncentracja na integracji społecznej czynią je cennymi partnerami sektora publicznego, szczególnie ze względu na bliski kontakt z osobami najbardziej oddalonymi od rynku pracy. Część z tych organizacji aktywnie tworzy miejsca pracy dla grup wymagających szczególnego wsparcia lub marginalizowanych, które napotykają istotne bariery w zatrudnieniu, inne zaś świadczą usługi na rzecz integracji zawodowej i społecznej (OECD, 2022[21]). Zatrudnienie w sektorze ekonomii społecznej wykazuje odporność na wahania koniunktury gospodarczej, oferując stabilne miejsce startu dla osób bez aktualnego doświadczenia zawodowego, które mogłyby mieć trudności ze znalezieniem podobnej

stabilności w tradycyjnym sektorze prywatnym. W związku z tym podmioty ekonomii społecznej mogą pełnić rolę partnerów w docieraniu do osób biernych zawodowo i ich aktywizacji.

W Polsce funkcjonuje dynamicznie rozwijający się sektor podmiotów ekonomii społecznej, które mogą pełnić rolę partnerów w angażowaniu i aktywizacji osób biernych zawodowo. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) odpowiada za kształtowanie ekosystemu ekonomii społecznej i nadzór nad nim. Działają tu czytelne ramy prawne regulujące działalność podmiotów ekonomii społecznej – przyjęta w 2022 roku ustawa o ekonomii społecznej wspiera dalszy rozwój tego sektora (OECD, 2023[22]). W 2022 roku w całej Polsce działało ponad 102 tys. podmiotów ekonomii społecznej, z których wiele było aktywnych w takich obszarach jak usługi społeczne, edukacja, ochrona zdrowia oraz rozwój lokalny (GUS, 2022[23]). Chociaż jedynie niewielka część tych podmiotów wskazuje wsparcie w zatrudnieniu jako swoją główną misję, wiele z nich świadczy usługi istotne z perspektywy identyfikacji i aktywizacji osób biernych zawodowo. Obejmują one inicjatywy na rzecz zaangażowania społeczności lokalnych, poradnictwo społeczno-psychologiczne oraz możliwości edukacji i szkoleń (GUS, 2022[23]).

Publiczne służby zatrudnienia w Polsce są zobowiązane do współpracy z podmiotami ekonomii społecznej w zakresie identyfikacji osób biernych zawodowo, docierania do nich oraz ich aktywizacji, a współpracę tę można sformalizować poprzez lokalne porozumienia partnerskie. Zgodnie z nową ustawą o rynku pracy i służbach zatrudnienia, PSZ mają obowiązek współpracy z podmiotami ekonomii społecznej, realizując działania aktywizacyjne poprzez ich zlecanie lub wspólne wdrażanie. W dążeniu do praktycznej realizacji tej współpracy PSZ mogłyby nawiązywać lokalne partnerstwa z wybranymi podmiotami ekonomii społecznej. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy, partnerstwa lokalne stanowią formalne ramy współpracy, umożliwiające PSZ projektowanie i realizację programów rynku pracy we współpracy z interesariuszami zewnętrznymi. Takie partnerstwa mogłyby pełnić podwójną funkcję: rejestracji beneficjentów usług świadczonych przez podmioty ekonomii społecznej jako klientów PSZ oraz wspólnej realizacji dostosowanych strategii aktywizacyjnych.

Na początkowym etapie PSZ mogłyby traktować podmioty ekonomii społecznej jako zaufanych partnerów pośredniczących, które mogłyby przekazywać informacje o ofercie PSZ swoim beneficjentom. Lokalne podmioty ekonomii społecznej często ściśle współpracują ze społecznościami lokalnymi i cieszą się zaufaniem wśród grup wrażliwych i oddalonych od rynku pracy (OECD, 2022[21]; OECD, 2023[24]). Lokalne podmioty ekonomii społecznej są zatem dobrze przygotowane do pełnienia roli wiarygodnych pośredników przekazujących informacje o ofercie PSZ. PSZ mogłyby kierować swoje działania do tych podmiotów ekonomii społecznej, które wspierają osoby bierne zawodowo, w celu wypracowania nowych możliwości komunikacji na rzecz realizowania usług świadczonych przez WUP i PUP. Potencjalnymi partnerami mogą być organizacje świadczące usługi społeczne (9% wszystkich podmiotów ekonomii społecznej w 2022 roku), usługi edukacyjne i opiekuńcze (10%), działania na rzecz lokalnego rozwoju społecznego i gospodarczego (8%), usługi w zakresie ochrony zdrowia (4%) (GUS, 2022[23]). PSZ mogłyby przygotować materiały informacyjne przeznaczone do dystrybucji przez te organizacje lub uczestniczyć we wspólnych wydarzeniach informacyjnych z przedstawicielami trzeciego sektora, wzmacniając w ten sposób relacje z osobami biernymi zawodowo.

Następnie PSZ mogłyby zaangażować przedsiębiorstwa społeczne jako partnerów w zakresie pośrednictwa pracy oraz świadczenia usług aktywizacyjnych skierowanych do osób biernych zawodowo. Jakkolwiek przedsiębiorstwa społeczne działają w różnych modelach, łączy je wspólny cel jakim jest powrót na rynek pracy przez osoby z grup defaworyzowanych (OECD, 1999[25]). Kategorie przedsiębiorstw społecznych w Polsce obejmują spółdzielnie socjalne, przedsiębiorcze organizacje non-profit, Zakłady Aktywności Zawodowej - ZAZ), spółki non-profit, a także spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz podmioty prowadzone przez związki wyznaniowe (Cieplewska-Kowalik, 2020[26]; OECD, 2023[22]) (zob. rozdział *Ocena potencjału publicznych służb zatrudnienia w Polsce)*. Podmioty te często wspierają osoby z niepełnosprawnościami lub zagrożone wykluczeniem społecznym i mogą pełnić rolę partnerów PSZ w zakresie pośrednictwa pracy. Niektóre oferują również rehabilitację zawodową oraz

wsparcie w reintegracji społecznej, które może pomóc osobom biernym zawodowo w przygotowaniu się do wejścia na rynek pracy. Od 2022 roku podmioty ekonomii społecznej w Polsce mogą ubiegać się o formalny status przedsiębiorstwa społecznego. Do roku 2025 uzyskało go ponad 1 tys. podmiotów (MRPiPS, 2025[27]). Wśród przedsiębiorstw społecznych największy potencjał we wspieraniu oraz ścisłej współpracy z instytucjami lokalnym wykazują spółdzielnie socjalne we wspieraniu oraz ścisłej współpracy z instytucjami lokalnymi. Spółdzielnie socjalne, zdefiniowane w ustawie o spółdzielniach socjalnych z 2006 roku, to przedsiębiorstwa wspierające reintegrację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem (Cieplewska-Kowalik, 2020[26]). Co najmniej 50% pracowników spółdzielni socjalnej musi pochodzić z grup defaworyzowanych. Podmioty te są również zarządzane w sposób demokratyczny, a wypracowane zyski reinwestują w utrzymanie działalności oraz finansowanie działań reintegracyjnych dla swoich członków. W 2025 roku 78% spółdzielni socjalnych zadeklarowało współpracę z instytucjami publicznymi w przeszłości, w tym z administracją lokalną (75%) (GUS, 2021[28]).

Zlecanie niektórych usług przygotowujących osoby bierne zawodowo do wejścia na rynek pracy mogłoby odbywać się w sposób systematyczny, zgodnie z międzynarodowymi dobrymi praktykami. Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia określa warunki, na jakich PSZ mogą powierzać podmiotom ekonomii społecznej realizację usług związanych z zatrudnieniem. W szczególności PSZ mogą zlecać zadania związane z reintegracją społeczną (art. 200), programami specjalnymi (art. 209), inicjatywami pilotażowymi oraz programami aktywizacji osób z niepełnosprawnościami. Usługi te mogą być zlecane na podstawie przepisów ustawy prawo zamówień publicznych i mogą obejmować zarówno działania w zakresie aktywizacji zawodowej, jak i aktywizacji społecznej. Zlecanie usług na zewnątrz może przyczynić się do zwiększenia potencjału PSZ oraz umożliwić świadczenie usług w sposób bardziej efektywny kosztowo (Langenbucher and Vodopivec, 2022[29]). W ramce 4.5 podano przykład systematycznej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia a podmiotami ekonomii społecznej w Regionie Stołecznym Brukseli w Belgii, gdzie *Actiris* – regionalna jednostka PSZ – oraz lokalne ośrodki pomocy społecznej (*Centres publics d'action sociale,* CPAS) zlecają realizację części usług aktywizacyjnych w zależności od potrzeb.

Ramka 4.5. Zlecanie usług związanych z zatrudnieniem i integracją społeczną organizacjom ekonomii społecznej w Regionie Stołecznym Brukseli w Belgii

W Regionie Stołecznym Brukseli regionalna publiczna służba zatrudnienia *Actiris* oraz lokalne ośrodki pomocy społecznej (*Centres publics d'action sociale,* CPAS) zlecają szeroki zakres usług w zakresie zatrudnienia i integracji społecznej organizacjom ekonomii społecznej. Organizacje te, takie jak lokalne wyspecjalizowane ośrodki doradcze, instytucje szkoleniowe czy przedsiębiorstwa integracji zawodowej, wspierają osoby poszukujące pracy oraz beneficjentów świadczeń uzyskujących dochód minimalny poprzez programy dostosowane do ich potrzeb. Zakres świadczonych usług obejmuje coaching zawodowy, szkolenia ogólne i zawodowe, aktywizację społeczną oraz organizowanie miejsc pracy subsydiowanej lub wspieranej. *Actiris* kieruje osoby poszukujące pracy do tych podmiotów w ramach swoich strategii aktywizacyjnych, natomiast CPAS wspiera osoby uzyskujące dochód minimalny, w tym m.in. poprzez organizowanie staży i zatrudnienia w ramach subsydiowanych umów znanych w Belgii jako „prace z artykułu 60".

Podmioty, z którymi zawierane są umowy to zazwyczaj organizacje non-profit działające na poziomie lokalnym. Niektóre z nich koncentrują się na przygotowaniu do wejścia na rynek pracy poprzez szkolenia i doradztwo, podczas gdy inne bezpośrednio zatrudniają osoby znajdujące się w trudnej sytuacji co stanowi dla nich ścieżkę do reintegracji. Przedsiębiorstwa integracji zawodowej oferują szkolenia w miejscu pracy i zatrudnienie tymczasowe, natomiast programy zatrudnienia wspieranego są skierowane do osób z niepełnosprawnościami lub bardzo wysokimi barierami w dostępie do rynku pracy, w tym osób wychodzących z uzależnień lub bezdomności. Ponadto lokalne agencje zatrudnienia

(*Agences Locales pour l'Emploi*) tworzą możliwości pracy w niepełnym wymiarze czasu godzin w środowisku lokalnym dla osób bezrobotnych. *Actiris*, CPAS oraz ich organizacje partnerskie tworzą wspólnie zdecentralizowany system świadczenia usług, który oferuje różnorodne ścieżki aktywizacji dostosowane do potrzeb różnych grup.

Region Stołeczny Brukseli prowadzi dwa odrębne systemy rejestracji organizacji ekonomii społecznej: jeden dla przedsiębiorstw społecznych integracji zawodowej, które zatrudniają osoby na podstawie specjalnych umów o pracę, oraz drugi dla organizacji świadczących usługi na zlecenie, ale niepełniących roli pracodawcy. Funkcje te są obsługiwane w ramach odrębnych systemów. Po dokonaniu rejestracji w odpowiednim systemie organizacje mogą odpowiadać na ogłaszane nabory wniosków projektowych.

Źródło: OECD (2023[30]), *Unleashing Talent in Brussels, Belgium.*

Przyszła współpraca PSZ z organizacjami ekonomii społecznej może opierać się na istniejących inicjatywach, które są już realizowane w niektórych regionach Polski, oraz je rozwijać. W niektórych regionach, PSZ i podmioty ekonomii społecznej już współpracują przy wdrażaniu działań na rzecz reintegracji zawodowej osób poszukujących pracy, które znajdują się w trudnej sytuacji. W ramach tej współpracy podmioty ekonomii społecznej świadczą usługi takie jak wsparcie psychologiczne, coaching grupowy, zatrudnienie chronione czy długoterminowy mentoring, pomagając wypełniać luki w dostępnych usługach i docierać do osób, które nie są aktywnie związane z PSZ (zob. także rozdział *Ocena potencjału publicznych służb zatrudnienia w Polsce*). Jakkolwiek inicjatywy te mają często charakter krótkoterminowy i są realizowane w ramach projektów, a ich finansowanie pochodzi najczęściej z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) lub Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), to pokazują one duży potencjał do budowania długoterminowych, instytucjonalnych partnerstw między PSZ a podmiotami ekonomii społecznej. Wybrane istniejące inicjatywy regionalne z Polski zostały bardziej szczegółowo opisane w ramce 4.6.

Ramka 4.6. Inicjatywy realizowane przez podmioty ekonomii społecznej wspierające aktywizację osób biernych zawodowo w Polsce

W województwach warmińsko-mazurskim i pomorskim podmioty ekonomii społecznej aktywnie wspierają osoby bierne zawodowo. Swoje działania kierują do osób z niepełnosprawnościami, długotrwale bezrobotnych oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym, oferując usługi, które uzupełniają i poszerzają ofertę PSZ.

W województwie warmińsko-mazurskim, Warmińsko-Mazurski Sejmik Osób Niepełnosprawnych (WMSON) prowadzi od 2015 r. Centrum Aktywności. Jego celem jest zwiększanie aktywności społecznej i zawodowej oraz podnoszenie kwalifikacji osób dorosłych z niepełnosprawnościami poprzez zapewnienie dostępu do indywidualnych treningów umiejętności społecznych, wsparcia psychologicznego, sesji coachingu grupowego oraz programów edukacyjnych. Ponadto WMSON wdrożył projekt Zatrudnienia Wspomaganego, finansowany ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), w ramach którego uczestnicy są dobierani z trenerami pracy. Program zapewnia wieloetapowe wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami, obejmujące doradztwo psychologiczne i zawodowe, pracę na okres próbny, coaching zawodowy oraz wsparcie w miejscu pracy. Na każdym etapie działań uczestnikom towarzyszy osobisty trener pracy.

W województwie pomorskim, Gdańska Fundacja Innowacji Społecznej (GFIS) realizuje zintegrowany system wsparcia dla osób mających trudności z powrotem na rynek pracy. W latach 2016–2023 Fundacja współpracowała z Miastem Gdańsk w zakresie świadczenia usług aktywizacji społecznej i zawodowej dla osób biernych zawodowo oraz pracowników o niskich dochodach, w tym migrantów i uchodźców. Jej przedsiębiorstwa społeczne, takie jak SoStay Hotel i kawiarnie prowadzone przez Fundację, stanowiły platformy do odbywania staży i zatrudnienia wspomaganego, pełniąc rolę pomostu od bierności zawodowej do zatrudnienia na pełny etat.

Źródło: WMSON (2022[31]), *Zatrudnienie Wspomagane VII – rekrutacja do projektu [online]*, WMSON (2025[32]), *Centrum Aktywności*, Gdańska Fundacja Innowacji Społecznej (2015[33]) *Aktywizacja Społeczno-Zawodowa*.

Prowadzenie działań informacyjnych i sesji podnoszących świadomość w miejscach publicznych, w których można dotrzeć do biernych zawodowo matek

Skuteczne docieranie do biernych zawodowo kobiet, szczególnie tych, które opuściły rynek pracy z powodu obowiązków opiekuńczych, wymaga dostosowania dotychczasowych metod działania PSZ do środowisk, w których można do tej grupy łatwiej dotrzeć. Kobiety bierne zawodowo nie są zarejestrowane w PSZ i nie poszukują aktywnie wsparcia w zatrudnieniu, często z powodu braku czasu oraz niewiedzy o dostępnych możliwościach. Doświadczenia z Niemiec pokazują, że współpraca z lokalnymi instytucjami społecznymi może ułatwić nawiązywanie kontaktu z takimi kobietami (zob. ramka 4.7). Wykorzystanie nieformalnych przestrzeni oraz nawiązywanie strategicznych partnerstw może umożliwić publicznym służbom zatrudnienia (PSZ) docieranie do nowych, potencjalnych klientów.

Ramka 4.7. Docieranie do kobiet i aktywizacja zawodowa po przerwie związanej z wychowywaniem dzieci w Niemczech

W Niemczech Federalna Agencja Zatrudnienia oraz jej lokalne oddziały prowadzą różnorodne działania mające na celu docieranie do osób pozostających poza rynkiem pracy. Obejmują one doradztwo zawodowe oraz udzielanie informacji o kształceniu i rynku pracy w centrach informacji zawodowej zlokalizowanych przy siedzibach publicznych służb zatrudnienia (PSZ), które są otwarte dla wszystkich, również dla osób niezarejestrowanych. Pracownicy PSZ prowadzą także zajęcia z orientacji zawodowej w szkołach, aby zwiększyć świadomość i wspierać rozwój kariery.

Reintegracja zawodowa – Wykorzystanie potencjału

Program „Reintegracja zawodowa – wykorzystanie potencjału" (*Perspektive Wiedereinstieg – Potenziale erschließen,* PWE) był realizowany w okresie od 2009 r. 2021 r. przy wsparciu ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Program, prowadzony przez Federalne Ministerstwo ds. Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży we współpracy z Federalną Agencją Zatrudnienia, miał na celu ułatwienie kobietom powrotu do pracy po przerwach związanych z obowiązkami rodzinnymi. Oferował wsparcie – głównie matkom – w postaci doradztwa, rozwijania umiejętności i działań aktywizujących. Program zakładał również podnoszenie świadomości pracodawców na temat korzyści wynikających z zatrudniania kobiet powracających na rynek pracy.

Po zakończeniu finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego programu PWE, niemieckie publiczne służby zatrudnienia kontynuują wsparcie dla matek wracających do pracy. Kluczową rolę w koordynowaniu i realizacji działań pomagających kobietom pokonywać bariery w zatrudnieniu

odgrywają specjaliści ds. równości szans w PSZ. Organizują oni m.in. wydarzenia informacyjne online dla osób chcących powrócić na rynek pracy po okresie opieki nad dziećmi lub innymi członkami rodziny. W celu wspierania sieciowania i wzajemnego wsparcia PSZ koncentrują działania w miejscach, gdzie przebywa wiele osób powracających na rynek pracy, takich jak domy wielopokoleniowe czy miejsca lokalne kawiarnie będące miejscami spotkań sąsiedzkich.

Lokalne placówki PSZ współpracują również z izbami przemysłowo-handlowymi, stowarzyszeniami i zewnętrznymi punktami doradczymi, aby dotrzeć do osób niezarejestrowanych w PSZ. Partnerstwa te pomagają upowszechniać wiedzę o dostępnym wsparciu i motywują potencjalnych klientów do powrotu na rynek pracy. Dodatkowo PSZ oferują szeroki zakres poradnictwa zawodowego i doradztwa dotyczącego powrotu do pracy, w tym zajęcia modułowe online i możliwości kształcenia w formule nauczania mieszanego (w formie stacjonarnej łączonej z nauką online), co ułatwia dostęp do wsparcia kobietom pełniącym także obowiązki rodzinne.

Indywidualnie dopasowane wsparcie dla kobiet w lokalnej placówce – centrum zatrudnienia dla osób otrzymujących świadczenia z systemu podstawowego zabezpieczenia w Lipsku Jobcenter Leipzig

Jobcenter Lepizig, które wspiera osoby otrzymujące świadczenia stanowiące dochód minimalny przyznawany na podstawie sytuacji dochodowej, prowadzi ukierunkowane działania informacyjne i wspierające przeznaczone dla kobiet – w szczególności tych, które mają obowiązki opiekuńcze. Działania te są finansowane z ogólnego budżetu na komunikację i realizowane przez doradców zawodowych, pełnomocników ds. równości szans oraz innych pracowników PSZ.

Jobcenter dostrzega szczególne wyzwania, z jakimi mierzą się kobiety obciążone obowiązkami opiekuńczymi, i oferuje im indywidualnie dopasowane formy wsparcia, które pomagają pogodzić życie zawodowe z rodzinnym. Oferowane usługi obejmują m.in. informacje o dostępnych formach opieki nad dziećmi, pomoc w znalezieniu pracy z elastycznymi warunkami zatrudnienia oraz dostęp do możliwości kształcenia zawodowego w niepełnym wymiarze czasu.

W Lipsku zintegrowane doradztwo uwzględnia zarówno obowiązki rodzinne, jak i wymagania rynku pracy. Działania informacyjne i wspierające są organizowane w formatach przyjaznych rodzinie, takich jak dni informacyjne czy spotkania wspierające odbywające się w lokalnych centrach społecznych.

Źródło: OECD - EU (2024[34]), *Seminarium w Olsztynie*, Duell and Pavlovaite / ECE (W przygotowaniu[35]) "Hidden potential – People outside of the labour force in the context of labour and skills shortages in the EU, Synthesis report", the European Social Fund in Germany (2021[36]) *Perspective Re-entry - developing potential*, Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (2025[37]), *Return to Work*

W Polsce, w dążeniu do docierania do kobiet biernych zawodowo, urzędy pracy mogłyby w pierwszej kolejności rozszerzyć współpracę z lokalnymi szkołami. Obecnie polskie publiczne służby zatrudnienia współpracują z instytucjami edukacyjnymi, w szczególności ze szkołami ponadpodstawowymi, aby dotrzeć do młodych osób zagrożonych bezrobociem w przyszłości (Smoter, 2022[38]). Tę współpracę można rozszerzyć, kierując działania do matek biernych zawodowo poprzez tworzenie możliwości komunikacji w przedszkolach i szkołach podstawowych. W ramach partnerstw z tymi placówkami powiatowe urzędy pracy (PUP) mogłyby organizować regularne spotkania informacyjne, dyżury doradców zawodowych lub warsztaty rozwoju kariery skierowane do kobiet, które opuściły rynek pracy, aby sprawować opiekę nad dziećmi. Do promocji takich inicjatyw można wykorzystać szkolne dzienniki elektroniczne, służące do komunikacji między szkołami a rodzicami – szkoły mogłyby w ten sposób rozpowszechniać przygotowane przez PSZ materiały informacyjne. Za przygotowanie treści promocyjnych oraz budowanie relacji z lokalnymi szkołami mogłyby odpowiadać powiatowe urzędy pracy.

Następnie powiatowe urzędy pracy mogłyby nawiązać współpracę ze szkołami i prowadzić spotkania informacyjne na terenie placówek edukacyjnych, przybliżając działania PSZ kobietom biernym zawodowo. Harmonogram wspólnych aktywności, takich jak spotkania informacyjne czy dyżury doradców zawodowych, mógłby być dostosowany do już istniejących wydarzeń szkolnych, na przykład

zebrań rodziców. Spotkania te mogłyby być dostępne bezpłatnie dla wszystkich zainteresowanych rodziców. W celu zapewnienia przestrzegania RODO, w przypadku organizowania rejestracji na takie wydarzenia, za jej prowadzenie odpowiadałby partner edukacyjny. Celem rejestracji byłoby jedynie oszacowanie zasobów potrzebnych do przeprowadzenia sesji, a dane osobowe uczestników nie byłyby udostępniane PSZ. Dla zapewnienia spójności i większego efektu, spotkania mogłyby koncentrować się na możliwościach podnoszenia kwalifikacji i zdobywania nowych umiejętności, a nie bezpośrednio na ofertach pracy, z podkreśleniem dostępnych w PSZ instrumentów wspierających rozwój umiejętności. Kobiety, które po udziale w spotkaniach wyrażą zainteresowanie dalszymi etapami, mogłyby zostać zaproszone na indywidualne spotkanie w urzędzie pracy, podczas którego ich potrzeby i oczekiwania zostałyby poddane bardziej szczegółowej ocenie.

Uzupełnieniem działań na rzecz docierania do biernych zawodowo kobiet wychowujących dzieci, szczególnie na obszarach wiejskich, jest współpraca z lokalnymi podmiotami ekonomii społecznej oraz innymi instytucjami funkcjonującymi na poziomie społeczności lokalnych. Organizacje takie jak koła gospodyń wiejskich, lokalne ośrodki opiekuńcze czy świetlice środowiskowe często pełnią rolę zaufanych pośredników na terenach wiejskich i miejsko-wiejskich. Rolę punktów kontaktowych mogłyby pełnić koła gospodyń wiejskich, które angażują się w działania na rzecz budowania wspólnot lokalnych na obszarach wiejskich poprzez organizowanie wydarzeń edukacyjnych i kulturalnych, mających na celu poprawę warunków życia i pracy kobiet (zob. ramka 4.8). Regularne wydarzenia informacyjno-promocyjne organizowane w lokalnych miejscach spotkań wspólnie z podmiotami ekonomii społecznej lub instytucjami opieki nad dziećmi, mogłyby stanowić łatwo dostępne możliwości podejmowania aktywności dla kobiet biernych zawodowo. Materiały informacyjne mogłyby być dostosowane do potrzeb lokalnych, i powinny one być napisane w prostym języku i w formacie odpowiadającym preferencjom grupy docelowej. W razie potrzeby można byłoby zaplanować działanie mobilnych punktów obsługi lub wizyty uzupełniające ze strony przedstawicieli PSZ w celu podtrzymania kontaktu z uczestniczkami. Doradcy zawodowi, po odpowiednim szkoleniu przygotowawczym, mogliby pełnić rolę moderatorów tych wydarzeń. Aby umożliwić ich udział w działaniach terenowych, urzędy pracy mogłyby ocenić, czy harmonogramy pracy i zakres obowiązków doradców pozwalają na realizację takich zadań w terenie.

Ramka 4.8. Koła gospodyń wiejskich

Koła gospodyń wiejskich to organizacje niezależne od władz krajowych i samorządowych, które wspierają społeczności wiejskie w Polsce. Zgodnie z ustawą z 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich, w każdej wsi może działać tylko jedno takie koło. Mogą one również funkcjonować w jednostkach pomocniczych gminy, czyli sołectwach, położonych w granicach administracyjnych miast oraz miast liczących do 5 tys. mieszkańców. Do założenia koła wymagane jest co najmniej dziesięć osób, a rejestracja odbywa się w Krajowym Rejestrze Kół Gospodyń Wiejskich prowadzonym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Według danych z 2024 roku w Polsce działało 16 320 kół gospodyń wiejskich (Centralny Ośrodek Informacji Gospodarczej, 2024[39]). Podmioty te mogą uzyskać osobowość prawną, prowadzić działalność dochodową oraz ubiegać się o dotacje.

W ustawie z 2018 roku określone są cele tych kół, w tym:

- prowadzenie działalności społeczno-wychowawczej i oświatowo-kulturalnej w środowiskach wiejskich;
- prowadzenie działalności na rzecz wszechstronnego rozwoju obszarów wiejskich;
- wspieranie rozwoju przedsiębiorczości kobiet;
- inicjowanie i prowadzenie działań na rzecz poprawy warunków życia i pracy kobiet na wsi;

- upowszechnianie i rozwijanie form współdziałania, gospodarowania i racjonalnych metod prowadzenia gospodarstw domowych;
- reprezentowanie interesów środowiska kobiet wiejskich wobec organów administracji publicznej;
- rozwijanie kultury ludowej, w tym w szczególności kultury lokalnej i regionalnej.

Badanie wykazało, że 59% ankietowanych kół organizowało szkolenia lub warsztaty, 48% prowadziło działania na rzecz poprawy warunków życia i pracy kobiet na wsi, a 35% wspierało rozwój przedsiębiorczości kobiet (Janowski, 2023[40]).

W 2022 roku koła gospodyń wiejskich współpracowały z Ministerstwem Cyfryzacji w celu organizacji warsztatów podnoszących kompetencje członkiń w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych (Ministerstwo Cyfryzacji, 2022[41]). Ministerstwo zdecydowało się skoncentrować na tych kołach, ponieważ ich członkinie pełnią rolę ambasadorek w swoich społecznościach. Do inicjatyw realizowanych przez te organizacje należy projekt zorganizowanym przez Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie oraz Obserwatorium Rozwoju i Dziedzictwa Kulturowego Regionów, w którym w 2023 roku uczestniczyły kobiety zrzeszone w kołach. W ramach projektu oferowano szkolenia z zakresu nawiązywania partnerstw międzysektorowych, komunikacji interpersonalnej oraz podstaw handlu internetowego (Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja, 2023[42]).

Źródło: Centralny Ośrodek Informacji Gospodarczej (2024[39]), *Koła gospodyń wiejskich stan na dzień 3 grudnia 2024 r.*, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja (2023[42]), *Projekt edukacyjny dla KGW or Kreatorów Przedsiębiorczości Wiejskiej (KPW)*, Janowski (2023[40]), "Study on the Condition, Needs and Problems of Regional Social Economy Entities on the Example of Rural Housewives' Circles in Poland", Ministerstwo Cyfryzacji (2022[41]), *Cyfrowe Koła Gospodyń Wiejskich,* ISAP (2018[43]) *Ustawa z 2018 roku o kołach gospodyń wiejskich.*

W dążeniu do wprowadzania nowych działań promocyjno-informacyjnych, WUP mogłyby zapewnić doradcom zawodowym szkolenia z zakresu pracy z osobami biernymi zawodowo w przestrzeni środowiskowej. Obecnie jedynie 1% urzędów pracy deklaruje stosowanie metod angażowania grup wrażliwych w pracy „streetworkingowej" i w środowisku lokalnym (Smoter, 2022[38]). Angażowanie kobiet w szkołach oraz podczas wydarzeń organizowanych wspólnie z podmiotami ekonomii społecznej wymagałoby od doradców zawodowych pracy poza tradycyjnym środowiskiem biurowym. Specjalny program szkoleniowy mógłby wyposażyć ich w kompetencje potrzebne do wykonywania tych dodatkowych zadań. Szkolenie mogłoby być organizowane regionalnie przez WUP w ramach zadań ustawowych określonych w art. 32 ust. 1 pkt 22 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Można byłoby zaplanować warsztaty modułowe we współpracy z lokalnymi uczelniami oferującymi kierunki z zakresu pracy socjalnej i obejmować takie elementy jak:

- rozumienie zjawiska bierności zawodowej i wykluczenia społecznego wśród kobiet;
- strategie angażowania na poziomie społeczności i w ramach pracy „streetworkingowej";
- techniki motywowania i upodmiotawiania;
- etyka, poszanowanie godności oraz wyznaczanie granic w działaniach środowiskowych, w tym uzyskiwanie świadomej zgody na zbieranie i przetwarzanie danych.

Szkolenie mogłoby być wspierane praktycznymi ćwiczeniami prowadzonymi przez lokalne podmioty ekonomii społecznej, aby pomóc doradcom zawodowym w budowaniu pewności siebie w kontaktach z potencjalnymi klientkami. Kobiety bierne zawodowo mogą nie znać oferty PSZ lub wahać się przed nawiązaniem kontaktu z ich pracownikami. Wszystkie moduły szkoleniowe mogłyby być projektowane w formie praktycznych symulacji oraz uzupełniane o zadania terenowe. Zadania te mogłyby być planowane we współpracy z lokalnymi podmiotami ekonomii społecznej działającymi na rzecz kobiet biernych zawodowo. Sesje podsumowujące po zakończeniu działań terenowych mogłyby dodatkowo sprzyjać refleksji oraz upowszechnianiu nowej wiedzy i doświadczeń.

Ustanowienie mechanizmów wymiany danych między PSZ a ZUS, w celu umożliwienia identyfikacji osób biernych zawodowo i nawiązania z nimi kontaktu

Identyfikacja osób biernych zawodowo i docieranie do nich zależą od możliwości działania PSZ w zakresie dostępu do odpowiednich danych i ich wykorzystania, co można usprawnić poprzez wdrożenie zautomatyzowanych platform wymiany danych pomiędzy instytucjami. W Polsce usprawnienie przepływu danych między ZUS a PSZ ma kluczowe znaczenie dla identyfikacji osób należących do populacji biernych zawodowo oraz dla organizacji działań środowiskowych. ZUS posiada dane osobowe dotyczące tej grupy, w tym dane o liczbie osób pobierających świadczenia z tytułu niepełnosprawności, kobiet korzystających z urlopów związanych z opieką nad dziećmi oraz osób pobierających świadczenia z tytułu wcześniejszej emerytury. W związku z tym wzmocnienie mechanizmów wymiany danych pomiędzy ZUS a PSZ umożliwiłoby bardziej precyzyjne działania środowiskowe i lepiej ukierunkowane strategie aktywizacji zawodowej.

Zautomatyzowane modele wymiany danych, takie jak estońska platforma *X-Road*, oferują długoterminową wizję usprawnienia przepływu danych i wymiany informacji między instytucjami publicznymi w Polsce. Dzięki umożliwieniu zautomatyzowanego dostępu do danych warunkowanego rolą pełnioną przez użytkowników, w jasno określonych celach, podejście estońskie pokazuje, jak instytucje publiczne mogą skutecznie koordynować swoje działania przy jednoczesnym zachowaniu standardów ochrony danych osobowych (zob. ramka 4.9) W polskim kontekście taki system mógłby ułatwić bezpieczną wymianę informacji między ZUS a PSZ, umożliwiając identyfikację klientów ZUS, którzy mogliby skorzystać ze wsparcia w zakresie aktywizacji zawodowej oferowanego przez PSZ.

W Polsce relacje między PSZ a ZUS uregulowane są w dwóch ustawach. Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia określa przypadki, w których PSZ mogą otrzymywać dane gromadzone przez ZUS. Odpowiednie przepisy, określające kiedy ZUS może udostępniać dane PSZ, można znaleźć w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. W Polsce konieczna byłaby zmiana ram prawnych w celu umożliwienia bezpiecznej wymiany danych i informacji. Kraje OECD, takie jak Australia, Estonia i Wielka Brytania, przyjęły różne rozwiązania w celu spełnienia wymogów krajowych przepisów o ochronie danych (OECD, 2023[44]).

Identyfikację osób biernych zawodowo umożliwiłoby rozszerzenie zakresu danych udostępnianych przez ZUS publicznym służbom zatrudnienia. Obowiązujące przepisy (art. 50 ust. 14 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych; w ustawie o rynku pracy odpowiadające im przepisy to art. 47, art. 48 oraz art. 53) określają rodzaje danych, które ZUS może przekazywać wojewódzkim i powiatowym urzędom pracy w odniesieniu do osób zarejestrowanych w ZUS. Do tych danych należą:

- imię i nazwisko
- data urodzenia
- PESEL
- obywatelstwo
- rodzaj ubezpieczenia, jakim objęta jest dana osoba
- informacje dotyczące długości okresu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne.

Dane można ponadto udostępniać tylko w zakresie niezbędnym do realizacji zadań określonych w przepisach o promocji zatrudnienia. W praktyce klauzula niezbędności ogranicza możliwości PSZ w zakresie korzystania z danych ZUS, ponieważ to ZUS decyduje, które dane uznaje za niezbędne i może odmówić przekazania danych żądanych przez PSZ. Zmiana tej klauzuli na zapis wskazujący, że dane powinny być udostępniane, gdy są potrzebne do realizacji zadań PSZ, mogłaby stworzyć podstawy do pogłębionej współpracy między obiema instytucjami.

W celu skutecznego docierania do osób biernych zawodowo, w art. 50 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych można byłoby określić nowe rodzaje danych. ZUS jest w stanie zidentyfikować osoby należące do trzech grup biernych zawodowo. Obejmuje to osoby bierne zawodowo pobierające świadczenia z tytułu wcześniejszej emerytury, osoby bierne zawodowo z powodu problemów zdrowotnych oraz kobiety mające małe dzieci. Aby umożliwić identyfikację osób należących do tych grup, ZUS mógłby przekazywać publicznym służbom zatrudnienia (PSZ) następujące informacje:

- rodzaj urlopu związanego z opieką nad dzieckiem, z którego dana osoba korzysta lub korzystała w przeszłości, w tym urlop macierzyński, urlop rodzicielski, urlop wychowawczy;
- rodzaj świadczeń z tytułu niepełnosprawności przyznanych danej osobie, w tym świadczenie wspierające, zasiłek stały, renta z tytułu niezdolności do pracy, renta socjalna, zasiłek chorobowy;
- rodzaj świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury przyznanych danej osobie, w tym emerytura górnicza, emerytura pomostowa, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne;
- inne rodzaje danych, które mogą ułatwić dalszą aktywizację osób biernych zawodowo, to kody zawodu wynikające z wcześniejszego zatrudnienia. Kody te wskazują rodzaj wykonywanej pracy, co pozwala PSZ uzyskać informacje o możliwych umiejętnościach i kompetencjach, jakie może posiadać osoba bierna zawodowo.

Ramka 4.9. System *X-Road* i praktyki wymiany danych w Estonii

Estoński model integracji danych, oparty na powiązaniu różnych baz danych w systemie *X-Road*, należy do najbardziej zaawansowanych w Unii Europejskiej. Model ten został wprowadzony w 2011 roku i od tego czasu jest stale rozwijany. Platforma umożliwia bezpieczne łączenie danych pochodzących z 45 rejestrów prowadzonych przez różne agencje rządowe i ministerstwa, w tym danych dotyczących edukacji, zdrowia oraz świadczeń socjalnych, które są powiązane z dokumentem tożsamości obywatela.

Kiedy dana osoba kontaktuje się z estońskimi publicznymi służbami zatrudnienia (PSZ), na przykład w celu uzyskania poradnictwa zawodowego, rejestracji jako osoba bezrobotna, wystąpienia o ocenę zdolności do pracy lub skorzystania z doradztwa zawodowego, wykorzystywane są dane z różnych rejestrów.

W przypadku rejestracji bezrobotnych, PSZ sięgają przede wszystkim po dane z instytucji sektora publicznego, aby uzyskać informacje o wykształceniu danej osoby, jej doświadczeniu zawodowym, udziale w siłach zbrojnych oraz o ustalonej częściowej lub całkowitej zdolności do pracy. W kontekście estońskich ocen zdolności do pracy (zob. ramka 4.12) wymagane jest uzyskanie zgody osoby zainteresowanej na dostęp do jej danych zdrowotnych. Nawet po wyrażeniu zgody doradcy PSZ mają dostęp jedynie do podstawowych wskaźników, takich jak informacja o tym, czy dana osoba odbyła wizytę lekarską w ciągu ostatnich sześciu miesięcy. Bardziej szczegółowe informacje o stanie zdrowia mogą być udostępnione wyłącznie uprawnionemu lekarzowi medycyny pracy współpracującemu z PSZ.

Źródło: E-Estonia (2025[45]) *X-Road – interoperability services*

Wykorzystanie danych ZUS do celów badawczych oraz do wspierania planowania strategicznego na poziomie regionalnym nie wymagałoby dostępu do danych osobowych. Dane udostępniane w formie zanonimizowanej lub pseudonimizowanej mogłyby być wykorzystywane przez Wojewódzkie Urzędy Pracy (WUP) do określania profili społeczno-demograficznych osób biernych zawodowo w danym powiecie lub regionie. Uzyskane w ten sposób dane umożliwiłyby PSZ opracowywanie ukierunkowanych strategii aktywizacyjnych oraz efektywne alokowanie zasobów przy czym od ZUS nie oczekuje się

przekazywania danych osobowych umożliwiających identyfikację osób w celu kontaktu. Działania mogłyby się natomiast początkowo koncentrować na opracowaniu skoordynowanych procedur analitycznych oraz formalizacji przepływu danych na potrzeby badań. W średnim okresie możliwe byłoby wypracowanie mechanizmów strukturalnej współpracy, na przykład poprzez regularne konsultacje pomiędzy Forum Dyrektorów Wojewódzkich Urzędów Pracy a przedstawicielami ZUS na szczeblu krajowym. Spotkania te mogłyby służyć określeniu wspólnych celów, przygotowaniu wspólnych kampanii promocyjno-informacyjnych oraz zapewnieniu spójności w interpretacji przepisów dotyczących udostępniania danych.

Równolegle z rozszerzeniem zakresu danych udostępnianych przez ZUS w formie zanonimizowanej, możliwe byłoby opracowanie funkcjonalnego, zautomatyzowanego systemu wymiany danych, który usprawniłby działania PSZ w zakresie docierania do klientów ZUS. Ustanowienie zautomatyzowanych mechanizmów wymiany danych między ZUS a PSZ będzie wymagało skoordynowanego zaangażowania wielu interesariuszy instytucjonalnych, aby zapewnić interoperacyjność baz danych. Wśród tych podmiotów znalazłyby się nie tylko ZUS i Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS), które nadzoruje PSZ, ale także Ministerstwo Cyfryzacji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz ewentualnie Centralny Ośrodek Informatyki, odpowiedzialny za realizację projektów IT dla administracji publicznej. W celu wypracowania podstaw prawnych, technicznych i proceduralnych systemu wymiany danych mogłaby zostać powołana międzyresortowa grupa robocza. Zajmowałaby się ona opracowaniem mechanizmów zarządzania danymi i przepływu danych zapewniających interoperacyjność, doprecyzowaniem ról administratorów i podmiotów przetwarzających dane oraz ustanowieniem protokołów dostępu do określonych zbiorów danych w oparciu o role użytkowników. Grupa ta nadzorowałaby również proces integracji nowych danych z istniejącymi systemami zarządzania sprawami klientów, aby zapewnić kompatybilność informacji przekazywanych z rejestrów ZUS z cyfrową infrastrukturą PSZ, w tym z Systemem Informatycznym Rynku Pracy i Usług Społecznych SYRIUSZ. Po wdrożeniu zautomatyzowanych systemów PSZ mogłyby wykorzystywać informację o zarejestrowaniu danej osoby w ZUS jako punkt wyjścia do kontaktu i zachęcania do rejestracji w PSZ jako pierwszego kroku w kierunku aktywizacji. Kontakt można byłoby nawiązywać telefonicznie, mailowo lub tradycyjną pocztą, przedstawiając na początek możliwości dostępne dla potencjalnych klientów PSZ. Następnie osoby zainteresowane mogłyby zostać zaproszone na spotkanie z doradcą zawodowym i zarejestrowane w PSZ.

