



2022

RAPORT Z BADANIA I REKOMENDACJE

Skuteczność i wyzwania dla publicznych służb zatrudnienia w kontekście wypracowania zarządczych ram wykonania (*Management Performance Framework*).

prof. Mirosław Grewiński, prof. Zenon Wiśniewski,
dr Joanna Lizut, Paweł Rabiej

OBJAŚNIENIA SKRÓTÓW

CAZ	Centum Aktywizacji Zawodowej
CBOP	Centralna Baza Ofert Pracy
DDP	Dzienny Dom Pomocy
DPS	Dom Pomocy Społecznej
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FP	Fundusz Pracy
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IoT	<i>Internet of Things</i> , Internet Rzeczy
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
KSD	Kształcenie i szkolenie dorosłych
MSP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
NEET	<i>„Not in Employment, Education and Training”</i> (poza edukacją i rynkiem pracy)
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
NGO	Non-Governmental Organization (pol. Organizacja Pozarządowa)
OIK	Ośrodek Interwencji Kryzysowej
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OPS	Ośrodek Pomocy Społecznej
OzN	Osoba z Niepełnosprawnością
PFM	<i>Performance Management Framework</i> , Zarządcze Ramy Wykonania
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PES	Podmiot Ekonomii Społecznej
PS	Przedsiębiorstwo Społeczne
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
PSZ	Publiczne Służby Zatrudnienia
UE	Unia Europejska
UP	Urząd Pracy
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy

AUTORZY ANALIZY

Prof. Mirosław Grewiński (kierownik zespołu), dr Joanna Lizut, Paweł Rabiej

Prof. Zenon Wiśniewski (mierniki efektywności PSZ)

BADANIA URZĘDÓW PRACY I OTOCZENIA RYNKU PRACY

Badania na potrzeby raportu zostały przeprowadzone w październiku i listopadzie 2022 r. (badanie ilościowe) oraz w listopadzie i grudniu 2022 r. (fokusy indywidualne i zbiorowe, badanie przedsiębiorców i otoczenia rynku pracy).

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	4
STRESZCZENIE WNIOSEKÓW Z BADAŃ I REKOMENDACJI.....	5
CZĘŚĆ I. Służby zatrudnienia w kontekście nowych wyzwań rynku pracy	17
1. Urzędy pracy – instytucja z potencjałem	17
2. Uwarunkowania rynku pracy w Polsce	20
3. Nowe wyzwania dla polityki rynku pracy	27
Część II. Badania PSZ i otoczenia w kontekście skuteczności i wyzwań	32
1. Urzędy pracy w pułapce „wizerunku pośredniaka”	35
2. Klienci o niskim poziomie motywacji	40
3. Skuteczność podstawowych usług rynku pracy	43
4. Działania służb zatrudnienia w kontekście celów rynku pracy	47
5. Co obniża skuteczność działań służb zatrudnienia	48
6. Urzędy pracy a inne podmioty rynku pracy	55
7. Służby zatrudnienia wobec nowych wyzwań	58
8. W stronę instytucji nowej generacji	62
9. Warunki większej skuteczności PSZ	67
10. Konieczna zmiana wskaźników efektywności	72
Część III. Mierniki osiągnięcia celów PSZ w wybranych krajach europejskich	81
1. Niemcy: zarządzanie przez precyzyjne cele	81
2. Wielka Brytania: premiovana szybka aktywizacja	84
3. Szwecja: indywidualna ścieżka klienta	86
Część IV. Rekomendacje: odnowienie służb zatrudnienia	92
1. Rekomendacje systemowe	94
2. Rekomendacje strategiczne	96
3. Rekomendacje organizacyjne	97
4. Rekomendacje w zakresie mierników	98
5. Propozycja wskaźnika mierzenia wykonania celów	99
6. System motywacyjny i metody oceny efektywności pracowników	102
ZAKOŃCZENIE	106
BIBLIOGRAFIA	107

WSTĘP

Analiza „Skuteczność i wyzwania dla publicznych służb zatrudnienia w kontekście wypracowania zarządczych ram wykonania (Management Performance Framework)” jest efektem badań, których celem była identyfikacja mocnych i słabych stron publicznych służb zatrudnienia w Polsce wobec wyzwań zmieniającego się rynku pracy oraz zaproponowanie nowego podejścia do mierzenia efektywności PSZ.

