

Przegląd OECD na temat tworzenia miejsc pracy.

Regionalne trendy bierności zawodowej w Polsce.

Streszczenie (tłumaczenie z języka angielskiego) raportu OECD pn. „Regional economic inactivity trends in Poland”

Kryzys COVID-19 powoduje bezprecedensowe załamanie na rynkach pracy we wszystkich krajach OECD. W Polsce pandemia przerwała sukcesywny spadek bezrobocia, które w 2019 roku osiągnęło najniższy w historii poziom 3,3%, wobec 10,5% w 2013 roku. Wstępne dane, które prawdopodobnie jednak nie odzwierciedlają pełnego zakresu kryzysu, pokazują, że między styczniem a październikiem 2020 r. bezrobocie wzrosło o ponad 1 punkt procentowy. Ponadto, wielu potencjalnych poszukujących pracy, zwłaszcza spośród młodych absolwentów, osób bezrobotnych przed kryzysem i tych, którzy wcześniej stracili pracę, w obliczu spowolnienia gospodarczego mogło zniechęcić się i zaprzestać aktywnego poszukiwania pracy. W całej Polsce, jeszcze przed wybuchem COVID-19, widoczny był związek między regionalnymi stopami bezrobocia, bezrobociem długotrwałym i biernością zawodową. Podczas gdy poziom bierności zawodowej w Polsce zmniejszył się w ciągu ostatnich dwóch dekad, stymulowany przez szybko rozwijającą się gospodarkę, polski rynek pracy nadal charakteryzuje się wskaźnikiem bierności zawodowej znacznie przekraczającym średnią OECD. Powody, dla których bierność zawodowa w Polsce jest bardziej istotnym problemem niż w innych krajach OECD, można ogólnie podzielić na czynniki indywidualne i strukturalne - specyficzne dla regionu.

Grupy o najwyższym udziale biernych zawodowo w Polsce - osoby starsze, kobiety, osoby słabo wykształcone i niepełnosprawne - w relatywnie dużym odsetku są zatrudnione w branżach najsilniej dotkniętych pandemią COVID-19. Trwające pogorszenie koniunktury na rynku pracy może zatem odwrócić niektóre pozytywne tendencje, które spowodowały, że grupy defaworyzowane w coraz większym stopniu uczestniczyły w rynku pracy. Każda z tych grup napotyka odrębne bariery utrudniające zwiększenie aktywności zawodowej. W przypadku osób starszych wczesna emerytura jest nadal normą, ale ogólna poprawa stanu zdrowia i edukacji w tej grupie wiekowej zwiększa z czasem aktywność zawodową. Kobiety często przejmują obowiązki rodzinne, co uniemożliwia im aktywność zawodową. Wskaźnik bierności zawodowej wśród kobiet nieznacznie spadł w ciągu ostatnich dwóch dekad, z 39,4% do 36,6%, ale w tym samym okresie zwiększyła się różnica w stosunku do mężczyzn z 11 do 14 punktów procentowych, co wskazuje, że kobiety na rynku pracy stosunkowo mniej skorzystały na szybkim rozwoju polskiej gospodarki. Udział w rynku pracy w Polsce jest również bardzo nierównomierny w grupach o różnym poziomie kwalifikacji. Dziewięć na dziesięć osób o wysokich kwalifikacjach jest aktywnych zawodowo, podczas gdy więcej niż co druga osoba o niskich kwalifikacjach nie uczestniczy w rynku pracy. Różnica ta szybko się pogłębia i w 2019 r. osiągnęła 41,7 punktu procentowego. Ponadto, tylko 28% niepełnosprawnych mężczyzn i 36% niepełnosprawnych kobiet w Polsce było w 2020 r. aktywnych zawodowo.

Obok czynników specyficznych dla grup istnieją także strukturalne, charakterystyczne dla regionu przyczyny bierności zawodowej.

Ogólnie rzecz biorąc, obserwuje się konwergencję w zakresie poziomu bierności zawodowej regionów w Polsce, napędzaną odrabianiem dystansu w rozwoju gospodarczym przez regiony słabsze na tle historycznie niskiego współczynnika aktywności zawodowej w niektórych regionach Polski.