Budowanie zaufania publicznego będzie kluczowe dla rozwoju systemów wymiany danych na szerszą skalę. Wczesne etapy wdrażania mogłyby obejmować powołanie ciał doradczych złożonych z interesariuszy, takich jak eksperci ds. ochrony danych, organizacje społeczne oraz przedstawiciele obywateli (Musidłowska, Wawrzyniak and Zygmuntowski, 2022[46]). Takie ciała doradcze mogłyby wspierać podejmowanie decyzji dotyczących rodzajów danych udostępnianych między instytucjami oraz mechanizmów ich wymiany. Dodatkowo ważną rolę mogłyby odegrać konsultacje społeczne, które pozwoliłyby pokazać, w jaki sposób wymiana danych między PSZ a ZUS może przyczynić się do poprawy polityk rynku pracy oraz jakości usług świadczonych przez PSZ dla osób obecnie pozostających poza rynkiem pracy.

W miarę rozwoju infrastruktury kluczowe znaczenie będzie również miało zapewnienie zgodności z przepisami RODO. Wiele informacji posiadanych przez ZUS, takich jak dane o świadczeniach zdrowotnych, niepełnosprawności czy urlopach opiekuńczych, należy do kategorii danych wrażliwych w rozumieniu RODO i wymaga szczególnej ochrony podczas ich przechowywania i przetwarzania. Zgodnie z rozporządzeniem, przetwarzanie takich danych jest co do zasady zabronione, chyba że spełnione są określone warunki prawne. W przypadku PSZ podstawą prawną mogłaby być wyraźna zgoda osoby, której dane dotyczą, lub konieczność przetwarzania w celu wypełnienia obowiązków wynikających z prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej (art. 9 RODO). Każdy model udostępniania danych musiałby zatem zostać uzupełniony o jednoznaczne mechanizmy ochrony danych, które jasno określają cel wymiany danych (Musidłowska, Wawrzyniak and Zygmuntowski, 2022[46]).

Po uzyskaniu przez PSZ systemowego dostępu do odpowiednich danych z ZUS, urzędy pracy mogłyby rozpocząć bezpośrednie działania skierowane do wybranych osób, które mogłyby skorzystać ze wsparcia PSZ. Mając dostęp do informacji o osobach zarejestrowanych w ZUS, PSZ mogłyby zapraszać je na spotkania informacyjne organizowane przez powiatowe urzędy pracy (PUP). Podczas takich spotkań osoby te mogłyby otrzymać informacje o formach wsparcia dostępnych w PSZ, a w przypadku zainteresowania – zarejestrować się w PUP jako poszukujący pracy. Przykładowo, kobiety zbliżające się do końca urlopów związanych z opieką nad dziećmi mogłyby zostać zaproszone na spotkania poświęcone możliwościom pracy w niepełnym wymiarze godzin lub elastycznym formom zatrudnienia, a także szkoleniom podnoszącym kwalifikacje. Osoby pobierające świadczenia zdrowotne mogłyby otrzymać propozycje poradnictwa zawodowego dostosowanego do ich potrzeb lub usług rehabilitacji zawodowej. Starszym osobom pobierającym wcześniejsze emerytury można byłoby zaoferować informacje o możliwościach pracy w niepełnym wymiarze godzin lub kursach przekwalifikujących. Zaproszenia mogłyby być kierowane zarówno drogą elektroniczną, jak i pocztą tradycyjną. Tego rodzaju działania mogłyby z czasem przyczynić się do zwiększenia liczby rejestracji w PUP i usprawnienia powrotu na rynek pracy dla osób zagrożonych długotrwałą biernością zawodową.

Strategie aktywizacyjne

Po zarejestrowaniu osób biernych zawodowo w PSZ, potrzebne są dostosowane do indywidualnych potrzeb narzędzia aktywizacyjne, które pozwolą przezwyciężyć bariery w podejmowaniu zatrudnienia charakterystyczne dla tych osób. Dotychczas polskie PSZ koncentrowały się na osobach, które samodzielnie zarejestrowały się jako bezrobotne lub poszukujące pracy, oferując pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe skierowane głównie do osób doświadczających krótkotrwałego bezrobocia (zob. rozdział *Ocena potencjału publicznych służb zatrudnienia w Polsce*). Osoby bierne zawodowo różnią się od tych tradycyjnych grup klientów PSZ. Wiele z nich ma ograniczone doświadczenie zawodowe lub nie ma go wcale, od dłuższego czasu pozostaje poza rynkiem pracy i częściej zmaga się z problemami zdrowotnymi, niepełnosprawnościami, pełni obowiązki opiekuńcze czy mierzy się z izolacją geograficzną. Bariery te są często powiązane ze sobą i wzajemnie się potęgują (zob. rozdział *Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce*). Aby uwzględnić zróżnicowany poziom zdolności do podjęcia zatrudnienia, niektóre PSZ w Europie stosują systemy profilowania oparte na sztucznej inteligencji (AI), które klasyfikują osoby poszukujące pracy według ich poziomu zatrudnialności. Zakres i intensywność wsparcia są następnie dostosowywane do przypisanej kategorii – osoby napotykające największe bariery w zatrudnieniu korzystają z najbardziej intensywnych i kompleksowych usług. W ramce 4.10 podano więcej szczegółowych informacji o wykorzystaniu profilowania opartego na sztucznej inteligencji.

Ramka 4.10. PSZ korzystają z profilowania opartego na AI

Niektóre publiczne służby zatrudnienia (PSZ) w Europie stosują systemy profilowania w celu oceny zatrudnialności osób poszukujących pracy i bardziej efektywnego świadczenia usług rynku pracy. Narzędzia te zazwyczaj klasyfikują osoby poszukujące pracy do trzech lub czterech kategorii w oparciu o ich potencjał zatrudnienia i dostarczają danych służących podejmowani decyzji co do rodzaju i intensywności oferowanego wsparcia. Systemy profilowania są czasami wykorzystywane także do oceny osób wcześniej biernych zawodowo – w takim przypadku okres bierności traktowany jest jako jedna z wielu zmiennych wykorzystywanych przy kategoryzacji osoby poszukującej pracy (Desiere, Langenbucher and Struyven, 2019[47]). Według danych na rok 2024, około siedem publicznych służb zatrudnienia (PSZ) w Europie wykorzystuje sztuczną inteligencję (AI) w systemach profilowania, a kilka kolejnych jest w trakcie wdrażania tego rodzaju rozwiązań do swoich systemów (Brioscú et al., 2024[48]).

Przykładem narzędzia do profilowania opartego na sztucznej inteligencji jest narzędzie OTT, wykorzystywane przez estońskie publiczne służby zatrudnienia (EUIF). Zostało ono opracowane w latach 2018–2020 i pełni funkcję systemu wspierającego doradców w podejmowaniu decyzji. OTT wykorzystuje uczenie maszynowe, a konkretnie metodę wzmacniania gradientowego, do szacowania prawdopodobieństwa powrotu osoby poszukującej pracy na rynek pracy (Korniltsev, 2021[49]). Wykorzystuje ono około 60 zmiennych, łącząc cechy indywidualne z szerszymi wskaźnikami rynku pracy, takimi jak poziom wakatów w regionie czy liczba osób poszukujących pracy. Dla każdej osoby OTT oblicza prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia, ryzyko ponownego powrotu do stanu bezrobocia oraz wskazuje kluczowe czynniki wpływające na perspektywy tej osoby na rynku pracy (Leinuste, 2021[50]). Dzięki temu narzędziu doradcy mogą określić odpowiedni kanał obsługi (online, telefoniczny lub osobisty), częstotliwość kontaktów oraz najbardziej adekwatne instrumenty aktywizacyjne. Narzędzie pełni wyłącznie rolę wspierającą w procesie podejmowania decyzji – ostateczne decyzje nie są podejmowane jedynie na podstawie wyników generowanych przez model.

OTT aktualizuje się o nowe dane treningowe co trzy miesiące. Ważnym elementem w procesie uczenia systemu jest informacja zwrotna od doradców zawodowych dotycząca trafności wyników profilowania wygenerowanych przez AI. Doradcy są zobowiązani do przekazania pisemnej opinii w systemie, co jest obowiązkowe i może ona zostać złożona w terminie do 65. dnia od rejestracji osoby poszukującej pracy (Leinuste, 2021[50]).

Możliwość wspierania procesu decyzyjnego PSZ przez systemy profilowania oparte na AI spotkała się również z krytyką, szczególnie gdy narzędzia te są wykorzystywane w nadmiernym stopniu. Na przykład austriackie PSZ znalazły się pod lupą opinii publicznej, gdy chatbot stosowany w procesie realizacji szkoleń i doradztwa zawodowego został oskarżony o stronniczość ze względu na płeć w rekomendacjach dla osób poszukujących pracy (Schnitzer and Betcherman, 2025[51]). W odpowiedzi na tego rodzaju wyzwania, niektóre kraje OECD, takie jak Francja, opracowały solidne ramy prawne i etyczne. Obejmują one jasne wytyczne dotyczące stosowania AI, powołanie dedykowanych organów nadzorczych oraz działania w zakresie budowania kompetencji wewnętrznych, które mają zapewnić odpowiedzialne wykorzystanie sztucznej inteligencji przez publiczne służby zatrudnienia.

Źródło: Schnitzer, P. and G. Betcherman (2025[51]), *AI in public employment services: Unlocking potential, avoiding pitfall*, Brioscú, A. et al. (2024[48]), *A new dawn for public employment services: Service delivery in the age of artificial intelligence*, Korniltsev, V. (2021[49]), *OTT – An AI-powered success story in the public sector*, Leinuste, K. (2021[50]), *Decision support tool „OTT" for employment counsellors in the Estonian PES*, Desiere, S., K. Langenbucher and L. Struyven (2019[47]), *Statistical profiling in public employment services: An international comparison.*

Strategie aktywizacyjne przedstawione w niniejszym rozdziale zostały podzielone na podejścia krótkoterminowe i długoterminowe, w zależności od łatwości ich wdrożenia. Krótkoterminowe strategie aktywizacyjne opierają się na istniejących instrumentach dostępnych dla lokalnych i regionalnych PSZ, MRPiPS oraz innych podmiotów rynku pracy. Wprowadzenie tych działań pozwoliłoby PSZ na szybkie dostarczenie rozwiązań dostosowanych do potrzeb osób biernych zawodowo, w tym kompleksowych usług o charakterze społeczno-psychologicznym, wsparcia ze strony osób mających podobne doświadczenia czy usług rehabilitacji zawodowej. Z kolei strategie długoterminowe wymagają zmian legislacyjnych, aby zintegrować proponowane działania aktywizacyjne z ofertą usług PSZ.

Wiele instrumentów skierowanych do osób biernych zawodowo opiera się na silnych relacjach między PSZ a lokalnymi pracodawcami. Strategie aktywizacji, szczególnie te skierowane do osób starszych i kobiet, zależą od nawiązania i utrzymania współpracy z pracodawcami lokalnymi. Przykładem są programy mentoringowe dla starszych pracowników, w ramach których doświadczeni profesjonaliści wspierają osoby poszukujące pracy – takie inicjatywy wymagają zaangażowania firm gotowych do udziału jako partnerzy programowi. Podobnie strategie skierowane do kobiet, takie jak programy realizowane dla stałych grup (kohortowych), opierają się na współpracy z pracodawcami oferującymi możliwości podnoszenia kwalifikacji lub odbycia staży. Strategie współpracy z pracodawcami, opisane w rozdziale *Strategie PSZ na rzecz angażowania pracodawców*, mogą wspierać PSZ w budowaniu tych podstawowych relacji.

Strategie aktywizacyjne przedstawione w tej części można podzielić na działania ogólne, skierowane do całej populacji biernych zawodowo oraz interwencje przeznaczone dla konkretnych podgrup. Niektóre z tych strategii mają szerokie zastosowanie i są adekwatne dla wszystkich osób biernych zawodowo i długotrwale bezrobotnych. Obejmują one m.in. wsparcie społeczno-psychologiczne oraz szkolenia z zakresu kompetencji miękkich, które wzmacniają pewność siebie, motywację oraz umiejętności funkcjonowania w środowisku pracy, stanowiąc fundament skutecznej integracji z rynkiem pracy. Inne działania są natomiast dostosowane do potrzeb konkretnych grup, takich jak kobiety powracające z urlopów związanych z opieką nad dziećmi, osoby starsze czy osoby z niepełnosprawnościami, które zostały wskazane jako główne grupy docelowe w rozdziale *Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce*.

Wprowadzenie oceny zdolności do pracy oraz usług rehabilitacji zawodowej w dążeniu do wzmocnienia całościowego podejścia PSZ do aktywizacji klientów

Współczynnik aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami pozostaje niski, ponieważ bariery prawne utrudniają tym osobom wejście na rynek pracy. Osoby pobierające świadczenia z tytułu niepełnosprawności stanowią największą grupę biernych zawodowo w Polsce – jest to około 770 tys. osób, które pozostają poza rynkiem pracy (zob. rozdział *Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce).* W 2023 roku w Polsce aktywnych zawodowo było 38% mężczyzn i 28% kobiet w wieku od 16 do 89 lat z lekkim stopniem niepełnosprawności, podczas gdy wśród osób ze stopniem umiarkowanym wskaźnik aktywności zawodowej wynosił jedynie 22% (GUS, 2023[52]). Tylko 5% mężczyzn i 3,5% kobiet z orzeczonym znacznym stopniem niepełnosprawności było aktywnych zawodowo. Niski poziom aktywności zawodowej wynika częściowo z ograniczeń prawnych – poziom osiąganych dochodów może wpływać na wysokość otrzymywanych świadczeń, co stanowi istotny czynnik demotywujący szczególnie dla osób, których niepełnosprawność w znacznym stopniu utrudnia codzienne funkcjonowanie (zob. ramka 4.11).

Ramka 4.11. Stopnie niepełnosprawności wyróżniane w Polsce

Formalne uznanie statusu osoby z niepełnosprawnością na potrzeby zatrudnienia w Polsce przysługuje osobom powyżej 16. roku życia i jest klasyfikowane według trzech stopni: lekki, umiarkowany i znaczny.

Lekki stopień niepełnosprawności przyznawany jest osobom, których niepełnosprawność w istotnym stopniu wpływa na zdolność do pracy, ale które są w stanie funkcjonować w codziennych sytuacjach dzięki specjalistycznemu sprzętowi. Osoby te mogą podejmować zatrudnienie w miejscach pracy dostosowanych do ich potrzeb fizycznych lub psychicznych.

Umiarkowany stopień niepełnosprawności przyznawany jest osobom, które z powodu niepełnosprawności wymagają częściowej pomocy innych osób w wykonywaniu codziennych czynności. Zazwyczaj uznaje się je za niezdolne do pracy lub zdolne do pracy wyłącznie w warunkach pracy chronionej, na przykład w zakładach aktywności zawodowej (ZAZ).

Znaczny stopień przyznawany jest osobom, które nie są w stanie samodzielnie funkcjonować w życiu codziennym i wymagają stałej opieki. Osoby te uznaje się za niezdolne do pracy niezależnie od warunków panujących w miejscu zatrudnienia.

Źródło: Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (2023[53]), *Instytucje Orzekające - procedury orzekania, tryb i zasady.*

W Polsce zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami jest wspierane w ramach subsydiów płacowych finansowanych z PFRON. Instrumenty aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) dla osób z niepełnosprawnościami są finansowane i organizowane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Chociaż część inicjatyw realizowana jest we współpracy z PSZ, wiele programów PFRON prowadzonych jest niezależnie. Kluczowym zadaniem PFRON jest wypłata subsydiów płacowych do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnościami. Pracodawcy mają prawo do miesięcznej dopłaty do wynagrodzenia pracownika z niepełnosprawnością w wysokości od 500 zł do 2,4 tys. PLN na pracownika, w zależności od wielkości firmy oraz stopnia niepełnosprawności pracownika. Subsydia te obniżają koszty wynagrodzeń i mają na celu promowanie inkluzyjnych praktyk w zatrudnieniu.

Dodatkowo PFRON zleca instytucjom publicznym oraz organizacjom pozarządowym organizację rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami, jakkolwiek rehabilitacja zawodowa stanowi jedynie niewielką część finansowania. W 2022 roku, jedynie 4% całkowitego budżetu PFRON przeznaczono na rehabilitację zawodową, podczas gdy zdecydowana większość środków (96%) została przeznaczona na rehabilitację społeczną (PFRON, 2022[54]). Projekty rehabilitacji społecznej, często realizowane przez podmioty ekonomii społecznej, koncentrują się przede wszystkim na dzieciach i młodzieży i obejmują finansowanie terapii, sprzętu rehabilitacyjnego oraz działań kulturalnych czy społecznościowych. Chociaż usługi te są istotne, nie wspierają one bezpośrednio wejścia na rynek pracy ani rozwoju umiejętności osób dorosłych w wieku produkcyjnym z niepełnosprawnościami. Inicjatywy rehabilitacji zawodowej nadzorowane przez PSZ i finansowane ze środków PFRON obejmują obecnie wsparcie w dostosowaniu miejsc pracy oraz działania podnoszące kwalifikacje, jednak ich skala pozostaje ograniczona.

W niniejszej części zaproponowano dwa nowe narzędzia, które mogą pomóc w wypełnieniu istniejącej luki w strategiach aktywizacji osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Mimo że grupa ta stanowi największy odsetek populacji biernych zawodowo, osoby z niepełnosprawnościami otrzymują obecnie niewystarczające wsparcie aktywizacyjne ukierunkowane na ich potrzeby. Jakkolwiek pracodawcy mają do dyspozycji bodźce finansowe do zatrudniania pracowników z

niepełnosprawnościami, takie usługi jak rehabilitacja zawodowa czy indywidualne poradnictwo są ograniczone. W dążeniu do wypełnienia tej luki, polskie PSZ mogłyby wdrożyć dwa nowe narzędzia : oceny zdolności do pracy oraz programy rehabilitacji zawodowej. Ocena możliwości funkcjonalnych osób poprzez badania zdolności do pracy mogłaby umożliwić pracownikom PSZ świadczenie usług lepiej dopasowanych do potrzeb klientów. Wnioski z tych ocen mogłyby również kierować klientów na rehabilitację zawodową, wspierając przywracanie ich zdolności fizycznych, psychicznych i społecznych przed wejściem na rynek pracy.

Wprowadzenie ocen zdolności do pracy dla klientów PSZ z niepełnosprawnościami

Zapewnienie skutecznego wsparcia przez PSZ dla osób z barierami zdrowotnymi w zatrudnieniu, wymaga zrozumienia ich możliwości funkcjonalnych. W tym celu można wdrożyć oceny zdolności do pracy. Oceny te służą do oceny zdolności funkcjonalnych danej osoby oraz do określenia rodzaju wsparcia potrzebnego do powrotu na rynek pracy lub utrzymania zatrudnienia a także wspierają realizację świadczeń związanych z niepełnosprawnością lub zdrowiem. Zamiast koncentrować się wyłącznie na diagnozie medycznej czy uprawnieniach do świadczeń, oceny zdolności do pracy pomagają określić, co dana osoba może robić i w jakich warunkach. Oceny zdolności do pracy, oparte na Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (*International Classification of Functioning, Disability and Health,* ICF), pozwalają określić zakres i charakter wsparcia potrzebnego do powrotu do pracy, a jednocześnie dają klientom lepsze rozeznanie w ich własnych możliwościach. Wzorem może być model estoński, w którym oceny zdolności do pracy łączą samoocenę z opiniami ekspertów, a cały proces jest koordynowany przez osobę odpowiedzialną za dany przypadek (koordynatora sprawy) w ramach PSZ (zob. ramka 4.12).

Ramka 4.12. Proces oceny zdolności do pracy w Estonii

W Estonii wnioski o ocenę zdolności do pracy można składać różnymi kanałami, a ich rozpatrzenie może wymagać zaangażowania koordynatora danego przypadku. Poszczególne etapy obejmują:

1) Etap składania wniosku wstępnego

Wniosek opiera się początkowo na samoocenie oraz danych zdrowotnych osoby składającej wniosek, przy czym dokumentację medyczną pozyskuje się za pośrednictwem estońskiego e-rejestru zdrowia. E-rejestr zdrowia stanowi część centralnie zarządzanej platformy wymiany danych w kraju, czyli tzw. platformy *X-Road*, która łączy różne rejestry administracyjne (zob. ramka 4.9). Wnioskodawca powinien odbyć wizytę lekarską w ciągu sześciu miesięcy przed złożeniem wniosku; w przeciwnym razie może być zobowiązany do konsultacji z lekarzem. Wnioski mogą być składane online lub, w przypadku osób mających trudności z narzędziami cyfrowymi, podczas rozmowy z opiekunem klienta w publicznych służbach zatrudnienia (PSZ).

2) Wywiad i gromadzenie danych

Wywiad trwa około jednej godziny, musi być wcześniej umówiony i może zostać przeprowadzony osobiście lub telefonicznie, w zależności od preferencji klienta. Jego celem jest identyfikacja ograniczeń w wykonywaniu określonych czynności związanych z pracą. Za zgodą klienta przeglądana jest również dokumentacja medyczna z ostatnich pięciu lat.

Ograniczenia zdrowotne są oceniane w siedmiu obszarach: cztery rodzaje ograniczeń fizycznych (mobilność, posługiwanie się rękami i ramionami, komunikacja – przekazywanie i odbiór informacji, funkcje świadomości i orientacji oraz samoobsługa), a także trzy rodzaje ograniczeń psychicznych

(uczenie się i wykonywanie zadań, adaptacja do zmian i rozpoznawanie zagrożeń oraz interakcje interpersonalne).

3) Ocena, weryfikacja i ewaluacja

Po otrzymaniu wniosku menedżerowie spraw PSZ oraz eksperci ds. oceny zdolności do pracy przekazują go do lekarza specjalisty zatrudnionego w PSZ, który weryfikuje jego kompletność i spójność. Po zatwierdzeniu wniosek trafia do usługodawcy wyłonionego w drodze zamówienia publicznego, gdzie zostaje przypisany do lekarza eksperta odpowiedzialnego za ocenę i weryfikację.

Usługodawca ma obowiązek zatrudniania co najmniej jednego psychiatry oraz jednego lekarza specjalisty w dziedzinie medycyny pracy lub rehabilitacji medycznej/fizycznej. Zewnętrzny lekarz ekspert musi ukończyć specjalistyczne szkolenie z metodologii oceny zdolności do pracy prowadzone przez Uniwersytet w Tartu. To właśnie ten ekspert dokonuje oceny i odsyła ją do PSZ.

W większości przypadków ocena opiera się wyłącznie na dokumentacji. Dodatkowa ocena bezpośrednia przeprowadzana jest tylko wtedy, gdy występują istotne rozbieżności w danych zdrowotnych lub gdy w systemie informacji zdrowotnej pojawiają się sprzeczne informacje. Podczas wizyt osobistych mogą być przeprowadzane różne testy funkcjonalne lub psychologiczne (obiektywne); jednak nie obejmuje to stawiania nowych diagnoz medycznych. Zewnętrzny lekarz ekspert może również zaangażować innych specjalistów, takich jak psycholodzy kliniczni, fizjoterapeuci, logopedzi czy eksperci w dziedzinie pedagogiki specjalnej, jeżeli zajdzie taka potrzeba.

4) Opinia eksperta

Podsumowująca opinia lekarska zawiera następujące elementy:

- opis ograniczeń w zakresie zdolności funkcjonalnych oraz związanych z nimi zaburzeń, uporządkowany według poszczególnych obszarów
- listę zdiagnozowanych chorób, sklasyfikowanych na poziomie podrozdziałów ICD (Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób wg WHO, *International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems)*
- podsumowanie czynności, których wykonywanie jest ograniczone
- ocenę ogólnego zakresu zdolności do pracy
- prognozę określającą przewidywane efekty leczenia oraz szacowany czas częściowej lub całkowitej niezdolności do pracy.

W celu określenia poziomu zdolności do pracy, ekspert bierze pod uwagę łączne skutki ograniczeń w różnych obszarach funkcjonalnych, przebieg i częstotliwość występowania choroby, samoocenę wnioskodawcy, stopień adaptacji, skuteczność leczenia, świadomość własnego stanu zdrowia oraz wpływ niepełnosprawności na codzienne funkcjonowanie.

Wyniki oceny zdolności do pracy są następnie wykorzystywane do określenia uprawnienie do zasiłku z tytułu niezdolności do pracy oraz rehabilitacji zawodowej (szczegółowe informacje zawarte zostały w ramce 4.13).

Źródło: Informacje przekazane przez estońskie PSZ.

W Polsce ocena niezdolności do pracy jest dokonywana przez ZUS, jednak integracja tej oceny z publicznymi służbami zatrudnienia (PSZ) mogłaby okazać się trudna ze względu na różne cele tych ocen oraz ograniczone kompetencje instytucjonalne. Oceny niezdolności do pracy przeprowadzane przez ZUS mają na celu ustalenie uprawnień do świadczeń z tytułu niepełnosprawności oraz usług rehabilitacyjnych, koncentrując się przede wszystkim na potwierdzeniu niezdolności do pracy. Osoby poddawane tym ocenom zazwyczaj nie poszukują wsparcia w zakresie zatrudnienia – ubiegają się natomiast o pomoc finansową z powodu stanu zdrowia, który uniemożliwia im pracę. W konsekwencji celem oceny ZUS jest potwierdzenie niezdolności do pracy, a nie identyfikacja potencjału uczestnictwa w rynku pracy, co jest kluczowe dla strategii aktywizacyjnych. Dodatkowo świadczenia ZUS są często uzależnione od tego, czy dana osoba nie podejmuje zatrudnienia, co wzmacnia koncentrację tej instytucji na zapewnianiu rekompensaty dochodowej, a nie na reintegracji ekonomicznej. Obecnie nie istnieje podstawa prawna umożliwiająca PSZ kierowanie klientów do ZUS w celu przeprowadzenia oceny niezdolności do pracy. Taka instytucjonalna separacja sprawia, że wykorzystanie ocen ZUS w celach aktywizacyjnych jest w krótkim okresie niepraktyczne. W związku z tym PSZ mogłyby opracować własne narzędzie oceny zdolności do pracy, które byłoby ukierunkowane na identyfikowanie potencjału zawodowego osób z ograniczeniami zdrowotnymi i planowanie działań aktywizacyjnych dostosowanych do ich możliwości.

Oceny zdolności do pracy mogłyby zostać wprowadzone w ramach badań psychologicznych oferowanych przez polskie PSZ, służąca identyfikacji mocnych stron i potrzeb ich klientów. Ocenę tę stanowiłaby kompleksowa analiza stanu zdrowia fizycznego i psychicznego, mająca na celu określenie możliwości osób z ograniczeniami zdrowotnymi. Co istotne, oceny zdolności do pracy w PSZ mogłyby być dostępne dla wszystkich osób napotykających bariery zdrowotne, niezależnie od posiadanego formalnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. W Polsce za przeprowadzanie takich ocen mogłyby odpowiadać PUP w ramach swoich ustawowych zadań dotyczących kierowania klientów PSZ na badania lekarskie i psychologiczne. Zgodnie z art. 205 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, PUP mogą kierować klientów na specjalistyczne badania psychologiczne i lekarskie w celu ustalenia ich zdolności do pracy i korzystania z instrumentów aktywizacyjnych. Proces oceny zdolności do pracy mógłby obejmować wstępną samoocenę możliwości pracy dokonywaną przez klienta, przy czym doradcy zawodowi kierowaliby osoby do odpowiednich badań. Psychologowie pracujący na miejscu w urzędzie lub wynajęty personel medyczny mogliby następnie odpowiadać za ocenę poziomu zdolności do pracy klientów PUP w oparciu o klasyfikację ICF. Tak uproszczone oceny zdolności do pracy mogłyby być również regularnie przeprowadzane dla każdego klienta, aby uwzględniać zmiany możliwości podjęcia zatrudnienia (OECD, 2021[55]).

Doradcy zawodowi mogliby odbyć szkolenie z zakresu stosowania ICF w ocenach zdolności do pracy w celu świadczenia indywidualnie dopasowanych ALMP. Takie szkolenie wyposażyłoby pracowników PSZ w wiedzę teoretyczną oraz umiejętności praktyczne umożliwiające wykorzystanie ocen zdolności do pracy do świadczenia indywidualnie dopasowanego wsparcia dla klientów PSZ. Szkolenie mogłoby być organizowane przez każdy WUP w ramach jego ustawowego mandatu określonego w art. 32 ust. 1 pkt 22 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Program szkoleniowy mógłby obejmować porównanie dotychczasowych ocen medycznych z nowymi ocenami ukierunkowanymi na aktywizację zawodową, ćwiczenia praktyczne z zastosowania klasyfikacji ICF na przykładach przypadków oraz warsztaty z interpretacji wyników ocen w celu identyfikacji odpowiednich działań aktywizacyjnych i przygotowania planów aktywizacji klientów. Dodatkowe moduły mogłyby obejmować procesy kierowania na dalsze badania medyczne lub prowadzenie ustrukturyzowanych wywiadów w celu wsparcia klientów w przebiegu procesu oceny zdolności do pracy.

Po przeprowadzeniu oceny oraz ewentualnych badań lekarskich doradcy zawodowi mogliby określić poziom zdolności klienta do podjęcia pracy. Chociaż taka ocena nie wpływałaby na uprawnienia do świadczeń związanych z niepełnosprawnością – które pozostają w gestii ZUS – ocena zdolności do pracy w PSZ mogłaby dostarczyć szczegółowych informacji na temat stanu zdrowia klienta.

Wyniki oceny PSZ mogłyby być dostępne szybciej niż formalne orzeczenia o niepełnosprawności wydawane przez ZUS, które często wiążą się z dłuższym czasem oczekiwania. Wyniki oceny zdolności do pracy w PSZ mogłyby być następnie omówione z klientem podczas sesji doradczej w celu określenia strategii aktywizacji zawodowej, potrzeb dalszego wsparcia psychologicznego lub rehabilitacji fizycznej. Ocena zdolności do pracy mogłaby również wspierać proces pośrednictwa pracy, dostarczając doradcom zawodowym przeglądu możliwości fizycznych klienta i pozwalając na lepsze dopasowanie ofert pracy do jego możliwości i potrzeb.

Formularz samooceny mógłby być oparty na klasyfikacji ICF, aby umożliwić kompleksową ocenę zarówno możliwości jak i ograniczeń funkcjonalnych. Formularz oceny zdolności do pracy obejmowałby różne obszary funkcjonowania, w tym mobilność, sprawność manualną, komunikację, dbanie o siebie, uczenie się i rozwiązywanie problemów, zdolność adaptacji do zmian, relacje interpersonalne. W celu opracowania wstępnego formularza samooceny dla swoich klientów, polskie PSZ mogłyby wzorować się na istniejących rozwiązaniach, w szczególności na kategoriach zdolności do pracy wykorzystywanych w modelu estońskim (zob. ramka 4.13). Doświadczenia Centralnego Instytutu Ochrony Pracy (CIOP) mogą dodatkowo wspierać wdrożenie nowego narzędzia oceny zdolności do pracy w polskich PSZ (zob. ramka 4.14). Formularz samooceny mógłby być udostępniany klientowi w formie elektronicznej lub papierowej, tak aby mógł go wypełnić w dogodnym dla siebie czasie. W przypadku potrzeby wsparcia przy wypełnianiu formularza, doradca zawodowy PUP mógłby umówić się z klientem na konsultację telefoniczną lub osobistą.

Ramka 4.13. Obszary funkcjonalne uwzględniane w ocenach zdolności do pracy opartych na ICF w Estonii

Oceny zdolności do pracy oparte na Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (ICF) obejmują ocenę funkcjonowania fizycznego, poznawczego oraz społecznego, które wpływają na zdolność osoby do udziału w rynku pracy. W Estonii do oceny zdolności do pracy wykorzystuje się następujące kategorie:

- mobilność: ocena zdolności poruszania się po różnych powierzchniach, bezpiecznego poruszania się, stania oraz siedzenia;
- sprawność manualna: ocena zdolności do sięgania, przenoszenia przedmiotów, precyzyjnych ruchów manualnych oraz innych ograniczeń związanych z funkcjonowaniem rąk i ramion;
- przekazywanie i odbieranie informacji: ocena umiejętności komunikacyjnych oraz zdolności do rozumienia informacji;
- funkcje świadomości i orientacji oraz dbanie o siebie: ocena zachowania świadomości oraz samodzielnego wykonywania czynności takich jak korzystanie z toalety, jedzenie i picie;
- uczenie się i wykonywanie czynności: koncentracja na zdolności do nauki nowych zadań, inicjowania, realizowania oraz kończenia działań;
- adaptacja do zmian i rozpoznawanie zagrożeń: ocena zdolności do wychodzenia na zewnątrz, rozpoznawania ryzyka lub zagrożeń oraz dostosowywania się do zmian;
- interakcje interpersonalne: ocena radzenia sobie w kontaktach społecznych oraz prezentowania odpowiednich zachowań;
- wpływ substancji uzależniających oraz niekorzystnych reakcji na leki: Uwzględnia oddziaływanie używania substancji psychoaktywnych oraz negatywnych skutków ubocznych leków.

Źródło: Ministry of Social Affairs in Estonia (2020[56]), *Methodology for Assessment of Work Ability*.

Ramka 4.14. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie oceny zdolności do pracy opartej na ICF w Polsce

W 2018 roku, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy (CIOP-PIB), we współpracy z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), przeprowadził badanie mające na celu rozpatrzenie możliwości wykorzystania Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (ICF) przy dokonywaniu oceny zdolności do pracy. Głównym celem było sprawdzenie realnej możliwości wdrożenia ICF w polskim systemie ochrony zdrowia, a nie bezpośrednia ocena jej zastosowania w rehabilitacji zawodowej czy przy przyznawaniu świadczeń z tytułu niepełnosprawności.

Chociaż badanie koncentrowało się przede wszystkim na wspieraniu pacjentów w powrocie do zdrowia czy udzielaniu zaleceń zdrowotnych osobom z niepełnosprawnościami i przewlekłymi schorzeniami, jego wyniki dostarczają cennych wskazówek dla polskich publicznych służb zatrudnienia. Obejmują one m.in. stosowanie jasnych, mierzalnych celów w ocenie funkcjonalnej oraz wdrożenie modelu wielodyscyplinarnej oceny, w ramach którego osoby były badane przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, psychologa i doradcę zawodowego, a następnie międzyinstytucjonalne zespoły opracowywały dostosowane do potrzeb rekomendacje.

Źródło: Bugajska, J. (2018[57]), „Zastosowanie Klasyfikacji ICF do oceny zdolności do pracy".

Chociaż pełna integracja ZUS i przyszłych ocen zdolności do pracy prowadzonych przez PSZ prawdopodobnie nie będzie możliwa w krótkim okresie, możliwe są działania na rzecz zacieśnienia współpracy między obiema instytucjami w dłuższej perspektywie. Obecnie oceny przeprowadzane przez ZUS koncentrują się na orzekaniu o niepełnosprawności i ustalaniu uprawnień do świadczeń z tego tytułu, z naciskiem na potwierdzenie niezdolności do pracy. Podejście to różni się od celów aktywizacyjnych PSZ, w których ocena zdolności do pracy miałaby na celu określenie pozostałych możliwości zawodowych danej osoby oraz jej potencjału zatrudnieniowego. W rezultacie oba systemy opierają się na odmiennych założeniach i ich integracja byłaby trudna do przeprowadzenia. Niemniej jednak istniejąca wiedza i doświadczenie lekarzy orzeczników ZUS mogłyby stanowić wsparcie dla wdrażania ocen zdolności do pracy realizowanych przez PSZ. Na początek, po dokonaniu oceny zdolności do pracy przez specjalistów medycznych na zlecenie PSZ, lekarze orzecznicy ZUS mogliby być konsultowani w przypadku potrzeby uzyskania dodatkowej opinii dotyczącej oceny możliwości podjęcia pracy przez daną osobę. Konsultacje z lekarzami orzecznikami ZUS mogłyby być inicjowane przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej lub psychologa, któremu zadanie to zostałoby zlecone przez PUP, w razie potrzeby dokonania pogłębionej oceny zdolności do pracy. Jeżeli zdolności funkcjonalne klienta wymagają doprecyzowania, PUP może wymagać dodatkowego badania medycznego, finansowanego przez PSZ zgodnie z art. 205 ustawy o rynku pracy i usługach zatrudnienia. Dotyczyłoby to między innymi złożonych lub współistniejących problemów zdrowotnych, rozbieżności pomiędzy dokumentacją medyczną a samooceną klienta, bądź sytuacji, gdy istnieją przesłanki, że dana osoba mogłaby spełniać kryteria do uzyskania świadczeń z tytułu niepełnosprawności. W dłuższej perspektywie oceny oparte na ICF, realizowane na potrzeby aktywizacji zawodowej, mogłyby być w pełni nadzorowane przez lekarzy orzeczników ZUS. Można byłoby także stworzyć bezpośredni mechanizm kierowania klientów PSZ do ZUS, tak aby lekarze orzecznicy ZUS, posiadający doświadczenie w ocenie niezdolności do pracy, mogli nadzorować świadczenie usług w tym zakresie w ramach PSZ oraz dokonywać ocen w oparciu o samooceny klientów i dokumentację medyczną przekazaną do ZUS. Zapewnienie skuteczności tej

współpracy wymagałoby również wdrożenia regularnie stosowanego mechanizmu wymiany informacji zwrotnych pomiędzy PSZ a ZUS, który umożliwiłby monitorowanie wyników ocen i stopniowe doskonalenie procesu kierowania na konsultacje.

Na podstawie ocen zdolności do pracy należy określić potrzeby w zakresie rehabilitacji zawodowej oraz zapewnić klientom PSZ odpowiednie wsparcie w tym zakresie

Po przeprowadzeniu oceny zdolności do pracy osobom o ograniczonych możliwościach podjęcia zatrudnienia można byłoby zaproponować usługi rehabilitacji zawodowej. Oceny zdolności do pracy mogłyby wspierać doradców zawodowych w oferowaniu klientom PSZ indywidualnie dopasowanych usług aktywizacji ekonomicznej, w tym rehabilitacji zawodowej. Usługi rehabilitacji zawodowej stanowią dodatkowe wsparcie dla osób pozostających poza rynkiem pracy, które nie jest bezpośrednio związane z zatrudnieniem. Usługi te mogą pomóc w odbudowie potencjału fizycznego, psychicznego i społecznego, niezbędnych do uczestnictwa w rynku pracy. Przykłady skutecznej rehabilitacji zawodowej w ramach publicznych służb zatrudnienia można znaleźć m.in. w Estonii, gdzie osoby zajmujące się danymi przypadkami z ramienia PSZ koordynują kierowanie klientów do rehabilitacji zawodowej, a usługi te są świadczone przez zespoły interdyscyplinarne na podstawie spersonalizowanego planu działania (zob. ramka 4.15). W Polsce rehabilitacja zawodowa mogłaby zostać w pierwszej kolejności wprowadzona w ramach resortowego programu aktywizacji osób z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów[2], przedstawionego w zarysie w nowej ustawie o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Ustawa umożliwia PUP zlecanie świadczenia odpowiednich usług. Ministerialny program aktywizacji mógłby stanowić dla PSZ sposobność do współpracy z podmiotami ekonomii społecznej oraz jednostkami samorządu terytorialnego, takimi jak placówki ochrony zdrowia, w celu wdrożenia kompleksowej usługi rehabilitacji zawodowej dla osób z niepełnosprawnościami. W przypadku jego pomyślnej realizacji takie podejście mogłoby zostać włączone do szerszego katalogu usług PSZ poprzez rozszerzenie zakresu działań dozwolonych na podstawie art. 205, który obecnie obejmuje finansowanie badań lekarskich i psychologicznych przez PSZ.

Ramka 4.15. Świadczenie usług rehabilitacji zawodowej w Estonii

Po przeprowadzeniu oceny zdolności do pracy (zob. ramka 4.12), można dokonać oceny potrzeby rehabilitacji zawodowej, w szczególności w przypadku osób o ograniczonej zdolności do pracy lub tych, którzy jej w ogóle nie posiadają. Podstawą tego procesu są informacje zebrane podczas oceny zdolności do pracy, obejmujące zarówno samoocenę, jak i potwierdzone medycznie ograniczenia. Dodatkowo, koordynator sprawy klienta w publicznych służbach zatrudnienia (PSZ) może przeprowadzić ocenę potrzeb przy użyciu kwestionariusza składającego się z 15 pytań opartych na Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności (ICF).