Od powołania publicznych służb zatrudnienia działających w obecnym kształcie minęło ponad dwie dekady. Był to okres dynamicznych zmian gospodarczych i społecznych w Polsce, które dotyczyły również rynku pracy. **Po trzech dekadach transformacji wyzwaniem polskiego rynku pracy nie jest już poziom bezrobocia – najniższy obecnie w Unii Europejskiej – ale wysoki odsetek osób nieaktywnych zawodowo oraz braki wykwalifikowanych pracowników.** Czynniki te stają się obciążeniem dla rozwoju gospodarczego, a sytuacja będzie się pogarszać zważywszy na trendy demograficzne oraz rywalizację o utalentowanych pracowników na europejskim rynku.

Tworzy to dla publicznych służb zatrudnienia nowe wyzwania. Ale instytucje zajmujące się aktywizacją bezrobotnych, polityką zatrudnienia oraz pomocą społeczną przez ostatnie dekady okrzepły i nabrały doświadczeń. Przetestowały również w praktyce różne rozwiązania i narzędzia. **Z przeprowadzonych analiz i badań wyłania się obraz urzędów pracy, które są świadome swoich mocnych i słabych stron. Dostrzegają wyzwania stojące przed rynkiem pracy oraz szersze wyzwania gospodarcze i społeczne.** I chcą tym wyzwaniom sprostać, angażując się w zmiany, które pozwolą na zwiększenie liczby osób aktywnych zawodowo oraz pomogą pracownikom rozwijać kompetencje przyszłości.

Publiczne służby zatrudnienia w Polsce stoją przed wyzwaniem transformacji strategicznej i organizacyjnej oraz dopasowania swojej działalności do nowych wyzwań. Od efektów tej zmiany zależą kolejne dekady rozwoju społecznego i gospodarczego. Rozwiązania, które rekomendujemy w raporcie mają źródło w modelach teoretycznych, badaniach naukowych nad efektywnością publicznych służb zatrudnienia oraz własnych analizach. Ale ich źródłem są przede wszystkim wiedza i doświadczenie pracowników urzędów pracy oraz przedsiębiorców i instytucji otoczenia rynku pracy, którzy wzięli udział w badaniach. Jesteśmy przekonani, że wprowadzenie tych rekomendacji w życie może znacznie poprawić profesjonalizm, efektywność, prestiż i społeczny wpływ publicznych służb zatrudnienia.

STRESZCZENIE WNIOSKÓW Z BADAŃ I REKOMENDACJI

PUBLICZNE SŁUŻBY ZATRUDNIENIA

- Publiczne służby zatrudnienia są istotnym podmiotem na rynku pracy. Zajmują się jego organizowaniem, odgrywają kluczową rolę w pomocy osobom bezrobotnym poszukującym zatrudnienia, dbają także o równy dostęp do rynku pracy, właściwe przekazywanie informacji w zakresie zatrudnienia i prawidłową realizację wypłaty świadczeń socjalnych. Podejmują również różne działania w celu aktywizacji bezrobotnych na rynku pracy. Wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, zatrudniając ponad 21 tys. osób (2021) oraz dysponując środkami z Funduszu Pracy oraz środkami unijnymi mają duży potencjał oddziaływania na lokalne rynki pracy, wspieranie rozwoju gospodarczego i spójności społecznej.

PRZESTARZAŁY MODEL DZIAŁANIA, OBOK REALNYCH POTRZEB

- W opinii zarówno ekspertów, jak i pracowników PSZ oraz pracodawców, sposób działania publicznych służb zatrudnienia jest przestarzały i nieadekwatny do obecnych wyzwań. Potrzeba zmian jest sygnalizowana z różnych stron. **Model działania urzędów pracy nie odpowiada w obecnej formie na aktualne potrzeby przedsiębiorców i nie przygotowuje rynku pracy do przyszłych wyzwań.** Nadmiernie skupia się na realizacji zadań nie związanych z aktywizacją zawodową, w tym obsługą osób rejestrujących się jedynie w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego, a nie podjęciem zatrudnienia. Mankamenty te podkreślają przeanalizowane prace badawcze, raporty organizacji przedsiębiorców oraz wyniki różnych badań, w tym kontroli publicznych.