Niektóre regiony jednak osiągnęły wyniki lepsze od przewidywanych, inne zaś znalazły się poniżej oczekiwanego trendu z dwóch głównych powodów: dostępu do rynku UE po 2004 r. oraz historycznej zależności od lokalnej produkcji rolnej. Podczas gdy regiony graniczące z Niemcami po przystąpieniu Polski do UE zdołały zwiększyć swoje zasoby kapitału zagranicznego na mieszkańca nawet o 400%, regiony przy wschodniej granicy Polski nie zdołały przyciągnąć dodatkowego kapitału. Wschodnie regiony poniosły także ciężar odchodzenia Polski od produkcji rolnej w kierunku przemysłu usługowego, co pozostawiło je z ograniczonymi możliwościami zatrudnienia.

Lokalne podejścia do włączającego wychodzenia z pandemii COVID 19)

- **Zapewnienie MŚP i samozatrudnionym wsparcia technicznego i narzędzi w celu ułatwienia przejścia na telepracę.** Na wzór Kraju Basków w Hiszpanii, władze regionalne w Polsce mogłyby przeznaczyć fundusze na pomoc lokalnym MŚP i osobom samozatrudnionym w zwiększeniu zakresu stosowania pracy zdalnej lub w dostosowaniu do niej swojej działalności. Konsultanci mogliby doradzać MŚP w zakresie tworzenia przestrzeni do współpracy online, mobilnych narzędzi biurowych, zapewniając dopłaty do sprzętu niezbędnego do telepracy i wzmacniając cyberbezpieczeństwo.
- **Zapewnienie dostępu osobom potrzebującym do osobistych usług opiekuńczych i informatycznych.** Polska mogłaby udostępnić uznawane przez państwo czeki sprawującym opiekę w warunkach domowych nad osobą zależną, którzy muszą zatrudnić pomoc w tym zakresie. Umożliwiłoby to zarówno osobom zależnym, jak i ich opiekunom, powrót do edukacji, szkolenia lub poszukiwania pracy. Wsparcie może przybrać formę pomocy w poruszaniu się, opieki osobistej w domu lub pomocy w instalacji infrastruktury internetowej w celu ułatwienia telepracy.
- **Dalszy rozwój infrastruktury miejsc opieki dla najmłodszych dzieci w regionach o najwyższym poziomie bierności zawodowej.** Polska mogłaby rozszerzyć usługi opieki nad małymi dziećmi, co prawdopodobnie przyniosłoby korzyści dla uczestnictwa w rynku pracy nieaktywnych kobiet, pełniących obowiązki opiekuńcze. Geograficznie byłoby to szczególnie korzystne dla województw Polski Wschodniej, w których bierność zawodowa jest stosunkowo wysoka, a oferta opieki nad najmłodszymi dziećmi jest stosunkowo słabo rozwinięta.
- **Publiczne służby zatrudnienia powinny poszerzyć swoje działania o szkolenie zawodowe osób z niepełnosprawnościami.** Należy wprowadzić mechanizmy motywujące PSZ do zwiększenia liczby szkoleń dla osób z niepełnosprawnościami. W projektach finansowanych z EFS osoby starsze i z niepełnosprawnościami należy traktować jako jedną z grup priorytetowych. Konieczne jest również wzmocnienie

kompetencji powiatowych urzędów pracy w zakresie pracy z osobami z niepełnosprawnościami.

- **Fundusze wspierające integrację zawodową osób z niepełnosprawnościami powinny zachęcać do zatrudniania osób długotrwale bezrobotnych i biernych zawodowo.** Należy dokonać przeglądu systemu dofinansowania wynagrodzeń osób z niepełnosprawnościami. Należy wprowadzić mechanizmy zachęt, w szczególności w celu wspierania reintegracji na rynku pracy osób, które nie są już aktywne zawodowo. Ponadto należy sukcesywnie zwiększać środki w dyspozycji PFRONu przeznaczone dla organizacji pozarządowych na aktywizację zawodową osób z niepełnosprawnościami. Rewizji wymaga również koncepcja funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej. Warsztaty powinny w dużo większym stopniu uwzględniać przygotowanie zawodowe ich uczestników. Przeglądy powinny być przeprowadzane w ścisłej współpracy z powiatowymi służbami zatrudnienia i pracodawcami.