Oto przykładowe pytania:

- W ciągu ostatnich 30 dni, jak duże trudności miał/a Pan/Pani w poszukiwaniu pracy?
- W ciągu ostatnich 30 dni, jak duże trudności miał/a Pan/Pani udając się do pracy i wykonując zadania związane z pracą?
- W jakim zakresie otrzymuje Pan/Pani wsparcie od swojego pracodawcy / przełożonego?
- W jakim zakresie otrzymuje Pan/Pani wsparcie od współpracowników lub kolegów/koleżanek?
- W ciągu ostatnich 30 dni, jak duże trudności miał/a Pan/Pani w nauce i zdobywaniu wiedzy?

Do zadań koordynatora sprawy należy:

- zrozumienie złożonych potrzeb klienta: ocena głównych barier, stopnia złożoności sytuacji oraz ustalenie, czy konieczne jest zaangażowanie różnych specjalistów rehabilitacji;
- wspieranie i rozwijanie motywacji oraz gotowości klienta: ocena początkowej motywacji klienta do wprowadzenia zmian w życiu zawodowym lub osobistym oraz udzielanie wsparcia w celu jej wzmocnienia;
- określenie celów klienta: ustalenie, czy cele klienta dotyczą zatrudnienia, powrotu do zdrowia, czy obu tych obszarów;
- objaśnienie procesu rehabilitacji i kolejnych kroków: przedstawienie etapów rehabilitacji oraz wyjaśnienie, czego klient może się spodziewać;
- koordynacja z innymi interesariuszami: działanie na rzecz współpracy z odpowiednimi podmiotami w zależności od indywidualnych potrzeb klienta;
- decyzja o skierowaniach do innych specjalistów: wspólne z klientem ustalenie, czy odpowiednia będzie rehabilitacja zawodowa, czy też inna adekwatna usługa rynku pracy;
- kierowanie do placówek ochrony zdrowia lub usług społecznych: skierowanie klienta do odpowiednich usług medycznych lub społecznych, gdy jest to konieczne.

Jeżeli rehabilitacja zawodowa zostanie uznana za potrzebną, klient wybiera usługodawcę spośród sieci 90 partnerów zlokalizowanych w różnych regionach Estonii. Dostępny budżet na rehabilitację zawodową wynosi 2,5 tys. EUR na rok kalendarzowy. Usługa zwykle trwa 12 miesięcy i może zostać przedłużona w razie potrzeby.

Rehabilitacja zawodowa jest realizowana w podejściu interdyscyplinarnym, z udziałem różnych specjalistów, takich jak pracownicy socjalni, psycholodzy, fizjoterapeuci, terapeuci zajęciowi, terapeuci sztuki, doradcy mający podobne doświadczenia, logopedzi, lekarze i pielęgniarki. W ramach usługi przeprowadza się ocenę funkcjonalną oraz ćwiczenie w zakresie wyznaczania celów, aby określić zarówno oczekiwane rezultaty, jak i osobiste cele klienta na kolejne 10 miesięcy. Obowiązkowe ramy dla tego procesu stanowi Skrócony Zestaw Podstawowych Kategorii ICF.

W ciągu 40 dni roboczych po przeprowadzeniu oceny sporządzany jest plan działania, który obejmuje cele główne, cele szczegółowe, kody ICF oraz kategorie kwalifikacyjne. Plan ten jest następnie przekazywany do PSZ.

Usługi wsparcia ze strony osób z podobnymi doświadczeniami dla osób z problemami zdrowotnymi

Estońskie PSZ zapewniają również wsparcie wzajemne skierowane do osób, które są częściowo lub całkowicie niezdolne do pracy, a także do osób pracujących, które zmagają się z problemami zdrowotnymi lub przebywają na długotrwałym zwolnieniu lekarskim. Wsparcie to zapewnia pomoc emocjonalną, społeczną i praktyczną udzielaną przez osoby mierzące się z podobnymi niepełnosprawnościami lub problemami zdrowotnymi.

Z usługi można skorzystać przez maksymalnie dziesięć godzin w roku kalendarzowym, a beneficjenci mogą wybrać kwalifikowanego doradcę z listy dostępnej na stronie internetowej PSZ.

Źródło: Informacje przekazane przez estońskie PSZ

Zgodnie z obowiązującym obecnie prawem w Polsce, rehabilitacja zawodowa nie należy do standardowych usług oferowanych przez PSZ. Usługi rehabilitacji zawodowej są organizowane przez ZUS oraz inicjatywy finansowane ze środków PFRON. Dostęp do tych usług odbywa się zazwyczaj w ramach krótkoterminowych projektów realizowanych przez lokalne podmioty ekonomii społecznej na zlecenie PFRON, co skutkuje nierówną dostępnością usług w poszczególnych regionach Polski. Obecnie rehabilitacja zawodowa nie jest priorytetem – na ten cel przeznaczane jest jedynie 4% całkowitych funduszy PFRON (PFRON, 2022[54]). Ponieważ rehabilitacja zawodowa często wymaga znacznych nakładów finansowych, tak niski udział środków nie pozwala na skuteczne zaspokojenie potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Dodatkowo, osoby mające ograniczoną zdolność do pracy, które nie spełniają formalnych kryteriów uzyskania statusu osoby niepełnosprawnej, są często wykluczone z dostępu do usług rehabilitacyjnych, mimo że napotykają bariery zdrowotne w podjęciu zatrudnienia. Uzupełniająca forma rehabilitacji zawodowej świadczona przez polskie publiczne służby zatrudnienia mogłaby wypełnić te luki.

Polskie publiczne służby zatrudnienia mogłyby przyjąć model dwuetapowy w zakresie wprowadzenia usług rehabilitacji zawodowej. Pierwszym krokiem byłaby realizacja ministerialnych programów aktywizacyjnych dla osób z niepełnosprawnościami, a następnie rozszerzenie katalogu usług PSZ o rehabilitację zawodową. W celu wdrożenia usług rehabilitacji zawodowej w krótkiej perspektywie czasowej można wykorzystać resortowe programy aktywizacyjne dla osób z niepełnosprawnościami, określone w art. 212–214 ustawy o rynku pracy, realizowane przez MRPiPS. W ramach takiego programu ministerstwo może ogłosić ogólnopolski konkurs, w którym zostaną określone zasady operacyjne programu, jego cele oraz rodzaje spełniających wymagania usług, które mogą być finansowane. Po ogłoszeniu konkursu uprawnione instytucje, w tym PUP, mogą składać wnioski o realizację projektów. PUP składający wniosek w konkursie mógłby oprzeć swoją propozycję na rozszerzeniu wsparcia dla klientów mających ograniczoną zdolność do pracy. Wniosek mógłby zawierać plan rozwoju systemu świadczenia usług, w tym bezpośredniego doradztwa i wsparcia w zakresie rehabilitacji zawodowej przez osoby mające podobne doświadczenia, a także zamawiania wyspecjalizowanych usług, takich jak fizjoterapia czy terapia zajęciowa, w drodze przetargów publicznych lub umów. Ministerstwo następnie oceniłoby złożone wnioski i przyznało środki na realizację danej inicjatywy, wprowadzając tym samym innowacyjny model świadczenia usług rehabilitacji zawodowej.

W celu zwiększenia skuteczności ministerialnych programów aktywizacyjnych, można rozszerzyć kryteria kwalifikowalności beneficjentów oraz katalog podmiotów uprawnionych do realizacji tych programów. Obecne przepisy ograniczają udział w programach resortowych do osób posiadających formalnie uznany status osoby z niepełnosprawnością. Warunek ten wyklucza osoby napotykające bariery zdrowotne w podjęciu zatrudnienia, które jednak nie mają formalnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Rozszerzenie kwalifikowalności o osoby o ograniczonej zdolności do pracy, określonej na przykład w ramach oceny zdolności do pracy prowadzonej przez PSZ, mogłoby umożliwić objęcie wsparciem szerszej grupy osób. Ponadto art. 212 ust. 5 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia ogranicza katalog instytucji, które mogą realizować resortowe programy dla osób z niepełnosprawnościami. Na liście znajdują się PSZ, OHP, jednostki samorządu terytorialnego, agencje zatrudnienia oraz podmioty ekonomii społecznej. Podmioty lecznicze nie są w niej wymienione, mimo ich potencjalnej roli w realizacji rehabilitacji zawodowej. Zmiana tego przepisu poprzez dopisanie podmiotów leczniczych mogłaby zatem zapewnić bardziej kompleksową realizację programów dla osób z niepełnosprawnościami.

W dłuższej perspektywie usługi rehabilitacji zawodowej mogłyby zostać zintegrowane ze standardowym katalogiem usług PUP poprzez nowelizację art. 205 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Artykuł 205 nowej ustawy umożliwia PUP kierowanie klientów na badania lekarskie i psychologiczne w celu określenia ich zdolności do pracy oraz możliwości udziału w działaniach aktywizacyjnych. Nowelizacja tego przepisu mogłaby rozszerzyć jego zakres o wyraźne uwzględnienie rehabilitacji zawodowej, co pozwoliłoby urzędom pracy zlecać świadczenie usług rehabilitacyjnych dla ich

klientów. Dzięki temu zapewniona byłaby ciągłość wsparcia pomiędzy wstępną oceną zdolności do pracy a faktyczną interwencją.

Równolegle z rozwojem usług rehabilitacji zawodowej, PUP mogłyby wprowadzić elementy wsparcia ze strony osób o podobnych doświadczeniach w ramach już istniejącej oferty poradnictwa grupowego. Sesje poradnictwa grupowego, które są częścią obecnej oferty PSZ, mogłyby zostać rozszerzone o warsztaty grupowe skoncentrowane na wyposażeniu osób poszukujących pracy w strategie radzenia sobie ze stresem związanym z pracą. Takie warsztaty mogłyby pomagać uczestnikom w radzeniu sobie z lękiem przed powrotem do pracy, odbudowie codziennych rutynowych czynności oraz adaptacji do nowych środowisk zawodowych, wykorzystując dyskusję grupową i dzielenie się doświadczeniami do budowania motywacji i pewności siebie pośród klientów PSZ. Do prowadzenia takich zajęć można byłoby zaangażować osoby, które wcześniej korzystały z usług PSZ – na przykład uczestników staży, kursów podnoszących kwalifikacje lub korzystających z krótkoterminowych okresów zatrudnienia – jako mentorów mających podobne doświadczenia, wspierających doradców zawodowych w prowadzeniu dyskusji. Przykładem takiego podejścia są działania estońskich publicznych służb zatrudnienia, gdzie osoby o podobnych problemach zdrowotnych dzielą się wiedzą i doświadczeniem w ramach strategii aktywizacyjnej PSZ (zob. ramka 4.15). Poprzez dobieranie doświadczonych klientów do nowych uczestników na podstawie wspólnych cech, sesje poradnictwa grupowego mogłyby nie tylko dostarczać nowoprzybyłym praktycznej wiedzy i wsparcia emocjonalnego, ale również pełnić funkcję oceny wzajemnej oraz upodmiotowienia byłych klientów.

Opracowanie kompleksowych usług społeczno-psychologicznych, obejmujących szkolenia z umiejętności miękkich, skierowanych do osób pozostających poza rynkiem pracy przez dłuższy czas

Długotrwałe pozostawanie poza rynkiem pracy może prowadzić do obniżenia pewności siebie i umiejętności miękkich, co z kolei ogranicza skuteczność strategii aktywizacji zawodowej. Osoby doświadczające długotrwałego bezrobocia często mierzą się z obniżonym poczuciem własnej wartości i sprawczości. Wywiady w grupach fokusowych przeprowadzone w ramach projektu potwierdzają wnioski płynące z literatury akademickiej, wskazujące na problemy z izolacją społeczną, spadkiem kompetencji społecznych oraz trudnościami w dostosowaniu się do realiów rynku pracy wśród osób, które przez długi czas pozostawały bierne zawodowo (Ruzik-Sierdzinska et al., 2023[58]).

Wprowadzanie ukierunkowanego poradnictwa społeczno-psychologicznego dla osób wychodzących z bierności zawodowej

Środki wsparcia społeczno-psychologicznego mogą pomóc w przezwyciężaniu trudności związanych z obniżeniem pewności siebie i umiejętności miękkich. Praktycznym przykładem jest estoński model usług społeczno-psychologicznych, w ramach którego PSZ oferują osobom poszukującym pracy zlecane zewnętrznym podmiotom usługi poradnictwa psychospołecznego (zob. ramka 4.16). Jakkolwiek estońskie usługi tego rodzaju nie są kierowane wyłącznie do osób biernych zawodowo, przyjęcie podobnego modelu w Polsce pozwoliłoby PUP na oferowanie ukierunkowanego wsparcia psychologicznego osobom napotykającym trwałe trudności w powracaniu na rynek pracy, stanowiącego uzupełnienie dla działań w zakresie rehabilitacji zawodowej. Poza usługami rehabilitacyjnymi skupionymi na przywracaniu zdolności do pracy, wsparcie społeczno-psychologiczne mogłoby pomóc w przezwyciężeniu problemów ze zdrowiem psychicznym, motywacją czy pewnością siebie, które często stanowią bariery w zatrudnieniu osób biernych zawodowo.

Ramka 4.16. Poradnictwo psychologiczne w Estonii dla osób poszukujących pracy

Estońskie publiczne służby zatrudnienia (PSZ) oferują poradnictwo psychospołeczne osobom zarejestrowanym jako bezrobotne oraz pracownikom, którzy otrzymali wypowiedzenie z pracy. Usługa ta jest świadczona przez certyfikowanych zewnętrznych usługodawców. Osoby zakwalifikowane przez PSZ mogą skorzystać z maksymalnie dziesięciu godzin takiego poradnictwa rocznie. Lista certyfikowanych organizacji partnerskich jest dostępna na stronie internetowej estońskich PSZ, co pozwala klientom na wybór preferowanego usługodawcy.

Zlecanie usług poradnictwa psychologicznego odbywa się na podstawie zasad współpracy, według których określa się grupę docelową, zakres, treść i procesy świadczonych usług, a także wytyczne operacyjne dotyczące infrastruktury, finansowania i zasad wyceny. Usługodawcami mogą być osoby prawne, instytucje samorządowe lub osoby prowadzące działalność gospodarczą.

Wymagania zawodowe wobec osób świadczących te usługi zależą od charakteru poradnictwa. Psycholog prowadzący poradnictwo musi legitymować się tytułem magistra psychologii lub kwalifikacjami psychologa-doradcy (na poziomie 7 Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Kształcenia, ISCED), a także doświadczeniem w wymiarze co najmniej 720 dni kalendarzowych indywidualnego poradnictwa psychologicznego.

W Estonii dostępne są również inne uzupełniające formy poradnictwa, takie jak doradztwo dotyczące zadłużenia czy doradztwo w zakresie uzależnień. Doradca zadłużeniowy musi posiadać wyższe wykształcenie prawnicze lub kwalifikacje doradcy zadłużeniowego (odpowiadające poziomowi ISCED 6) oraz co najmniej 720 dni kalendarzowych doświadczenia zawodowego w pracy z klientami w obszarze problematyki zadłużenia jako doradca, doradca finansowy lub prawnik. Rolą doradców ds. uzależnień jest wspieranie osób poszukujących pracy lub pracowników zmagających się z uzależnieniami poprzez identyfikację problemów leżących u ich podstaw i pomoc w skoncentrowaniu się na poszukiwaniu zatrudnienia lub utrzymaniu pracy. Doradca ds. uzależnień pomaga klientom analizować przyczyny uzależnienia, opracować strategie długoterminowego radzenia sobie oraz wskazywać odpowiednie opcje leczenia i wsparcia.

Źródło: Informacje uzyskane od estońskich PSZ

Dostęp do wsparcia społeczno-psychologicznego dla osób wychodzących z bierności zawodowej mógłby zostać rozwinięty w ramach istniejących usług poradnictwa grupowego i indywidualnego oferowanych przez PUP. Zgodnie z art. 87 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, poradnictwo zawodowe polega na wspieraniu klientów w rozwijaniu kompetencji, mocnych stron i umiejętności przy wykorzystaniu metod diagnostycznych oraz standaryzowanych narzędzi. Art. 87 ust. 5 dodatkowo umożliwia PUP zlecanie realizacji tej usługi zewnętrznym specjalistom w przypadku braku odpowiednich kompetencji w urzędzie, co stanowi podstawę prawną do zlecania usług poradnictwa społeczno-psychologicznego podmiotom zewnętrznym. W celu zapewnienia wysokiej jakości i spójności wsparcia, usługi te mogłyby być realizowane przez certyfikowanych partnerów zewnętrznych, wyłanianych w ramach formalnych procedur zamówień publicznych. W każdym regionie WUP mógłby opracować listę certyfikowanych usługodawców, we współpracy z PUP. Kryteria umieszczenia na takiej liście mogłyby opierać się na kwalifikacjach zawodowych usługodawców oraz ich dotychczasowym doświadczeniu zawodowym, wzorując się na rozwiązaniach wprowadzonych przez estońskie publiczne służby zatrudnienia, opisanych w ramce 4.16. Klienci wymagający wsparcia psychologicznego mogliby być kierowani do certyfikowanych usługodawców przez doradców zawodowych PUP, po wstępnej ocenie barier w zatrudnieniu. W skierowaniu można byłoby określić liczbę godzin poradnictwa przyznanych na

początku, z możliwością jej zwiększenia w zależności od postępów i potrzeb klienta. Sesje poradnictwa mogłyby być ukierunkowane na cele związane ze zwiększaniem zdolności do zatrudnienia, koncentrując się na wzmacnianiu odporności psychicznej, rozwijaniu mechanizmów radzenia sobie z trudnościami oraz przygotowaniu do aktywnego poszukiwania pracy.

W dążeniu do skutecznego kierowania klientów do zewnętrznych podmiotów oferujących usługi wsparcia społeczno-psychologicznego, można wprowadzić dodatkowe szkolenia dla doradców PSZ umożliwiające wyposażenie pracowników służb zatrudnienia w niezbędne umiejętności do przeprowadzania wstępnej oceny barier, z jakimi mierzą się ich klienci. Skuteczność kierowania klientów do odpowiednich form wsparcia zależy od umiejętności pracowników PSZ w zakresie rozpoznawania potencjalnych problemów ze zdrowiem psychicznym, brakiem pewności siebie czy innymi barierami motywacyjnymi. W celu wyposażenia doradców w kompetencje niezbędne do identyfikacji osób wymagających pogłębionego wsparcia społeczno-psychologicznego, można byłoby wprowadzić program szkoleniowy dla wybranych powiatowych doradców zawodowych. Program ten mógłby być oparty na niemieckim przykładzie modułowego szkolenia intensywnego z zakresu poradnictwa, w ramach którego pracownicy PSZ odbywają szkolenie z poradnictwa już na etapie wprowadzania do pracy (zob. ramka 4.17). W miarę możliwości powiatowi doradcy zawodowi mogliby być wspierani przez psychologów zatrudnionych w strukturach PUP. Psycholog zatrudniony w urzędzie mógłby udzielać doradcom zawodowym porad dotyczących pracy z osobami wymagającymi wsparcia psychologicznego oraz pełnić rolę pierwszego punktu kontaktu dla klientów potrzebujących szybkiej interwencji w zakresie zdrowia psychicznego.

Ramka 4.17. Intensywne szkolenie w zakresie poradnictwa i coachingu w Niemczech

Pracownicy niemieckich PSZ (Federalnej Agencji Zatrudnienia, BA) odbywają intensywne szkolenie w zakresie teorii i technik poradnictwa w ramach prowadzenia do obowiązków zawodowych gdy podejmują pracę w PSZ.

W całym kraju wdrożono ujednolicony program szkoleniowy znany jako „koncepcja poradnictwa" (BeKo), który obowiązuje w agencjach pracy odpowiedzialnych za osoby poszukujące pracy, niektórych pracowników zagrożonych zwolnieniem oraz pobierających zasiłki dla bezrobotnych, a także w placówkach zatrudnienia, które zajmują się obsługą odbiorców świadczenia minimum socjalnego.

Program BeKo opracowany przez BA, określa zasady udzielania porad w obszarach edukacji, rozwoju kariery, zatrudnienia oraz włączenia społecznego, w ramach ram prawnych obowiązujących w agencjach pracy i placówkach zatrudnienia.

Struktura szkolenia

Program szkoleniowy składa się z czterech modułów, z których każdy trwa od trzech do czterech dni i jest zaprojektowany tak, aby bazować na dotychczasowym doświadczeniu uczestników:

- zadania w zakresie poradnictwa: charakterystyka i definicja poradnictwa, podstawy profesjonalnego doradztwa, standardy jakości, koncepcja poradnictwa, procesy doradcze, metody i techniki pracy, zasady działania oraz rozumienie roli doradcy;
- koncepcja poradnictwa: koncentracja na refleksji nad rolą doradcy, mowie ciała, myśleniu systemowym, wyznaczaniu celów i struktury działania, metodach i technikach pracy oraz symulacjach rozmów;

- poradnictwo wspierające integrację: koncentruje się na uporządkowanych fazach procesu poradnictwa opisanych powyżej;
- sytuacje szczególne w poradnictwie: obejmują wymianę doświadczeń, symulacje rozmów w przypadku pracy indywidualnej i grupowej, wspieranie orientacji i podejmowania decyzji, radzenie sobie z oporem w procesie poradnictwa oraz zrozumienie roli motywacji;
- moduły dodatkowe obejmują szkolenia z zakresu kompetencji międzykulturowych w poradnictwie, poradnictwo dla całych gospodarstw domowych otrzymujących świadczenia minimum socjalnego oraz moduły kwalifikacyjne dla osób zarządzających doradcami, mające na celu wsparcie roli liderów zespołów.

Realizacja i koszty szkolenia

Szkolenia są prowadzone przez trenerów BA, a koszt udziału wynosi od 400 do 700 EUR za moduł na uczestnika.

Źródło: Informacje przekazane przez *Jobcenter Leipzig*

W celu zapewnienia standaryzacji podejścia, szkolenie mogłoby zostać opracowane na poziomie regionalnym i nadzorowane przez WUP. W oparciu o struktury zaproponowane dla realizacji szkoleń z zakresu rzecznictwa zawodowego (zob. rozdział *Strategie PSZ na rzecz angażowania pracodawców*), WUP mógłby koordynować realizację i zawartość programów szkoleniowych przeznaczonych dla wybranych doradców w PUP. Szkolenie mogłoby obejmować podstawy oceny potrzeb psychologicznych, w tym umiejętność rozpoznawania oznak obniżonego dobrostanu psychicznego, braku motywacji czy izolacji społecznej. Kluczowym elementem szkolenia mogłoby być również zwiększenie świadomości doradców, że bariery w zatrudnieniu różnią się w zależności od grupy docelowej, takiej jak starsi poszukujący pracy, kobiety powracające na rynek pracy czy osoby z ograniczeniami zdrowotnymi, a kierowanie ich do odpowiednich form wsparcia powinno być dostosowane do ich specyficznych potrzeb. Czerpiąc z modelu niemieckiego opisanego w ramce 4.17, program mógłby trwać od 12 do 16 dni i być realizowany jako część szkolenia wstępnego lub jako szkolenie ciągłe dla doradców PSZ. Moduły szkoleniowe mogłyby obejmować zajęcia praktyczne z technik doradczych, ustalania celów z klientami oraz radzenia sobie z niechęcią. Szczególny nacisk można byłoby położyć na to, kiedy i w jaki sposób kierować klienta do zewnętrznego wsparcia społeczno-psychologicznego. Przedstawione podejście służyłoby zadbaniu o to, aby pracownicy PUP byli kompetentnym pierwszym punktem kontaktu, a kierowanie klientów do certyfikowanych usługodawców odbywało się w sposób spójny i dostosowany do indywidualnych potrzeb klienta.

Osoby wcześniej bierne zawodowo mogłyby być priorytetowo kierowane do zewnętrznego wsparcia społeczno-psychologicznego. Po powrocie na rynek pracy osoby bierne zawodowo napotykają złożone trudności związane z zatrudnieniem, które często są związane z niską samooceną i problemami ze zdrowiem psychicznym (zob. rozdział *Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce*). W związku z tym klienci PUP z tej grupy mogliby potrzebować wsparcia psychologicznego jeszcze przed rozpoczęciem korzystania z instrumentów aktywnych polityk rynku pracy (ALMP). Aby zapewnić skuteczną aktywizację osób wcześniej biernych zawodowo, PUP mogłyby więc priorytetowo kierować tę grupę do zewnętrznego poradnictwa społeczno-psychologicznego.

W celu zapewnienia możliwości realizacji usług społeczno-psychologicznych przez PUP, można wzmocnić podstawy prawne w ustawie o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Nowelizacja art. 205 tej ustawy (z 2025 r.) mogłaby rozszerzyć obowiązujące przepisy, umożliwiając PUP nie tylko zlecanie

badań psychologicznych dla swoich klientów, ale także finansowanie długoterminowego poradnictwa psychologicznego i terapii jako elementu działań wspierających aktywizację. Taka dodatkowa podstawa prawna sformalizowałaby rolę usług społeczno-psychologicznych w szerszym katalogu aktywnych polityk rynku pracy.

Wprowadzenie szkoleń z zakresu umiejętności miękkich jako elementu działań aktywizacyjnych dla osób biernych zawodowo

Ponieważ powodzenie podczas rozmów kwalifikacyjnych i utrzymanie zatrudnienia zależą od umiejętności adaptacji do środowiska pracy, wzmocnienie umiejętności miękkich osób biernych zawodowo jest niezbędne dla ich skutecznego powrotu na rynek pracy. Do kluczowych umiejętności miękkich potrzebnych do tego, aby odnieść sukces na rozmowie o pracę i w nowym miejscu pracy należy odporność na stres, umiejętności komunikacyjne oraz umiejętność pracy w zespole. Osoby, które przez dłuższy czas pozostawały bierne zawodowo, mogą nie posiadać takich kompetencji i w efekcie napotykać na trudności w nowych sytuacjach społecznych. (Ruzik-Sierdzinska et al., 2023[58]). Strategie aktywizacyjne PSZ mogłyby wzmacniać umiejętności miękkie swoich klientów. Kraje takie jak Francja z powodzeniem wprowadziły szkolenia z zakresu umiejętności miękkich dla osób poszukujących pracy. We Francji szkolenia te uzupełniają usługi społeczno-psychologiczne świadczone dla najbardziej wrażliwych grup bezrobotnych, wyposażając ich w podstawowe umiejętności niezbędne do odnalezienia się w nowym środowisku pracy. Szkolenia z zakresu umiejętności miękkich są tam realizowane równolegle z innymi formami poradnictwa (zob. ramka 4.18).

Ramka 4.18 Szkolenie w zakresie umiejętności miękkich dla poszukujących pracy we Francji

Pracodawcy zamieszczający oferty pracy i prowadzący nabór nowych pracowników coraz częściej wymagają od kandydatów umiejętności miękkich. Pomagają one osobom poszukującym pracy odnieść sukces w stresujących rozmowach kwalifikacyjnych oraz zwiększają zdolność adaptacji w miejscu pracy. W odpowiedzi na te potrzeby francuskie publiczne służby zatrudnienia (*France Travail*) uruchomiły w 2018 roku program „Wzmocnij swój wizerunek zawodowy" (*Valoriser son image pro*).

Modułowe kursy oferuje się grupom od ośmiu do dziesięciu osób poszukujących pracy i trwają one od jednego do dwóch tygodni. Celem kursów jest pomoc uczestnikom w identyfikacji i zaprezentowaniu swoich umiejętności miękkich przydatnych w pracy, w tym panowania nad stresem, budowania konsensusu oraz umiejętności komunikacyjnych. Uczestnicy uczą się również, jak skutecznie przedstawiać te kompetencje potencjalnym pracodawcom w trakcie naboru.

Program szkolenia w zakresie umiejętności miękkich podzielony jest na cztery etapy:

- wstępne spotkanie grupowe: wprowadzenie do programu szkoleniowego, ocena umiejętności miękkich oraz omówienie wyników;
- praca w grupie przez pięć dni roboczych: inscenizacje, symulowane rozmowy o pracę i inne ćwiczenia;
- opcjonalna dwudniowa sesja grupowa: skoncentrowana na konkretnych umiejętnościach miękkich, takich jak asertywność i panowanie nad stresem – element ten jest obowiązkowy dla osób długotrwale bezrobotnych;
- końcowe spotkanie indywidualne: ponowna ocena umiejętności miękkich oraz omówienie wyników.

Od czasu uruchomienia programu wzięło w nim udział 320 tys. osób poszukujących pracy. Uczestnicy mieli średnio 47 lat, 12 lat nauki za sobą, 9 lat doświadczenia zawodowego i pozostawali bez pracy przez średnio 336 dni. Koszt udziału w programie wynosi 850 EUR na osobę.

Program został poddany ewaluacji w okresie od kwietnia 2023 r. do lipca 2024 r. z wykorzystaniem danych z badań ankietowych przeprowadzanych przed rozpoczęciem i po zakończeniu programu, w trzech turach uczestników oraz w grupie kontrolnej osób nieuczestniczących. Badanie końcowe przeprowadzono siedem do dziewięciu miesięcy po badaniu wstępnym oraz cztery do sześciu miesięcy po szkoleniu.

Ewaluacja wykazała, że uczestnicy programu częściej znajdowali zatrudnienie wyższej jakości w porównaniu do osób o podobnym profilu, które nie brały udziału w szkoleniu.

Źródło: Guadelupe, Roth and Roulet (2025[59]), *Soft Skills, Unemployment and Job Search,* France Travail (2025[60]), *Valoriser son image pro.*

W Polsce powiatowe urzędy pracy mogłyby organizować szkolenia z zakresu umiejętności miękkich jako element ALMP określonych w ustawie o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Zgodnie z art. 87 tej ustawy, poradnictwo zawodowe organizowane przez publiczne służby zatrudnienia może być realizowane w formie szkoleń, które wyposażą klientów PSZ w umiejętności niezbędne do skutecznego poszukiwania pracy. Dodatkowo, art. 99 ustawy przewiduje finansowanie programów szkoleniowych dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy w celu nabycia wiedzy, umiejętności lub kwalifikacji poprawiających ich szanse na zatrudnienie. W tym kontekście umiejętności miękkie można uznać za kompetencje potrzebne zarówno podczas poszukiwania pracy, jak i do tego, aby radzić sobie i rozwijać się w środowisku zawodowym.

PUP mogłyby realizować krótkie szkolenia grupowe, szczególnie dla klientów, którzy wcześniej byli długotrwale bezrobotni lub bierni zawodowo. Program mógłby być oferowany nowo zarejestrowanym klientom PSZ powracającym na rynek pracy po okresie bierności zawodowej lub długotrwałego bezrobocia. Szkolenie modułowe mogłoby być prowadzone przez doradców zawodowych, w małych grupach, według modelu francuskiego opisanego w ramce 4.18. W razie potrzeby realizację szkoleń mogłyby wspierać podmioty zewnętrzne, co zostało wprost przewidziane w art. 87 ust. 5 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Osoby o podobnym doświadczeniu mogłyby być grupowane razem, aby wzmocnić element wzajemnego wsparcia uczestników warsztatów. Główne moduły szkoleniowe mogłyby obejmować komunikację, pracę zespołową oraz samoorganizację. Zakres szkolenia mógłby być koordynowany na poziomie krajowym podczas spotkań Forum Dyrektorów WUP, przy czym Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pełniłoby rolę organu koordynującego, który upowszechnia krajowe wytyczne w ścisłej współpracy z WUP.

Współpraca z lokalnymi interesariuszami w celu identyfikacji dostępnych możliwości zatrudnienia dla starszych pracowników oraz osób na wcześniejszej emeryturze

Osoby starsze stanowią istotną część populacji biernych zawodowo w Polsce. Pomimo presji demograficznej na zwiększenie udziału w rynku pracy, zarówno ustawowy, jak i faktyczny wiek emerytalny w Polsce pozostają na niskim poziomie. W efekcie osoby pobierające wcześniejsze emerytury stanowią znaczną część populacji biernych zawodowo w kraju (zob. rozdział *Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce*). Grupę tę tworzą głównie mężczyźni, którzy wcześniej pracowali w

sektorach wymagających znacznego wysiłku fizycznego lub charakteryzujących się wysokim ryzykiem zawodowym, często przechodząc na emeryturę w wieku 50–55 lat.

Systemy przechodzenia na wcześniejszą emeryturę zniechęcają do ponownego wejścia na rynek pracy, ponieważ podjęcie pracy zarobkowej może skutkować obniżeniem lub zawieszeniem świadczeń emerytalnych. Polskie prawo dopuszcza łączenie emerytury z pracą zarobkową, ale tylko w określonych granicach. Osoba pobierająca wcześniejszą emeryturę może kontynuować pracę, jednak osiągane dodatkowe dochody wpływają na wysokość świadczenia. Jeżeli dochód przekracza 70% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w Polsce (5 036,50 PLN na dzień 1 grudnia 2023 r.), świadczenia z tytułu wcześniejszej emerytury są stopniowo ograniczane, do wysokości dochodu przekraczającego 130% średniego miesięcznego wynagrodzenia w Polsce (9 353,50 PLN na dzień 1 grudnia 2023 r.), przy której to wielkości wypłaty z tytułu wcześniejszej emerytury zawiesza się w całości. Limity dochodowe przestają obowiązywać po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego. Wprowadzona w 2022 roku ulga podatkowa dla pracujących emerytów ma na celu zachęcenie osób powyżej tego wieku do kontynuowania pracy. Zwalnia ona z podatku dochodowego od osób fizycznych dochody do wysokości 85,5 tys. PLN (19,8 tys. EUR), co stanowi dodatkowe zwolnienie ponad standardową kwotę wolną od podatku wynoszącą 30 tys. PLN (6 950 EUR). Zwolnienie obejmuje dochody z tytułu zatrudnienia, umów zlecenia oraz działalności gospodarczej (Ministerstwo Finansów, 2023[61]). Jakkolwiek nowe zachęty mają na celu zatrzymanie osób starszych na rynku pracy, w Polsce nadal utrzymuje się tendencja do wczesnego opuszczania rynku pracy.

Dotychczas strategie publicznych służb zatrudnienia wobec osób starszych często miały ograniczony zakres i obejmowały głównie działania krótkoterminowe. PUP oferują subsydia płacowe dla pracodawców zatrudniających osoby bezrobotne powyżej 50. roku życia. Subsydia te są przyznawane na 12 miesięcy w przypadku osób starszych bezrobotnych poniżej 60. roku życia oraz na 24 miesiące dla osób powyżej 60. roku życia. Pracodawcy mogą otrzymać do 50% minimalnego wynagrodzenia miesięcznego za każdego zatrudnionego w ramach tego programu.

Po zakończeniu okresu subsydiowania pracodawcy są zobowiązani do dalszego zatrudniania danej osoby przez co najmniej połowę okresu, w którym otrzymywali dopłatę (ISAP, 2004[62]). Dodatkowo nowa ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia wprowadza kolejne bodźce finansowe. Zgodnie z art. 262, pracodawcy zatrudniający osoby powyżej 50. roku życia zarejestrowane jako bezrobotne są zwolnieni z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy – państwowy fundusz finansujący zasiłki dla bezrobotnych oraz programy aktywizacji zawodowej – przez okres 12 miesięcy w odniesieniu do tych pracowników.

W poprzednim stanie prawnym PUP priorytetowo wspierały osoby powyżej 50. roku życia w ramach instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, jednak działania te często przynosiły jedynie krótkoterminowe efekty w zakresie aktywizacji zawodowej. Uchylona ustawa z 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewidywała możliwość organizowania przez PSZ zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych przeznaczonego dla starszych klientów urzędów pracy. Inicjatywy te miały jednak zazwyczaj charakter krótkoterminowych programów czasowych (zob. rozdział *Ocena potencjału publicznych służb zatrudnienia w Polsce).* Natomiast inicjatywy podnoszące kwalifikacje, takie jak staże czy programy szkoleniowe oferowane przez PUP, były bardziej ukierunkowane na osoby młodsze. Uczestnicy poniżej 30. roku życia mogli brać udział w stażach trwających do 12 miesięcy, podczas gdy w przypadku osób powyżej 30. roku życia okres ten był ograniczony do 6 miesięcy (ISAP, 2004[62]). Chociaż programy podnoszenia kwalifikacji były formalnie dostępne dla wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych, tylko osoby nieposiadające żadnych kwalifikacji zawodowych mogły korzystać z nich przez okres do 12 miesięcy. Ponieważ starsi pracownicy częściej mieli już pewien poziom kwalifikacji, ich udział w takich programach był zazwyczaj ograniczony do połowy tego okresu. Podejmowano wprawdzie próby angażowania osób w wieku przedemerytalnym oraz świeżych emerytów poprzez lokalne projekty pilotażowe, jednak inicjatywy te nie zostały jak dotąd upowszechnione ani wdrożone na szeroką skalę w ramach polskich publicznych służb zatrudnienia (zob. ramka 4.19). Nowa ustawa o rynku pracy i służbach

zatrudnienia częściowo odpowiada na te ograniczenia, zwiększając maksymalny czas trwania szkoleń dostępnych dla wszystkich bezrobotnych do 12 miesięcy. Stwarza to nowe możliwości większego zaangażowania osób starszych poszukujących pracy.

Ramka 4.19. Programy pilotażowe jako narzędzie aktywizacji zawodowej osób starszych

W Warszawie zorganizowano programy pilotażowe ukierunkowane na potrzeby starszych osób bezrobotnych i poszukujących pracy, które mają na celu przeciwdziałanie dyskryminacji na rynku pracy ze względu na wiek.
W 2022 roku, Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie uruchomił program pilotażowy zatytułowany „Dobry Pracownik Nie ma Wieku". Inicjatywa ta była skierowana do osób, które osiągnęły wiek emerytalny, ale chciały kontynuować pracę zawodową. W ramach 10-miesięcznego projektu wsparciem objęto 150 emerytów, oferując szeroki zakres usług, w tym staże, szkolenia z kompetencji cyfrowych, kursy zawodowe oraz zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych. Większość uczestników miała od 60 do 70 lat – w tym przedziale wiekowym mieściło się 82% osób. W efekcie projektu 57 emerytów podjęło zatrudnienie, 31 uczestniczyło w stażach, 85 zdobyło nowe umiejętności cyfrowe, a 26 ukończyło kursy zawodowe.

Źródło: Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie (2023[63]) *Projekt Dobry Pracownik Nie ma Wieku.*

Mobilizowanie lokalnych sieci pracodawców do wprowadzenia dedykowanych programów wsparcia dla osób starszych, opartych na poradnictwie zawodowym i mentoringu prowadzonych przez pracodawców

Niechęć pracodawców do zatrudniania osób starszych może osłabiać ich szanse na rynku pracy. Wywiady w grupach fokusowych przeprowadzone wśród starszych osób biernych zawodowo wskazały, że negatywne postrzeganie starszych pracowników stanowi barierę w zatrudnieniu, co w konsekwencji zmniejsza liczbę dostępnych dla nich ofert pracy (zob. rozdział *Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce*). Wielu uczestników czuło się niedocenianych przez pracodawców, którzy jakoby preferują młodszych kandydatów, postrzeganych jako bardziej elastyczni i chętni do nauki. Chociaż wyniki wywiadów mają charakter jedynie orientacyjny, badania eksperymentalne prowadzone w krajach OECD potwierdzają mniejszą gotowość pracodawców do zatrudniania starszych pracowników (Benedick Jr, Brown and Wall, 1999[64]; Cebola, dos Santos and Dionisio, 2023[65]). Wyniki te podkreślają potrzebę nie tylko poprawy usług dla starszych osób poszukujących pracy, ale także aktywnego angażowania pracodawców w celu zmotywowania ich do zatrudniania i utrzymywania starszych pracowników oraz ograniczania dyskryminacji ze względu na wiek (OECD, 2025[66]).

Programy aktywizacji osób starszych powinny być ściśle powiązane ze strategiami angażowania pracodawców. Jak wskazano w rozdziale *Strategie PSZ na rzecz angażowania pracodawców*, takie strategie stanowią podstawę wdrażania nowych, ukierunkowanych programów aktywizacji. Szkolenia z zakresu rzecznictwa zatrudnienia dla pracowników PSZ mogłyby wyposażyć doradców pracodawców w umiejętności przeciwdziałania stereotypom wśród lokalnych pracodawców związanym z wiekiem. Można również promować korzyści płynące z zatrudniania i szkolenia starszych pracowników, ponieważ aktualizacja ich umiejętności może zwiększyć produktywność pracodawcy oraz wspierać utrzymanie ich zatrudnienia (OECD, 2023[67]). Ponadto oferowanie doradztwa w zakresie dostosowania praktyk kadrowych do potrzeb pracowników w różnym wieku dla małych i średnich przedsiębiorstw mogłoby zachęcić je do częstszej współpracy z PSZ i pomóc w dostrzeżeniu długoterminowej wartości płynącej z inkluzyjnych praktyk rekrutacyjnych. W oparciu o takie działania, strategie aktywizacji osób starszych mogłyby opierać się na silnych, opartych na zaufaniu partnerstwach między PSZ a lokalnymi

interesariuszami, takimi jak pracodawcy, organizacje pracodawców czy związki zawodowe, w celu wspólnego identyfikowania możliwości dostosowanych do potrzeb pracowników starszych.