BADANIA I ANALIZY NA POTRZEBY RAPORTU

- Raport przedstawia wnioski z analiz i badań dotyczących funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia. Formułowane rekomendacje mają źródło w:
 - Autorskich, eksperckich analizach uwarunkowań i wyzwań społeczno – gospodarczych w Polsce, dotyczących w szczególności obszaru polityki społecznej i rynku pracy
 - Badaniach sondażowych kadr publicznych służbach zatrudnienia: wnioskach z badania ilościowego pracowników PSZ (PUP, WUP wraz z filiami) dotyczącego rozpoznania mocnych i słabych stron w kontekście uzyskiwania większej skuteczności i efektywności programów i usług rynku pracy – w badaniu wzięło udział 1117 respondentów
 - Badaniu jakościowym w którym wzięli udział dyrektorzy i kierownicy PSZ (fokusy i pogłębione wywiady indywidualne – 21 badanych)

- Badaniach ankietowych interesariuszy z otoczenia społecznego PSZ (pracodawcy, inne instytucje rynku pracy, NGO – 11 instytucji).
- Analizie systemów monitorowania i oceny PSZ w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Szwecji.

PUBLICZNE SŁUŻBY ZATRUDNIENIA ZNAJĄ SWÓJ POTENCJAŁ

- **W badaniu dotyczącym skuteczności działania PSZ wzięło udział 5,3% wszystkich pracowników – to reprezentatywny głos.** Do skuteczności i wyzwań PSZ odnieśli się również badani przedsiębiorcy i instytucje otoczenia rynku pracy. Przez wszystkie te podmioty publiczne służby zatrudnienia są postrzegane jako ważny, istotny element rynku pracy i szerzej polityki społecznej. Zarazem badani dostrzegają szereg ograniczeń w działaniu PSZ, począwszy od strategicznych (grupy klientów, usługi), przez organizacyjne (nadmierna biurokracja, skomplikowane procedury, mała elastyczność), po komunikacyjne i relacyjne (nikła współpraca z pracodawcami, mała aktywność informacyjna, niski prestiż lokalny).

5,3%

TAKI ODSETEK PRACOWNIKÓW PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA WZIĄŁ UDZIAŁ W PRZEPROWADZONYM BADANIU ANKIETOWYM – TO SILNY GŁOS PRAKTYKÓW ZATRUDNIONYCH W WOJEWÓDZKICH I POWIATOWYCH URZĘDACH PRACY.

- **Z badania wyłania się obraz urzędów pracy przekonanych o swojej misji, świadomej wyzwań, które stoją przed rynkiem pracy oraz własnych mocnych stron i słabości.** A także gotowej na bardziej elastyczne działanie. Uczestniczący w badaniu pracownicy PSZ zgłosili aż kilkaset szczegółowych propozycji zmian w zakresie narzędzi i instrumentów rynku pracy, struktury służb zatrudnienia, metod zarządzania i mierzenia skuteczności prowadzonych działań. Świadczy to o ich dużej identyfikacji z instytucją oraz dużym potencjale zaangażowania w spodziewane procesy zmian organizacyjnych.