Bazowanie na istniejących instytucjach rynku pracy i udoskonalanie ich w celu integracji osób biernych zawodowo

- Integracja usług świadczonych przez różne instytucje powinna być prowadzona w taki sposób, by zachęcać je do zaspokajania potrzeb osób biernych zawodowo. Publiczne służby zatrudnienia i pomoc społeczna powinny nawiązać współpracę, tak aby działały jak instytucje uzupełniające się, oferujące pełen zakres usług „pod jednym dachem”. W początkowej fazie wskazane jest prowadzenie projektów pilotażowych w miastach na prawach powiatu, w których instytucje rynku pracy i instytucje pomocy społecznej funkcjonują na tym samym szczeblu zarządzania.
- Należy rozszerzyć wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego jako instrumentu kierowanego do osób biernych zawodowo. Władze krajowe i regionalne powinny zapewnić, aby znaczna część projektów EFS była skierowana do osób nieaktywnych zawodowo. Władze regionalne odpowiedzialne za wdrażanie programów finansowanych z EFS powinny stworzyć silne zachęty dla projektodawców do wspierania osób znajdujących się w najbardziej niepewnej sytuacji za pomocą, zindywidualizowanych rozwiązań.
- Należy systematycznie budować międzyinstytucjonalną bazę wiedzy, aby wspierać osoby nieaktywne zawodowo. Mimo, że do tej pory istnieją głównie niepotwierdzone, szczerkowe materiały, warto upowszechniać wiedzę i doświadczenie w różnych instytucjach poprzez organizację szkoleń, konferencji, wydawanie przewodników po najlepszych praktykach i porad dotyczących pracy z różnymi grupami osób biernych zawodowo.
- Przetestowanie programu opartego na wolontariacie, w ramach którego osoby zniechęcone poszukiwaniem pracy, nieaktywne i długotrwale bezrobotne kierowane będą do lokalnych stowarzyszeń potrzebujących pracowników. Idąc za przykładem programu pilotażowego Territoire Zero Chômeurs Longue Durée we Francji, Polska mogłaby stworzyć komitety lokalne dla osób długotrwale bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo, składające się z publicznych służb zatrudnienia, stowarzyszeń, lokalnych polityków i innych aktorów. Komitety identyfikują osoby, które chcą pracować, budować swoje umiejętności i stopniowo poszukują możliwości na otwartym rynku pracy.

Odpowiadając na mega trendy na polskim rynku pracy

- Zebranie danych z rynku pracy i od grupy ekspertów branżowych, aby zidentyfikować zmiany w zapotrzebowaniu na umiejętności. Wzorując się na belgijskiej Walonii, polskie publiczne służby zatrudnienia mogłyby wykorzystać swoje dane w celu zidentyfikowania sektorów, które już doświadczają największych zmian. Publiczne służby zatrudnienia mogłyby skorzystać z metody Abilitic2-Perform stosowanej w Walonii w Belgii. Biura regionalne mogłyby gromadzić ekspertów branżowych, którzy określiliby umiejętności wymagane do pracy w zawodach które się zmieniają oraz wskazali, w jaki sposób te wymagania będą się zmieniać. Wyniki analizy mogą zostać przekazane instytucjom odpowiedzialnym za szkolenia na poziomie regionalnym.
- Zainicjowanie dialogu społecznego, w formie okrągłego stołu, w celu opracowania środków na rzecz cyfrowej transformacji przemysłu tak by przewidywać zmiany i zapewnić sprawiedliwą transformację. Dialog społeczny skoncentrowany na sprawiedliwej transformacji pozwoliłby rządowi współpracować ze związkami i przedstawicielami firm, aby w największym stopniu zapewnić pracownikom odpowiednie szkolenie w zakresie nowych technologii, a także wsparcie dla tych, którzy stracili pracę. Rada ds. Dialogu Społecznego, powołana w 2020 r. przez partnerów społecznych i polski rząd, daje możliwość zaplanowania tematycznych sesji roboczych dotyczących transformacji cyfrowej.

Zatrzymanie starszych pracowników na rynku pracy wymaga kompleksowych inwestycji w umiejętności, zdrowie, organizację i warunki pracy. W odpowiedzi na starzenie się społeczeństwa w Polsce wskazane jest stworzenie organu złożonego z kluczowych interesariuszy, który będzie miał wpływ na polityki wspierające zwiększanie aktywności zawodowej osób starszych. Głównym zadaniem takiej instytucji byłaby poprawa koordynacji działań podejmowanych przez różne podmioty. Do udziału w pracach należy zaprosić przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych. Wskazane jest uruchomienie programu, który dofinansowałby działania podejmowane przez przedsiębiorców w celu rozszerzenia aktywności zawodowej ich pracowników: podnoszenie kompetencji, wprowadzanie rozwiązań poprawiających ergonomię pracy, zwiększanie wykorzystania elastycznych form zatrudnienia, promowanie zmian stylu życia, itp. Działania te mogą być współfinansowane z funduszy EFS. Zaleca się również zwiększenie skali programów zdrowotnych i szkoleniowych skierowanych do starszych pracowników.