Przykłady międzynarodowe podkreślają znaczenie podejścia, które jest oparte na współpracy z pracodawcami w zakresie wspierania starszych klientów PSZ. Na przykład w Szwajcarii kantonalne PSZ oferują szereg usług dedykowanych osobom starszym, które uzupełniają działania rzecznicze promujące zatrudnianie osób starszych, prowadzone wśród lokalnych pracodawców (zob. ramka 4.20). Podobnie w Niemczech, program *Perspektive 50+* wykazał skuteczność regionalnych paktów na rzecz zatrudnienia z udziałem szerokiego grona lokalnych partnerów w zwiększaniu wskaźnika aktywności zawodowej osób starszych (zob. ramka 4.21). Czerpiąc z tych praktyk, polskie PSZ mogłyby dążyć do wzmocnienia współpracy lokalnej w celu zaangażowania pracodawców w opracowywanie strategii aktywizacji starszych osób poszukujących pracy.

Ramka 4.20. Programy *Viamia* oraz *Impuls* w Szwajcarii

W ciągu ostatniej dekady Szwajcaria wdrożyła dwa programy wspierające zatrudnienie osób starszych –*Viamia* oraz *Impuls*.

Viamia

W dniu 15 maja 2019 r. Rada Federalna Szwajcarii przyjęła pakiet działań na rzecz promowania zatrudnienia osób starszych. W jego ramach Rada wsparła 26 kantonów w tworzeniu bezpłatnej usługi oceny kompetencji i doradztwa dla osób dorosłych w wieku 40 lat i więcej. Usługa ta, nazwana *Viamia*, została pilotażowo wdrożona w jedenastu kantonach w 2021 r., a od stycznia 2022 r. jest dostępna w całym kraju. Rada Federalna zintensyfikowała jednocześnie działania na rzecz uznawania efektów uczenia się zdobytych poza formalnym systemem w ramach podstawowego kształcenia zawodowego.

W celu zwiększenia świadomości dyskryminacji ze względu na wiek opublikowano w Internecie broszurę, która zawiera kluczowe informacje oraz praktyczne przykłady utrzymywania zatrudnienia i reintegracji starszych pracowników, szczególnie w MŚP.

Program *Viamia* jest realizowany przez kantonalne służby doradztwa zawodowego i współfinansowany przez Konfederację (80%) oraz poszczególne kantony (20%). Do 2024 r. Konfederacja zobowiązała się przeznaczyć na wsparcie tworzenia niezbędnych struktur na poziomie kantonów kwotę 3,2 mln CHF (3,4 mln EUR)

Impuls

W latach 2020–2024 Konfederacja finansowała kantonalne inicjatywy w ramach programu *Impuls*, którego celem było zwiększanie integracji na rynku pracy osób trudnych do zaktywizowania, ze szczególnym uwzględnieniem osób starszych. Konfederacja przekazała około 200 mln EUR (187,4 mln CHF) jako wsparcie finansowe dla funduszu ubezpieczenia od bezrobocia na realizację projektów kantonalnych.

Do najbardziej znaczących inicjatyw kantonalnych należą:

- Program Mentoringowy w Bernie: Berno oferuje program mentoringowy dla osób poszukujących pracy w wieku 50 lat i więcej, zapewniający około sześciomiesięczne wsparcie mentoringowe realizowane poza lokalnymi jednostkami publicznych służb zatrudnienia zwanymi *office régional de placement* (ORP). Projekt opiera się na sieci mentorów wywodzących się z organizacji pracodawców, sektora prywatnego, po jednostki

administracyjne konfederacji i kantonów. Mentorzy wspierają osoby poszukujące pracy, udzielając im wskazówek oraz umożliwiając dostęp do sieci specjalistów branżowych i ofert zatrudnienia.

- Programy coachingu zawodowego w kilku kantonach: w różnych kantonach, w tym we Fryburgu, realizowane są programy coachingu zawodowego, w ramach których szkoleni są doradcy ds. zatrudnienia i pośrednictwa pracy w urzędach ORP, aby mogli oni skuteczniej wspierać osoby poszukujące pracy. Kurs doskonalący umiejętności zawodowe został opracowany i wdrożony we współpracy z Wydziałem Pracy Socjalnej Uniwersytetu Nauk Stosowanych we Fryburgu.
- Współdziałanie Bazylei w ramach *Network 50+:* Bazylea współdziała w ramach inicjatywy *Network 50+*, która wspiera usługi PSZ dla pracodawców poprzez zaangażowanie pracodawców, federacji i stowarzyszeń w działania na rzecz zwiększania świadomości na temat starszych osób poszukujących pracy oraz dostępnych narzędzi ubezpieczenia od bezrobocia.
- W Genewie utworzono specjalną, wspólną przestrzeń pracy przeznaczoną dla osób poszukujących pracy w wieku 50 lat i więcej. Z przestrzeni tej korzystają także pracownicy publicznych służb zatrudnienia (ORP), prywatne agencje zatrudnienia oraz inne firmy. Na miejscu oferowane są usługi doradcze, wsparcie w zakresie pośrednictwa pracy oraz kursy szkoleniowe. Ponadto kantonalny urząd pracy w Genewie udostępnia dodatkowe przestrzenie robocze oraz wsparcie ekspertów w celu rozwijania kompetencji cyfrowych osób trudnych do zaktywizowania zawodowo oraz poprawy ich dostępu do rynku pracy.

Źródło: SECO (2022[68]) "Rétrospective des conférences nationales sur le thème des actifs seniors (2015-2021)".

Ramka 4.21. Program *Perspektive 50+* w Niemczech

Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych finansowało w latach 2005–2015 program „Perspektywa 50 Plus – Pakty na rzecz zatrudnienia osób starszych w regionach" (*Perspektive 50+*). Celem programu była aktywizacja i integracja zawodowa osób starszych w wieku 50 lat i więcej. Grupę docelową stanowili przede wszystkim poszukujący pracy o niskich lub średnich kwalifikacjach oraz długotrwale bezrobotni. Program miał również na celu zmianę postaw pracodawców i zachęcanie ich do zatrudniania osób starszych.

W ramach wdrażania programu utworzono łącznie 77 regionalnych paktów na rzecz zatrudnienia, które objęły niemal wszystkie placówki *Jobcentre* odpowiedzialne za osoby otrzymujące świadczenia stanowiące dochód minimalny przyznawany na podstawie sytuacji dochodowej. W działania włączono także szerokie grono lokalnych interesariuszy, takich jak przedsiębiorstwa, izby handlowe, związki zawodowe, samorządy, instytucje szkoleniowe, kościoły oraz organizacje świadczące usługi społeczne. Ta wielopodmiotowa współpraca umożliwiła dostosowanie usług do potrzeb regionalnych rynków pracy, wspólne wykorzystanie zasobów oraz zwiększanie świadomości wśród pracodawców. Zakres współpracy i podejmowanych działań był różny w różnych regionach.

W ramach programu *Perspective 50+* oferowano szereg usług mających na celu zwiększenie zdolności do zatrudnienia osób starszych poszukujących pracy. Obejmowały one zindywidualizowane i intensywne doradztwo, coaching, profilowanie, szkolenia z zakresu komunikacji i przygotowywania aplikacji o pracę, staże oraz subsydia płacowe. Placówki *Jobcentre* uzyskały większą elastyczność w łączeniu i dostosowywaniu tych działań do indywidualnych potrzeb uczestników. Najczęściej

wykorzystywanymi formami wsparcia były spersonalizowane doradztwo w zakresie poszukiwania pracy, coaching oraz ocena kompetencji. Środki szkoleniowe były stosowane około dwa razy rzadziej, natomiast subsydia płacowe i wsparcie przy zakładaniu działalności gospodarczej wykorzystywano w mniejszym stopniu.

Wczesna ewaluacja pierwszej fazy programu przeprowadzona w 2007 roku wykazała jego skuteczność w łączeniu indywidualnego doradztwa i coachingu z aktywnym docieraniem do pracodawców. Najnowsza ewaluacja potwierdziła, że efekty zatrudnieniowe były lepsze w porównaniu z tradycyjnymi metodami, które w większym stopniu opierały się na standardowych instrumentach ALMP, a w mniejszym na dostosowanym do indywidualnych potrzeb doradztwie (Knuth, Stegmann and Zink, 2014[69]). Udział osób powyżej 60. roku życia w programie pozostał jednakże ograniczony. W ramach programu prowadzono również podprogram skoncentrowany na intensywnym doradztwie i wsparciu, który został oceniony przez Instytut Badań nad Rynkiem Pracy (IAB). Wyniki ewaluacji wykazały, że placówki *Jobcentre,* które priorytetowo traktowały wsparcie w zakresie poprawy zdolności do zatrudnienia, stabilizacji społecznej oraz inkluzyjności społecznej, osiągały lepsze wyniki w integracji uczestników niż te, które bardziej zawężały swoją aktywność do integracji społecznej i wejścia na rynek pracy (Brussig, Stegmann and Zink, 2014[70]).

Od czasu zakończenia programu *Perspective 50+* w 2015 r., w Niemczech nacisk przesunął się obecnie w kierunku programów ukierunkowanych na osoby długotrwale bezrobotne, w szczególności te pozostające bez pracy przez bardzo długi czas. Jakkolwiek odsetek długotrwale bezrobotnych wśród osób starszych nadal pozostaje wysoki, osoby te nadal korzystają z opisanego wcześniej zintegrowanego i opartego na współpracy podejścia.

Źródło: OECD (2018[71]) "Key Policies to promote longer working lives in Germany", *Country Note: Germany*, Brussig, Stegmann, and Zink (2014[70]) "Aktivierung von älteren ALG-II-Beziehenden, mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen. Der Einfluss lokaler Umsetzungsstrategies", Knuth, Stegmann and Zink (2014[69]), "Die Wirkungen des Bundesprogramms "Perspektive 50plus".

Początkowym działaniem dla Polski mogłoby być zbudowanie silnych lokalnych sieci współpracy poprzez zwiększanie zaangażowania pracodawców na poziomie lokalnym i regionalnym. Jak wskazano w rozdziale *Strategie PSZ na rzecz angażowania pracodawców,* bliższa współpraca z lokalnymi pracodawcami jest kluczowa dla projektowania strategii aktywizacji dostosowanych do sytuacji lokalnego rynku pracy. WUP i PUP mogłyby nawiązywać kontakty z pracodawcami, organizacjami pracodawców oraz izbami rzemieślniczymi i handlowymi, aby stworzyć podstawę do współpracy w zakresie strategii aktywizacji starszych klientów PSZ. Współpraca ta mogłaby opierać się na regularnie organizowanych półformalnych spotkaniach interesariuszy, podczas których urzędy pracy i lokalne podmioty działające na rynku pracy wymienialiby się informacjami o potrzebach rynku pracy, identyfikowali niedobory kompetencyjne oraz wspólnie wypracowywali strategie aktywizacji osób starszych. Spotkania te byłyby zgodne z obowiązkiem PSZ współpracy z lokalnymi interesariuszami rynku pracy poprzez tworzenie partnerstw lokalnych, określonym w art. 6 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Dzięki tym spotkaniom PSZ mogłyby z jednej strony pozyskiwać informacje o oczekiwaniach pracodawców, a z drugiej – promować zatrudnianie osób starszych, podkreślając wartość ich doświadczenia życiowego. W trakcie spotkań urzędy pracy mogłyby pełnić rolę moderatora dyskusji. Z czasem takie fora mogłyby posłużyć do projektowania wspólnych inicjatyw, takich jak branżowe oferty przekwalifikowania, programy mentoringowe czy usługi dopasowania ofert pracy do indywidualnych kompetencji kandydatów.

W oparciu o lokalne partnerstwa na rzecz wymiany informacji urzędy pracy mogłyby rozwijać dedykowane programy wsparcia dla osób starszych, oparte na zindywidualizowanym doradztwie zawodowym oraz mentoringu prowadzonym przez pracodawców.. Tworzenie programów dla osób starszych w ramach wspólnej współpracy PSZ i pracodawców – na wzór szwajcarskiego programu *Viamia* czy niemieckiego *Perspektive 50+* – może umożliwić starszym osobom poszukującym pracy kompleksową

ocenę ich mocnych stron i zainteresowań, zdobycie wiedzy na temat oczekiwań pracodawców oraz dokonanie zmiany ścieżki zawodowej. Kluczowym elementem takich programów mogłyby być komponenty mentoringowe. Wybrani mentorzy spośród przedstawicieli sektora prywatnego mogliby zostać zaangażowani do udzielania spersonalizowanego wsparcia starszym klientom w ramach usługi „stażu" oferowanej przez PSZ. Urzędy pracy mogłyby zawierać formalne umowy o współpracy z tymi partnerami, określające role oraz standardy prowadzenia mentoringu. Mentorzy wspieraliby osoby poszukujące pracy w poruszaniu się po rynku pracy, przygotowywaniu skutecznych podań o pracę czy budowaniu pewności siebie niezbędnej do powrotu na rynek pracy. Lokalne projekty współpracy wspierające aktywizację osób starszych mogą być realizowane w ramach programów specjalnych (art. 209) lub regionalnych (art. 210).

W dążeniu do jeszcze skuteczniejszego podejmowania wyzwań, z jakimi mierzą się osoby starsze, PSZ mogłyby wdrożyć działania edukacyjne i informacyjne mające na celu przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek. Naśladując szwajcarską inicjatywę *Viamia* opisaną w ramce 4.20, w Polsce można byłoby rozpowszechniać materiały informujące pracodawców o najlepszych praktykach w zakresie zatrudniania i utrzymywania zatrudnienia starszych pracowników. Podczas spotkań interesariuszy organizowanych przez PSZ można byłoby rozdawać materiały w formie broszur czy podręczników podkreślających wartość pracowników starszych. Praktyczne wskazówki mogłyby również być udostępniane online na stronach internetowych PSZ. Na przykład w Wielkiej Brytanii opracowano internetowy zestaw narzędzi Good Recruitment for Older Workers (GROW), mający na celu wsparcie pracodawców w ograniczaniu uprzedzeń wiekowych w procesie rekrutacji oraz promowaniu różnorodności wiekowej w miejscu pracy (Centre for Ageing Better, 2021[72]). Integrując te działania w ramach istniejących działań PSZ kierowanych do pracodawców, publiczne służby zatrudnienia mogłyby wzmocnić swoją rolę rzeczniczą i przyczynić się do zmiany postaw pracodawców wobec zatrudniania osób starszych.

Wprowadzanie inicjatyw opartych na działaniu społeczności lokalnych, adresowanych do osób, które osiągnęły ustawowy wiek emerytalny

Inicjatywy oparte na działaniu społeczności lokalnych mogłyby ułatwiać zatrudnianie osób powyżej ustawowego wieku emerytalnego w niepełnym wymiarze czasu pracy i za wynagrodzeniem. W dążeniu do tworzenia możliwości zatrudnienia dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny, PSZ mogłyby wprowadzić programy skierowane specjalnie do emerytów chcących pozostać aktywnymi zawodowo. W Polsce osoby, które osiągnęły ustawowy wiek emerytalny, mogą zarejestrować się w PSZ jako poszukujący pracy i – w przeciwieństwie do osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę – mogą łączyć zatrudnienie z pobieraniem emerytury bez jej zmniejszenia czy utraty. Stwarza to możliwość angażowania zainteresowanych emerytów w krótkoterminową pracę, która nie tylko uzupełnia ich dochody, ale również sprzyja włączeniu społecznemu. Japońskie centra aktywizacji seniorów (*Silver Human Resource Centres*), które koordynują elastyczne i niewielkie zlecenia pracy dla osób starszych, mogłyby stanowić model dla wdrożenia podobnych rozwiązań w Polsce (zob. ramka 4.22). Podobne podejście mogłoby zostać zastosowane we współpracy pomiędzy PUP, lokalnymi samorządami, lokalnymi pracodawcami oraz podmiotami ekonomii społecznej w celu identyfikacji lokalnych możliwości zatrudnienia i dobierania ich do kompetencji osób starszych.

Ramka 4.22. Centra aktywizacji seniorów (*Silver Human Resources Centre*) w Japonii

Centra aktywizacji seniorów (*Silver Human Resources Centre,* SHRC), utworzone w Japonii na podstawie ustawy o stabilizacji zatrudnienia osób starszych z 1971 roku, oferują elastyczne możliwości pracy dla osób w wieku 60 lat i więcej. Według danych z 2023 roku w Japonii działa 1 341 takich placówek, a liczba zarejestrowanych w nich osób wynosi 676 756, z czego 65% stanowią mężczyźni. SHRC funkcjonują pod nadzorem lokalnych władz administracyjnych, które odpowiadają za wydawanie

zezwoleń na ich utworzenie oraz monitorowanie zgodności ich działalności z obowiązującymi przepisami. Finansowanie SHRC pochodzi przede wszystkim ze środków rządu krajowego oraz samorządów lokalnych. Koordynację na poziomie krajowym zapewnia krajowe stowarzyszenie *Silver Human Resource Centre Association*.

W ustawie z 1971 r. wymieniono główne obszary ich działalności, którymi są: (i) oferowanie osobom starszym będącym na emeryturze możliwości wykonywania pracy tymczasowej, krótkoterminowej lub lekkich zajęć; (ii) prowadzenie usług pośrednictwa pracy dla tej grupy; (iii) realizacja programów szkoleniowych mających na celu wyposażenie osób starszych w umiejętności potrzebne do wykonywania tego rodzaju pracy; (iv) podejmowanie wszelkich dodatkowych działań uznanych za niezbędne dla wspierania pracy tymczasowej lub wykonywania lekkich prac wśród osób starszych.

Oferty pracy w ramach SHRC mają zazwyczaj charakter krótkoterminowy lub projektowy i koncentrują się w sektorach o niskiej intensywności wykonywanych zadań, takich jak usługi społeczne, sprzątanie, ogrodnictwo, handel detaliczny czy lekkie prace biurowe – szczególnie w regionach dotkniętych niedoborem siły roboczej. Centra działają na zasadzie członkostwa (w niektórych z nich obowiązuje niewielka opłata roczna) i są przeznaczone wyłącznie do osób, które przekroczyły ustawowy wiek emerytalny, pozostają w dobrym stanie zdrowia i są zmotywowane do podjęcia pracy.

W ramach systemu SHRC, klienci – w tym gospodarstwa domowe, firmy prywatne i instytucje publiczne – składają wnioski do lokalnego centrum, określając charakter i zakres zadań, do których poszukują pracowników. Centrum następnie analizuje zgłoszenia i w konsultacji z klientem ustala szczegóły dotyczące treści pracy. Pośrednictwo pracy odbywa się w ramach dwóch głównych modeli umownych: delegowania pracowników i bezpośredniego kierowania do pracy u danego pracodawcy. Bardziej rozpowszechniony model delegowania polega na zawarciu umowy o świadczenie usług między daną placówką a klientem. Centrum przydziela następnie zadanie jednemu lub kilku ze swoich zarejestrowanych członków, zazwyczaj w trybie rotacyjnym. Po wykonaniu usługi centrum wystawia klientowi fakturę, a po otrzymaniu płatności przekazuje wynagrodzenie pracownikom, którzy wykonali dane zadanie. W modelu bezpośredniego kierowania do danego pracodawcy pracownicy są bezpośrednio kierowani do miejsca pracy klienta i wykonują zadania pod jego nadzorem. W takim przypadku osoby starsze objęte są określonymi ustawowymi mechanizmami ochrony pracowniczej, a stosunek umowny przypomina standardowe zatrudnienie tymczasowe. W 2023 roku łączna wartość kontraktów zawartych przez SHRC wyniosła 314,1 mld JPY.

Źródło: National Silver Human Resources Center Association (2023[73]) National Statistics, Dheeranantakul (2021[74]) Aging Society & the Labor Market: A Brief Comparative Study of the Elderly Employment System in Japan vs.Thailand, Duell et al. (2010[75]) "Activation Policies in Japan", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Bass and Oka (1995[76]) An Older-Worker Employment Model: Japan's Silver Human Resource Centers, Government of Japan (1971[77]) Ustawa o stabilizacji zatrudnienia osób starszych (Ustawa nr 68 z 1971 r.).

W ramach lokalnych partnerstw z podmiotami publicznymi, prywatnymi i trzeciego sektora doradcy zawodowi mogliby oferować ukierunkowane wsparcie osobom, które przekroczyły ustawowy wiek emerytalny. Zgodnie z art. 6 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, PSZ mogą wspierać lokalne zatrudnienie poprzez współpracę z lokalnymi pracodawcami, podmiotami ekonomii społecznej czy administracją samorządową. Partnerstwa te mogłyby koncentrować się na identyfikacji ofert zatrudnienia krótkoterminowego, prac nie wymagających intensywnych nakładów, odpowiednich dla osób starszych, takich jak prace ogrodnicze na rzecz społeczności lokalnej, drobne prace konserwacyjne czy wsparcie biurowe. Doradcy zawodowi mogliby następnie promować te oferty wśród zarejestrowanych emerytów zainteresowanych pracą w niepełnym wymiarze godzin. W dążeniu do ułatwiania realizacji tego procesu,

można byłoby utworzyć dedykowaną bazę danych z ofertami pracy o charakterze inkluzyjnym (w celu zapoznania się z bardziej szczegółowymi informacjami zob. rozdział *Strategie PSZ na rzecz angażowania pracodawców*).

Angażowanie kobiet powracających na rynek pracy jako grupy docelowej objętej działaniami szkoleniowymi

Kobiety niemające dzieci w wieku poniżej szóstego roku życia są grupą docelową pośród populacji osób biernych zawodowo w Polsce. Bierne zawodowo kobiety w Polsce tworzą zróżnicowaną grupę, na którą składają osoby pozostające poza rynkiem pracy z powodu opieki nad dziećmi lub w związku z innymi obowiązkami opiekuńczymi (zob. rozdział *Identyfikacja i charakterystyka grup osób biernych zawodowo w Polsce*). W 2022 roku, 87% wszystkich biernych zawodowo osób, które nie pobierały świadczeń z tytułu niepełnosprawności ani emerytur i świadczeń przedemerytalnych to kobiety. W tej grupie wiele kobiet, które nie mają dzieci poniżej szóstego roku życia, nie pełni już obowiązków opiekuńczych w pełnym wymiarze czasu, jednak pozostają one bierne zawodowo z wyboru lub z powodu trudności w powrocie na rynek pracy. Wywiady w grupach fokusowych wykazały, że nawet bez obowiązków związanych z opieką nad dziećmi wiele z nich wciąż napotyka trwałe bariery w zatrudnieniu, w tym brak wsparcia ze strony partnerów, silne społeczne oczekiwania dotyczące pozostawania osobą prowadzącą gospodarstwo domowe oraz dyskryminację ze względu na płeć ze strony pracodawców i w miejscu pracy, szczególnie w sektorach zdominowanych przez mężczyzn.

Obecnie PSZ w Polsce nie oferują usług przeznaczonych specjalnie do kobiet, jednak to kobiety częściej korzystają z programów refundacji kosztów opieki nad dziećmi. Programy refundacji opieki nad dziećmi są częściej wykorzystywane przez kobiety rejestrujące się w PUP, które następnie podejmują zatrudnienie lub odbywają staż. Stanowi to odzwierciedlenie faktu, że to kobiety wciąż ponoszą główną odpowiedzialność za opiekę nad dziećmi w polskich gospodarstwach domowych (Magda, 2020[78]). Jednakże, dofinansowanie opieki nad dziećmi ograniczone jest do dzieci poniżej 7. roku życia – czyli do momentu rozpoczęcia nauki w szkole – co wyklucza kobiety posiadające starsze dzieci z możliwości uzyskania takiego wsparcia.

Działania na rzecz aktywizacji zawodowej kobiet koncentrowały się głównie na kobietach sprawujących opiekę nad małymi dziećmi. Lokalne programy skierowane do kobiet zazwyczaj obejmują te, które niedawno opuściły rynek pracy z powodu obowiązków opiekuńczych i nadal zajmują się dziećmi poniżej szóstego roku życia. Kobiety opiekujące się małymi dziećmi były objęte działaniami jako odrębna grupa demograficzna w ramach pilotażowych projektów na niewielką skalę, programów regionalnych oraz programów specjalnych realizowanych w różnych częściach Polski. Przykładem jest program „Kobieta na Swoim" realizowany w Gdańsku, który łączył wsparcie w postaci środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej z zapewnieniem usług opieki nad dziećmi (zob. ramka 4.23). Jakkolwiek tego typu programy mogą wspierać kobiety, dla których główną barierą w zatrudnieniu są obowiązki opiekuńcze, nie odpowiadają one na potrzeby tych kobiet, które nie pełnią już roli opiekunek w pełnym wymiarze, lecz w wyniku długotrwałej bierności zawodowej napotkały inne przeszkody w powrocie na rynek pracy, takie jak degradacja umiejętności czy brak pewności siebie przy ponownym podejmowaniu zatrudnienia.

Ramka 4.23. Program „Kobieta na Swoim”

W latach 2022 – 2024, Powiatowy Urząd Pracy w Gdańsku realizował program specjalny wspierający bezrobotne kobiety posiadające dzieci poniżej szóstego roku życia w zakładaniu własnej działalności gospodarczej. W ramach programu „Kobieta na Swoim” uczestniczki mogły korzystać z doradztwa w zakresie oceny ich potencjału przedsiębiorczego, mogły ubiegać się o środki na rozpoczęcie działalności w wysokości do 8 250 EUR (35 tys. PLN), a także o dofinansowanie usług prawnych, opieki nad dziećmi oraz szkoleń związanych z planowaną działalnością gospodarczą.

Źródło: Gdański Urząd Pracy (2024[79]), *Rynek pracy*.

Reintegrację zawodową kobiet, które przez dłuższy czas pozostawały bierne zawodowo, mogłyby wspierać programy powrotu na rynek pracy. Programy te, skierowane do kobiet wracających do pracy po dłuższej przerwie – zwykle wynoszącej co najmniej dwa lata – mają na celu ułatwienie powrotu do aktywności zawodowej poprzez eliminowanie barier w zatrudnieniu. Do typowych przeszkód w powrocie kobiet na rynek pracy należą: brak pewności siebie i niska samoocena, brak elastycznych godzin pracy, koszty opieki nad dziećmi, zdezaktualizowane umiejętności i wiedza oraz negatywne postrzeganie przez pracodawców. Doświadczenia Wielkiej Brytanii z publicznie finansowanymi programami dla powracających na rynek pracy pokazują, że skutecznymi elementami takich programów są szkolenia grupowe, indywidualne doradztwo oraz silne zaangażowanie lokalnych pracodawców. We wszystkich projektach odnotowano znaczący wzrost pewności siebie uczestniczek, które dzięki wsparciu czuły się lepiej przygotowane do powrotu na rynek pracy. Pomoc w ramach programów umożliwiła im także podniesienie lub zmianę kwalifikacji oraz wzmocnienie wiary we własne kompetencje. W ramce 4.24 podano więcej szczegółowych informacji na temat programów dla osób powracających na rynek pracy w Wielkiej Brytanii. Podobne wsparcie dla kobiet oraz innych osób z doświadczeniem zawodowym, którzy wzięli dłuższą przerwę w karierze, może być również realizowane w ramach inicjatyw sektora prywatnego. Na przykład w Wielkiej Brytanii organizacja Career Returners, zajmująca się doradztwem społecznym, coachingiem i tworzeniem sieci kontaktów, wspiera osoby powracające do pracy poprzez współpracę z organami rządowymi i przedsiębiorstwami (Career Returners, 2025[80]).

Ramka 4.24. Programy dla kobiet powracających na rynek pracy w Wielkiej Brytanii

Szerokie grono pracodawców z sektora usług finansowych, doradztwa oraz nauk ścisłych, technologii, inżynierii i matematyki realizowało w Wielkiej Brytanii programy powrotu na rynek pracy od 2014 roku. Ich liczba wzrosła z zaledwie trzech w 2014 roku do 36 w roku 2017. Wspierając dodatkowo osoby powracające do pracy po przerwie spowodowanej obowiązkami opiekuńczymi, państwowy urząd ds. równości (*Government Equalities Office,* GEO) uruchomił fundusz dla osób powracających (*Returners Fund*), w ramach którego przyznano około 1,5 mln GBP na 16 pilotażowych projektów mających na celu zaangażowanie i wsparcie zarówno powracających na rynek pracy, jak i pracodawców z sektora prywatnego. Projekty te, realizowane w latach 2017–2021, były prowadzone przez organizacje szkoleniowe, organizacje działające na zasadzie wolontariatu i podmioty trzeciego sektora. Oferowały one zarówno spersonalizowane, jak i grupowe formy wsparcia, ułatwiające powracającym ponowne wejście na rynek pracy.

W ramach 16 pilotażowych programów oferowano trzy główne rodzaje wsparcia dla osób powracających do pracy:

- Wsparcie spersonalizowane: Podejście to koncentrowało się na indywidualnym doradztwie dostosowanym do konkretnych potrzeb i aspiracji osób powracających na rynek pracy. Oferowane wsparcie obejmowało często nieformalne rozmowy, mentoring, doradztwo zawodowe oraz praktyczną pomoc w poszukiwaniu pracy. Usługi te były świadczone osobiście, telefonicznie lub online. Poza coachingiem i poradami dotyczącymi kariery, uczestnicy otrzymywali pomoc w budowaniu pewności siebie, wiary we własne umiejętności oraz motywacji. Realizowano również inne potrzeby, takie jak porady finansowe czy doskonalenie znajomości języka angielskiego.
- Szkolenie grupowe (kohortowe): W tym modelu osoby powracające na rynek pracy uczestniczyły w grupowych szkoleniach oraz zajęciach wspierających zatrudnienie. Istotnym elementem tej formy wsparcia była pomoc ze strony osób mających podobne doświadczenia, umożliwiająca uczestnikom dzielenie się doświadczeniami, radami i wzajemną motywacją. Programy szkoleniowe różniły się długością i intensywnością – od dwudniowych warsztatów po kursy trwające nawet dziesięć tygodni. Obejmowały one takie tematy jak techniki poszukiwania pracy, budowanie pewności siebie czy dobrostan psychiczny. Treść i zakres poszczególnych programów były dostosowywane do potrzeb uczestników oraz dodatkowych wyzwań zidentyfikowanych w trakcie ich udziału. W niektórych projektach do prowadzenia zajęć zapraszano pracodawców, organizacje wspierające zatrudnienie oraz osoby uczestniczące we wcześniejszych edycjach, co stwarzało okazję do nawiązania kontaktów i lepszego zrozumienia oczekiwań rynku pracy. Przykładowo w projektach *Shpresa* i *Twist* organizowano sesje networkingowe z pracodawcami i przedsiębiorcami pochodzącymi z podobnych środowisk jak uczestnicy, co zapewniało im bezpośredni kontakt z przedstawicielami różnych branż.
- Staże u pracodawców: W ramach wielu projektów oferowano uczestnikom możliwość odbycia staży zawodowych – zarówno płatnych, jak i bezpłatnych – stanowiących kluczowy etap przygotowania do powrotu na rynek pracy lub przejścia do stałego zatrudnienia. W programach uczestniczyli pracodawcy reprezentujący zarówno małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), jak i duże korporacje, działające w różnych sektorach, takich jak edukacja, ochrona zdrowia i pomoc społeczna czy branże kreatywne.

Uwaga: Wykaz tych 16 projektów można znaleźć w raporcie *Returners Grant Fund Evaluation* (s. 7 i 8). W tym studium przypadku wymieniono niektóre z 16 organizacji zarządzających projektami, takie jak *Carer Support Wiltshire, Creative Equals, Westminster City Council, F1 Recruitment* oraz *Chartered Institute of Personnel and Development* (CIPD). O ewaluacji *Returners Fund*, w tym 16 projektów pilotażowych można przeczytać w: *Returners Grant Fund Evaluation. Grant Fund Report*. Ponadto przeprowadzono indywidualne ewaluacje programów powrotu na rynek pracy w sektorach ICT, planowania przestrzennego, pracy socjalnej i ochrony zdrowia – są one dostępne tutaj. Nie znaleziono natomiast ewaluacji pilotażowego programu *STEM Recharge*.
Źródło: SQW (2021[81]), *Returners Grant Fund Evaluation: Grant Fund Report*.

W dążeniu do ułatwienia aktywizacji zawodowej kobiet powracających na rynek pracy, PUP mogłyby w pierwszej kolejności wzmacniać współpracę z lokalnymi pracodawcami borykającymi się z niedoborem siły roboczej. Podobnie jak w przypadku strategii współpracy w ramach wspólnych inicjatyw na rzecz osób starszych, urzędy pracy mogłyby zachęcać pracodawców do rozważenia kobiet jako kandydatek do pracy. Zaangażowanie pracodawców w strategie aktywizacji wymaga jednak uprzedniego wdrożenia skutecznych metod współpracy z nimi. Obejmują one m.in. budowanie kompetencji wewnętrznych pracowników PSZ w zakresie promowania osób poszukujących pracy oraz tworzenie nowych sposobności nawiązywania kontaktów z pracodawcami i wzmacniania wzajemnego zaufania (zob. rozdział *Strategie PSZ na rzecz angażowania pracodawców*). W dążeniu do wprowadzenia usług bezpośredniego pośrednictwa pracy, urzędy pracy mogłyby współpracować z pracodawcami przy projektowaniu programów podnoszenia kwalifikacji. Współpraca z pracodawcami mogłaby opierać się na porozumieniach partnerskich zawieranych w ramach partnerstw lokalnych, określonych w art. 6 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. W odniesieniu do tej grupy docelowej mogłyby być również stosowane usługi mentoringowe przewidziane dla starszych osób wcześniej biernych zawodowo.

W uzupełnieniu do bezpośredniego zaangażowania pracodawców, urzędy pracy mogłyby oferować kobietom usystematyzowane wsparcie w formie zajęć grupowych. Formaty szkoleń grupowych, wzorowane na brytyjskim programie dla osób powracających na rynek pracy *Returners' Programme*, obejmują dedykowane sesje grupowego doradztwa zawodowego skoncentrowane na planowaniu kariery, budowaniu pewności siebie oraz powrocie na rynek pracy. Zajęcia realizowane w ramach grup kohortowych mogłyby stworzyć kobietom przestrzeń do wzajemnego wsparcia, dzielenia się doświadczeniami, korzystania z porad innych uczestniczek oraz budowania sieci współpracy i samopomocy. Sesje doradcze mogłyby być prowadzone w ramach istniejącego systemu poradnictwa zawodowego określonego w ustawie o rynku pracy i służbach zatrudnienia, z udziałem zewnętrznych trenerów lub coach'ów w przypadku potrzeby zapewnienia specjalistycznej wiedzy. Zajęcia te mogłyby przyjąć formę krótkoterminowych warsztatów szkoleniowych, podobnie jak w brytyjskim programie dla osób powracających na rynek pracy *Returners' Programme*. Ponadto szkolenia grupowe mogłyby być współorganizowane z lokalnymi pracodawcami oraz klientami PUP, którzy znaleźli zatrudnienie, co umożliwiłoby uczestniczkom lepsze poznanie oczekiwań pracodawców i realiów związanych z adaptacją w nowym miejscu pracy. Sesje networkingowe mogłyby być organizowane w ramach poradnictwa zawodowego lub podczas wydarzeń organizowanych przez PUP, takich jak lokalne targi pracy. Proponowane podejście bazuje na wcześniejszych doświadczeniach polskich PUP we wdrażaniu projektów pilotażowych i programów regionalnych skierowanych do kobiet. W odróżnieniu od dotychczasowych inicjatyw, które koncentrowały się głównie na matkach dzieci do lat sześciu, program powrotu na rynek pracy mógłby objąć szerszą grupę docelową (Gdański Urząd Pracy, 2022[82]; Portal Miasta Gdańska, 2022[83]). Podejście to umożliwiłoby rozszerzenie grupy docelowej o wszystkie bierne zawodowo kobiety, niezależnie od wieku ich dzieci. Nacisk kładziony byłby na szkolenia grupowe, które sprzyjają tworzeniu wspierającego środowiska i umożliwiają rozwój zarówno kompetencji twardych, jak i umiejętności miękkich oraz budowanie pewności siebie. Wreszcie, omawiane podejście obejmowałoby zorganizowany mentoring pracodawców, dzięki któremu kobiety mogłyby korzystać z praktycznych doświadczeń i możliwości nawiązywania kontaktów, co zwiększyłoby ich gotowość do ponownego wejścia na rynek pracy.