PRACOWNICY DOBRZE OCENIAJĄ SKUTECZNOŚĆ URZĘDÓW PRACY

- **Prawie połowa (46,8%) badanych pracowników PSZ dobrze ocenia skuteczność działania swojej instytucji.** Według 67,1% najsilniejszą stroną publicznych służb zatrudnienia są profesjonalne i kompetentne kadry, a zdaniem 43,5% – dobre rozeznanie lokalnych rynków pracy. 1/3 badanych wskazuje na znaczną „siłę instytucjonalną” PUP i WUP na lokalnych rynkach pracy. Realizacji celów sprzyjają zdaniem respondentów rozwinięte i łatwo dostępne usługi i instrumenty aktywizacji (34,8%) oraz relatywnie wysokie nakłady na politykę rynku pracy (1/3 badanych). Ale przekonaniu badanych o istotnej roli PSZ towarzyszy poczucie, że **urzędy pracy**

utkwili w stereotypie „archaicznego pośredniaka” i „błędny kole” ciągłego aktywizowania osób, które w rzeczywistości nie zamierzają podjąć pracy i którym zależy głównie na ubezpieczeniu zdrowotnym i zasiłkach.

67,1%

PROFESJONALNE I KOMPETENTNE KADRY TO NAJSILNIEJSZY ATUT PSZ – WSKAZAŁO NA TEN CZYNNIK PONAD 2/3 BADANYCH. INNE CZYNNIKI TO DOBRE ROZESZNANIE LOKALNYCH RYNKÓW PRACY (43,5%) ORAZ "SIŁA INSTYTUCJONALNA" (38,4% WSKAZAŃ).

DEMOTYWUJĄ NISKIE WYNAGRODZENIA I BRAK PREMII

- **Największym źródłem stresu i demotywacji pracowników są niskie wynagrodzenia.** 76,7% ankietowanych uważa je za największą słabość PSZ. Słabością jest również według respondentów niski poziom motywacji i brak narzędzi motywacyjnych – wskazuje na nie 50,2% badanych. Czynniki te prowadzą to do **wypalenia zawodowego i frustracji pracowników**, a w efekcie obniżenia efektywności oraz znacznej fluktuacji kadr. Podwyżki wynagrodzeń oraz przejrzysty i motywujący system premii i nagród to główne oczekiwania w kontekście warunków i efektywności pracy.

76,7%

BADANI PRACOWNICY ZA NAJSŁABSZĄ STRONĘ SŁUŻB ZATRUDNIENIA UZNALI NISKI WYNAGRODZENIA (76,7%). NA NISKI POZIOM MOTYWACJI ORAZ BRAK NARZĘDZI MOTYWACYJNYCH WSKAZUJE 50,2% BADANYCH.

INSTRUMENTY RYNKU PRACY SĄ SKUTECZNE

- **Instrumenty rynku pracy są postrzegane przez badanych jako dość skuteczne, z zastrzeżeniem różnic na lokalnych rynkach pracy.** Najwyższe oceny uzyskały odpowiednio: szkolenia (70,3% ocenia je jako wysoko lub bardzo wysoko skuteczne) oraz pośrednictwo pracy (59,2%). Za mniej efektywne w obecnej postaci ankietowani uznali poradnictwo zawodowe (53,5%). **22% badanych wskazuje na niską ich zdaniem adekwatność usług i instrumentów rynku pracy do obecnych potrzeb.** Przeszkodą w osiąganiu przez PSZ wyznaczanych przez ustawy celów aktywizacyjnych jest również według ankietowanych niewystarczająca współpraca z pracodawcami (18,9%), brak środków (19,3%) oraz niedobór specjalistów (14,7%).

PROBLEM – MAŁO ZMOTYWOWANI KLIENCI URZĘDÓW PRACY

- Pracownicy urzędów pracy współpracują głównie z klientami mało zmotywowanymi do pracy. Ich zdaniem **co czwarty klient nie jest w ogóle zainteresowany podjęciem pracy**. 48,1% to według badanych klienci pasywni, a 15,8% osób – bardzo pasywni.

Osoby rzeczywiście zmotywowane do zatrudnienia to według badanych jedynie ponad 8% klientów urzędów pracy. Główne przeszkody w skutecznym aktywizowaniu to **nastawienie i podejście osób bezrobotnych** (78,4%) oraz **obowiązujące rozwiązania socjalne, które nie motywują do podjęcia zatrudnienia** (61,3%). Inne istotne czynniki to niska często mobilność osób bezrobotnych, konieczność opieki nad osobami w rodzinie oraz brak kompetencji i kwalifikacji.

78,4%

TAKI ODSETEK ANKIETOWANYCH UWAŻA, ŻE KLUCZOWE W AKTYWIZACJI SĄ MOTYWACJA I NASTAWIENIE. TYMCZASEM 27,5% KLIENTÓW PUP NIE JEST ZAINTERESOWANA PODJĘCIEM PRACY, A 63,9% TO OSOBY PASYWNE LUB BARDZO PASYWNE.

PRACOWNIKOM PRZESZKADZA BIUROKRACJA I ZBĘDNE PROCEDURY

- Obok zdemotywowanych i nastawionych na świadczenia socjalne klientów, efektywne działanie PSZ utrudniają **niski prestiż i wynagrodzenia w urzędach pracy** (wskazuje na nie 85,4% badanych), **nadmierna biurokracja i zbędne procedury** (69,7%) oraz **wypalenie zawodowe części kadry** (50,2%). Co czwarty ankietowany wskazał na rutynę w urzędach pracy oraz brak nastawienia na potrzeby klienta. Wynika ona często z nadmiaru obowiązków i dużego obciążenia pracą.

69,7%

WIĘCEJ NIŻ CO TRZECI ANKIETOWANY PRACOWNIK PSZ SKARŻY SIĘ NA NADMIAR BIUROKRACJI I ZBĘDNE PROCEDURY. 50,2% BADANYCH UWAŻA, ŻE SKUTECZNĄ PRACĘ UTRUDNIA WYPALENIE ZAWODOWE CZĘŚCI PRACOWNIKÓW.

OCZEKIWANIE NA ZMIANĘ MODELU DZIAŁANIA

- Według badanych, **rynek pracy czekają w najbliższych latach znaczące zmiany**. Czynniki przeobrażeń będą m.in. **inne oczekiwania osób młodych wchodzących na rynek pracy** (70,3% wskazań badanych), **starzenie się społeczeństwa** (69,2%), **pogarszanie się kondycji ekonomicznej firm** oraz **rozwój nowych technologii i automatyzacja pracy** (66%).

70%

WEDŁUG BADANYCH RYNEK PRACY ZMIENIĄ OCZEKIWANIA LUDZI MŁODYCH (70% WSKAZAŃ). RÓWNIE CZĘSTO WSKAZYWANE CZYNNIKI TO STARZENIE SIĘ SPOŁECZEŃSTWA, POGARSZANIE SIĘ KONDYCJI FIRM ORAZ AUTOMATYZACJA I CYFRYZACJA PRACY.

- Pracownicy PSZ mają świadomość tych wyzwań. Stąd poczucie badanych, że **publiczne służby zatrudnienia powinny obrać nowy kierunek działania, skupiając się bardziej na aktywizacji zawodowej**. Wielu badanych wskazywało w wywiadach, że urzędy pracy powinny stać się **nowoczesną, nastawioną na klienta instytucją usługową**, skoncentrowaną na grupach klientów o największych potrzebach i potencjale aktywizacji zawodowej (młodzież, osoby z niepełnosprawnościami, seniorzy, kobiety chcące wrócić do pracy po urodzeniu dziecka). Podobnie definiują potrzebę i kierunki oczekiwanej transformacji PSZ przedsiębiorcy oraz inne ankietowane instytucje rynku pracy.

SŁUŻBY ZATRUDNIENIA POTRZEBUJĄ NOWEGO MODELU DZIAŁANIA

- Zmiany, które mogą poprawić działanie PSZ to zdaniem respondentów przeniesienie obsługi bezrobotnych w zakresie składki zdrowotnej do ZUS i **koncentracja przez PUP-y na aktywizacji zawodowej** (46,8%). 42% badanych wskazało na **konieczność cyfryzacji urzędów pracy i wdrożeń nowych rozwiązań informatycznych**, a prawie 40% badanych – na potrzebę inwestycji w **unowocześnienie doradztwa zawodowego, rozwój pośrednictwa pracy oraz bliższą współpracę z firmami**. 26% badanych dostrzega konieczność wprowadzenia nowej ustawy o aktywności zawodowej, która zapewni spójne narzędzia i przesunie nacisk działania PSZ na aktywizację (to ostatnie za kluczowe w ustawie uważa 19,8% ankietowanych).