Bibliografia

Bass, S. and M. Oka (1995), "An Older-Worker Employment Model: Japan's Silver Human Resource Centers", *The Gerontologist*, Vol. 35/5, pp. 679–682, https://doi.org/10.1093/geront/35.5.679. [76]

Benedick Jr, M., L. Brown and K. Wall (1999), *No foot in the door: An experimental study of employment discrimination against older workers*, Journal of Aging & social policy. [64]

Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (2023), *Instytucje Orzekające - procedury orzekania, tryb i zasady*, https://niepelnosprawni.gov.pl/art,13,instytucje-orzekajace-procedury-orzekania-tryb-i-zasady. [53]

Brioscú, A. et al. (2024), "A new dawn for public employment services: Service delivery in the age of artificial intelligence", *OECD Artificial Intelligence Papers*, No. 19, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5dc3eb8e-en. [48]

Brussig, M., T. Stegmann and L. Zink (2014), "Aktivierung von älteren ALG-II-Beziehenden, mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen. Der Einfluss lokaler Umsetzungsstrategies", *IAB-Forschungsbericht 12/2014*, https://doku.iab.de/forschungsbericht/2014/fb1214.pdf. [70]

Bugajska, J. (2018), “Zastosowanie Klasyfikacji ICF do oceny zdolności do pracy”, *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*, Vol. 4/29, pp. 67-80. [57]

Career Returners (2025), , https://careerreturners.com/. [80]

Cebola, M., N. dos Santos and A. Dionisio (2023), *Worker-related ageism: A systematic review of empirical research*, Ageing & Society. [65]

Centralny Ośrodek Informacji Gospodarczej (2024), *Koła gospodyń wiejskich stan na dzień 3 grudnia 2024 r.*, https://www.coig.com.pl/wykaz_lista_kola-gospodyn-wiejskich_w_polsce.php. [39]

Centre for Ageing Better (2021), *Good Recruitment for Older Workers (GROW) A guide for employers,*, https://ageingbetter.org.uk/sites/default/files/2021-10/GROW-a-guide-for-employers.pdf. [72]

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (2015), *Model lokalnej interdyscyplinarnej współpracy na rzecz rodziny wielodzietnej. Podręcznik systemowy*. [9]

Cieplewska-Kowalik, A. (2020), *Social Enterprises and Their Ecosystems in Europe. Country Report - Poland*. [26]

Desiere, S., K. Langenbucher and L. Struyven (2019), “Statistical profiling in public employment services: An international comparison”*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 224, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b5e5f16e-en. [47]

Dheeranantakul, V. (2021), *Aging Society & the Labor Market: A Brief Comparative Study of the Elderly Employment System in Japan vs. Thailand*, https://www.pp.u-tokyo.ac.jp/wp-content/uploads/2016/02/V.Dheeranantakul-LGJ-Final-Research-Paper.pdf. [74]

Duell, N. et al. (2010), “Activation Policies in Japan”*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 113, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5km35m63qqvc-en. [75]

Duell, N. and D. Kaisergruber (2018), *Integrated Delivery of Social Services. Case Study France*. [8]

Duell, N., I. Pavlovaite and ECE (W przygotowaniu), “Hidden potential – People outside of the labour force in the context of labour and skills shortages in the EU, Synthesis report”, *European Centre of Expertise (ECE) in the field of employment and labour market policies*, https://www.arbeitsagentur.de/karriere-und-weiterbildung/berufsinformationszentrum-biz-erwachsene. [35]

E-Estonia (2025), *X-Road – interoperability services*, https://e-estonia.com/solutions/x-road-interoperability-services/x-road/. [45]

Eurostat (2024), *Inactive population by sex, age and educational attainment level*, https://doi.org/10.2908/LFSA_IGAED. [3]

France Travail (2025), *Valoriser son image pro*, https://www.francetravail.fr/candidat/vos-recherches/preparer-votre-candidature/accompagne-dans-sa-recherche/valoriser-son-image-pro.html. [60]

Gdanska Fundacja Innowacji Spolecznej (2015), *Aktywizacja Spoleczno-Zawodowa [online]*, https://gfis.pl/aktywizacja-spoleczno-zawodowa. [33]

Gdański Urząd Pracy (2024), *Rynek pracy*, https://gdansk.praca.gov.pl/programy-i-projekty/?p_p_id=15&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=2&_15_struts_action=%2Fjournal%2Fview_article&_15_groupId=2125750&_15_articleId=23167503. [79]

Gdański Urząd Pracy (2022), *Mama na Etacie 4 i Kobieta na Swoim - rekrutacja pań do nowych projektów GUP*, https://gdansk.praca.gov.pl/-/17341535-mama-na-etacie-4-i-kobieta-na-swoim-rekrutacja-pan-do-nowych-projektow-gup. [82]

Government of Finland (2025), *Currently valid Act on Multidisciplinary Promotion of Employment (381/2024), in force from 1 January 2025*, https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2023/381. [17]

Government of Finland (2014), *The Act on Multidisciplinary Joint Services Promoting Employment (1369/2014), in force from 1 January 2015 to 31 December 2024*, https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2014/1369. [16]

Government of Japan (1971), *Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons（Act No. 68 of 1971）*, https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/2621/en#je_ch6. [77]

Guadelupe, M., J. Roth and A. Roulet (2025), *Soft Skills, Unemployment and Job Search, presentation at OECD*. [59]

GUS (2024), *Bezrobocie rejestrowane*. [4]

GUS (2023), *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w 2 kwartale 2023 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Społecznych i Rynku Pracy, Warszawa, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-2-kwartal-2023-roku,4,51.html. [52]

GUS (2022), *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych, kół gospodyń wiejskich oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2022 r. - wyniki wstępne*. [23]

GUS (2021), *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021*. [7]

GUS (2021), *Podmioty gospodarki spolecznej w 2021 r. - wyniki wstepne*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/podmioty-gospodarki-spolecznej-w-2021-r-wyniki-wstepne,23,1.html. [28]

ISAP (2018), *Ustawa z 2018 r o kołach gospodyń wiejskich*, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180002212/U/D20182212Lj.pdf. [43]

ISAP (2004), *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Druk nr 1001)*, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040991001/U/D20041001Lj.pdf. [62]

Jakubowska, K. et al. (2024), *Trends in EU Public Employment Services Capacity 2023*, https://doi.org/10.2767/342841. [2]

Janowski, M. (2023), "Study on the Condition, Needs and Problems of Regional Social Economy Entities on the Example of Rural Housewives' Circles in Poland", *European Research Studies Journal*, Vol. 0(2), pp. 70-84, https://ideas.repec.org/a/ers/journl/vxxviy2023i2p70-84.html. [40]

Knuth, M., T. Stegmann and L. Zink (2014), "Die Wirkungen des Bundesprogramms "Perspektive 50plus". Chancen für ältere Langzeitarbeitslose", *Institute for Work, Skills and Training (IAQ)*, Vol. Report No. 2014-01. [69]

Korniltsev, V. (2021), *OTT – An AI-powered success story in the public sector*, https://nortal.com/insights/ott-an-ai-powered-success-story-in-the-public-sector/. [49]

Langenbucher, K. and M. Vodopivec (2022), "Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 267, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c6392a59-en. [29]

Leinuste, K. (2021), *Decision support tool „OTT" for employment counsellors in the Estonian PES*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/events/2021/10/new-digital-tools-for-pes-counsellors/pes-digital-oct2021-estonia.pdf. [50]

Magda, I. (2020), "Increasing Female Labour Force Participation in Poland", *Instytut Badan Strukturalnych*, https://ibs.org.pl/app/uploads/2020/01/IBS-PP_01.2020_EN.pdf. [78]

Ministerstwo Cyfryzacji (2022), *Cyfrowe Koła Gospodyń Wiejskich*, https://www.gov.pl/web/cppc/cyfrowe-kola-gospodyn-wiejskich2. [41]

Ministerstwo Finansów (2023), *PIT - 0 dla seniora w rozliczeniu podatkowym*, https://www.gov.pl/web/finanse/pit---0-dla-seniora-w-rozliczeniu-podatkowym (accessed on 24 July 2024). [61]

Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (2025), *Return to Work*, https://www.perspektiven-schaffen.de/ps-de/fuer-erwerbstaetige-und-wiedereinsteigende/beruflicher-wiedereinstieg. [37]

Ministry of Social Affairs in Estonia (2020), *Methodology for Assessment of Work Ability*. [56]

MRPiPS (2025), *Rejestr Jednostek Polityki Społecznej*. [27]

Musidłowska, M., B. Wawrzyniak and J. Zygmuntowski (2022), *Uwolnić potencjał danych. Zarządzanie danymi jako zasobem współdzielonym. Raport przygotowany na podstawie projektu Roberta Kroplewskiego na zamówienie Cyfryzacji KPRM*, Cyfryzacja KPRM. [46]

National Human Resources Center Association (2023), *National Statistics*, https://www.zsjc.or.jp/toukei/toukei_pdf?id=18. [73]

Nordic Center for Welfare and Social Issues (2016), "Relationship between young people and welfare services", *Young People in the Nordic Region – Mental Health, Work, Education*, https://nordicwelfare.org/wp-content/uploads/2017/10/relationship-webb.pdf. [15]

OECD (2025), *OECD Employment Outlook 2025: Can We Get Through the Demographic Crunch?*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/194a947b-en. [66]

OECD (2024), *Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/918d8db3-en. [1]

OECD (2024), *Strengthening Active Labour Market Policies in Korea*, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/44cb97d7-en. [10]

OECD (2023), ""Who does what" for active labour market policies: A zoom on the role of subnational governments", *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, No. 2023/09, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d8d6868d-en. [84]

OECD (2023), *Addressing the legal and IT challenges of data exchange to support contracted-out employment services in Sweden*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/employment-services/sweden/Report-on-addressing-the-legal-and-IT-challenges-of-data-exchange.pdf. [44]

OECD (2023), *Empowering communities with platform cooperatives: A catalyst for local development. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, OECD Publishing. [24]

OECD (2023), *Participation of the Social Economy in the Provision of Sweden's Employment Services*. [19]

OECD (2023), *Poland - Country Factsheet. OECD Global Action on Promoting Social and Solidarity Economy Ecosystems*. [22]

OECD (2023), *Policy Guide on Legal Frameworks for the Social and Solidarity Economy*. [18]

OECD (2023), *Retaining Talent at All Ages*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/00dbdd06-en. [67]

OECD (2023), *Unleashing Talent in Brussels, Belgium*, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7a495020-en. [30]

OECD (2022), *Designing Legal Frameworks for Social Enterprises*. [21]

OECD (2022), *Recommendation of the Council on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation*. [20]

OECD (2021), "Building inclusive labour markets: Active labour market policies for the most vulnerable groups", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/607662d9-en. [13]

OECD (2021), "Building inclusive labour markets: Active labour market policies for the most vulnerable groups", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/607662d9-en. [5]

OECD (2021), *Disability, Work and Inclusion in Ireland: Engaging and Supporting Employers*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/74b45baa-en. [55]

OECD (2019), *Investing in Youth: Finland*, Investing in Youth, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1251a123-en. [14]

OECD (2018), "Key Policies to promote longer working lives in Germany", *Country Note: Germany*, https://www.oecd.org/en/publications/key-policies-to-promote-longer-working-live-country-notes_90dd6777-en/germany_6c4981a7-en.html. [71]

OECD (1999), *Social Enterprises*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264182332-en. [25]

OECD-EU (2024), *Seminar in Olsztyn*. [34]

PFRON (2022), *Struktura wydatków przeznaczonych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe na rehabilitację zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnościami*, https://www.pfron.org.pl/aktualnosci/szczegoly-aktualnosci/news/struktura-wydatkow-przeznaczonych-przez-samorzady-wojewodzkie-i-powiatowe-na-rehabilitacje-zawod-5/ (accessed on 22 February 2024). [54]

Pôle Emploi (2022), *L'Acommpagnement Global*, https://www.pole-emploi.fr/region/hauts-defrance/candidat/pole-emploi-vous-accompagne/laccompagnement-global.html. [12]

Pôle Emploi (2018), "Éclairages et Synthèses: L'Accompagnement Global des Demandeurs d'Emploi: Une réponse adaptée aux bessoins d'un public particulièrement fragilisé", *Statistiques, Études et Évaluations*, https://www.poleemploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Statistiques-et-analyses/E%26S/ES_47_accompagnement_global_des_DE.PDF (accessed on 15 March 2025). [11]

Portal Miasta Gdańska (2022), *Mama na Etacie się zmienia. Nowe wsparcie dla pań i pracodawców od urzędu pracy*, https://www.gdansk.pl/urzad-miejski/wiadomosci/mama-na-etacie-sie-zmienia-nowe-wsparcie-dla-pan-i-pracodawcow-od-urzedu-pracy,a,222937. [83]

Ruzik-Sierdzinska, A. et al. (2023), *Potrzeby i warunki zachecajace osoby bierne zawodowo do powrotu na rynek pracy ze szczegolnym uwzglednieniem perspektywy osob w wieku 50+*, SHARE 50 Plus. [58]

Schnitzer, P. and G. Betcherman (2025), *AI in public employment services: Unlocking potential, avoiding pitfalls*, https://blogs.worldbank.org/en/digital-development/ai-in-public-employment-services--unlocking-potential--avoiding-. [51]

SECO (2022), "Rétrospective des conférences nationales sur le thème des actifs seniors (2015-2021)", *SECO, Programme d'impulsion 2020 – 2024 (mesure 5)*, https://www.arbeitgeberbasel.ch/fileadmin/dateien/pdf/schwerpunkt-archiv/Schwerpunkt_April_22.pdf. [68]

Smoter, M. (2022), *Działania powiatowych urzędów pracy mające na celu upowszechnienie oferty aktywizacyjnej*, IBS, https://ibs.org.pl/wp-content/uploads/2022/12/Dzialania-powiatowych-urzedow-pracy-majace-na-celu-upowszechnianie-oferty-aktywizacyjnej.pdf. [38]

SQW (2021), *Returners Grant Fund Evaluation: Grant Fund Report*, https://www.dewr.gov.au/download/13802/uk-returners-grant-fund-evaluation/27045/uk-returners-grant-fund-evaluation/pdf. [81]

The European Social Fund in Germany (2021), *Perspective Re-entry - developing potential*, https://www.esf.de/portal/EN/Funding-period-2014-2020/ESF-Programmes/bmfsfj/perspective-re-entry.htm. [36]

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja (2023), *Projekt edukacyjny dla KGW or Kreatorów Przedsiębiorczości Wiejskiej (KPW)*, https://ksow.pl/files/Bazy/Biblioteka/files/Przewodnik__Kola_Gospodyn_Wiejskich_jako_Kreatorzy_Przedsiebiorczosci_Wiejskiej.pdf. [42]

Urząd Statystyczny w Tarnowie (2022), *Badanie: 1.25.11 Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej*. [6]

WMSON (2025), *Centrum Aktywnosci [online]*, http://wmson.pl/projekty/centrum-aktywnosci-iii-2/. [32]

WMSON (2022), *Zatrudnienie Wspomagane VII – rekrutacja do projektu [online]*, http://wmson.pl/projekty/zatrudnienie-wspomagane-vii-rekrutacja-do-projektu/. [31]

Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie (2023), *Projekt Dobry Pracownik Nie ma Wieku*, https://warszawa.praca.gov.pl/dobrypracownik (accessed on 12 July 2024). [63]

Uwagi

[1] Dane z Urzędu Statystycznego w Tarnowie za rok 2022. Urząd Statystyczny w Tarnowie zarządza zbiorem danych GUS „1.25.11 Świadczeniobiorcy pomocy społecznej". Baza zawiera zagregowane i zanonimizowane dane dotyczące charakterystyki osób korzystających z pomocy społecznej, czyli otrzymujących wsparcie z ośrodków pomocy społecznej (OPS). Zmienne obejmują wiek, płeć, poziom wykształcenia (ISCED), stan zdrowia, status zatrudnienia oraz rodzaj otrzymywanej pomocy. Zebrano również informacje o typie gospodarstwa domowego, w tym takie cechy jak liczba dzieci w gospodarstwie, wiek dzieci oraz liczba osób pracujących w gospodarstwie domowym. Dane są udostępniane na poziomie powiatu.

[2] Zgodnie z art. 212 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, MRPiPS jest upoważnione do opracowania resortowego programu aktywizacyjnego wspierającego zatrudnienie i aktywizację społeczną osób z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów. Program ten jest finansowany z Funduszu Pracy. Jego realizacja odbywa się w trybie konkursu ofert ogłaszanego przez ministra właściwego do spraw pracy, kierowanego do publicznych służb zatrudnienia, podmiotów ekonomii społecznej, agencji zatrudnienia, instytucji szkoleniowych oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Aneks 4.A. Wielopoziomowe zarządzanie publicznymi służbami zatrudnienia

W celu dokonania klasyfikacji kompetencji PSZ w krajach OECD, w niniejszym rozdziale przyjęto podział ról poszczególnych szczebli administracji na cztery odrębne kategorie (OECD, 2023[84])**.** W systemach scentralizowanych zarządzanie realizacją usług należy do ministerstw lub agencji krajowych, często działających za pośrednictwem biur terenowych bądź koordynujących zlecanie usług podmiotom zewnętrznym. Druga kategoria to system zdecentralizowany, w którym za nadzorowanie wdrażania usług odpowiadają władze regionalne lub lokalne. W tego rodzaju systemach realizacja zadań przypisana jest do szczebla regionalnego lub lokalnego, natomiast władze centralne zazwyczaj pełnią rolę koordynatora i/lub zapewniają finansowanie. Jest to rozwiązanie typowe dla większości państw federalnych (jakkolwiek z pewnymi wyjątkami) oraz dla niewielkiej liczby państw unitarnych. Systemy mieszane opierają się na współdzieleniu lub asymetrycznej decentralizacji odpowiedzialności pomiędzy szczeblem krajowym a regionalnym. Z kolei systemy sieciowe bazują na współpracy różnych dostawców – publicznych, prywatnych oraz organizacji non-profit. W odróżnieniu od modeli zdecentralizowanych, w tym przypadku świadczenie usług jest bezpośrednio zlecane podmiotom zewnętrznym.

Aneks, Tabela 4.A.1. Wielopoziomowe zarządzanie publicznymi służbami zatrudnienia

	Usługi scentralizowane Ministerstwo lub agencja krajowa odpowiedzialna za nadzór nad realizacją usług	**Usługi zdecentralizowane** Władze regionalne lub lokalne odpowiedzialne za realizację usług	**System mieszany** Wspólne kompetencje w zakresie tego samego zestawu ALMP /klientów lub asymetryczna decentralizacja	**System sieci / zlecania na zewnątrz** Połączenie działań usługodawców publicznych, prywatnych i/lub organizacji non-profit odpowiedzialnych za realizację usług
Kraje federalne lub quasi-federalne	Austria, Germany	Belgia, Kanada, Hiszpania, Szwajcaria, Stany Zjednoczone	Meksyk	Australia
Kraje unitarne	Republika Czeska, Estonia, Francja, Grecja, Węgry, Islandia, Irlandia, Izrael, Japonia, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Republika Słowacka, Słowenia, Szwecja, Turcja	Dania, Polska	Chile, Kostaryka, Finlandia, Włochy, Korea, Portugalia, Zjednoczone Królestwo	Kolumbia
Ogółem	**21**	**7**	**8**	**2**

Uwaga: Tabela przedstawia strukturę zarządzania publicznymi służbami zatrudnienia, które głównie realizują instrumenty ALMP na rzecz osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy. W krajach takich jak Niemcy, Holandia i Szwecja, ALMP dla określonych grup docelowych, takich jak pobierający zasiłki z pomocy społecznej, są scentralizowane w pełni lub częściowo.
W Portugalii i Zjednoczonym Królestwie, kompetencje są zdecentralizowane w sposób asymetryczny. W Portugalii, kompetencje są scentralizowane z wyjątkiem regionów autonomicznych. W Wielkiej Brytanii kompetencje zakresie usług w Anglii, Szkocji i Walii są realizowane za pośrednictwem systemu lokalnych placówek zatrudnienia *Jobcentre Plus*, w ramach brytyjskiego ministerstwa pracy i emerytur (*Department of Work and Pensions*). W Irlandii Północnej, kompetencje w zakresie zatrudnienia są przekazane na niższy szczebel administracji. Finlandia jest w fazie przejściowej reform zmierzających do przekazania zadań na niższy szczebel administracji, tj. gminom.
Źródło: OECD (2023[84])""Who does what" for active labour market policies: A zoom on the role of subnational governments.

5 Strategie PSZ na rzecz angażowania pracodawców

W rozdziale przedstawiono strategie angażowania pracodawców stosowane przez polskie publiczne służby zatrudnienia (PSZ). Na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych wśród pracowników PSZ oraz półustrukturyzowanych wywiadów z pracodawcami zidentyfikowano bariery utrudniające współpracę, takie jak ograniczone zaufanie pracodawców do usług PSZ, brak postrzeganych korzyści czy złożoność procedur administracyjnych. Następnie omówiono możliwe opcje polityki publicznej, które mogłyby przyczynić się do polepszenia współpracy między PSZ a pracodawcami. Wyróżniono pięć obszarów potencjalnej interwencji: wzmocnienie umiejętności pracowników PSZ poprzez szkolenia z zakresu rzecznictwa na rzecz zatrudnienia, co ma usprawnić dopasowywanie ofert pracy do kwalifikacji kandydatów, budowanie partnerstw z pracodawcami zaangażowanymi w działania z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu oraz polityki przyjaznej rodzinie, aby wspierać zatrudnianie osób długotrwale pozostających poza rynkiem pracy, wykorzystanie lokalnych targów pracy jako narzędzia docierania do pracodawców oraz wymiany informacji o rynku pracy, zapewnienie doradztwa w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi dostosowanego do indywidualnych potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw w celu rozwiązania problemów z rekrutacją i utrzymaniem pracowników, szczególnie osób powracających na rynek pracy po długim okresie bierności zawodowej, a także wzmocnienie działań w zakresie oceny i prognozowania zapotrzebowania na umiejętności, aby wspierać strategiczne planowanie kadr i zwiększać zaangażowanie pracodawców.

W skrócie

W dążeniu do aktywizacji klientów pozostających z daleka od rynku pracy, polskie publiczne służby zatrudnienia będą musiały zbudować zaufanie wśród lokalnych pracodawców

- **W Polsce za współpracę z pracodawcami odpowiadają zarówno powiatowe urzędy pracy (PUP) jak i wojewódzkie urzędy pracy (WUP).** PUP pełnią rolę głównego punktu kontaktowego dla pracodawców, oferując usługi doradcze, wsparcie w rekrutacji oraz pomoc w zamieszczaniu ofert pracy. Zbierają one także informacje zwrotne od pracodawców w celu projektowania szkoleń, zarządzają finansowaniem podnoszenia kwalifikacji pracowników w lokalnych firmach oraz realizują instrumenty wsparcia, takie jak subsydia płacowe czy dofinansowanie dostosowania stanowisk pracy. WUP koncentrują się głównie na gromadzeniu i analizie danych o rynku pracy na poziomie lokalnym i regionalnym oraz udostępnianiu wniosków interesariuszom, w tym pracodawcom. Zarządzają również usługami EURES, pomagając pracodawcom publikować oferty pracy i dopasowywać kandydatów z całej UE.
- **Wyniki badań ankietowych i wywiadów wskazują zarówno na mocne strony, jak i ograniczenia obecnej współpracy między PSZ a pracodawcami w Polsce.** Badanie 14 powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy oraz 16 półustrukturyzowanych wywiadów z pracodawcami publicznymi i prywatnymi potwierdziło skuteczną współpracę w zakresie realizacji instrumentów finansowych, takich jak subsydia płacowe, staże, wsparcie z Krajowego Funduszu Szkoleniowego czy dofinansowania wynagrodzeń osób z niepełnosprawnościami finansowane przez PFRON. Jednocześnie zarówno pracownicy PSZ, jak i pracodawcy wskazali kilka obszarów wymagających poprawy, w tym rozszerzenie spersonalizowanych usług doradczych, dostarczanie adekwatnych informacji o rynku pracy wspierających planowanie kadr oraz uproszczenie procedur administracyjnych, szczególnie dla MŚP o ograniczonych zasobach kadrowych. Część pracodawców docenia obecne usługi doradcze, lecz często brakuje im konkretnych wskazówek dotyczących strategii rekrutacyjnych, a ograniczona liczba pracowników PSZ dedykowanych do kontaktów z pracodawcami wpływa na ciągłość współpracy. Informacje o rynku pracy, których przekazywanie jest ustawowym obowiązkiem WUP, są przez pracodawców postrzegane jako niewystarczające lub trudno dostępne, przy czym wielu nie jest świadomych ich istnienia ani sposobu korzystania z nich.
- **Wyposażenie pracowników PSZ mających bezpośredni kontakt z pracodawcami w umiejętności z zakresu rzecznictwa mogłoby ułatwić nawiązywanie współpracy w zakresie aktywizacji osób wcześniej biernych zawodowo.** Skuteczne pośrednictwo pracy w takich przypadkach wymaga, aby pracownicy PSZ potrafili bezpośrednio promować kandydatów wśród pracodawców. W celu wzmocnienia tych kompetencji polskie PSZ mogłyby opracować standaryzowany program szkoleń dla pracowników odpowiedzialnych za kontakty z pracodawcami, koncentrujący się na budowaniu relacji i rzecznictwie. Szkolenia mogłyby obejmować negocjacje i komunikację, z wykorzystaniem praktycznych ćwiczeń opartych na rzeczywistych sytuacjach, aby zwiększać pewność siebie pracowników w nawiązywaniu i utrzymywaniu kontaktów z pracodawcami.
- **Współpraca z pracodawcami stosującymi inkluzyjne praktyki rekrutacyjne oraz promowanie takich inicjatyw wśród innych lokalnych firm mogłyby zwiększyć szanse na zatrudnienie dla osób wcześniej biernych zawodowo.** Identyfikacja pracodawców realizujących strategie z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR) lub oferujących elastyczne formy pracy mogłaby pomóc PSZ w poszerzaniu oferty zatrudnienia dla tej grupy. Jednocześnie PSZ mogłyby promować

rekrutację inkluzyjną w szerszym gronie przedsiębiorstw poprzez doradztwo w zakresie planowania różnorodności w zatrudnieniu. W celu dalszego wspierania CSR i strategii przyjaznych rodzinie można byłoby stworzyć rejestr pracodawców inkluzyjnych, który ułatwiałby wymianę wiedzy i prezentował dobre praktyki poprzez wyróżnienia publiczne, np. przyznawanie odznak różnorodności.

- **Upowszechnianie skutecznych modeli lokalnych targów pracy i wprowadzenie innowacyjnych warsztatów oraz spotkań mających na celu odkrywanie talentów i osobowości dopasowanych do potrzeb pracodawców *(job dating)* mogłoby zachęcić pracodawców do większego zaangażowania.** Kilka WUP i PUP już rozwinęło tradycyjną formułę targów pracy o działania skierowane bezpośrednio do pracodawców, takie jak warsztaty z zarządzania zasobami ludzkimi uwzględniającego różnice wieku pracowników, w dążeniu do maksymalnego wykorzystania potencjału wszystkich grup wiekowych (zarządzania wiekiem), strategii rozwoju firm, zatrudniania migrantów, możliwości finansowania adaptacji miejsc pracy czy polityki niedyskryminacyjnej. W oparciu o te przykłady PSZ mogłyby przyjąć bardziej systemowe podejście, włączając do targów sesje informacyjne o rynku pracy, warsztaty z zakresu HR oraz doradztwo dotyczące dostępności cyfrowej. Formuły społecznościowe, takie jak *job dating* w warunkach nieformalnych, podczas których klienci PSZ i pracodawcy uczestniczą w zajęciach zespołowych, mogłyby dodatkowo wzmocnić relacje z pracodawcami i poprawić efekty dopasowania ofert pracy do kwalifikacji kandydatów.
- **PSZ mogłyby opracować usługi doradztwa HR dostosowane do potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), aby wspierać procesy rekrutacyjne i budować zdolność do zatrudniania osób o specyficznych potrzebach w miejscu pracy.** MŚP stanowią 99% firm w Polsce, ale wiele z nich nie dysponuje dedykowanymi zasobami HR i może mieć trudności z pozyskaniem lub utrzymaniem pracowników powracających po długiej przerwie w zatrudnieniu. Wspierając takich pracodawców, PSZ mogłyby oferować ukierunkowane doradztwo w zakresie planowania rekrutacji, praktyk inkluzyjnych i strategii utrzymania kadr. Długoterminowe wsparcie mogłoby być realizowane z wykorzystaniem zewnętrznych usług doradczych, ułatwiających MŚP wdrażanie zmian strukturalnych wspierających tworzenie środowisk pracy sprzyjających różnorodności.
- **Wzmocnienie potencjału PSZ w zakresie dostarczania regionalnych i lokalnych analiz rynku pracy mogłoby wspierać planowanie kadr przez pracodawców.** Aby zbliżyć sposób przekazywania informacji o rynku pracy do najlepszych praktyk w krajach OECD, można byłoby rozważyć działania w pięciu obszarach. Po pierwsze, PSZ mogłyby wprowadzić nowe źródła danych, w szczególności dane o internetowych ofertach pracy, aby uzupełnić informacje o wakatach zgłaszanych bezpośrednio do PSZ i stworzyć pełniejszy, bardziej szczegółowy geograficznie obraz popytu na pracę. Po drugie, analiza mogłaby wykraczać poza ogólne miary popytu na pracę i skupiać się na zapotrzebowaniu na konkretne umiejętności, w szczególności związane z transformacją ekologiczną. Po trzecie, istniejące inicjatywy w zakresie analiz zmian w popycie na pracę i kompetencje można byłoby zintegrować z informacjami o podaży, aby identyfikować niedopasowania między podażą a popytem w poszczególnych sektorach i regionach. Po czwarte, długoterminowe regionalne prognozy popytu na pracę opracowywane w ramach Systemu Prognozowania Polskiego Rynku Pracy oraz coroczny ekspercki Barometr zawodów można byłoby uzupełnić o średnioterminowe prognozy regionalne wspierające planowanie przez pracodawców sukcesji kadrowej i inwestycje w umiejętności pracowników. Wreszcie, prezentowanie lokalnych informacji o rynku pracy w sposób przystępny i użyteczny dla szerokiego grona interesariuszy mogłoby zwiększyć ich wykorzystanie w planowaniu zatrudnienia przez pracodawców.

Wstęp

Silne partnerstwa pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia a pracodawcami mogą zwiększyć liczbę ofert zatrudnienia i poprawić efekty dopasowywania ofert pracy do kwalifikacji kandydatów. Regularna współpraca z lokalnymi pracodawcami zapewnia uwzględnianie ich potrzeb zarówno w procesie dopasowywania ofert, jak i w projektowaniu aktywnych polityk rynku pracy (ALMP), co zwiększa prawdopodobieństwo skutecznych rekrutacji. Z kolei silne zaangażowanie pracodawców może ułatwiać zatrudnianie klientów PSZ i zachęcać ich do udostępniania ofert pracy, szczególnie gdy zostało już zbudowane zaufanie do zdolności PSZ w zakresie identyfikowania odpowiednich kandydatów.

Dobrze funkcjonujące, oparte na zaufaniu relacje z pracodawcami mogłyby umożliwić PSZ promowanie rozwiązań w zakresie organizacji pracy dostosowanych do specyficznych potrzeb osób biernych zawodowo. Osoby te często napotykają szczególne bariery w wejściu na rynek pracy, takie jak obowiązki opiekuńcze czy ograniczenia zdrowotne. Ich przezwyciężenie może wymagać gotowości pracodawców do oferowania elastycznych form zatrudnienia, które obecnie są w Polsce ograniczone. Przykładowo, zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu, definiowane jako praca krótsza niż 30 godzin tygodniowo w głównym miejscu pracy, obejmowało w 2023 r. zaledwie 4% ogółu zatrudnionych w wieku 15–64 lata, podczas gdy średnia OECD wynosiła 15%. Również skala pracy zdalnej pozostaje niewielka – w 2023 r. tylko 5% zatrudnionych pracowało z domu przez co najmniej połowę czasu, wobec średniej dla UE-27 wynoszącej 9%. Silniejsze partnerstwa PSZ z pracodawcami mogłyby pomóc w zmniejszeniu tych różnic. Pełniąc rolę pośredników, PSZ mogą także wspierać działania dostosowawcze w miejscu pracy, np. zapewniając lepszy dostęp do sprzętu dla osób z niepełnosprawnościami.

W niniejszym rozdziale omówiono strategie angażowania pracodawców, które mogą wspierać PSZ w integracji osób biernych zawodowo z rynkiem pracy. Na początku dokonano przeglądu obecnego stanu współpracy między PSZ a pracodawcami w Polsce oraz wskazania barier dla zacieśnienia tej współpracy. Następnie przedstawiono działania służące wzmocnieniu zaangażowania pracodawców, w tym szkolenia z rzecznictwa na rzecz zatrudnienia dla pracowników PSZ, partnerstwa z pracodawcami prowadzącymi działalność w duchu społecznej odpowiedzialności biznesu, rozszerzenie formuły targów pracy, dostosowane doradztwo w zakresie kadrowym dla MŚP oraz przekazywanie terminowych i szczegółowych informacji o rynku pracy. Inicjatywy te mogłyby wspierać PSZ w budowaniu trwałego zaufania pomiędzy pracodawcami a PSZ, co jest warunkiem powodzenia strategii aktywizacyjnych ukierunkowanych na ponowną integrację osób biernych zawodowo z rynkiem pracy lub zapobieganie bierności zawodowej. Pracodawcy odgrywają kluczową rolę w powodzeniu takich strategii, w tym programów powrotu do pracy dla kobiet oraz programów mentoringowych dla starszych pracowników (zob. rozdział *Instrumenty polityki publicznej służące docieraniu do osób biernych zawodowo w Polsce, ich angażowaniu i aktywizacji*).

Strategie angażowania pracodawców

Badanie przeprowadzone wśród polskich PSZ oraz półustrukturyzowane wywiady z polskimi pracodawcami wskazują na możliwość pogłębienia zaangażowania powiatowych urzędów pracy (PUP) i wojewódzkich urzędów pracy (WUP) we współpracę z lokalnymi i regionalnymi pracodawcami. Badanie dotyczące obecnego zakresu współpracy z pracodawcami zostało przeprowadzone wśród polskich PSZ i objęło sześć kategorii działań: informacje o rynku pracy, usługi doradcze, obsługa ofert pracy, wsparcie w rekrutacji i pośrednictwie pracy, szkolenia i rozwój umiejętności oraz instrumenty i subsydia (zob. ramka 5.1). Perspektywę pracodawców dotycząca relacji z publicznymi służbami zatrudnienia oceniono na podstawie półustrukturyzowanych wywiadów przeprowadzonych z szeregiem pracodawców (zob. ramka 5.2). Zebrane informacje wskazują, że istnieje możliwość pogłębienia współpracy z pracodawcami oraz że jej skuteczność wymaga budowania zaufania.

Ramka 5.1. Badanie zaangażowania wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy we współpracę z pracodawcami

W celu dokonania oceny obecnego poziomu współpracy polskich publicznych służb zatrudnienia z pracodawcami przeprowadzono badanie obejmujące cztery wojewódzkie urzędy pracy (Gdańsk, Kraków, Olsztyn i Opole) oraz dziesięć powiatowych urzędów pracy, z których większość znajduje się województwie małopolskim. Przeprowadzone w kwietniu 2024 roku badanie objęło sześć kategorii współpracy z pracodawcami:

- **informacje o rynku pracy** – przekazywanie pracodawcom istotnych informacji o rynku pracy;
- **usługi doradcze** – doradztwo dla pracodawców w zakresie zagadnień związanych z zatrudnieniem, takich jak prawo pracy, strategie rekrutacyjne czy planowanie kadr;
- **obsługa ofert pracy** – dostępność internetowych platform lub fizycznych tablic ogłoszeń na poziomie wojewódzkim lub powiatowym, na których pracodawcy mogą zamieszczać oferty pracy, wraz z działaniami zachęcającymi ich do korzystania z tych usług;
- **wsparcie rekrutacji i pośrednictwo pracy** – zakres wsparcia rekrutacyjnego udzielanego pracodawcom, w tym wstępna selekcja kandydatów, krótkie, intensywne rozmowy rekrutacyjne (*speed dating*), targi pracy oraz dostęp do baz danych z wykwalifikowanymi osobami poszukującymi pracy;
- **szkolenia i rozwój umiejętności** – współpraca z pracodawcami w celu identyfikacji luk kompetencyjnych na rynku pracy i opracowywania programów szkoleniowych odpowiadających tym potrzebom;
- **zachęty i subsydia** – zachęty do zatrudniania, subsydia oraz wsparcie w dostosowaniu miejsc pracy mające na celu zwiększenie zatrudnienia określonych grup, takich jak osoby z niepełnosprawnościami, długotrwale bezrobotni czy młodzież.

W odniesieniu do każdej z sześciu kategorii przeanalizowano formę współpracy z pracodawcami (kontakt ze związkiem pracodawców lub bezpośrednio z poszczególnymi pracodawcami), charakter współpracy (wynikający z ustawowych obowiązków urzędu lub zidentyfikowanych lokalnych potrzeb), kanały komunikacji, czas trwania i częstotliwość kontaktów z pracodawcami, a także skuteczność angażowania pracodawców i związane z tym bariery.

Ramka 5.2. Półustrukturyzowane wywiady z pracodawcami

Półustrukturyzowane wywiady przeprowadzono z pracodawcami z całej Polski w celu oceny ich obecnej współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia oraz poznania ich postaw i praktyk w zakresie zatrudniania osób napotykających istotne bariery w wejściu lub powrocie na rynek pracy. Wojewódzkie urzędy pracy w Małopolsce, województwie opolskim, pomorskim oraz warmińsko-mazurskim wspierały rekrutację uczestników i stanowiły geograficzne punkty odniesienia dla przeprowadzanych wywiadów. (zob. 0). W czerwcu i lipcu 2024 roku przeprowadzono łącznie 16 wywiadów, z wykorzystaniem wcześniej przygotowanych scenariuszy, aby zapewnić ich spójność i uzyskać pogłębione wyniki.

Dobór uczestników pozwolił uzyskać zrównoważoną reprezentację pracodawców z obszarów miejskich i wiejskich, różnych sektorów działalności gospodarczej oraz przedsiębiorstw o zróżnicowanej wielkości. Do badania wybrano następujące firmy (zob. także 0)

- małe przedsiębiorstwa (10–49 pracowników) reprezentujące następujące branże: kosmetyczną/lokalną, elektryczną/ponadregionalną, budowlaną/lokalną oraz robotyki/ogólnokrajową;
- średnie przedsiębiorstwa (50–249 pracowników) działające w następujących branżach: metalowej/międzynarodowej, oświatowej/lokalnej, rolniczej/ogólnokrajowej oraz stolarki okiennej/ogólnokrajowej;
- pracodawcy z sektora publicznego aktywni w następujących sektorach: usług komunalnych/lokalnych, kultury/lokalnej, kultury/regionalnej oraz administracji/regionalnej;
- podmioty ekonomii społecznej prowadzące działalność w następujących branżach: spożywczej, gastronomicznej, opieki społecznej oraz rzemiosła.

Wszyscy respondenci pełnili funkcje menadżerów operacyjnych lub kierujących zespołami odpowiedzialnych za procesy rekrutacyjne. W kilku przypadkach w sektorze publicznym rozmówcami byli menadżerowie średniego szczebla.

Podczas, gdy PUP odgrywają kluczową rolę w świadczeniu usług bezpośrednio skierowanych do pracodawców, WUP koncentrują się na analizie rynku pracy oraz koordynacji działań wspierających pracodawców na szczeblu unijnym. Odpowiedzialność za współpracę z pracodawcami jest podzielona pomiędzy oba te rodzaje urzędów. PUP są głównym punktem kontaktu dla pracodawców, oferując usługi doradcze, wsparcie w rekrutacji oraz pomoc w zamieszczaniu ofert pracy. Zbierają one również informacje zwrotne od pracodawców, które służą do projektowania i realizacji szkoleń dla klientów PSZ, zarządzają finansowaniem podnoszenia kwalifikacji pracowników w lokalnych firmach oraz realizują instrumenty wsparcia dla pracodawców, takie jak subsydia płacowe czy dofinansowania dostosowania miejsc pracy. WUP odpowiadają natomiast głównie za gromadzenie danych o rynku pracy i analizowanie trendów na poziomie lokalnym i regionalnym oraz przekazywanie istotnych informacji interesariuszom, w tym pracodawcom. Zarządzają one także usługami EURES, wspierając pracodawców w publikowaniu ofert pracy oraz dopasowywaniu kandydatów na poziomie unijnym (zob. rozdział *Ocena potencjału publicznych służb zatrudnienia w Polsce,* w którym zawarto więcej szczegółowych informacji na temat struktury polskich PSZ*)*.

Przekazywanie informacji o rynku pracy pracodawcom jest ustawowym zadaniem WUP, jednak pracodawcy postrzegają informacje dostarczane przez PSZ jako niewystarczające do planowania zatrudnienia. WUP udostępniają pracodawcom oraz innym interesariuszom okresowe raporty dotyczące sytuacji na rynku pracy w poszczególnych województwach. Pracodawcy mogą także występować z wnioskami o dodatkowe informacje. WUP uczestniczą ponadto w posiedzeniach Wojewódzkich Rad Rynku Pracy, podczas których przedstawiają aktualną sytuację na rynku pracy w województwie przedstawicielom innych instytucji rynku pracy oraz organizacji pracodawców. PUP uzupełniają te działania, dostarczając comiesięcznych informacji o rynku pracy, publikując aktualizacje na swoich stronach internetowych oraz organizując spotkania bezpośrednie i rozmowy telefoniczne z poszczególnymi pracodawcami. Przepisy prawa umożliwiają także PUP wprowadzanie własnych inicjatyw w zakresie przekazywania informacji, jednak obecnie innowacyjnych działań w tym obszarze jest niewiele. Jakkolwiek pracodawcy są na ogół świadomi istnienia usług informacyjnych o rynku pracy oferowanych przez PSZ, wskazują oni na brak czasu oraz trudności w zrozumieniu tych informacji jako czynniki utrudniające bliższą współpracę z PSZ. Biorąc pod uwagę obecny zakres informacji, zamiast pogłębionych konsultacji pracodawcy preferują zasoby online, takie jak strony internetowe i media społecznościowe PSZ.

PUP oferują lokalnym firmom szeroki zakres usług doradczych, jednak pogłębiona współpraca z pracodawcami jest utrudniona przez złożone procedury administracyjne oraz brak innowacyjnych usług. Na poziomie lokalnym PUP są zobowiązane do świadczenia usług doradztwa zawodowego wspierających działalność pracodawców. Pomagają one także w określaniu wymagań dla oferowanych

stanowisk pracy i dostosowywaniu ich do warunków rynkowych, kojarzą osoby poszukujące zatrudnienia z dostępnymi ofertami oraz identyfikują odpowiednie instrumenty ALMP w celu wspierania zatrudnienia klientów PSZ. Usługi te są zazwyczaj realizowane bezpośrednio w siedzibach PUP. Doradztwo w zakresie strategii rekrutacyjnych lub wsparcie prawne nie jest jednak standardowo oferowane przez PSZ o ile nie jest finansowane w ramach projektów lokalnych lub unijnych. Chociaż pracodawcy doceniają obecne usługi doradcze, wskazują oni na bariery administracyjne – w tym trudny system umawiania spotkań – oraz brak nowatorskich instrumentów polityki jako czynniki ograniczające szersze korzystanie z oferty. W szczególności PSZ rzadko wyznaczają dedykowanych pracowników do koordynowania komunikacji z pracodawcami; kontakt prowadzony jest głównie za pośrednictwem ogólnych adresów e-mail, a nie imiennie przypisanych osób, co ogranicza ciągłość rozmów (Arendt et al., 2023[1]). Pracodawcy uważają, że na stronach internetowych PSZ trudno się poruszać, co dodatkowo ogranicza dostęp do informacji o ofercie doradczej służb zatrudnienia (WiseEuropa, 2018[2]).

Usługi publikowania ofert pracy oferowane przez PUP umożliwiają pracodawcom udostępnianie informacji o wolnych stanowiskach szerszemu gronu odbiorców, jednak platforma PSZ konkuruje z prywatnymi serwisami rekrutacyjnymi. PUP administrują Centralną Bazą Ofert Pracy (CBOP) – internetową platformą gromadzącą oferty pracy zgłaszane przez pracodawców. Oferty mogą być składane podczas osobistych spotkań w PUP, telefonicznie, mailowo lub poprzez dedykowany system online, a następnie udostępniane potencjalnym kandydatom. Platforma jest ogólnodostępna, a ogłoszenia widoczne dla wszystkich użytkowników. Z danych w CBOP mogą korzystać wszystkie PUP i WUP, co ułatwia prowadzenie usług pośrednictwa pracy pomiędzy powiatami i województwami. Brak jest jednak wymogu prawnego publikowania nowych ofert w CBOP, przez co wielu pracodawców wybiera inne, prywatne portale rekrutacyjne zamiast usług PSZ. Jeżeli działania te są podejmowane z udziałem PSZ, oferty umieszczone w CBOP są również promowane w tradycyjnych i nowych mediach oraz ogłaszane publicznie w lokalnych instytucjach. PUP podejmują też czasowe, samodzielne inicjatywy mające na celu zachęcanie pracodawców do zgłaszania ofert pracy – zarówno poprzez indywidualny kontakt z firmami, jak i bardziej zorganizowane działania w ramach pilotaży o niewielkiej skali.

WUP wspierają prowadzone przez PUP usługi publikowania ofert i doradztwa poprzez udział w EURES. EURES to Europejska Sieć Służb Zatrudnienia, której zadaniem jest wymiana informacji o pośrednictwie pracy i warunkach rynku pracy w Europie. Głównymi operatorami sieci EURES w Polsce są WUP. W ramach tych działań WUP świadczą transgraniczne usługi publikowania ofert pracy oraz dopasowywania kandydatów zarówno dla polskich pracodawców, jak i dla pracodawców z krajów UE/EFTA, przekazując informacje o ofertach innym państwom w sieci. W ramach EURES, wojewódzkie urzędy pracy oferują pracodawcom także doradztwo, które ogranicza się jednak do przekazywania informacji o warunkach pracy i praktykach rekrutacyjnych w krajach europejskich. Dodatkowe usługi doradcze są niekiedy realizowane przez WUP w ramach projektów finansowanych ze środków samorządowych lub funduszy unijnych.

PSZ mają ustawowy obowiązek świadczenia usług wsparcia rekrutacji i pośrednictwa pracy dla pracodawców. Na poziomie lokalnym PUP odpowiadają za wstępną selekcję kandydatów dla pracodawców zgłaszających swoje oferty. Proces ten obejmuje gromadzenie szczegółowych informacji o kandydatach, ocenę ich umiejętności, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego oraz identyfikację najbardziej odpowiednich kandydatów. Po ich wyłonieniu dane kontaktowe są przekazywane pracodawcom podczas spotkań osobistych lub drogą mailową, a następnie ustala się termin rozmowy kwalifikacyjnej. PUP organizują również rozmowy kwalifikacyjne na miejscu podczas targów pracy, wspierając w ten sposób działania rekrutacyjne. Na poziomie regionalnym WUP świadczą usługi rekrutacyjne wyłącznie w ramach sieci EURES. Pracownicy EURES w WUP wspierają pracodawców zainteresowanych rekrutacją w całej UE, oferując pomoc przed i w trakcie procesu zatrudniania.

Angażowanie się pracodawców w działania PSZ w zakresie dopasowywania kandydatów do ofert pracy jest utrudnione przez poczucie nieadekwatności kandydatów, niespójności opisów stanowisk oraz złożoności procedur administracyjnych. PUP często mają trudności ze znalezieniem kandydatów spełniających oczekiwania pracodawców, szczególnie na stanowiska wymagające wysokich kwalifikacji czy obejmujące powtarzalne czynności, np. przy liniach montażowych. Trudności te mogą zniechęcać pracodawców do korzystania z usług PSZ. Dodatkowym czynnikiem obniżającym reputację PSZ w oczach klientów jest poczucie rozbieżności pomiędzy opisem warunków pracy w ofertach składanych przez pracodawców a faktyczną sytuacją w miejscu zatrudnienia. Ponadto procedury regulujące rekrutację prowadzoną za pośrednictwem PSZ są często oceniane jako sztywne i czasochłonne. Pracodawcy uważają zasady nadające priorytet osobom formalnie zarejestrowanym jako bezrobotne w stosunku do innych klientów PSZ za ograniczające, ponieważ zmniejszają one dostęp do szerszej puli kandydatów (EU-Consult, 2013[3]). Dodatkowe obowiązki, takie jak wymóg utrzymania subsydiowanego stanowiska pracy przez okres do 18 miesięcy, budzą wśród pracodawców obawy dotyczące potencjalnych konsekwencji finansowych lub prawnych w sytuacji, gdy zatrudnienie danej osoby okaże się nietrafione.

W Polsce współpracą z pracodawcami w zakresie szkoleń i rozwoju umiejętności zajmują się PUP na szczeblu powiatowym. PUP opracowują zarówno indywidualne, jak i grupowe programy szkoleniowe w oparciu o informacje uzyskiwane od pracodawców na podstawie ankiet i spotkań. Kwestionariusze oceniające zapotrzebowanie na określone umiejętności są rozsyłane regularnie, a większość odpowiedzi jest zbieranych podczas spotkań bezpośrednich. Wnioski z tych kwestionariuszy stanowią podstawę do opracowania programów szkoleniowych.

Popularnością wśród pracodawców cieszą się subsydiowane usługi szkoleniowe PUP dla kadry zarządzającej i pracowników. Szkolenia pracowników są postrzegane przez pracodawców jako bezpośrednia inwestycja w rozwój firmy. PUP oferują szkolenia dofinansowane ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS). Głównym celem KFS jest zapobieganie utracie zatrudnienia przez pracowników z powodu przestarzałych lub niewystarczających kompetencji. Informacje o programach są publikowane na stronie internetowej PUP oraz na profilach w serwisie społecznościowym Facebook (zob. ramka 5.3).

Ramka 5.3. Krajowy Fundusz Szkoleniowy

Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS) jest wyspecjalizowanym instrumentem w ramach Funduszu Pracy, którym zarządza Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i którego celem jest wspieranie potencjału adaptacyjnego kadr poprzez finansowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. Szkolenia muszą być podejmowane z inicjatywy pracodawcy lub za jego zgodą. Głównym celem KFS jest ograniczanie ryzyka utraty pracy z powodu niedopasowania kompetencji do wymagań zmieniającego się rynku pracy. Co roku Fundusz wspiera ponad 20 tys. pracodawców, umożliwiając przeszkolenie około 110 tys. osób.

Środki są przekazywane głównie za pośrednictwem powiatowych urzędów pracy (PUP), które przyznają je przedsiębiorstwom na szereg kwalifikujących się działań, w tym: ocenę potrzeb kompetencyjnych w firmach, kursy szkoleniowe i studia podyplomowe inicjowane lub zatwierdzane przez pracodawców, egzaminy potwierdzające nabycie umiejętności, kwalifikacji lub uprawnień zawodowych czy ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków związane z uczestnictwem w szkoleniach. Ponadto środki KFS mogą być przeznaczane na analizy i badania ewaluacyjne rynku pracy w celu opracowania przyszłych strategii rozwoju umiejętności.

Przykłady wykorzystania środków KFS:

- PUP w Opolu w latach 2016, 2017, 2022 i 2023 przyznał firmie Polaris Poland – czołowemu producentowi pojazdów terenowych – 278 309,67 PLN ze środków KFS na przeszkolenie 117 pracowników. Wsparcie objęło m.in. kursy z zakresu zarządzania zespołem, spawalnictwa, pneumatyki, obsługi programu Excel i innych tematów, skierowane zarówno do pracowników produkcyjnych, jak i kadry menedżerskiej. Szkolenia były zgodne z lokalnymi deficytami kompetencyjnymi i priorytetami sektorowymi, szczególnie w branży motoryzacyjnej i produkcyjnej.
- PUP w Gdańsku w 2023 r. przeznaczył 4 329,60 PLN z KFS dla Gdańskiego Archipelagu Kultury – sieci ośmiu miejskich domów kultury – na wsparcie kształcenia ustawicznego związanego z wdrażaniem nowych procesów i narzędzi pracy. Szkolenie objęło 35 pracowników i koncentrowało się na efektywnym zarządzaniu projektami i zespołami z wykorzystaniem platformy Asana. Inicjatywa poprawiła komunikację i koordynację działań pomiędzy jednostkami.
- PUP w Olsztynie w 2023 r. przyznał 28 160 PLN z KFS firmie Smart Idea Sp. z o.o. na kształcenie ustawiczne w zakresie nowych procesów biznesowych i technologii. Szkolenie objęło 11 pracowników i dotyczyło aktywnej sprzedaży usług czarterowych z wykorzystaniem internetowego systemu rezerwacji i CRM. Po zakończeniu szkolenia firma rozszerzyła ofertę czarteru jachtów, poprawiła zarządzanie relacjami z klientami oraz zwiększyła efektywność rezerwacji online.

Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2025[4]) *Album jubileuszowy Krajowego Funduszu Szkoleniowego*, UNESCO (2022[5]) "National Training Fund (Krajowy Fundusz Szkoleniowy – KFS), a Sub-Fund of Labour Fund".

Zapewnianie zachęt finansowych i subsydiów w celu wspierania zatrudnienia określonych grup, takich jak osoby z niepełnosprawnościami, długotrwale bezrobotni czy młodzież, stanowi jedną z podstawowych funkcji PSZ. Zarówno PUP, jak i WUP odgrywają role w realizacji programów subsydiujących przedsiębiorstwa, które zatrudniają wybrane grupy docelowe. Na poziomie lokalnym PUP realizują na rzecz pracodawców szeroki zakres bezpośrednich subsydiów, obejmujących m.in. subsydia płacowe, finansowanie staży i szkoleń oraz wsparcie finansowe w zakresie doposażenia stanowisk pracy. Środki na te działania pochodzą z dwóch głównych źródeł: Fundusz Pracy finansuje staże, szkolenia i początkowe subsydia płacowe, natomiast KFS wspiera podnoszenie kwalifikacji obecnych pracowników. PUP ułatwiają także dostęp do środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), który wspiera zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami. Natomiast główną rolą WUP jest działanie w charakterze w dystrybucji krajowych funduszy oraz grantów EFS+ do instytucji publicznych współpracujących z lokalnymi pracodawcami.

Pracodawcy wykazują duże zainteresowanie współfinansowaniem wynagrodzeń i dostosowaniem miejsc pracy przy zatrudnianiu za pośrednictwem PUP, ale złożoność procedur administracyjnych zniechęca do szerszego korzystania z tego wsparcia. Cenią oni szczególnie subsydia obniżające ryzyko finansowe związane z zatrudnieniem poprzez częściowe pokrycie kosztów rekrutacji. Mimo tych korzyści skomplikowane procedury przyznawania wsparcia często zniechęcają do jego wykorzystania. Niektórzy pracodawcy opisują proces uzyskiwania subsydiów jako sztywny i obciążający, z rygorystycznymi wymogami utrzymania subsydiowanych stanowisk pracy przez co najmniej dwa lata. Dodatkowe kontrole oraz rozbudowane wymagania dokumentacyjne dodatkowo zmniejszają atrakcyjność wsparcia ze strony PSZ.

Nowe zadania związane z aktywizacją osób biernych zawodowo stwarzają dla PSZ szansę na przezwyciężenie barier we współpracy z pracodawcami oraz poszerzenie puli wykwalifikowanych kandydatów, co mogłoby poprawić dopasowanie ofert pracy do kandydatów. Obecnie współpracę z

PSZ ograniczają cztery główne czynniki: postrzegany brak odpowiednich kandydatów wśród klientów PSZ, brak nowatorskich instrumentów polityki wspierających pracodawców w rekrutacji, niewystarczająco szczegółowe dane o rynku pracy do celów planowania kadr oraz uciążliwe procedury administracyjne w dostępie do usług PSZ. Włączenie osób biernych zawodowo do grona klientów PSZ mogłoby znacząco poszerzyć dostępną pulę kandydatów, umożliwiając służbom zatrudnienia skuteczniejsze reagowanie na potrzeby pracodawców. Nowa ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia tworzy także przestrzeń do wprowadzenia nowoczesnych instrumentów polityki dostosowanych do lokalnych potrzeb pracodawców i uproszczonych pod kątem minimalizacji obciążeń administracyjnych. Wreszcie, rozszerzenie dostępu do terminowych i szczegółowych danych o rynku pracy mogłoby dodatkowo wzmocnić zaufanie pracodawców i pogłębić współpracę z PSZ.

Strategie przedstawione w niniejszym rozdziale odnoszą się do istniejących barier i stanowią podstawę do pogłębienia współpracy z pracodawcami, co ma kluczowe znaczenie dla aktywizacji osób biernych zawodowo. Mają one na celu stworzenie nowych możliwości budowania wzajemnego zaufania pomiędzy PSZ a pracodawcami. Skupiają się zarówno na wzmacnianiu wewnętrznego potencjału PSZ w zakresie współpracy z pracodawcami, jak i na wprowadzaniu nowych usług zachęcających pracodawców do bardziej aktywnego udziału w procesie dopasowywania kandydatów do ofert pracy. Proponuje się pięć strategii. Po pierwsze, wprowadzenie szkoleń z zakresu rzecznictwa zatrudnienia – wyposażenie pracowników PSZ w umiejętności pozwalające jasno przedstawiać pracodawcom mocne strony i obszary rozwoju swoich klientów, w tym osób biernych zawodowo, co ułatwi interakcje, obniży bariery administracyjne i wzmocni lokalne partnerstwa. Po drugie, systematyczna współpraca z pracodawcami stosującymi zasady społecznej odpowiedzialności biznesu lub praktyki przyjazne rodzinie – umożliwiająca identyfikację firm doświadczonych w zatrudnianiu osób o obniżonej zdolności do pracy. Po trzecie, upowszechnienie lokalnych targów pracy – tak, aby były bardziej atrakcyjne dla pracodawców i umożliwiały jednoczesne dostarczanie ukierunkowanych informacji o rynku pracy wraz z usługami pośrednictwa. Po czwarte, wprowadzenie hybrydowego modelu doradztwa HR – łączącego wiedzę ekspercką PSZ z usługami zewnętrznych konsultantów, aby zapewnić MŚP spersonalizowane wsparcie w zarządzaniu zasobami ludzkimi; model ten sprawdził się już w innych krajach OECD. Wreszcie, wzmocnienie działań w zakresie oceny i prognozowania zapotrzebowania na umiejętności – tak, aby oferować lokalnym pracodawcom istotne dla regionu analizy i wzmacniać wizerunek PSZ jako wiarygodnego partnera na rynku pracy.

Szkolenia z zakresu rzecznictwa na rzecz zatrudnienia mogą wyposażyć pracowników PSZ w odpowiednie umiejętności nawiązywania współpracy z pracodawcami

W dążeniu do poprawy perspektyw zatrudnienia osób napotykających złożone bariery w wejściu lub powrocie na rynek pracy, należy prowadzić aktywne pośrednictwo pracy. Obejmuje ono identyfikowanie odpowiednich kandydatów wśród klientów PSZ oraz bezpośrednie promowanie ich wśród potencjalnych pracodawców. Aktywne pośrednictwo jest szczególnie wartościowe w przypadku osób, które pozostawały poza rynkiem pracy przez dłuższy czas i które są narażone na pominięcie w procesach rekrutacyjnych z powodu przerw w karierze, wieku, ograniczeń zdrowotnych lub innych postrzeganych słabości – mimo posiadania odpowiednich umiejętności i motywacji. Dotyczy to również osób biernych zawodowo, które zgodnie z ustawą o rynku pracy i służbach zatrudnienia stanowią grupę docelową PSZ. Aby zwiększyć szanse zatrudnienia takich osób, pracownicy PSZ kontaktujący się z pracodawcami muszą budować z nimi relacje oparte na zaufaniu oraz wspierać proces kojarzenia ofert z kandydatami poprzez skuteczne rzecznictwo i regularną komunikację, tak aby pracodawcy pozostawali zaangażowani we współpracę z urzędem.

Doradcy do spraw zatrudnienia wspierają proces dopasowywania klientów PSZ do ofert pracy u pracodawców. W Polsce pośrednictwo pracy realizują doradcy do spraw zatrudnienia, którzy – w zależności od powierzonych im zadań – mogą wspierać osoby poszukujące pracy i bezrobotne,

pracodawców lub obie te grupy, zgodnie z art. 97 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. W pracy z osobami poszukującymi zatrudnienia i bezrobotnymi doradcy informują o dostępnych ofertach pracy, oceniają umiejętności, potrzeby i motywację kandydatów oraz przygotowują ich profile do przedstawienia pracodawcom. W relacjach z pracodawcami doradcy nawiązują współpracę z nowymi firmami, zbierają oferty pracy, prowadzą rozmowy w celu określenia potrzeb rekrutacyjnych, realizują proces dopasowywania kandydatów do ofert oraz utrzymują regularny kontakt z lokalnymi podmiotami w celu monitorowania satysfakcji pracodawców z usług PSZ (art. 97 ust. 3 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia). Wzmocnienie umiejętności doradców w zakresie negocjacji, rzecznictwa i współpracy z pracodawcami będzie istotne, aby PSZ mogły skutecznie realizować nowy mandat aktywizacji osób biernych zawodowo. W Polsce umiejętności te mogłyby być rozwijane poprzez ukierunkowane szkolenia dla doradców współpracujących z pracodawcami.

Słoweńskie podejście do szkoleń doradców w zakresie rzecznictwa na rzecz zatrudnienia może stanowić wzór dla polskich PSZ. Słoweńskie służby zatrudnienia (*Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje,* ZRSZ) wprowadziły dedykowane warsztaty dla pracowników kontaktujących się z pracodawcami, koncentrujące się na technikach rzecznictwa. Model słoweński łączy rozwój umiejętności negocjacyjnych, kursy dotyczące budowania relacji z pracodawcami oraz praktyczne ćwiczenia z zakresu rzecznictwa, przygotowujące doradców do promowania kandydatów pozostających poza rynkiem pracy przez dłuższy czas. Stanowi on konkretny przykład, w jaki sposób można wyposażyć pracowników PSZ w kompetencje pozwalające skutecznie wspierać i aktywizować klientów napotykających złożone bariery w zatrudnieniu poprzez rzecznictwo (zob. ramka 5.4).

Ramka 5.4. Wzmacnianie potencjału publicznych służb zatrudnienia (PSZ) realizujących usługi dla pracodawców poprzez szkolenia w zakresie umiejętności rzeczniczych

W 2016 roku, słoweńskie PSZ rozpoczęły wdrażanie nowej strategii zorientowanej na pracodawców, mającej na celu poprawę jakości świadczonych usług. Strategia ta zakłada ustanowienie PSZ jako punktu kompleksowej obsługi (*one-stop-shop*) dla pracodawców w oparciu o czteropunktowy plan, w którym kładzie się nacisk na spersonalizowane usługi dostosowane do wielkości przedsiębiorstwa, sektora działalności gospodarczej i regionu. Nowatorska inicjatywa ma również na celu wzmocnienie współpracy ze związkami pracodawców na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym.

Istotnym filarem tej strategii jest rzecznictwo na rzecz klientów PSZ napotykających poważne bariery w zatrudnieniu, takich jak długotrwale bezrobotni. Grupa ta często zmaga się ze stygmatyzacją, brakiem pewności siebie oraz postrzeganym niedopasowaniem do oczekiwań pracodawców. Wiele osób z tej grupy posiada odpowiednie umiejętności i motywację, lecz potrzebuje dodatkowego wsparcia, aby dotrzeć do etapu rozmowy kwalifikacyjnej – mimo utrzymujących się niedoborów siły roboczej i kompetencji. W odpowiedzi na tę sytuację słoweńskie PSZ opracowały procedurę identyfikacji osób, które mogłyby najbardziej skorzystać ze wsparcia rzeczniczego, w celu dopasowania ich do pracodawców skłonnych dać im szansę.

Wdrożenie tego modelu rzecznictwa wymaga specjalizacji doradców PSZ, którzy przechodzą szkolenia opracowane we współpracy z pracodawcami. Program szkoleniowy obejmuje tematy takie, jak: (i) koncepcja i cel rzecznictwa; (ii) identyfikowanie osób wymagających wsparcia rzeczniczego; (iii) wskazywanie pracodawców skłonnych do współpracy w ramach rzecznictwa; (iv) budowanie dobrych relacji partnerskich z pracodawcami; (v) rozwijanie umiejętności negocjacyjnych w celu efektywnej komunikacji. Od początku programu w szkoleniu wzięło udział 113 spośród 350 pracowników słoweńskich PSZ. Szkolenie opiera się na następujących elementach:

- Budowanie relacji opartych na zaufaniu – nacisk na znaczenie zaufania jako fundamentu skutecznego rzecznictwa. Doradcy uczą się uważnie słuchać obaw i preferencji rekrutacyjnych pracodawców, rozumiejąc, że otwartość na współpracę często wzrasta z czasem.
- Negocjowanie oczekiwań pracodawców – po zbudowaniu zaufania doradcy uczą się w sposób wyważony kwestionować oczekiwania pracodawców, które mogą nieumyślnie wykluczać osoby ze złożonymi barierami w zatrudnieniu. Negocjacje dostosowywane są do sytuacji konkretnej osoby, z uwzględnieniem różnic indywidualnych.
- Uczenie się na przykładach dobrych praktyk – wykorzystywane są praktyczne przykłady udanych działań rzeczniczych. W jednym z przypadków pracodawca poszukiwał wysoko wykwalifikowanego mężczyzny w wieku poniżej 30. roku życia. Doradca zaproponował alternatywy lepiej odpowiadające realiom rynku pracy, co zaowocowało zatrudnieniem dwóch osób. Z chwilą odejścia jednego z pracowników, doradca skutecznie umieścił na tym stanowisku starszego kandydata, przełamując początkowy sceptycyzm pracodawcy.
- Dogłębne poznanie wymagań stanowiska – doradcy uczą się pomagać pracodawcom w precyzyjnym określaniu kluczowych kryteriów selekcji kandydatów, w tym poprzez zadawanie ukierunkowanych pytań dotyczących zadań, wymaganych umiejętności, oczekiwanych zachowań oraz potencjalnych ograniczeń.
- Praktyczne odgrywanie ról i rozwój osobisty – program obejmuje ćwiczenia symulacyjne z udziałem doradców biznesowych i pracowników PSZ, połączone z indywidualną informacją zwrotną. Każdy doradca przygotowuje również osobisty plan rozwoju, aby wdrażać nabyte umiejętności w praktyce.

Źródło: Informacje uzyskane od słoweńskich PSZ.

Wzorem słoweńskich publicznych służb zatrudnienia, polskie PSZ mogłyby opracować standaryzowany kurs szkoleniowy dla doradców ds. współpracy z pracodawcami. Szkolenie z zakresu rzecznictwa zatrudnienia mogłoby być skierowane przede wszystkim do doradców do spraw zatrudnienia odpowiedzialnych za usługi pośrednictwa pracy. Organizacją szkoleń dla tych doradców ds. współpracy z pracodawcami mogłyby zajmować się WUP, a ich format zostałby ujednolicony na poziomie krajowym przez forum dyrektorów WUP. Zapewnianie szkoleń pracownikom PSZ na szczeblu wojewódzkim i powiatowym jest ustawowym zadaniem WUP, wynikającym z art. 32 ust. 1 pkt 22 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Organizacja kursów dotyczących współpracy z pracodawcami na poziomie regionalnym pozwoliłaby na ujednolicenie programów szkoleniowych w całej Polsce. Szczegółowe plany szkoleń mogłyby być dodatkowo uzgadniane podczas posiedzeń Konwentu Dyrektorów Wojewódzkich Urzędów Pracy, we współpracy z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS), które – zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 18 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia – ma współpracować z regionami w zakresie organizacji szkoleń dla pracowników PSZ.

Program szkoleniowy mógłby być zaprojektowany w taki sposób, aby służył kompleksowemu rozwijaniu kompetencji pracowników PSZ w zakresie współpracy z pracodawcami i rzecznictwa. W oparciu o doświadczenia słoweńskie mógłby on obejmować kilka modułów podnoszących kwalifikacje pracowników polskich PSZ. Uczestnicy mogliby zapoznać się z zasadami rzecznictwa i nauczyć się budowania trwałych relacji partnerskich z pracodawcami opartych na wzajemnym zrozumieniu i zaufaniu. Silny nacisk można byłoby położyć na rozwój umiejętności negocjacyjnych, aby zwiększyć pewność siebie doradców PSZ w skutecznym mediowaniu pomiędzy klientami PSZ a pracodawcami. Kursy mogłyby także uwzględniać bariery proceduralne we współpracy wskazywane przez pracodawców, kładąc nacisk na dostosowanie stylów komunikacji do charakteru rozmów oraz ułatwienie zrozumienia procedur prawnych i kwestionariuszy PSZ. Moduły mogłyby również obejmować przygotowanie i prezentację kandydatów, ucząc doradców, jak wspierać klientów PSZ w podkreślaniu ich potencjału. Program mógłby opierać się na praktycznych ćwiczeniach, takich jak odgrywanie ról z udziałem zewnętrznych specjalistów ds. HR oraz indywidualne sesje informacji zwrotnej, wskazujące obszary rozwoju każdego doradcy. W szczególności

szkolenie mogłoby ściśle opierać się na programie słoweńskim opisanym w ramce 5.4 i obejmować następujące elementy:

- wprowadzenie do zasad rzecznictwa i współpracy z pracodawcami;
- identyfikacja kandydatów wymagających wsparcia rzeczniczego oraz wybór odpowiednich pracodawców;
- analiza stanowiska pracy i techniki przygotowania kandydata;
- strategie negocjacyjne i umiejętności komunikacyjne;
- budowanie trwałych partnerstw z pracodawcami;
- ćwiczenia symulacyjne i odgrywanie ról, połączone z indywidualną informacją zwrotną.

Taka struktura wyposażyłaby doradców zarówno w wiedzę teoretyczną, jak i doświadczenie praktyczne, które mogliby następnie wykorzystać w kontaktach z pracodawcami.

Praktyczny wymiar szkolenia mógłby obejmować warsztaty odzwierciedlające rzeczywiste sytuacje, z jakimi doradcy do spraw zatrudnienia mogą się spotkać w pracy. Ćwiczenia praktyczne mogłyby koncentrować się na przygotowaniu pracowników do oceny i promowania potencjału kandydatów. Kluczowym elementem zajęć mogłoby być szkolenie z technik wywiadu behawioralnego (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, 2021[6]). Uczestnicy mogliby rozpocząć od analizy rzeczywistych lub symulowanych ofert pracy, aby zidentyfikować kluczowe wymagania oraz umiejętności miękkie, które mogą być szczególnie cenione na danym stanowisku. Następnie możliwe byłoby przeprowadzenie symulacji rozmów kwalifikacyjnych, podczas których uczestnicy na zmianę zadawaliby pytania behawioralne, mające ujawnić umiejętności transferowalne i pożądane cechy kandydata. Celem tych działań byłoby przygotowanie pracowników PSZ do wspierania klientów w artykułowaniu ich mocnych stron, a równocześnie zdobycie doświadczenia w analizie ofert pracy i lepszym rozumieniu oczekiwań pracodawców.

Dodatkowe warsztaty mogłyby obejmować techniki identyfikowania mocnych stron klientów PSZ, w szczególności wśród osób biernych zawodowo. Dzięki aktywnemu słuchaniu i dyskusjom opartym na analizie przypadków uczestnicy szkolenia mogliby nauczyć się rozpoznawania umiejętności rozwiniętych w kontekstach pozazawodowych (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, 2021[6]). Mogłyby to być na przykład umiejętności opiekuńcze dla kobiet biernych zawodowo czy z związane z mentoringiem w przypadku starszych pracowników. Uczestnicy mogliby nauczyć się, jak przedstawiać takie przerwy w karierze jako atut podczas rozmów kwalifikacyjnych i w kontekście zawodowym. Ćwiczenia te mogłyby pomóc doradcom w skutecznym wspieraniu klientów w budowaniu przekonującego portfolio umiejętności.

Warsztaty mogłyby również obejmować szkolenie z negocjacji oraz moduły poświęcone skutecznej komunikacji. Sesje mogłyby zawierać symulacje pomagające pracownikom PSZ w określaniu priorytetów negocjacyjnych, przewidywaniu stanowiska drugiej strony oraz wyznaczaniu obszarów elastyczności. Można by w nich wykorzystać techniki zaczerpnięte z harwardzkiego modelu negocjacyjnego, stosowanego przez słoweńskie PSZ, takie jak: identyfikowanie wspólnych interesów, rozważanie alternatyw, stosowanie obiektywnych kryteriów w negocjacjach oraz zobowiązywanie się do realizacji wspólnie uzgodnionych rezultatów. Takie podejście mogłoby kształtować wśród pracowników PSZ uporządkowany i profesjonalny styl negocjacji (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, 2021[6]). Na zakończenie można przeprowadzić ćwiczenia polegające na trenowaniu krótkiej, zwięzłej i przekonującej wypowiedzi, w której w ciągu kilkudziesięciu sekund (tyle, ile trwa wspólna jazda windą) przedstawia się swój pomysł, ofertę lub siebie samego w taki sposób, aby wzbudzić zainteresowanie rozmówcy i zachęcić go do dalszej rozmowy (tzw. *elevator pitch*). Ćwiczenie to pozwoliłoby szkolić doradców ds. zatrudnienia w zakresie skutecznego przemawiania. Pracownicy PSZ mogliby doskonalić formułowanie zwięzłych, przekonujących prezentacji zarówno oferty PSZ, jak i siebie jako wiarygodnych partnerów dla pracodawców. Taka praktyka byłaby szczególnie przydatna w budowaniu pewności siebie doradców przy

inicjowaniu kontaktu z pracodawcami w mniej formalnych okolicznościach, takich jak wydarzenia organizowane przez społeczności lokalne czy samorząd, gdzie jasne przedstawienie korzyści płynących ze współpracy z PSZ jest kluczowe dla nawiązywania nowych relacji.

Identyfikowanie pracodawców realizujących programy z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu oraz promujących inicjatywy przyjazne rodzinie może przyczynić się do stworzenia puli ofert pracy dla osób wcześniej biernych zawodowo.

Praktyki rekrutacji inkluzyjnej mogą wspierać integrację na rynku pracy osób wcześniej biernych zawodowo. Społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR) odnosi się do dobrowolnych praktyk przedsiębiorstw promujących zrównoważony rozwój społeczny, środowiskowy i gospodarczy. W celu poszerzenia puli ofert pracy dla osób biernych zawodowo PSZ mogłyby zacieśniać współpracę z pracodawcami wdrażającymi strategie CSR lub oferującymi elastyczne formy zatrudnienia, takie jak praca w niepełnym wymiarze godzin, praca zdalna, hybrydowa czy rozwiązania przyjazne rodzinie. Pracodawcy tego typu są często bardziej otwarci na zatrudnianie osób powracających na rynek pracy po dłuższej przerwie zawodowej. Doradcy ds. zatrudnienia mogliby przygotowywać mapy takich pracodawców i nadawać priorytet współpracy z nimi, aby wspierać zatrudnienie klientów napotykających bariery w poszukiwaniu pracy. Równocześnie PSZ mogłyby promować inkluzyjne praktyki zatrudnienia wśród szerszego grona firm, organizując sesje podczas targów pracy oraz oferując spersonalizowane doradztwo w zakresie planowania różnorodności, tak aby poszerzyć sieć pracodawców skłonnych zatrudniać osoby wcześniej bierne zawodowo.

Identyfikacja i mapowanie pracodawców stosujących inkluzyjne praktyki rekrutacyjne mogłaby być pierwszym krokiem do zwiększenia liczby dostępnych miejsc pracy dla osób wcześniej biernych zawodowo. Doradcy do spraw zatrudnienia w WUP i PUP mogliby prowadzić proces identyfikacji firm realizujących strategie CSR lokalnie, opierając się na swojej znajomości lokalnych rynków pracy oraz współpracy z branżowymi stowarzyszeniami i lokalnymi izbami rzemieślniczymi. PSZ mogłyby także korzystać z lokalnych partnerstw nawiązanych z podmiotami ekonomii społecznej, zgodnie z ustawą o rynku pracy i służbach zatrudnienia (zob. rozdział *Instrumenty polityki publicznej służące docieraniu do osób biernych zawodowo w Polsce, ich angażowaniu i aktywizacji*), aby identyfikować pracodawców realizujących strategie CSR. Informacje o praktykach CSR mogłyby być również pozyskiwane poprzez śledzenie prasy. Na poziomie lokalnym można byłoby stworzyć dedykowaną bazę danych, która pomogłaby pracownikom PSZ lepiej dopasowywać klientów do wspierających pracodawców. Firmy umieszczone w bazie mogłyby być następnie zapraszane do rekrutacji osób wcześniej biernych zawodowo w sposób dostosowany do celów ich strategii CSR.

W dłuższej perspektywie MRPiPS mogłoby agregować informacje o firmach ze strategiami CSR z poziomu lokalnego i regionalnego w ogólnopolskiej bazie danych, aby ułatwić wymianę informacji między województwami i powiatami. Będąc odpowiedzialnym za nadzorowanie PSZ na poziomie krajowym, MRPiPS mogłoby zarządzać scentralizowaną, krajową bazą pracodawców CSR. Baza mogłaby pełnić dwie funkcje. Po pierwsze, centralny rejestr usprawniłby wymianę informacji pomiędzy WUP a PUP, umożliwiając im dostęp do aktualnych list pracodawców odpowiedzialnych społecznie, co pozwoliłoby na lepiej ukierunkowane pośrednictwo pracy i skoordynowane działania wobec firm działających w wielu regionach. Po drugie, rejestr mógłby służyć jako platforma wymiany wiedzy pomiędzy doradcami do spraw zatrudnienia i doradcami zawodowymi. Doradcy w WUP i PUP mogliby identyfikować przykłady udanej współpracy, takie jak programy mentoringowe prowadzone przez pracodawców czy miejsca pracy tworzone dla klientów w trudnej sytuacji, które mogłyby być następnie weryfikowane i promowane przez MRPiPS jako dobre praktyki. Firmy z udanymi strategiami CSR mogłyby otrzymywać certyfikaty różnorodności, potwierdzające ich działania na rzecz inkluzyjności, podobnie jak w przypadku regionalnych PSZ *Actiris* w Regionie Stołecznym Brukseli w Belgii (zob. ramka 5.5). W dążeniu do wdrożenia tej bazy danych w Polsce, Departamentowi Ekonomii Społecznej można byłoby powierzyć

zadanie nadzorowania rejestru, z wykorzystaniem jego doświadczenia w prowadzeniu publicznie dostępnego Rejestru Jednostek Polityki Społecznej. Nowy rejestr pracodawców CSR mógłby zawierać m.in. nazwę firmy, lokalizację, krótki opis konkretnych praktyk CSR – takich jak programy mentoringowe, programy powrotu do pracy czy partnerstwa z lokalnymi podmiotami ekonomii społecznej – oraz główny sektor działalności gospodarczej.

Polskie PSZ mogą również odgrywać aktywną rolę w promowaniu inkluzyjnych praktyk pracodawców. Wzorcowym przykładem promocji inkluzyjności w rekrutacji jest model wprowadzony w Regionie Stołecznym Brukseli, gdzie regionalne PSZ – *Actiris* – wspierają firmy we wdrażaniu strategii różnorodności w procesach rekrutacji i awansu zawodowego. Poprzez długoterminowe wsparcie doradcze oraz przyznawanie uznawanego certyfikatu różnorodności najbardziej inkluzyjnym firmom, *Actiris* zachęca pracodawców do stosowania inkluzyjnych praktyk rekrutacyjnych (zob. ramka 5.5). Wzorując się na podejściu *Actiris*, polskie PSZ mogłyby rozszerzyć działania na rzecz współpracy z pracodawcami o promocję strategii różnorodności oraz praktyk zatrudnienia przyjaznych rodzinie.

Ramka 5.5 Wsparcie w opracowywaniu programów zarządzania różnorodnością w Regionie Stołecznym Brukseli w Belgii

Actiris – publiczne służby zatrudnienia w Regionie Stołecznym Brukseli – oferują program doradczy dla pracodawców, którego celem jest wspieranie tworzenia bardziej inkluzyjnych i zróżnicowanych zespołów.

Program jest realizowany przez 12 doradców ds. różnorodności zatrudnionych w *Actiris*, posiadających zróżnicowane wykształcenie, m.in. w zakresie prawa, socjologii i innych dziedzin. Ich rolą jest wspieranie i inspirowanie pracodawców do refleksji i analizy wewnątrz firm oraz ostatecznie pomoc we wdrażaniu planów różnorodności. Doradcy ci oferują możliwość nawiązywania kontaktów i wsparcie doradcze, ale nie prowadzą bezpośredniego coachingu ani szkoleń dla pracodawców. Współpracują również z doradcami ds. pracodawców w *Actiris* oraz z innymi podmiotami, takimi jak instytucje szkoleniowe czy organizacje działające na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

Firmy przystępują do programu z różnych powodów. Niektóre są już zaangażowane w działania na rzecz różnorodności i chcą je sformalizować lub poszerzyć. Inne traktują budowanie bardziej zróżnicowanej kadry jako element strategii przeciwdziałania niedoborom siły roboczej. Dodatkową zachętą są opcje współfinansowania projektów i inicjatyw ukierunkowanych na przeciwdziałanie dyskryminacji i wspieranie różnorodności, co przyciągnęło już ponad 300 pracodawców z regionu.

Proces przystępowania do programu obejmuje następujące etapy:

1. Spotkanie wstępne i grupa robocza ds. różnorodności – proces rozpoczyna się od spotkania pracodawcy z doradcą ds. różnorodności w celu omówienia przepisów antydyskryminacyjnych oraz dostępnych dotacji na działania z zakresu różnorodności. Następnie *Actiris* powołuje w firmie grupę roboczą ds. różnorodności, w skład której wchodzą pracownicy z różnych działów i szczebli.
2. Ilościowa analiza kadry – przeprowadzana jest analiza socjodemograficzna pracowników firmy, obejmująca m.in. narodowość, wiek i płeć na różnych poziomach stanowisk.
3. Ocena jakościowa i ustalanie celów – *Actiris* dokonuje analizy jakościowej, aby zidentyfikować mocne strony i wyzwania dotyczące poszczególnych grup docelowych, takich jak młodsi i starsi pracownicy czy osoby z niepełnosprawnościami. Kluczowe obszary analizy obejmują rekrutację, zarządzanie kadrami, podnoszenie świadomości, komunikację wewnętrzną oraz

wizerunek zewnętrzny. Na tej podstawie grupa robocza ustala cele w zakresie różnorodności na okres dwóch lat i współpracuje z *Actiris* przy opracowaniu planu działań.

4. Plany różnorodności i strategie inkluzyjne – dostępne są trzy typy planów: mini-plany, plany globalne i plany tematyczne. *Actiris* zachęca firmy do opracowania karty wartości związanych z inkluzyjnością, włączenia tych wartości do umów oraz stosowania języka inkluzyjnego w ofertach pracy. Udzielane są także wskazówki dotyczące dostosowania miejsc pracy dla osób z niepełnosprawnościami.
5. Dostęp do dotacji, subsydiów i certyfikatu różnorodności – *Actiris* pomaga firmom w uzyskaniu dotacji i subsydiów na zatrudnianie oraz dostosowywanie stanowisk pracy dla grup niedostatecznie reprezentowanych na rynku. Firmy spełniające określone kryteria mogą ubiegać się o certyfikat różnorodności przyznawany przez Region Stołeczny Brukseli. Dostępne jest współfinansowanie do 10 tys. EUR na opracowanie planu globalnego lub tematycznego wspierającego długoterminowe strategie różnorodności. Większość pracodawców wybiera plany globalne.

Na etapie realizacji programu przeprowadzana jest ewaluacja śródokresowa, a po dwóch latach ocena końcowa w celu ustalenia, czy firma spełnia warunki uzyskania certyfikatu różnorodności. Certyfikat ten potwierdza, że firma stosuje inkluzyjne praktyki w zarządzaniu zasobami ludzkimi, wzmacnia markę pracodawcy i pomaga w przyciąganiu talentów. Dla PSZ stanowi on również sygnał, że firma prowadzi niedyskryminującą politykę rekrutacyjną i może być otwarta na zatrudnianie osób z problemami zdrowotnymi, pracowników starszych czy kobiet z obowiązkami opiekuńczymi.

Źródło: Informacje uzyskane od *Actiris*.

Czerpiąc inspirację z modelu Regionu Stołecznego Brukseli w Belgii, doradcy do spraw zatrudnienia w PSZ mogliby rozpocząć wprowadzanie koncepcji planowania różnorodności. Doradcy mogliby promować ideę planowania różnorodności i inkluzyjnej rekrutacji podczas sesji dla pracodawców organizowanych w ramach targów pracy lub podczas regularnych, półformalnych spotkań z lokalnymi interesariuszami (zob. rozdział *Instrumenty polityki publicznej służące docieraniu do osób biernych zawodowo w Polsce, ich angażowaniu i aktywizacji*). Działania te mieściłyby się w zakresie obowiązków PSZ dotyczących współpracy z lokalnymi podmiotami rynku pracy poprzez tworzenie lokalnych partnerstw, zgodnie z art. 6 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Zainteresowani pracodawcy mogliby następnie otrzymać wsparcie podczas sesji doradczych w określaniu celów i kroków związanych z inkluzyjną rekrutacją, dostępnością miejsc pracy lub ścieżkami powrotu do pracy. Plany te mogłyby być stopniowo rozwijane w zależności od poziomu zaangażowania i możliwości danego pracodawcy. Planowanie różnorodności mogłoby uzupełniać ukierunkowane działania wobec pracodawców nastawionych na działania zgodne z założeniami CSR. Podczas gdy baza pracodawców odpowiedzialnych społecznie miałaby na celu identyfikację firm odpowiednich do zatrudniania osób wcześniej biernych zawodowo, promocja planowania różnorodności pozwoliłaby PSZ zachęcać szersze grono pracodawców do stosowania praktyk inkluzyjnych.

PSZ mogłyby także wyróżniać i promować firmy wdrażające politykę miejsc pracy przyjaznych rodzinie. Pracodawcy oferujący elastyczne rozwiązania przyjazne rodzinie, takie jak praca zdalna, zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin czy elastyczne grafiki, mogliby ułatwiać dostęp do rynku pracy osobom powracającym do zatrudnienia po długiej przerwie, w szczególności rodzicom i opiekunom wykonującym swoje zadania przez długi czas. Publiczne wyróżnianie takich pracodawców mogłoby zwiększać widoczność dobrych praktyk, poprawiać wizerunek pracodawcy oraz zachęcać innych do stosowania podobnych rozwiązań. Programy nagród i certyfikacji służące promowaniu działań w tym zakresie zostały już wprowadzone w Niemczech i Wielkiej Brytanii (zob. ramka 5.6).