46,8%

TYLU ANKIETOWANYCH UWAŻA, ŻE EFEKTYWNOŚĆ PSZ POPRAWI WYPROWADZENIE OBSŁUGI SKŁADKI ZDROWOTNEJ DO ZUS.
41,9% WSKAZUJE NA KONIECZNOŚĆ CYFRYZACJI,
39,5% NA WZMOCNIENIE DORADZTWA ZAWODOWEGO.

- Za **kluczową w kontekście wyzwań rynku pracy zmianę modelu działania PSZ uważają również przedsiębiorcy oraz instytucje otoczenia rynku pracy**. Organizacje przedsiębiorców chciałyby widzieć w PSZ ważnego lokalnego partnera w poszukiwaniu kompetentnych pracowników. Organizacje pozarządowe oraz inne podmioty wskazują z kolei na niski poziom współpracy i wspólnych działań na poziomie lokalnym. Według badanych pracowników PSZ, relacje takie utrudnia stereotypowe postrzeganie urzędów pracy przez innych interesariuszy, brak procedur współpracy i brak motywacji finansowych.

62,6%

PRACOWNICY PSZ ZA GŁÓWNĄ BARIERĘ W ROZWOJU RELACJI Z PRZEDSIĘBIORCAMI UWAŻAJĄ UPRZEDZENIA I BRAK WIEDZY PO STRONIE SEKTORA PRYWATNEGO (62,6%). 37% WSKAZUJE NA BRAK PROCEDUR TAKIEJ WSPÓŁPRACY W URZĘDACH.

URZĘDY PRACY CHCĄ BYĆ BARDZIEJ NOWOCZESNE

- Najważniejsze procesy, które wymagają według badanych pracowników PSZ poprawy w celu zwiększenia skuteczności działania w obszarze aktywizacji to: **wprowadzenie systemu motywacyjnego i rozwojowego dla pracowników (82,3%), poprawa komunikacji wewnętrznej oraz zewnętrznej z przedsiębiorcami i usługobiorcami (44,4%), poprawa procesów oraz jakości zarządzania i przywództwa** (wskazuje na nie co piąty badany). 90% ankietowanych chce wprowadzenia dodatków motywacyjnych powiązanych z efektami pracy, a połowa – jasnych ścieżek kariery oraz bardziej rozbudowanych szkoleń.

82,3%

TAKI ODSETEK PRACOWNIKÓW ZA NAJPILNIEJSZE ZADANIE W KONTEKŚCIE POPRAWY SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI DZIAŁANIA URZĘDÓW PRACY WSKAZAŁ WPROWADZENIE SYSTEMU MOTYWACJI I ROZWOJU ZAWODOWEGO.

NARZĘDZIA, KWALIFIKACJE, MOTYWACJA

- 45,7% pracowników PSZ uważa, że aby urzędy pracy mogły działać efektywniej potrzebne jest **doinwestowanie pracowników i zwiększenia zatrudnienia**. Zdaniem 40,8% badanych należy **wyposażyć pracowników PSZ w nowe narzędzia i kwalifikacje**, podnosząc kompetencje m.in. w zakresie zarządzania usługami i obsługą klienta. 35,6% uczestników badania wskazuje na **potrzebę zmiany wskaźników oceniających wpływ działań PSZ na rynek pracy** (mierniki efektywności). Co trzeci dostrzega konieczność **wprowadzenia nowych instrumentów rynku pracy**.

JEDNOLITE STANDARDY I ODBIUROKRATYZOWANIE URZĘDÓW

- W obszarze jakości zarządzania organizacją, badani wskazują głównie na **potrzebę ujednolicenia standardów dokumentów i wzorców formularzy** – obecnie nie są one spójne, co utrudnia działanie. W relacjach i obsłudze klienta powinno pojawić się więcej rozwiązań technologicznych, automatycznych i zdalnych. Potrzebna jest również zdaniem respondentów **radikalne odbiurokratyzowanie** – procesy, procedury i formularze są obecnie nadmiernie skomplikowane, co zajmuje niepotrzebnie czas i jest uciążliwe dla klientów – zarówno osób aktywizowanych, jak i przedsiębiorców.

MIERNIKI EFEKTYWNOŚCI WYMAGAJĄ KOREKTY

- 47,5% pracowników PSZ, którzy wzięli udział w badaniu uważa, że **miarę oceny efektywności programów rynku pracy nie jest obecnie dobrze skonstruowany**

i sprzyja należy go zmodyfikować. Zdaniem badanych, sprzyja on „spijaniu śmietanki” i koncentracji na łatwych efektach oraz unikaniu narzędzi bardziej kosztownych, które w kontekście danego przypadku mogą być skuteczne. Tylko 10,4% badanych stwierdziło, że obecnie stosowane wskaźniki dobrze mierzą efekty pracy PUP. Proponowane przez ankietowanych kierunki modyfikacji mierników to m.in. wydłużeni perspektywy badania efektywności zatrudnieniowej (okresy 3,6,12 i 24 miesiące), uwzględnienie w miernikach także innych usług oraz uwzględnienie w ocenach zróżnicowanej sytuacji poszczególnych powiatów.

47,1%

PRAWIE POŁOWA PRACOWNIKÓW URZĘDÓW PRACY JEST ZDANIA, ŻE POMIAR EFEKTYWNOŚCI (ZATRUDNIENIOWA I KOSZTOWA) NIE JEST OBECNIE DOBRZE SKONSTRUOWANY I NIE POMAGA W PLANOWANIU I OSIĄGANIU CELÓW.

ZMIANY USTAWY JAKO SZANSA NA ODNOWIENIE INSTYTUCJI

- Ramy działania publicznych służb zatrudnienia były często modyfikowane. Obowiązująca 2004 r. ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy była wielokrotnie nowelizowana, co nie sprzyja stabilności i pewności działania. Nowa ustawa o aktywności zawodowej ma oddzielić status bezrobotnego od ubezpieczenia zdrowotnego, co pozwoli na lepsze wykorzystanie pracowników służb zatrudnienia. **Ponad 60% badanych ocenia z różnych względów projekt ustawy pozytywnie.** Według pracowników PSZ, zmiana ustawy jest zatem szansą na transformację strategiczną i organizacyjną urzędów pracy – m.in. skupienie się w większym stopniu na potrzebach przedsiębiorców i aktywizacji osób biernych zawodowo. Ankietowani oczekują również wprowadzenia przy okazji zmian ustawy zmian organizacyjnych, poprawiających jakość i skuteczność pracy w urzędzie.

61,2%

PRAWIE 2/3 BADANYCH OCENIA USTAWĘ O AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ JAKO DOBRY KROK – ZDANIEM 26,4% WYDAJE SIĘ BYĆ KONIECZNA, WEDŁUG 19,8% PRZESUWA AKCENTY NA AKTYWIZACJĘ, A 15% - PORZĄDKUJE DZIAŁALNOŚĆ.

REKOMENDACJA GŁÓWNA – RESTART PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA

- Elementem niniejszej analizy są również **rekomendacje strategiczne i organizacyjne dotyczące modelu działania służb zatrudnienia w kontekście ich misji i celów, struktury i kultury organizacyjnej oraz sposobów ewaluacji ich efektywności.** Rekomendacje te zostały opracowane przez zespół badawczy na podstawie analizy uwarunkowań i wyzwań rodzimego rynku pracy (przedstawionego w Części I), badań ilościowych oraz jakościowych efektywności i wyzwań funkcjonowania urzędów pracy

(zaprezentowanych szczegółowo w Części II) oraz analizy funkcjonowania służb zatrudnienia i stosowanych przez nie mierników efektywności w Niemczech, Szwecji i Wielkiej Brytanii (przedstawionej w Części III).