Ramka 5.6. Promowanie miejsc pracy przyjaznych rodzinie w Niemczech i Wielkiej Brytanii

W Niemczech firmy mogą uzyskać certyfikaty potwierdzające status pracodawcy przyjaznego rodzinie, a lokalne PSZ udzielają informacji o dostępnych oznaczeniach i systemach certyfikacji. Prywatne agencje zatrudnienia, takie jak *Randstad*, również wspierają te inicjatywy poprzez program *Miejsce pracy przyjazne rodzinie*, którego celem jest tworzenie środowisk sprzyjających pracownikom mającym obowiązki opiekuńcze. Dodatkowo rządy krajów związkowych oraz samorządy lokalne prowadzą programy nagród wyróżniające firmy przyjazne rodzinie.

Podobne inicjatywy istnieją w Wielkiej Brytanii, gdzie ogólnokrajowa organizacja charytatywna *Working Families* organizuje coroczny program nagród, którego celem jest wyróżnianie najlepszych praktyk w zakresie polityk przyjaznych rodzinie w miejscu pracy.

Źródło: Federal Employment Agency (2025[7]) *Equal opportunities in Hanover: Balancing family and career*, RCSA (2024[8]) *Get Accredited – Randstad Champions a Family Friendly Workplace*, Working Families (2024[9]) *The 2024 Working Families Best Practice Award winners highlight diverse array of family-friendly workplaces*.

WUP mogłyby pełnić wiodącą rolę w procesie certyfikacji firm przyjaznych rodzinie. Mogłyby wyróżniać takich pracodawców poprzez formalne certyfikaty lub coroczne nagrody. Doradcy do spraw zatrudnienia w PSZ mogliby pomagać w identyfikowaniu tych pracodawców, angażując do współpracy lokalnych partnerów, takich jak podmioty ekonomii społecznej czy przedstawiciele pracodawców (zob. rozdział *Instrumenty polityki publicznej służące docieraniu do osób biernych zawodowo w Polsce, ich angażowaniu i aktywizacji*). Dzięki lokalnym partnerstwom, tworzonym w celu docierania do potencjalnych klientów PSZ i opracowania strategii aktywizacyjnych, służby zatrudnienia mogłyby również pozyskiwać informacje o dobrych praktykach stosowanych w lokalnych firmach, szczególnie tych, które oferują elastyczne formy pracy. Potencjalne kryteria wyróżnienia mogłyby obejmować m.in.: dostępność pracy w niepełnym wymiarze godzin lub zdalnej, elastyczne godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy dla pracowników mających obowiązki opiekuńcze, polityki urlopów rodzicielskich wykraczające poza wymogi ustawowe oraz wsparcie dla osób powracających po przerwach związanych z opieką. Takie kryteria umożliwiłyby PSZ spójną ocenę praktyk pracodawców zarówno w MŚP, jak i w dużych przedsiębiorstwach.

Upowszechnianie innowacyjnych modeli lokalnych targów pracy jako sposób na zwiększenie udziału pracodawców

Lokalne targi pracy organizowane przez PSZ mogą wspierać usługi pośrednictwa pracy oraz stanowić fora kontaktu między pracodawcami a przedstawicielami PSZ. Targi pracy to publiczne wydarzenia, które gromadzą w jednym miejscu pracodawców i klientów PSZ. Dla PSZ są one narzędziem wspierającym proces pośrednictwa pracy, szczególnie przydatnym dla osób mających trudności w nawiązywaniu kontaktów w ramach formalnych kanałów rekrutacyjnych lub niemających motywacji do samodzielnego poszukiwania ofert pracy. W Polsce zarówno WUP, jak i PUP organizują targi pracy jako element strategii współpracy z pracodawcami. Chociaż głównym celem targów pracy organizowanych przez PSZ jest dopasowywanie ofert pracy do kandydatów, wydarzenia te mogą również być sposobnością do pogłębienia relacji z pracodawcami. Stanowią one możliwość zaprezentowania szerszej oferty instytucji, obejmującej m.in. subsydia, wsparcie szkoleniowe czy dostęp do danych o rynku pracy. Udane przykłady tak rozszerzonych wydarzeń można znaleźć w praktykach WUP w Gdańsku, Krakowie, Opolu i Warszawie (zob. ramka 5.7)

Ramka 5.7. Targi pracy w Polsce

W Polsce kilka wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy rozszerzyło tradycyjną formułę targów pracy o działania skierowane specjalnie do pracodawców. Inicjatywy te nie tylko wzmacniają dopasowanie pomiędzy klientami PSZ a pracodawcami, lecz także wspierają firmy w rozwiązywaniu wyzwań kadrowych oraz w rozwijaniu praktyk inkluzyjnych.

Warsztaty i punkty konsultacyjne dla pracodawców

Podczas „Targów Pracy PracujeMY RAZEM" w Warszawie, obok punktów konsultacyjnych i wykładów dla klientów PSZ, zorganizowano panele dedykowane pracodawcom. Obejmowały one warsztaty dotyczące zarządzania wiekiem, identyfikowania czynników rozwoju firmy, zatrudniania migrantów i uchodźców oraz budowania dialogu międzypokoleniowego w miejscu pracy. Warsztaty realizowano we współpracy z zewnętrznymi partnerami, m.in. ekspertami coachingowymi, Polskim Towarzystwem Psychologicznym, środowiskiem akademickim oraz przedstawicielami ZUS.

Podobnie, podczas „Targów Pracy i Przedsiębiorczości" w Krakowie pracodawcy mogli skorzystać z punktów konsultacyjnych obsługiwanych przez przedstawicieli ZUS, urzędu skarbowego oraz Wydziału ds. Cudzoziemców. Dodatkowe warsztaty dotyczyły m.in. opracowywania biznesplanów, strategii marketingowych oraz pozyskiwania nowych inwestorów, oferując pracodawcom szerszy pakiet wsparcia wykraczający poza sam proces rekrutacji.

Targi dedykowane określonym grupom, z sesjami przeznaczonymi dla pracodawców

W Gdańsku i Opolu formuła targów pracy została dostosowana do potrzeb konkretnych grup klientów PSZ, przy jednoczesnym zapewnieniu treści wartościowych dla pracodawców. Podczas „Ogólnopolskich Targów Dostępności" w Opolu skoncentrowano się na poprawie dostępności miejsc pracy dla osób z ograniczeniami zdrowotnymi. Pracodawcy uczestniczący w wydarzeniu mogli wziąć udział w wykładach poświęconych m.in. możliwościom finansowania dostosowań stanowisk pracy, stosowaniu inkluzyjnego języka w środowisku zawodowym w celu przeciwdziałania dyskryminacji oraz praktykom cyfrowej dostępności. Z kolei w Gdańsku podczas „Targów Pracy i Aktywności Seniorów" połączono zajęcia przeznaczone dla starszych wiekiem klientów PSZ z warsztatami skierowanymi do pracodawców, takimi jak „Dojrzałość w pracy: siła i wartość seniorów w środowisku zawodowym", zachęcającymi do lepszej integracji starszych pracowników na rynku pracy.

Source: Gdańsk.pl (2024 r.[10]) *Targi Pracy i Aktywności Seniorów,* PFRON (2024[11]) *I Przystanek Dostępności i III Ogólnopolskie Targi Dostępności Opole 21-27 października 2024 r.,* Urząd m. st. Warszawy (2024 r.[12]) *PracujeMY RAZEM - Targi Pracy i Przedsiębiorczości,* Kraków.pl (2022[13]) *Targi Pracy i Przedsiębiorczości „Świadomie do celu".*

Wykorzystując istniejące ramy współpracy, PSZ mogłyby organizować podczas targów pracy sesje informacyjne dla pracodawców, prezentując informacje o rynku pracy istotne z punktu widzenia strategii rekrutacyjnych. Poza promowaniem ofert pracy pracodawców, targi mogłyby służyć jako okazja do budowania relacji i wymiany wiedzy poprzez organizację dodatkowych sesji tematycznych. Podczas takich sesji przedstawiciele WUP mogliby prezentować informacje o szerszych trendach w zakresie popytu na pracę i umiejętności na lokalnym oraz regionalnym rynku pracy. Prezentacje mogłyby obejmować zagadnienia wpływające na strategie rekrutacyjne, takie jak lokalne niedobory siły roboczej i umiejętności, trendy płacowe czy zmiany demograficzne. Sesje mogłyby być dostosowane do potrzeb poszczególnych sektorów gospodarki, aby dostarczyć uczestnikom wiedzy istotnej dla ich branży. Prezentacje oparte na danych mogłyby być uzupełnione moderowanymi dyskusjami w formie okrągłego stołu, sprzyjającymi wymianie doświadczeń między pracodawcami. Takie działania podkreśliłyby zdolność PSZ do

monitorowania zmian w zapotrzebowaniu na umiejętności oraz do gromadzenia danych istotnych dla strategii HR lokalnych przedsiębiorstw.

Dedykowane sesje dla pracodawców mogą także pełnić funkcję warsztatów z zakresu dobrych praktyk w rekrutacji i zarządzaniu zasobami ludzkimi. W ramach lokalnych targów pracy WUP i PUP mogłyby dodatkowo organizować praktyczne warsztaty poświęcone rekrutacji osób powracających na rynek pracy po dłuższej przerwie zawodowej, integracji pracowników z niepełnosprawnościami lub ograniczeniami zdrowotnymi i zarządzaniu starzejącą się kadrą. Specjalistyczne sesje adresowane do MŚP mogłyby koncentrować się na wzmacnianiu praktyk HR oraz dostarczaniu narzędzi wspierających utrzymanie pracowników. Targi mogłyby być także okazją do promocji usług dostępnych dla pracodawców w urzędach pracy, wzmacniając przyszłą współpracę z lokalnymi partnerami.

PSZ mogłyby wyjść poza tradycyjną formułę targów pracy, organizując działania społecznościowe sprzyjające mniej formalnym kontaktom między klientami PSZ a pracodawcami. Przykładem może być praktyka stosowana we Francji, gdzie PSZ organizują wydarzenia typu *job dating* na obiektach sportowych. Uczestniczą w nich wspólnie poszukujący pracy i rekruterzy, biorąc udział w aktywnościach zespołowych. Osoby poszukujące pracy nie są informowane, kto jest rekruterem, co pozwala pracodawcom obserwować umiejętności miękkie, takie jak praca zespołowa, komunikacja czy zdolność adaptacji. Tego typu wydarzenia mogą pomóc w identyfikacji kandydatów, którzy – mimo braku aktualnego doświadczenia zawodowego czy formalnych kwalifikacji – posiadają istotne dla pracy kompetencje. W ramce 5.8 opisano inicjatywę „Ze stadionu do zatrudnienia" we Francji w bardziej szczegółowym ujęciu. W Polsce podobne wydarzenia mogłyby być organizowane przez WUP i PUP, zarówno w ramach targów pracy, jak i jako samodzielne inicjatywy współprojektowane z pracodawcami. Przy organizacji tego rodzaju wydarzeń, PSZ mogłyby wykorzystać własne doświadczenia z organizacji warsztatów rozwijających umiejętności podczas targów pracy, gdzie dotychczasowe inicjatywy koncentrowały się na takich obszarach, jak zarządzanie czasem czy autoprezentacja (Grodzki Urząd Pracy w Krakowie, 2025[14]).

Ramka 5.8. Kojarzenie poszukujących pracy i pracodawców w ramach organizowanych przez PSZ imprez sportowych we Francji

Uruchomiona w 2020 r. inicjatywa „Ze stadionu do zatrudnienia" to nowatorska metoda rekrutacji opracowana przez publiczne służby zatrudnienia we Francji. Nie opiera się ona na CV, lecz koncentruje się na identyfikacji umiejętności transferowalnych rozwiniętych poprzez sport, takich jak praca zespołowa, wytrwałość, szybkość reakcji, komunikacja i inicjatywa. Umiejętności te są uznawane za istotne w środowisku pracy, a rekruterzy zyskują możliwość bezpośredniej obserwacji zachowania kandydatów w warunkach pracy zespołowej.

Imprezy odbywają się w obiektach sportowych, gdzie poszukujący pracy i rekruterzy są anonimowo przydzielani do mieszanych drużyn. Poszukujący pracy nie są informowani, kto jest rekruterem, co zapewnia nieformalne i autentyczne interakcje. Po sesji sportowej uczestnicy spożywają wspólnie posiłek, nadal anonimowo, co pozwala rekruterom poznać kandydatów osobiście. Formalne rozmowy rekrutacyjne odbywają się następnie po południu w tym samym miejscu.

W 2022 roku zorganizowano 550 takich imprez we wszystkich regionach Francji. Przy ich organizacji, francuskie PSZ ściśle współpracują z lokalnymi stowarzyszeniami sportowymi w zakresie organizacji zajęć i wsparcia działań informacyjnych. Badanie pilotażowe wykazało, że ponad połowa uczestniczących w nich poszukujących pracy znalazła zatrudnienie w ciągu sześciu miesięcy. W 2025 r. prowadzone jest badanie efektów programu.

Źródło: *France Travail* (2025[15]) *Stade Vers l'Emploi, un recrutement innovant autour du sport [Stade Vers l'Emploi, innowacyjna rekrutacja poprzez sport,* Groupe Pluricité (2025[16]) *Étude sur l'impact sociétal, social et économique du sport Badanie społecznego i gospodarczego oddziaływania sportu],* Ministerstwo Sportu, Młodzieży i Życia Społecznego (2025[17]) *Rapport de l'impact social, sociétal et économique du sport [Raport o społecznym i gospodarczym oddziaływaniu sportu].*

Realizacja doradztwa HR dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) może zachęcić je do współpracy z PSZ i pomóc w budowaniu potencjału do zatrudniania osób o szczególnych potrzebach w miejscu pracy

MŚP mogłyby odegrać kluczową rolę w aktywizacji wcześniej biernych zawodowo osób, jednak często brakuje im zasobów kadrowych do prowadzenia takiej rekrutacji i zapewnienia utrzymania pracowników. MŚP stanowią ponad 99% polskich firm, generując ponad 45% polskiego PKB (PARP, 2024[18]). Jakkolwiek lokalne MŚP są cennymi partnerami PSZ w usługach pośrednictwa pracy, to relatywnie częściej niż większe firmy nie posiadają dedykowanych działów HR ani wewnętrznych specjalistów w tym zakresie (Marchese et al., 2019[19]). MŚP osiągają też gorsze wyniki niż duże firmy w skutecznej rekrutacji czy utrzymywaniu pracowników oraz w zatrudnianiu osób o złożonych historiach zatrudnienia (OECD, 2021[20]). Ich potencjał jako punktów wejścia na rynek pracy dla wcześniej biernych zawodowo może być zatem niewystarczająco wykorzystywany. Polskie PSZ mogłyby wypełnić tę lukę, oferując ukierunkowane wsparcie HR dla MŚP, realizowane poprzez usługi wewnętrzne i zlecane doradztwo strategiczne.

Doradztwo HR w Polsce mogłoby być realizowane w modelu hybrydowym, w którym pierwsze sesje prowadzone byłyby przez przeszkolonych doradców do spraw zatrudnienia PSZ. W ramach sesji doradczych, organizowanych na podstawie art. 87 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, doradcy do spraw zatrudnienia mogliby przekazywać pracodawcom informacje o dobrych praktykach HR oraz zapewniać podstawowe wsparcie w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Doradcy mogliby oferować praktyczną pomoc w rekrutacji, planowaniu, przyjmowaniu pracowników i rozwiązywaniu problemów związanych z utrzymaniem ich zatrudnienia. Spotkania mogłyby odbywać się online, w urzędach pracy lub w siedzibie firmy. Aby skutecznie prowadzić doradztwo wewnętrzne, doradcy do spraw zatrudnienia potrzebowaliby dedykowanego szkolenia z podstawowych praktyk HR, obejmującego takie zagadnienia, jak cykl rekrutacyjny, organizacja pracy czy inkluzyjne zatrudnianie. Szkolenia takie mogłyby być organizowane przez WUP, zgodnie z ich ustawowym obowiązkiem szkolenia pracowników PSZ. Plany szkoleń mogłyby być standaryzowane na poziomie krajowym poprzez koordynację pomiędzy WUP.

Drugim elementem hybrydowego modelu doradztwa HR mogłoby być kierowanie MŚP do zewnętrznych podmiotów realizujących usługi doradztwa w celu uzyskania długoterminowego, strategicznego wsparcia HR. W sytuacjach, gdy firmy potrzebują bardziej szczegółowej i dostosowanej do ich potrzeb pomocy, szczególnie gdy wymagane są strategiczne zmiany organizacyjne, PSZ mogłyby zlecać usługi HR wyspecjalizowanym prywatnym podmiotom. Wzorując się na austriackim programie *Impulse Consulting* (zob. ramka 5.9), zlecane podmiotom zewnętrznym usługi doradcze mogłyby obejmować rozwiązywanie strukturalnych problemów kadrowych w firmie, takich jak wdrażanie sprawiedliwych praktyk zatrudnienia, przeciwdziałanie niedoborom kompetencji czy wprowadzanie rozwiązań z zakresu zarządzania zdrowiem i wiekiem pracowników. Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia (art. 197) zapewnia podstawę prawną do zlecania zadań zewnętrznym agencjom zatrudnienia. Zgodnie z tą ustawą PSZ mogą powierzać realizację zadań zewnętrznym podmiotom.

Ramka 5.9. Program *Impulse Consulting* w zakresie usług dla pracodawców, oferowany przez austriackie publiczne służby zatrudnienia

Program *Impulse Consulting* jest częścią usług dla pracodawców oferowanych przez austriackie publiczne służby zatrudnienia (AMS) i został zaprojektowany, aby wspierać przedsiębiorstwa w stawianiu czoła wyzwaniom rynku pracy poprzez opracowanie rozwiązań kadrowych korzystnych zarówno dla firm, jak i dla austriackich kadr. Usługa jest zlecana prywatnym firmom doradczym i finansowana z budżetu centralnego rządu oraz budżetów AMS. Wybór wykonawcy odbywa się w drodze publicznego, otwartego przetargu. Konsultanci realizujący program są proponowani przez wybranego prywatnego dostawcę usług i powoływani przez AMS.

Od uruchomienia w 2020 r. program cieszy się dużym zainteresowaniem, a AMS niedawno odnowiły umowę z podmiotem zewnętrznym, aby zwiększyć jego skalę. W programie uczestniczy ponad 120 konsultantów współpracujących z AMS przy świadczeniu usług w całym kraju. Do tej pory wzięło w nim udział ponad 2 900 firm, z których większość stanowią MŚP.

Impulse Consulting obejmuje szeroki zakres wyzwań z obszaru HR, w tym: rekrutację, utrzymanie zatrudnienia pracowników, zarządzanie wiedzą, rozwój kompetencji, elastyczność organizacyjną, równość płci, zarządzanie różnorodnością oraz zieloną transformację. Największym zainteresowaniem cieszą się tematy związane z rekrutacją, retencją i zarządzaniem wiedzą, ponieważ bezpośrednio przekładają się one na zaspokajanie potrzeb kadrowych i ograniczanie niedoborów siły roboczej i umiejętności. Aby je przezwyciężyć, program wspiera firmy m.in. we wdrażaniu ukierunkowanych działań mających na celu budowanie i utrwalanie wizerunku pracodawcy, aby przyciągać niedostatecznie reprezentowane na rynku grupy, w tym kobiety pozostające bez pracy z powodu obowiązków opiekuńczych. Pomaga także w opracowaniu wewnętrznych programów szkoleniowych, aby wypełnić luki kompetencyjne na trudnych do obsadzenia stanowiskach. Dodatkowo konsultanci realizujący program przekazują informacje o usługach AMS.

Program składa się z trzech faz:

- konsultacja wstępna – w celu rozpoznania specyficznych potrzeb i oczekiwań przedsiębiorstwa związanych z udziałem w programie;
- pogłębiona analiza i planowanie działań – szczegółowa ocena struktury zatrudnienia w firmie (wiek, płeć, kwalifikacje) przeprowadzana poprzez rozmowy i wywiady w grupach fokusowych z kadrą zarządzającą, działami HR oraz pracownikami;
- dostosowane do potrzeb doradztwo i wdrożenie działań – na podstawie ustaleń z fazy analizy opracowywane jest spersonalizowane podejście doradcze. Ta faza może trwać do sześciu miesięcy i obejmuje wsparcie we wdrażaniu nowych praktyk HR oraz bieżące monitorowanie i wprowadzanie korekt.

Usługi są realizowane głównie w siedzibach firm. Proces jest ustandaryzowany, a treść i forma doradztwa dopasowywane są do potrzeb konkretnego przedsiębiorstwa.

W dążeniu do zapewnienia skutecznej realizacji działań, AMS organizują regularne spotkania z zewnętrznymi doradcami oraz coroczne spotkania strategiczne w celu dostosowania programu i oferty usług. AMS prowadzą także działania informacyjne skierowane do pracodawców. Dzięki konsekwentnemu przeznaczaniu do 10% budżetu programu na innowacje, AMS mogą dostosowywać *Impulse Consulting* do bieżących priorytetów rynku pracy. Wpływ programu jest stale monitorowany poprzez badania satysfakcji klientów, ewaluacje zewnętrzne i reprezentatywne badania, tak aby pozostawał on zgodny z potrzebami rynku pracy i zmieniającą się sytuacją gospodarczą.

Źródło: Informacje uzyskane od austriackich PSZ.

Po przeprowadzeniu konsultacji wewnętrznych, MŚP potrzebujące bardziej pogłębionego wsparcia w zakresie HR, mogłyby być kierowane zewnętrznych podmiotów świadczących usługi doradcze. Jeżeli doradca zawodowy uzna, że przedsiębiorstwa potrzebują strategicznych, długoterminowych rozwiązań, mógłby przedstawić zakres zewnętrznych usług doradczych oraz zaproponować skierowanie ich do podmiotu zewnętrznego. W celu zapewnienia spójnego wdrażania można byłoby ustalić jasne kryteria kierowania podczas regionalnych lub krajowych spotkań PSZ. W ramach usługi zlecanej na zewnątrz, zewnętrzni usługodawcy realizowaliby doradztwo HR dostosowane do specyfiki firmy, począwszy od kompleksowej diagnozy problemu, a kończąc na opracowaniu dostosowanego do potrzeb planu działania. Podmioty te mogłyby być wybierane w drodze zamówień publicznych. Procedury dotyczące usługi zlecanej na zewnątrz, w tym jej czas trwania oraz obszary tematyczne, mogłyby zostać ustandaryzowane, aby zapewnić możliwość wdrożenia wsparcia i jego wymierne rezultaty.

Równolegle doradcy zawodowi PSZ mogliby odbywać specjalistyczne szkolenia w zakresie monitorowania i koordynowania usług doradczych zlecanych na zewnątrz. Szkolenia te mogłyby koncentrować się na zapoznaniu pracowników PSZ z ofertą usług i metodami pracy konsultantów zewnętrznych, umożliwiając PSZ pełnienie roli świadomego pośrednika. Doradcy mogliby zostać przeszkoleni w zakresie interpretowania raportów konsultantów oraz utrzymywania stałej komunikacji zarówno z usługodawcą, jak i z pracodawcą. Ciągły nadzór nad podmiotami zewnętrznymi byłby kluczowy dla zapewnienia ciągłości usług oraz przekazywania informacji zwrotnych w celu udoskonalenia zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego wsparcia w obszarze HR.

Konsultanci zewnętrzni mogliby również wspierać MŚP w dostosowywaniu miejsc pracy do potrzeb pracowników z niepełnosprawnościami czy chorobami przewlekłymi. Część usług zlecanych na zewnątrz mogłaby mieć charakter tematyczny, obejmując pomoc pracodawcom w zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami lub chorobami przewlekłymi, doradztwo w zakresie dostosowania stanowisk pracy lub opracowywania wewnętrznych praktyk w zakresie zarządzania zdrowiem. Podobne inicjatywy zostały wprowadzone przez PSZ w Estonii i Austrii (zob. ramka 5.10).

Ramka 5.10. Usługi doradcze w obszarze zarządzania zdrowiem i oceny zdolności do pracy w Austrii i Estonii

Program *fit2work* w Austrii

Program *fit2work* w Austrii to usługa doradcza skierowana do osób bezrobotnych oraz przedsiębiorstw, realizowana wspólnie przez publiczne służby zatrudnienia (AMS) i Służbę Ministerstwa Spraw Społecznych (SMS). Wprowadzona w 2011 r. usługa, łącząca doradztwo z działaniami w zakresie prewencji wtórnej, wspiera osoby z niepełnosprawnościami, chorobami przewlekłymi oraz pracowników, a jej celem jest utrzymanie lub przywrócenie zdolności do pracy oraz umożliwienie szybkiego (ponownego) podjęcia zatrudnienia dzięki wczesnej interwencji.

W ramach programu *fit2work*, przedsiębiorstwa mogą bezpłatnie skorzystać z oceny i doradztwa w zakresie systemu zarządzania zdrowiem w miejscu pracy na poziomie zakładu (*Betriebliches Gesundheitsmanagement*). Austriackie Federalne Ministerstwo Pracy, Spraw Społecznych, Zdrowia, Opieki i Ochrony Konsumentów definiuje zarządzanie zdrowiem w miejscu pracy jako opracowywanie, kontrolowanie i optymalizowanie struktur oraz procesów sprzyjających zdrowiu w przedsiębiorstwach. Celem jest utrzymanie i poprawa zdrowia pracowników oraz ich zdolności do pracy.

Skuteczny system zarządzania zdrowiem w miejscu pracy integruje ochronę pracowników, promocję zdrowia w miejscu pracy oraz zarządzanie integracją zawodową, przy aktywnym udziale pracowników na wszystkich szczeblach organizacji.

Ewaluacja programu wykazała, że w firmach uczestniczących odnotowano mniej dni absencji chorobowej wśród pracowników w porównaniu z grupą kontrolną. Wpływ programu na zdolność do pracy pracowników oraz odejścia do bezrobocia był jednak nieznaczny. Według Federalnego Ministerstwa Pracy i Gospodarki prawdopodobnym wyjaśnieniem jest pozytywna selekcja przedsiębiorstw, które już wcześniej znały i stosowały praktyki zarządzania zdrowiem.

Doradztwo dla firm w zakresie zatrudniania osób z problemami zdrowotnymi w Estonii

W dążeniu do wspierania zatrudnienia osób z ograniczeniami zdrowotnymi, w tym osób z niepełnosprawnościami, estońskie PSZ oferują pracodawcom szeroki wachlarz usług. Obejmują one dostosowanie stanowisk pracy i zapewnienie technicznych pomocy związanych z pracą, wsparcie w wyznaczeniu osoby wspierającej w miejscu pracy na okres 12 miesięcy w celu pomocy osobom z problemami zdrowotnymi w adaptacji do środowiska pracy oraz doradztwo dla pracodawców w zakresie kwestii zdrowotnych.

Doradztwo zdrowotne dla pracodawców realizowane jest różnymi kanałami, takimi jak e-seminaria dla personelu HR, menedżerów i członków zespołów, warsztaty i szkolenia oraz indywidualne konsultacje w siedzibach pracodawców. Doradcy PSZ świadczący tę usługę posiadają wiedzę specjalistyczną w zakresie zaburzeń zdrowia psychicznego, ubytku słuchu i zaburzeń ruchowych. Udzielają również porad dotyczących chorób przewlekłych oraz problemów ze wzrokiem. Około połowa doradców to doradcy mający podobne doświadczenia własne, którzy w razie potrzeby współpracują z zewnętrznymi specjalistami. Zakres tematów poruszanych przez doradców ds. zdrowia obejmuje m.in. informacje na temat charakteru problemu zdrowotnego, obalanie mitów i obaw, symulowanie codziennych czynności zawodowych oraz analizę dostępności miejsca pracy z perspektywy pracownika z problemem zdrowotnym.

Źródło: fit2work (2025[121]) *Fit2work can help you too*, Federalne Ministerstwo Pracy i Gospodarki (2024[122]) *Evaluierung von fit2work 2023/2024. Personen- und Betriensberatung [Ewaluacja fit2work 2023/2024: doradztwo indywidualne i dla firm],* Esser and Palme (2016[123]) *Thematic Report on retirement regimes for workers in arduous or hazardous job.* Pewne informacje dodatkowe uzyskano od estońskich PSZ.

Zlecane na zewnątrz tematyczne doradztwo w zakresie kwestii zdrowotnych mogłoby obejmować strategiczną ocenę potencjału przedsiębiorstwa oraz wyposażenie kadry menedżerskiej w umiejętności niezbędne do zwiększania inkluzyjności środowiska pracy. Konsultanci zewnętrzni mogliby rozpocząć od oceny istniejącego w firmie systemu zarządzania zdrowiem, koncentrując się na promocji i utrzymaniu zdrowia pracowników oraz identyfikując obszary wymagające poprawy. Ten etap wstępnej oceny pozwoliłby wykryć praktyki organizacyjne lub cechy fizyczne miejsca pracy, które mogą utrudniać rekrutację lub długoterminowe utrzymanie pracowników. Poza samą oceną eksperci zewnętrzni mogliby prowadzić dedykowane warsztaty lub szkolenia dla menedżerów oraz doświadczonych członków zespołów. Ich celem byłoby wypracowanie wspólnego zrozumienia wyzwań zdrowotnych w miejscu pracy, obalanie powszechnych mitów i obaw pracodawców oraz wyposażenie personelu w praktyczne umiejętności pozwalające na integrację osób z chorobami przewlekłymi lub niepełnosprawnościami. Skuteczne świadczenie takich usług wymaga od konsultantów zewnętrznych posiadania specjalistycznej wiedzy w zakresie zdrowia psychicznego, chorób przewlekłych oraz praktyk zatrudnienia inkluzyjnego wobec osób z niepełnosprawnościami.

Poza wsparciem w obszarze zdrowia publiczne służby zatrudnienia mogłyby rozszerzyć ofertę o doradztwo dla pracodawców w zakresie kwestii związanych z wiekiem. Doradztwo tego rodzaju mogłoby pomóc pracodawcom skuteczniej przyciągać i utrzymywać zatrudnienie starszych pracowników oraz oferować im potrzebne wsparcie. Strategie HR uwzględniające potrzeby związane z wiekiem mogą być szczególnie cenne w rekrutacji osób po 50. roku życia wcześniej nieaktywnych zawodowo. Współpracując z ekspertami zewnętrznymi, PSZ mogłyby ułatwiać MŚP dostęp do ukierunkowanego

doradztwa w zakresie dostosowania się do potrzeb starzejącej się siły roboczej w Polsce. Pracodawcy mogliby korzystać z praktycznego wsparcia w dostosowywaniu warunków pracy do potrzeb starszych pracowników, uzyskiwać wiedzę na temat wdrażania elastycznych form zatrudnienia dla osób starszych oraz uczyć się, jak przeciwdziałać stereotypom związanym z wiekiem, które mogą prowadzić do dyskryminacji. Dodatkowo mogliby poznawać strategie sprzyjające uczeniu się międzypokoleniowemu w miejscu pracy. Niemiecka inicjatywa INQA, wspierana przez federalne służby zatrudnienia, może stanowić model wdrażania zewnętrznego wsparcia dla MŚP w Polsce (zob. ramka 5.11).

Ramka 5.11. Wspieranie zarządzania wiekiem poprzez usługi dla pracodawców i partnerstwa w Niemczech

Niemiecki Federalny Urząd Pracy (*Bundesagentur für Arbeit*) dostarcza pracodawcom informacji i praktycznych wskazówek dotyczących zarządzania starzejącą się siłą roboczą. Obejmuje to doradztwo w zakresie praktyk przyjaznych pracownikom w starszym wieku oraz podnoszenie świadomości na temat wartości, jaką starsi pracownicy wnoszą na rynek pracy. Na swojej stronie internetowej PSZ publikują poradniki i krótkie artykuły dla pracodawców na ten temat. Udostępniane są również informacje o istniejących zachętach rekrutacyjnych oferowanych firmom przez PSZ.

Ponadto, niemieckie PSZ są członkiem Inicjatywy na rzecz nowej jakości pracy (*Initiative Neue Qualität der Arbeit, INQA*), uruchomionej przez Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych (BMAS) w 2002 r. Inicjatywa ta zrzesza przedstawicieli rządu federalnego, rządów krajów związkowych i samorządów lokalnych, organizacji pracodawców, izb, związków zawodowych, Federalnej Agencji Zatrudnienia oraz Federalnego Instytutu Bezpieczeństwa i Higieny Pracy. Łączy także ambasadorów INQA z sektora prywatnego, ekspertów akademickich i innych partnerów współpracy.

Promowanie zatrudnienia i dobrostanu starszych pracowników stanowi główny priorytet INQA. W ramach tej inicjatywy oferuje się coaching dla MŚP, wspiera rozwój innowacyjnych praktyk w miejscu pracy oraz udostępnia platformę publikacji na tematy takie jak zarządzanie różnorodnością czy zdrowie w miejscu pracy. Prezentowane są również przykłady dobrych praktyk z przedsiębiorstw w takich obszarach jak zarządzanie wiekiem, równość płci czy równowaga między życiem zawodowym a prywatnym.

Źródło: Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych (2025[24]) *Initiative Neue Qualität der Arbeit [Inicjatywa na rzecz nowej jakości pracy]*, Federalna Agencja Zatrudnienia (2024[25]) *Alter vor GenZ: Warum Sie auch an Best Ager denken müssen* [*Wiek przed Gen Z: Dlaczego trzeba również brać pod uwagę osoby w wieku dojrzałym]*, Federalna Agencja Zatrudnienia (2024[26]) *Best Ager am Arbeitsmarkt: Eine ungenutzte Ressource im Kampf gegen den Fachkräftemangel [Osoby w wieku dojrzałym na rynku pracy: Niewykorzystane zasoby w walce z brakami wykwalifikowanej siły roboczej]*

Doradztwo w zakresie kwestii związanych z wiekiem w Polsce mogłoby być realizowane w ramach zlecanych na zewnątrz tematycznych usług HR. Konsultanci zewnętrzni współpracujący z PSZ mogliby wspierać MŚP, przeprowadzając analizy struktury wiekowej w przedsiębiorstwach oraz identyfikując obszary, w których potrzebne byłyby strategie dostosowane do indywidualnych potrzeb, w tym działania na rzecz inkluzyjnej rekrutacji lub programy mentoringu między starszymi i młodszymi pracownikami. Eksperci mogliby również prowadzić sesje coachingowe z kadrą menedżerską lub personelem HR dotyczące promowania praktyk uwzględniających potrzeby pracowników w różnym wieku oraz przezwyciężania uprzedzeń związanych z wiekiem w procesach rekrutacji czy awansu. Wzorem modelu niemieckiego polskie PSZ mogłyby również koordynować publikację zestawów narzędzi i studiów przypadku prezentujących skuteczne podejścia do zarządzania wiekiem. Materiały te mogłyby stanowić wsparcie w procesie uczenia się pracodawców oraz uzupełniać zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne usługi doradcze, a także być udostępniane online lub rozpowszechniane wśród pracodawców podczas spotkań lokalnych interesariuszy.

Wzmacnianie regionalnej i lokalnej analityki rynku pracy na potrzeby strategicznego planowania zasobów siły roboczej

Analityka rynku pracy odgrywa coraz większą rolę w pomaganiu publicznym służbom zatrudnienia w krajach OECD w dostosowywaniu usług do potrzeb pracodawców oraz reagowaniu na zmieniające się wyzwania rekrutacyjne. „Podczas gdy informacje o podaży pracy – takie jak cechy klientów PSZ czy trendy zatrudnienia – tradycyjnie były łatwiej dostępne, zrozumienie strony popytowej stanowiło większe wyzwanie ze względu na ograniczoną dostępność danych, szczególnie dotyczących konkretnych umiejętności poszukiwanych przez pracodawców. Najnowsze postępy w metodach gromadzenia danych, technikach łączenia rejestrów administracyjnych, prognozowaniu oraz narzędziach wizualizacji umożliwiają obecnie władzom i PSZ generowanie bardziej szczegółowych, aktualnych i zróżnicowanych geograficznie informacji o rynku pracy. Rozwój ten pozwala wyjść poza ogólne miary popytu na pracę, takie jak zawód czy poziom wykształcenia, i umożliwia ocenę oraz prognozowanie zapotrzebowania na konkretne umiejętności, co wspiera bardziej ukierunkowane dopasowywanie kandydatów, podnoszenie kwalifikacji oraz planowanie zasobów pracy.

W Polsce dostarczanie informacji o rynku pracy dla pracodawców jest przede wszystkim zadaniem WUP, jednak przedsiębiorcy obecnie nie postrzegają PSZ jako strategicznych partnerów w planowaniu zatrudnienia. Wojewódzkie urzędy pracy mają obowiązek analizowania trendów na rynku pracy i przygotowywania regularnych raportów o sytuacji na rynku pracy w każdym województwie oraz prezentowania tych informacji podczas posiedzeń Wojewódzkich Rad Rynku Pracy z udziałem przedstawicieli instytucji rynku pracy i organizacji pracodawców. Powiatowe Urzędy Pracy (PUP) uzupełniają te działania, publikując na swoich stronach internetowych comiesięczne aktualizacje dotyczące sytuacji na lokalnym rynku pracy oraz przekazując informacje bezpośrednio podczas spotkań lub rozmów telefonicznych z pracodawcami na ich wniosek. Jednak mimo że pracodawcy zazwyczaj są świadomi dostępnych informacji, często uznają je za niewystarczające do swoich potrzeb planistycznych, wskazując na brak czasu i ograniczone zrozumienie, jak efektywnie wykorzystać te dane. W rezultacie częściej polegają na łatwo dostępnych zasobach internetowych niż na pogłębionej współpracy z PSZ.

Wzmocnienie regionalnej i lokalnej analityki rynku pracy w PSZ mogłoby poprawić zaangażowanie pracodawców. Bardziej szczegółowe i aktualne dane mogłyby pomóc w postrzeganiu PSZ jako cenniejszego partnera, szczególnie w zakresie rozwiązywania problemów rekrutacyjnych i planowania przyszłych potrzeb kompetencyjnych. Pięć obszarów działań mogłoby wspierać tę zmianę. Po pierwsze, PSZ mogłyby wprowadzić nowe źródła danych, w szczególności dane z internetowych ofert pracy, które uzupełniałyby oferty zgłaszane bezpośrednio do PSZ, tworząc pełniejszy i bardziej zróżnicowany geograficznie obraz popytu na pracę. Po drugie, działania mogłyby wyjść poza ogólne miary popytu i skupić się na analizie zapotrzebowania na konkretne umiejętności. Po trzecie, istniejące inicjatywy analizujące zmiany w popycie na pracę i umiejętności mogłyby być lepiej integrowane i wykorzystywane do identyfikowania niedopasowań między podażą a popytem w różnych sektorach i regionach. Po czwarte, metody prognozowania potrzeb kompetencyjnych na poziomie regionalnym i lokalnym mogłyby być dalej rozwijane i dostosowywane do wiodących praktyk OECD. Wreszcie, prezentowanie informacji o rynku pracy w formie łatwo dostępnej i możliwej do praktycznego zastosowania przez szerokie grono interesariuszy mogłoby zwiększyć wykorzystanie tych danych w procesach decyzyjnych i wzmocnić rolę PSZ jako źródła strategicznych analiz rynku pracy.

Systematyczne gromadzenie danych z internetowych ofert pracy może stanowić uzupełnienie danych o ofertach zgłaszanych do PSZ. Barometr Ofert Pracy, System Ofert Pracy Online (SOJO) oraz Monitor Ogłoszeń o Pracy dostarczają już informacji o trendach na rynku pracy, potrzebach pracodawców i procesie dopasowywania pracowników do ofert. Dane te są istotne dla polityki gospodarczej i planowania zasobów pracy, jednak ograniczenia metodologiczne – takie jak luki w zakresie zabezpieczenia odpowiednich kadr, błędy selekcji czy klasyfikacji – mogą obniżać ich przydatność w procesach decyzyjnych. Uzupełnieniem obecnych narzędzi mogłaby być integracja dodatkowych, bardziej

kompleksowych źródeł danych o internetowych ofertach pracy. Dane te zawierają bogate, aktualne informacje o wolnych miejscach pracy, umożliwiają tworzenie pełniejszego i bardziej szczegółowego geograficznie obrazu rynku pracy oraz często zawierają dane o wymaganych umiejętnościach, warunkach pracy i popycie w konkretnych lokalizacjach. Mogą one również odzwierciedlać aktywność rekrutacyjną pracodawców, którzy nie współpracują bezpośrednio z PSZ. Przykładem może być firma analityczna Lightcast, który codziennie zbiera internetowe ogłoszenia o pracę z ponad 65 tys. źródeł i wykorzystuje przetwarzanie języka naturalnego połączone z walidacją ekspercką do klasyfikowania elementów takich jak wymagane umiejętności, poziom wykształcenia czy szacowane wynagrodzenie (zob. ramka 5.12).

Ramka 5.12. Dane z internetowych ofert pracy dostarczane przez Lightcast

Lightcast.io gromadzi i analizuje dane o rynku pracy, aby śledzić zapotrzebowanie na umiejętności, wolne miejsca pracy oraz dynamikę rynku pracy w różnych branżach i zawodach. Dane są zbierane codziennie z ponad 65 tys. źródeł internetowych, w tym z portali z ofertami pracy, stron internetowych firm, PSZ oraz platform rekrutacyjnych. Proces gromadzenia danych opiera się na przetwarzaniu języka naturalnego (NLP), wspieranym walidacją ekspercką. Lightcast klasyfikuje ponad 70 elementów z każdej oferty pracy, dostarczając informacji o trendach na rynku pracy. Elementy te obejmują m.in.:

- stanowiska pracy,
- zakres obowiązków,
- poszukiwane umiejętności twarde i miękkie,
- wymagane doświadczenie,
- wymagania edukacyjne (stopnie, certyfikaty itp.),
- oferowane wynagrodzenie / szacunki rynkowe.

Istotną zaletą zbioru danych *Lightcast* jest szczegółowa klasyfikacja ofert pracy, co czyni go niemal bezpośrednio gotowym do użycia źródłem analiz zapotrzebowania na umiejętności. Umiejętności są pozyskiwane bezpośrednio z treści ofert pracy i porządkowane w dwóch typach taksonomii: (i) tradycyjnej, hierarchicznej klasyfikacji umiejętności, która grupuje je w szersze kategorie przy zachowaniu relacji między nimi; (ii) podejściu oddolnym, w którym umiejętności są identyfikowane na najniższym poziomie w ogłoszeniach o pracę, a następnie agregowane do większych kategorii.

Źródło: Lightcast (2024[27]) *About us.*

W dążeniu do lepszego wspierania pracodawców, publiczne służby zatrudnienia w Polsce mogłyby wyjść poza tradycyjne miary popytu na pracę i wprost analizować zapotrzebowanie na umiejętności. W miarę jak gospodarki przechodzą zmiany strukturalne wywołane postępem technologicznym, wymagane w pracy umiejętności mogą szybko się zmieniać. Bezpośrednie miary popytu na umiejętności – zamiast popytu na pracę mierzonego według branży lub zawodu – pozwalają uchwycić te tendencje i skuteczniej kształtować polityki szkoleniowe oraz edukacyjne. Większość inicjatyw w Polsce opiera się jednak na danych o popycie na pracę pochodzących z badań próbkowych i rejestrów administracyjnych, które nie uwzględniają wprost umiejętności. Tego rodzaju luki ograniczają zdolność PSZ do diagnozowania i reagowania na zmiany w potrzebach rynku pracy w czasie rzeczywistym – funkcję, która mogłaby sprzyjać budowaniu zaufania pracodawców oraz lepszemu dostosowaniu usług do ich potrzeb rekrutacyjnych.

Przyjęcie podejścia zorientowanego na umiejętności mogłoby wzmocnić współpracę PSZ z pracodawcami. Przesunięcie akcentu z pomiaru popytu na pracę – ujmowanego według zawodu, branży

lub poziomu wykształcenia – na pomiar zapotrzebowania na umiejętności umożliwiłoby publicznym służbom zatrudnienia udzielanie bardziej ukierunkowanego wsparcia w rekrutacji, w tym przygotowywanie krótkich list kandydatów spełniających określone wymagania kompetencyjne, a także udzielanie wskazówek dotyczących podnoszenia kwalifikacji kandydatów o zbliżonych profilach. Międzynarodowe dobre praktyki, takie jak rozwiązania stosowane przez fundację innowacji Nesta w Wielkiej Brytanii, pokazują, że przyjazne dla użytkownika panele informacyjne dotyczące umiejętności, oparte na danych z internetowych ofert pracy, mogą zwiększyć trafność usług zarówno dla pracodawców, jak i klientów publicznych służb zatrudnienia (NESTA, 2025[28]). Nesta wykorzystuje głównie dane dostarczone przez *Lightcast* (zob. ramka 5.12), w celu mapowania i sklasyfikowania ponad 10 tys. odrębnych umiejętności w uporządkowanej taksonomii. Umiejętności te są następnie prezentowane w formie interaktywnych paneli, które pokazują trendy w zapotrzebowaniu, poziomy wynagrodzeń oraz ścieżki rozwoju kariery, wspierając pracodawców i osoby poszukujące pracy w podejmowaniu świadomych decyzji. Przyjęcie wspólnej taksonomii umiejętności – takiej jak wielojęzyczna Europejska Klasyfikacja Umiejętności, Kompetencji, Kwalifikacji i Zawodów (*European Skills, Competences, Qualifications and Occupations,* ESCO) – oraz jej wdrożenie w narzędziach PSZ mogłoby poprawić zrozumienie zapotrzebowania na umiejętności oraz ujednolicić działania w zakresie analiz popytu na umiejętności i pracę w całej Polsce.

Integracja i wykorzystanie istniejących inicjatyw oraz źródeł danych mogłyby poprawić analizę niedopasowań między podażą a popytem na pracę. Polska wypracowała już szereg inicjatyw gromadzących cenne dane o rynku pracy, jednak liczba projektów wykorzystujących integrację danych jest stosunkowo niewielka, a wiele źródeł pozostaje niewykorzystanych z powodu niewystarczającej koordynacji między instytucjami. Na przykład istniejące zbiory danych administracyjnych ZUS, PUP, Centralnej Bazy Ofert Pracy (CBOP) oraz systemów monitorowania losów absolwentów zawierają szczegółowe informacje o wzorcach zatrudnienia, wolnych miejscach pracy oraz przejściach od edukacji do zatrudnienia, jednak dostęp do nich dla badaczy i decydentów politycznych jest obecnie ograniczony. Przykładem działań podejmowanych przez Polskę w celu rozwiązania tego problemu jest projekt Blender Danych. Wykorzystuje on wiele źródeł danych – takich jak ZUS, GUS, urzędy pracy oraz internetowe oferty pracy – aby dostarczać na poziomie powiatów informacje o wolnych miejscach pracy, wynagrodzeniach i trendach w zatrudnieniu (Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie, 2024[29]). Rozszerzenie systemu o dane pochodzące z dodatkowych instytucji mogłoby jeszcze bardziej zwiększyć jego zdolność do generowania pogłębionych analiz rynku pracy. Międzynarodowym przykładem pokazującym, w jaki sposób integracja danych może wspierać innowacyjne badania rynku pracy, jest niemiecki połączony zbiór danych pracodawca–pracownik z Instytutu Badań nad Rynkiem Pracy (IAB) (IABSE-ADIAB), łączący wyniki badań ankietowych dotyczących wolnych miejsc pracy z Zintegrowanymi Biografiami Zatrudnienia (IEB) (zob. ramka 5.13).

Ramka 5.13. Łączenie danych o wolnych miejscach pracy i biografiach zatrudnienia: zbiór danych IABSE-ADIAB w Niemczech

W Niemczech dane z Badania Wolnych Miejsc Pracy (JVS), prowadzonego przez Instytut Badań nad Zatrudnieniem (IAB), są integrowane ze Zintegrowanymi Biografiami Zatrudnienia (IEB), również przetwarzanymi przez IAB (Gürtzgen and Küfner, 2021[30]). JVS jest niemieckim odpowiednikiem Europejskiego Badania Wolnych Miejsc Pracy, które zasila statystyki Eurostatu. Jest ono realizowane od 1989 roku i zawiera informacje na poziomie przedsiębiorstw, obejmujące ogólne dane dotyczące procesu rekrutacji. W szczególności dostarcza danych o strukturze wszystkich nowo zatrudnionych według cech społeczno-demograficznych, wcześniejszego statusu zatrudnienia oraz rodzaju zatrudnienia.

Zintegrowane Biografie Zatrudnienia (IEB) to zbiór danych administracyjnych obejmujący osoby odnotowane w systemie ubezpieczeń społecznych przynajmniej raz od 1975 r. (w Niemczech

Zachodnich) lub od 1992 r. (w Niemczech Wschodnich). Zawiera on dzienne zapisy zatrudnienia, z zmiennymi obejmującymi zarówno informacje o zakładach pracy, jak i o osobach. Zapisy te są łączone między bazami danych przy użyciu identyfikatorów przedsiębiorstw, dat zatrudnienia oraz cech indywidualnych, takich jak wiek, płeć i zawód. Deterministyczny algorytm łączenia danych pozwala powiązać 50% przypadków zatrudnienia odnotowanych w badaniu JVS z indywidualnymi biografiami zawodowymi (Lochner, 2023[31]). Proces ten doprowadził do powstania zbioru danych IABSE-ADIAB, który zapewnia kompleksowy wgląd w popyt na pracę, podaż pracy oraz proces dopasowywania pracowników do miejsc pracy.

Wykorzystanie tego oraz innych zintegrowanych zbiorów danych umożliwiło prowadzenie szeroko zakrojonych badań rynku pracy. Na przykład zbiór ten był stosowany do analiz wynagrodzeń zarówno z perspektywy pracowników, jak i pracodawców (Lochner, Wolter and Seth, 2023[32]), analizowania kosztów zatrudnienia ponoszonych przed dopasowaniem kandydata w okresach napiętej sytuacji na rynku pracy (Bossler and Popp, 2024[33]), oraz badania mechanizmów zastępowania pracowników w Niemczech (Jäger and Heining, 2022[34]).

Źródło: Bossler and Popp (2024[33]) "Labor Demand on a Tight Leash", Lochner (2023[31]) "IABSE-ADIAB – IAB Job Vacancy Survey Data Linked to Administrative Data", Lochner, Wolter and Seth (2023[32]) "AKM Effects for German Labour Market Data from 1985 to 2021", Jäger and Heining (2022[34]) "How substitutable are workers? Evidence from worker deaths", Gürtzgen and Küfner (2021[30]) *Hirings in the IAB Job Vacancy Survey and the administrative data — an aggregate comparison.*

Kolejnym wyzwaniem jest brak ciągłości w wielu inicjatywach badawczych dotyczących rynku pracy. W Polsce uruchomiono wiele obiecujących projektów, takich jak regionalne badania pilotażowe dotyczące zapotrzebowania na zawody czy inicjatywy prognostyczne, finansowane ze środków tymczasowych lub współfinansowane z funduszy UE. Projekty te jednak wygasają lub zanikają po zakończeniu cyklu finansowania. Taka niestabilność ogranicza możliwości prowadzenia spójnych i aktualnych analiz rynku pracy, które mogłyby wspierać decyzje w zakresie rekrutacji i szkoleń. Utrzymanie zaangażowania środków publicznych oraz długofalowe przejęcie odpowiedzialności instytucjonalnej to kluczowe elementy tworzenia analiz rynku pracy, które będą trwałe, regularnie aktualizowane i skutecznie wykorzystywane w praktyce. Włączenie systemów badawczych i prognostycznych w podstawowe funkcje publicznych służb zatrudnienia pomogłoby zinstytucjonalizować informacje rynkowe dla pracodawców i wzmocnić wiarygodność PSZ jako strategicznego, zorientowanego na przyszłość partnera.

Metody prognozowania zapotrzebowania na umiejętności na poziomie regionalnym i lokalnym mogłyby zostać dalej rozwinięte oraz dostosowane do wiodących praktyk OECD. Wojewódzkie Urzędy Pracy (WUP) regularnie realizują przedsięwzięcia w zakresie oceny potrzeb kompetencyjnych na poziomie regionalnym (zob. przykłady w aneksie, tabela 5.A.1). Jednak inicjatywy te różnią się znacznie pod względem zakresu, metodologii i jakości danych. W rezultacie wyniki są trudne do porównania i wykorzystania w procesie kształtowania polityki na szczeblu krajowym. Ogólnokrajowe, odgórnie wytyczone ramy wspierające regionalne badania dotyczące popytu na pracę i prognozowania zapotrzebowania na umiejętności, oparte na zharmonizowanych podejściach, a jednocześnie pozostawiające przestrzeń na dostosowanie do lokalnych uwarunkowań, mogłyby poprawić spójność i użyteczność analiz rynku pracy. Model ten mógłby czerpać inspirację z centralnie wspieranych inicjatyw, takich jak Barometr zawodów czy rozwijany system Blender Danych, które wykorzystują wkład regionalny w ramach koordynacji krajowe.

Wzmocnienie prognozowania popytu na pracę na poziomie regionalnym i lokalnym może wspierać pracodawców w przygotowaniach do długofalowych zmian w strukturze zatrudnienia. Prognozy regionalne w średnim i długim horyzoncie czasowym mogą stanowić punkt odniesienia dla trendów na rynku pracy, pomagając publicznym służbom zatrudnienia oraz decydentom w identyfikacji pojawiających się braków równowagi między podażą a popytem na pracę. Ilościowe modele prognostyczne, takie jak polski System Prognozowania Rynku Pracy, służą identyfikacji długoterminowych trendów w podaży i

popycie na pracę. Modele te dostarczają informacji o zmianach makroekonomicznych i przesunięciach w zatrudnieniu na poziomie regionalnym, szczególnie gdy dane są dekomponowane do poziomu powiatów lub grup zawodów. Lepsza koordynacja między ministerstwami, takimi jak Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, które zarządza systemem, oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej, które zarządzało analizą zapotrzebowania na zawody, kwalifikacje i umiejętności, mogłaby zwiększyć skuteczność działań w zakresie prognozowania i przewidywania trendów, w szczególności w obszarze polityki uczenia się przez całe życie i edukacji dorosłych, wymagającej ścisłej współpracy międzyresortowej. System Prognozowania Rynku Pracy mógłby być również uzupełniony prognozami średnioterminowymi, obarczonymi mniejszą niepewnością, które wspierałyby planowanie sukcesji kadr i inwestycje w rozwój kompetencji pracowników, na wzór rozwiązań stosowanych przez Centrum Badań nad Edukacją i Rynkiem Pracy (ROA) w Uniwersytecie w Maastricht (zob. ramka 5.14). Podobnie, jak w modelu ROA, takie prognozy mogłyby obejmować przechodzenie pracowników z jednego zawodu do innego oraz uwzględniać przepływy migracji międzyregionalnej i dojazdów do pracy. Rozszerzenie zakresu zadań prognostycznych o analizę umiejętności w zmieniających się obszarach, takich jak sektor zielony i cyfrowy, a także dostosowanie wyników prognoz do narzędzi służących angażowaniu pracodawców, mogłoby dodatkowo umożliwić publicznym służbom zatrudnienia skuteczniejsze wspieranie strategicznych decyzji dotyczących zatrudniania i przekwalifikowywania pracowników.

Ramka 5.14. Prognozowanie rynku pracy w Holandii: podejście Centrum Badań nad Edukacją i Rynkiem Pracy (ROA) w Uniwersytecie w Maastricht

Centrum Badań nad Edukacją i Rynkiem Pracy (ROA) w Uniwersytecie w Maastricht zajmuje się prognozowaniem rynku pracy w Holandii od 1986 r. w ramach projektu Edukacja i rynek pracy (POA). Prognozy, obejmujące zarówno stronę popytu, jak i podaży na rynku pracy, są opracowywane co dwa lata, z horyzontem czasowym wynoszącym sześć lat.

W celu określania popytu na pracę, ROA wykorzystuje dane makroekonomiczne dotyczące przyszłego wzrostu zatrudnienia w 21 sektorach gospodarki. Dane te, oparte na szacunkach wzrostu gospodarczego holenderskiego Centralnego Biura Planowania (CPB), zawierają informacje o liczbie pracowników i miejsc pracy, a także o wartości dodanej i nakładach inwestycyjnych w podziale na sektory. Prognozy uwzględniają nie tylko popyt ekspansyjny wynikający z tworzenia nowych miejsc pracy, lecz także popyt wynikający z popytu odtworzeniowego i popytu substytucyjnego.

Prognoza podaży pracy obejmuje przyszłe dopływy pracowników, takich jak absolwenci szkół, krótkoterminowo bezrobotni oraz osoby pozostające w tzw. bezrobociu frykcyjnym.

Prognozy ROA obejmują 114 grup zawodowych, 41 segmentów zawodowych (opartych na autorskiej klasyfikacji zawodów zgodnej z ISCO) oraz 108 dziedzin kształcenia. Istotnym elementem metodologii prognozowania stosowanej przez ROA jest Wskaźnik Przyszłej Pozycji na Rynku Pracy (ITA), który porównuje prognozowaną podaż i popyt na pracę w odniesieniu do poszczególnych dziedzin kształcenia. ITA wskazuje stopień napięć na rynku pracy w różnych dziedzinach studiów, dostarczając informacji o perspektywach zatrudnienia absolwentów. Najnowsze prognozy obejmują również wskaźnik przyszłych wąskich gardeł w podaży kadr (ITKP) oraz wskaźnik przyszłych wąskich gardeł w podaży kadr według zawodów (ITKB), identyfikujących dziedziny kształcenia i zawody, w których prawdopodobne są trudności rekrutacyjne – co stanowi kluczową informację dla pracodawców i instytucji szkoleniowych.

ROA przywiązuje dużą wagę do wymiaru regionalnego. Od 2013 roku prognozy Centrum są rozbijane na 35 regionów z wykorzystaniem podejścia odgórnego, co pozwala zachować spójność między prognozami krajowymi a regionalnymi. Modelowanie uwzględnia zachowania migracyjne absolwentów

przy szacowaniu przepływów na rynku pracy według kierunku kształcenia i regionu, co umożliwia obliczenie wskaźnika ITA na poziomie regionalnym. Dodatkowo ITA jest korygowany o przepływy związane z dojazdami do pracy, tworząc wskaźnik ITA skorygowany o mobilność dojazdową, który uwzględnia międzyregionalną mobilność pracowników. Wielkość tej korekty jest szacowana na podstawie czynników „wypychających" i „przyciągających" pomiędzy regionami.

Źródło: Bakens, Dijksman and Meijer (2024[35]) *Methodiek arbeidsmarktprognoses en -indicatoren 2023-2028,* Bakens, J. et al. (2021[36]) *Methodiek arbeidsmarktprognoses en -indicatoren 2021-2026*, Bakens, Dijksman and Fouarge (2020[37]) *Methodiek regionale arbeidsmarktprognoses 2019-2024,* Verkade and Bakens (2020[38]) *Commuter flow predictions in POA: Evaluation study*.

Multidyscyplinarne i jakościowe metody prognozowania odgrywają również istotną rolę w zwiększaniu zdolności prognostycznych w zakresie reagowania na zmiany właściwe dla poszczególnych sektorów. Narzędzia takie jak badania metodą delficką (*Delphi surveys*), panele ekspertów czy analizy scenariuszowe umożliwiają instytucjom rynku pracy wychwytywanie pojawiających się trendów, które nie są jeszcze widoczne w danych ilościowych. Głównym jakościowym ćwiczeniem prognostycznym w Polsce jest Barometr zawodów, który dostarcza corocznych prognoz rynku pracy, identyfikując zawody, w których przewidywane są niedobory, nadwyżki lub równowaga, w oparciu o dopasowanie liczby wolnych miejsc pracy do podaży siły roboczej. Analiza ta opiera się na wiedzy eksperckiej różnych interesariuszy rynku pracy, w tym urzędów pracy, prywatnych agencji zatrudnienia, izb rzemieślniczych, Ochotniczych Hufców Pracy, organizacji pozarządowych, akademickich biur karier oraz administracji miejskiej i powiatowej. Równolegle Instytut Badań Edukacyjnych (IBE-PIB) prowadzi analizy zawodów, kwalifikacji i umiejętności, łącząc metody ilościowe, jakościowe i foresightowe, które wspierają polityki Ministerstwa Edukacji Narodowej. Głównym ograniczeniem obu tych inicjatyw jest fakt, że często pozostają one oderwane od usług świadczonych na rzecz pracodawców lub są w niewystarczającym stopniu wykorzystywane przez wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy. Udostępnienie wyników ćwiczeń prognostycznych pracownikom pierwszego kontaktu w taki sposób, aby mogli je wykorzystywać w bezpośredniej współpracy z pracodawcami i instytucjami szkoleniowymi, mogłoby wzmocnić pozycję publicznych służb zatrudnienia jako wiarygodnego partnera w identyfikowaniu przyszłych potrzeb kompetencyjnych.

Doskonalenie sposobu, w jaki PSZ prezentują dane i analizy interesariuszom rynku pracy, może wzmacniać ich zaangażowanie. Informacje o rynku pracy często nie są wykorzystywane w wystarczającym stopniu, ponieważ bywają zbyt złożone lub niedostosowane do potrzeb odbiorców. PSZ mogą zwiększyć ich użyteczność, stosując formaty dostosowane do szerokiego grona interesariuszy, w tym małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) o ograniczonych możliwościach analitycznych. Polska mogłaby zainwestować w nowoczesne narzędzia wizualizacji danych oraz aplikacje pulpitowe dla pracowników i pracodawców, prezentujące m.in. braki kompetencyjne, trendy płacowe czy dostępność kandydatów według zawodów i regionów. Dla klientów PSZ i pracodawców wprowadzenie narzędzia wspierającego zmianę ścieżki kariery mogłoby zwiększyć efektywność usług doradczych, pokazując, w jaki sposób pracownicy mogą przechodzić z jednego zawodu do innego w oparciu o posiadane umiejętności oraz te, które muszą zdobyć, aby uzyskać dostęp do zawodów deficytowych. Takie interaktywne narzędzia mogłyby czerpać inspirację z rozwiązania *SkillsFuture Singapore*, które oferuje mapowanie ścieżek kariery w różnych sektorach, identyfikację umiejętności transferowalnych oraz łączenie użytkowników z odpowiednimi możliwościami szkoleniowymi (SkillsFutureSG, 2025[39]).

Aneks 5.A. Charakterystyka respondentów

Aneks, Tabela 5.A.1. Charakterystyka respondentów

	Miasto	Wielkość organizacji	Sektor działalności gospodarczej	Zasięg operacyjny[1]
1	Opole	mała	branża beauty	lokalny
2	Gdańsk	mała	branża energetyczna	ponadregionalny
3	Kraków	mała	budownictwo	lokalny
4	Olsztyn	mała	automatyka i robotyka	krajowy
5	Gdańsk	średnia	przemysł metalowy	międzynarodowy
6	Kraków	średnia	oświata	lokalny
7	Opole	średnia	rolnictwo	krajowy
8	Olsztyn	średnia	stolarka okienna	krajowy
9	Gdańsk	podmiot ekonomii społecznej	produkcja żywności	lokalny
10	Kraków	podmiot ekonomii społecznej	gastronomia	lokalny
11	Olsztyn	podmiot ekonomii społecznej	opieka społeczna	lokalny
12	Opole	podmiot ekonomii społecznej	Zakład Aktywności Zawodowej	lokalny
13	Gdańsk	sektor publiczny	gospodarka komunalna	lokalny
14	Kraków	sektor publiczny	instytucja kultury	regionalny
15	Olsztyn	sektor publiczny	instytucja kultury	regionalny
16	Opole	sektor publiczny	administracja	regionalny

Note: We wszystkich przypadkach dotyczących przedsiębiorstw rozmówcami byli przedstawiciele kadry kierowniczej, w tym dyrektorzy i prezesi. W kilku przypadkach w sektorze publicznym rozmówcami byli menedżerowie średniego szczebla. Wszyscy uczestnicy wywiadów pełnili funkcje kierowników operacyjnych lub liderów zespołów z odpowiedzialnością za personel, ponieważ większość badanych organizacji była niewielka i nie posiadała wyspecjalizowanych zespołów HR.

Aneks, Tabela 5.A.2 Regionalne badania dotyczące popytu na pracę i prognozowania zapotrzebowania na umiejętności, prowadzone przez wojewódzkie urzędy pracy w Polsce

Obszar	Zakres	Metodologia	Miara/wymiar popytu na pracę	Stan/Źródło
woj. kujawsko-pomorskie (z uwzględnieniem podziału na poziom powiatów)	cykl kwartalnych badań internetowych ofert pracy	analiza statystyczna internetowych ofert pracy publikowanych w wybranych portalach rekrutacyjnych (według sekcji PKD)	internetowa oferta pracy	badanie kwartalne prowadzone od 2022 r., np. (WUP Toruń, 2024[40])
woj. kujawsko-pomorskie	analiza popytu na pracę	wywiady CAWI/CATI/PAPI oraz FGI	zawody, własna taksonomia umiejętności	pojedyncze badanie (WUP Toruń, 2023[41])
woj. kujawsko-pomorskie	analiza dopasowania oferty szkół ponadpodstawowych o profilu zawodowym (technicznych i branżowych) do popytu na pracę	metodologia obejmująca analizę danych zastanych, wywiady CAWI/CATI/TDI oraz studia przypadku	zawody, własna taksonomia umiejętności	pojedyncze badanie (WUP Toruń, 2022[42])
woj. małopolskie	ocena sytuacji na rynku pracy w województwie małopolskim	opisowa analiza statystyczna oparta na danych wtórnych	zawody	przeprowadzane co roku, (WUP Kraków, 2024[43])
woj. lubelskie (z uwzględnieniem podziału na poziom powiatów)	kwalifikacje zdobywane w ramach kształcenia zawodowego a potrzeby lokalnych rynków pracy	badanie CAWI	zawody, kwalifikacje wymagane w poszczególnych zawodach	przeprowadzane co dwa lata od 2019 roku, (WUP Lublin, 2024[44])
woj. łódzkie	popyt na pracę w zielonej gospodarce	metodologia obejmująca analizę danych zastanych, badanie CAPI	zatrudnienie w sektorze zielonych miejsc pracy (własna taksonomia)	pojedyncze badanie (WUP Łódź, 2020[45])
woj. łódzkie	popyt na pracę w srebrnej gospodarce (gospodarce senioralnej)	metodologia obejmująca analizę danych zastanych, badanie PAPI	zawody (związane z branżami srebrnej gospodarki)	pojedyncze badanie (WUP Łódź, 2016[46])
woj. mazowieckie	prognozowanie zapotrzebowania na kompetencje w horyzoncie do 2040 r.	metodologia obejmująca analizę danych zastanych, metoda Delphi, analiza prawdopodobieństwa i skutków	19 kompetencji przyszłości zidentyfikowanych w ramach badania	pojedyncze badanie (WUP Warszawa, 2019[47])
woj. mazowieckie	wymagania dotyczące kompetencji na regionalnym rynku pracy	metodologia obejmująca analizę danych zastanych, FGI, oferty pracy	zawody, zatrudnienie w sekcji PKD	pojedyncze badanie (WUP Warszawa, 2017[48])
woj. pomorskie	zapotrzebowanie pracodawców na umiejętności i kwalifikacje pracowników w zawodach w wybranych sektorach strategicznych województwa pomorskiego	FGI	zawody i stanowiska pracy w wybranych branżach	pojedyncze badanie (WUP Gdańsk, 2022[49])
woj. pomorskie	badanie ilościowe dotyczące rozwoju kompetencji i kwalifikacji zawodowych dorosłych mieszkańców województwa pomorskiego	wywiady CATI	zawody	pojedyncze badanie (WUP Gdańsk, 2022[50])
woj. pomorskie	prognoza dotycząca zapotrzebowania na pracę zdalną w kontekście pandemii COVID-19	metodologia obejmująca analizę danych zastanych, wywiady CATI i FGI	zatrudnienie według sektorów; kompetencje – własna taksonomia (miękkie, zawodowe,	Pojedyncze badanie (WUP Gdańsk, 2020[51])

			uniwersalne)	
woj. śląskie	badanie dotyczące zielonej gospodarki i zapotrzebowania na zielone miejsca pracy	metodologia obejmująca analizę danych zastanych, CATI and wywiady FGI	zatrudnienie według sektorów i stanowisk pracy	pojedyncze badanie (WUP Katowice, 2023[52])
woj. podkarpackie (z uwzględnieniem informacji na poziomie powiatów)	cykl badań dotyczących zapotrzebowania na zawody, kwalifikacje i kompetencje na lokalnych rynkach pracy	wywiady CATI i CAWI	perspektywy zatrudnienia i rekrutacji według zawodów, sekcji PKD oraz kompetencji (własna taksonomia)	przeprowadzane co roku, np. (WUP Rzeszów, 2021[53])

Bibliografia

Arendt, Ł. et al. (2023), *Możliwości współpracy instytucji / organizacji (w tym IRP) działających na szczeblu gminy/powiatu z PUP w zakresie docierania do osób biernych zawodowo*. [1]

Bakens, J. et al. (2021), *Methodiek arbeidsmarktprognoses en -indicatoren 2021-2026*, University of Maastricht, https://doi.org/10.26481/umarot.2021006. [36]

Bakens, J., S. Dijksman and D. Fouarge (2020), *Methodiek regionale arbeidsmarktprognoses 2019-2024*, University of Maastricht, https://doi.org/10.26481/umarot.2020001. [37]

Bakens, J., S. Dijksman and R. Meijer (2024), *Methodiek arbeidsmarktprognoses en -indicatoren 2023-2028*, Maastricht University, https://doi.org/10.26481/umarot.2024005. [35]

Bossler, M. and M. Popp (2024), "Labor Demand on a Tight Leash", *IZA DP* 16837, https://www.iza.org/publications/dp/16837/labor-demand-on-a-tight-leash. [33]

Esser, I. and J. Palme (2016), *Thematic Report on retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs*, https://bib.irb.hr/datoteka/835409.ESPN_thematic_report_on_WAHJ_HR_final.pdf. [23]

EU-Consult (2013), *Badanie optymizmu pracodawców województwa opolskiego*. [3]

Federal Employment Agency (2025), *Equal opportunities in Hanover: Balancing family and career*, https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/hannover/chancengleichheit/bca-unternehmen/vereinbarkeit-familie-beruf. [7]

Federal Employment Agency (2024), *Alter vor GenZ: Warum Sie auch an Best Ager denken müssen [Age before Gen Z: Why You Also Need to Think About Best Agers]*, https://www.arbeitsagentur.de/faktor-a/arbeitswelt-gestalten/bestager-gewinnen-binden-gesundhalten. [25]

Federal Employment Agency (2024), *Best Ager am Arbeitsmarkt: Eine ungenutzte Ressource im Kampf gegen den Fachkräftemangel [Best Agers in the Job Market: An Untapped Resource in the Fight Against the Skilled Labor Shortage]*, https://www.arbeitsagentur.de/faktor-a/mitarbeiter-finden/best-ager-gegen-fachkraeftemangel. [26]

Federal Ministry of Labour and the Economy (2024), *Evaluierung von fit2work 2023/2024. Personen- und Betriensberatung [Evaluation of fit2work 2023/2024: Individual and Company Consulting]*. [22]

fit2work (2025), *Fit2work can help you too*, https://www.fit2work.at/artikel/fit2work-fuer-betriebe. [21]

France Travail (2025), *Stade Vers l'Emploi, un recrutement innovant autour du sport [Stade Vers l'Emploi, innowacyjna rekrutacja poprzez sport]*, https://www.francetravail.fr/region/hauts-de-france/candidat/france-travail-vous-accompagne/stade-vers-lemploi-recrutements.html. [15]

Gdańsk.pl (2024 r.), *Targi Pracy i Aktywności Seniorów*, https://www.gdansk.pl/wydarzenia/targi-pracy-i-aktywnosci-seniorow,w,36002. [10]

Grodzki Urząd Pracy w Krakowie (2025), *Wiosenne porządki w Twojej karierze - Targi Pracy i Przedsiebiorczosci "Majowka z praca"!*. [14]

Groupe Pluricité (2025), *Etude sur l'impact sociétal, social et économique du sport [Badanie społecznego i gospodarczego oddziaływania sportu]*, https://cdes.fr/wp-content/uploads/2025/01/Rapport-Etude-de-limpact-social-societal-et-economique-du-sport-VF-Janvier-2025.pdf. [16]

Gürtzgen, N. and B. Küfner (2021), *Hirings in the IAB Job Vacancy Survey and the administrative data — an aggregate comparison*, https://doku.iab.de/fdz/reporte/2021/MR_02-21_EN.pdf. [30]

Jäger, S. and J. Heining (2022), "How substitutable are workers? Evidence from worker deaths", *NBER Working Paper Series* 30629, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w30629/w30629.pdf. [34]

Kraków.pl (2022), *Targi Pracy i Przedsiębiorczości "Świadomie do celu"*, https://krakow.pl/aktualnosci/264462,32,komunikat,targi_pracy_i_przedsiebiorczosci__swiadomie_do_celu_.html. [13]

Lightcast (2024), *About us*, https://lightcast.io/why-lightcast/about (accessed on July 2025). [27]

Lochner, B. (2023), "IABSE-ADIAB – IAB Job Vacancy Survey Data Linked to Administrative Data", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 244/1-2, pp. 159-165, https://doi.org/10.1515/jbnst-2023-0004. [31]

Lochner, B., S. Wolter and S. Seth (2023), "AKM Effects for German Labour Market Data from 1985 to 2021", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 244/4, pp. 425-431, https://doi.org/10.1515/jbnst-2023-0018. [32]

Marchese, M. et al. (2019), *"Enhancing SME productivity: Policy highlights on the role of managerial skills, workforce skills and business linkages", OECD SME and Entrepreneurship Papers, No. 16*, https://doi.org/10.1787/825bd8a8-en. [19]

Ministerstwo Rodzony, Pracy i Polityki Społecznej (2025), *Album jubileuszowy Krajowego Funduszu Szkoleniowego*, https://www.gov.pl/web/rodzina/album-jubileuszowy-krajowego-funduszu-szkoleniowego. [4]

Ministerstwo Sportu, Młodzieży i Życia Społecznego (2025), *Rapport de l'impact social, sociétal et économique du sport [Raport o społecznym i gospodarczym oddziaływaniu sportu]*, https://sport-inclusion.fr/rapport-de-limpact-social-societal-et-economique-du-sport/. [17]

Ministry of Labour and Social Affairs (2025), *Initiative Neue Qualität der Arbeit [New Quality of Work Initiative]*, https://www.inqa.de/DE/vernetzen/netzwerke/aus-der-netzwerkpraxis/uebersicht.html. [24]

NESTA (2025), *Our innovation methods*, https://www.nesta.org.uk/our-innovation-methods/ (accessed on July 2025). [28]

OECD (2021), *Incentives for SMEs to Invest in Skills: Lessons from European Good Practices, Getting Skills Right*, https://doi.org/10.1787/1eb16dc7-en. [20]

PARP (2024), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*. [18]

PFRON (2024), *I Przystanek Dostępności i III Ogólnopolskie Targi Dostępności Opole 21-27 października 2024 r.*, https://www.pfron.org.pl/aktualnosci/szczegoly-aktualnosci/news/i-przystanek-dostepnosc-i-iii-ogolnopolskie-targi-dostepnosci-opole-21-27-pazdziernika-2024-1/;. [11]

RCSA (2024), *Get Accredited – Randstad Champions a Family Friendly Workplace*, https://www.rcsa.com.au/Site/Site/News/Latest_Insight/2024/10-OCT/Get_Accredited_Randstad_Champions_a_Family_Friendly_Workplace.aspx. [8]

SkillsFutureSG (2025), *Jobs-Skills Portal*, https://jobsandskills.skillsfuture.gov.sg/data-and-tools/dashboards (accessed on July 2025). [39]

UNESCO (2022), "National Training Fund (Krajowy Fundusz Szkoleniowy – KFS), a Sub-Fund of Labour Fund", *Global Review of Training Funds – Country Brief*, https://unevoc.unesco.org/countryprofiles/docs/UNESCO_Funding-of-Training_Poland.pdf. [5]

Urząd m. st. Warszawy (2024 r.), *PracujeMY RAZEM - Targi Pracy i Przedsiębiorczości*, https://um.warszawa.pl/-/-pracujemy-razem-targi-pracy-i-przedsiebiorczosci. [12]

Verkade, E. and J. Bakens (2020), *Commuter flow predictions in POA: Evaluation study*, University of Maastricht, https://doi.org/10.26481/umarot.2020005. [38]

WiseEuropa (2018), *Modelowe procedury współpracy IRP z pracodawcami i przedsiębiorcami*. [2]

Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie (2024), *Data Blender*, https://blenderdanych.pl/. [29]

Working Families (2024), *The 2024 Working Families Best Practice Award winners highlight diverse array of family-friendly workplaces*, https://workingfamilies.org.uk/news-events/news/2024-best-practice-award-winners/. [9]

WUP Gdańsk (2022), *Badanie rozwoju kompetencji i kwalifikacji zawodowych dorosłych mieszkańców województwa pomorskiego*. [50]

WUP Gdańsk (2022), *Badanie zapotrzebowania pracodawców na umiejętności i kwalifikacje pracowników w zawodach w wybranych sektorach strategicznych województwa pomorskiego*. [49]

WUP Gdańsk (2020), *Aktualne i prognozowane zapotrzebowanie na pracowników, z uwzględnieniem wpływu pandemii wirusa SARS-CoV-2*. [51]

WUP Katowice (2023), *Rynek pracy w obszarze zielonej gospodarki w województwie śląskim*. [52]

WUP Kraków (2024), *Ocena sytuacji na małopolskim rynku pracy w 2023 roku*. [43]

WUP Łódź (2020), *Popyt na pracę w obszarze zielonej gospodarki II. Analiza dla województwa łódzkiego*. [45]

WUP Łódź (2016), *Popyt na pracę w obszarze srebrnej gospodarki Analiza dla województwa łódzkiego*. [46]

WUP Lublin (2024), *Kwalifikacje w zawodach szkolnictwa branżowego a potrzeby lokalnych rynków pracy*. [44]

WUP Rzeszów (2021), *Zapotrzebowanie na zawody oraz kwalifikacje i kompetencje na lokalnych rynkach pracy w województwie podkarpackim – wpływ pandemii COVID-19 – edycja 2021*. [53]

WUP Toruń (2024), *Analiza internetowych ofert pracy opublikowanych w I kwartale 2024 roku dla województwa kujawsko-pomorskiego na tle innych województw*, https://wuptorun.praca.gov.pl/documents/5078407/22541888/Analiza%20internetowych%20ofert%20pracy%20w%20I%20kwartale%202024%20r./8e89a975-9bae-496b-8c24-7a23ae252ad4?t=1716893577127. [40]

WUP Toruń (2023), *Zapotrzebowanie na zawody, kwalifikacje i kompetencje zawodowe oraz potrzeby szkoleniowe pracodawców w województwie kujawsko-pomorskim*. [41]

WUP Toruń (2022), *Analiza dopasowania oferty zawodowych szkół ponadpodstawowych (technika i szkoły branżowe) do zapotrzebowania rynku pracy w województwie kujawsko-pomorskim*. [42]

WUP Warszawa (2019), *Kompetencje przyszłości na mazowieckim rynku pracy w perspektywie do 2040 roku*. [47]

WUP Warszawa (2017), *Zapotrzebowanie na kwalifikacje i kompetencje zawodowe na mazowieckim rynku pracy*. [48]

Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (2021), *Workshops: Representation in ZRSZ*, vIDEO Center: Za Razvoj Kadrov. [6]

Uwaga

[1] Klasyfikacja zasięgu operacyjnego (krajowy, regionalny, ponadregionalny i lokalny) opiera się na deklaracjach rozmówców, przy czym „krajowy” odnosi się do działań prowadzonych na terenie całego kraju, „regionalny” – do działań w obrębie województwa, „ponadregionalny” – do działań realizowanych pomiędzy województwami, a „lokalny” – do działań prowadzonych na obszarze lub pomiędzy powiatami bądź gminami.

Rozwój publicznych służb zatrudnienia na rzecz osób biernych zawodowo w Polsce

W obliczu rekordowo niskiego poziomu bezrobocia i kurczących się zasobów siły roboczej, Polska podejmuje działania, których celem jest zaangażowanie potencjalnie milionów osób biernych zawodowo. Ma to zapobiec przyszłym niedoborom pracowników oraz ograniczyć wydatki na pomoc społeczną. Ustawa z 2025 roku o rynku pracy i służbach zatrudnienia rozszerza mandat wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy o zadania polegające na identyfikacji, angażowaniu i aktywizacji osób, które nie pracują ani nie są zarejestrowane w publicznych służbach zatrudnienia (PSZ). Funkcjonując w ramach wielopoziomowej struktury zarządzania, PSZ będą wymagały dostosowania działań na poziomie krajowym, wojewódzkim i powiatowym. Powodzenie reformy zależało będzie przede wszystkim od potencjału 340 powiatowych urzędów pracy, które odpowiadają za lokalne działania informacyjne, kontakt z klientami i realizację programów, lecz będą mierzyć się z różnym obciążeniem wynikającym ze znaczącego zróżnicowania geograficznego wskaźników bierności zawodowej. Współpraca z podmiotami działającymi w społecznościach lokalnych oraz partnerstwami międzyinstytucjonalnymi może wzmocnić docieranie do odbiorców i rejestrację, natomiast nowe narzędzia aktywizacji i silniejsze zaangażowanie lokalnych pracodawców mogą pomóc w przezwyciężaniu złożonych barier zatrudnienia oraz przesunięciu akcentu z ograniczeń na potencjał i możliwości osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem.

Finansowane przez Unię Europejską

WERSJA DRUKOWANA ISBN 978-92-64-97791-4
PDF ISBN 978-92-64-60071-3

9 789264 977914