- **Kluczową rekomendacją jest wykorzystanie wprowadzenia w życie nowej ustawy do „restartu służb zatrudnienia”: wprowadzenia kompleksowych zmian i usprawnień w ich funkcjonowaniu.** Przyjęcie ustawy postawi urzędy pracy przed koniecznością istotnych modyfikacji swojego działania. Warto wykorzystać tę zmianę legislacyjną do równoległego przeprowadzenia głębszych, koniecznych jak wynika z badań pracowników, zmian organizacyjnych. Zmiana przepisów powinna być okazją do zaprojektowania nowych procedur wewnętrznych i przestawienia instytucji na nowe tory. Oba te procesy: wprowadzenie zmian ustawowych oraz zmiana organizacyjna powinny być skorelowane, by w jak najkrótszym czasie implementować w służbach zatrudnienia nowy paradygmat i nową formułę działania.
- **W procesie „odnowienia publicznych służb zatrudnienia” rekomendujemy jak najszerze wykorzystanie doświadczenia i potencjału pracowników PSZ zamiast odgórnego narzucania rozwiązań.** Kadry służb zatrudnienia są elastyczne i gotowe do zmian. Warto wykorzystać ten potencjał do poprawy działania i skuteczności na każdym poziomie organizacji. Zarazem polskie służby zatrudniania powinny podążać ścieżkami wypracowanymi w innych krajach, adaptując ich doświadczenia instytucjonalne do potrzeb specyficznych dla rodzimego rynku pracy.

OSIEM REKOMENDACJI ZMIAN W SŁUŻBACH ZATRUDNIENIA

- **Analiza wskazuje osiem rekomendacji zmian, na których należałoby oprzeć odnowę publicznych służb zatrudnienia, by oferowały one nowoczesne usługi publiczne, adekwatne do potrzeb obecnego rynku pracy.** Dotyczą one czterech obszarów: systemowego, strategicznego, organizacyjnego oraz mierzenia skuteczności działania. W obszarze systemowym rekomendujemy wypracowanie nowych celów, wprowadzenie orientacji usługowej wokół potrzeb klientów, wzmocnienia prestiżu PSZ oraz wprowadzenia wielosektorowego, sieciowego modelu działania. W obszarze strategicznym główne rekomendacje to dookreślenie adresatów usług (w tym nowe grupy) oraz modyfikacja narzędzi i programów. W obszarze organizacyjnym konieczne jest zmniejszenie biurokracji oraz wprowadzenie urzędu w cyfrową rzeczywistość instytucji usługowej. Istotnym i podnoszonym przez pracowników postulatem jest poprawa warunków zatrudnienia (wysokość wynagrodzeń) oraz wprowadzenie dodatków motywacyjnych. W obszarze organizacyjnym zaś – modyfikacja sposobów mierzenia efektywności.

1. **WYPRACOWANIE NOWYCH PRIORYTETÓW PSZ**
Dookreślenie celów, koncentracja na zaspokajaniu deficytu pracowników w kluczowych zawodach i branżach oraz aktywizacji osób mających potencjał powrotu na rynek pracy. Rezygnacja z niepotrzebnych obciążeń.
2. **„KLIENCI W CENTRUM UWAGI” – ORIENTACJA USŁUGOWA**
Wprowadzenie podejścia realnie nastawionego na zaspokajanie potrzeb klientów. Koncentracja na rozpoznaniu potrzeb regionalnych i lokalnych pracodawców oraz potrzebach grup osób pozostających poza rynkiem pracy.
3. **WZMOCNIENIE PRESTIŻU PSZ I WIELOSEKTOROWY MODEL DZIAŁANIA**
Wzmocnienie znaczenia i roli polityki rynku pracy, zwiększenie prestiżu urzędów pracy, zwiększenie znaczenia na poziomie regionalnym i lokalnym, wprowadzenie wielosektorowego i sieciowego modelu działania.
4. **NOWE GRUPY ADRESATÓW USŁUG**
Nie tylko trwale bezrobotni, także: kobiety z dziećmi, seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami, młodzież, osoby z potencjałem rozwijania własnej przedsiębiorczości, przygotowanie kadr do deficytowych zawodów.
5. **PRZEGLĄD I MODYFIKACJA NARZĘDZI I PROGRAMÓW**
Przegląd i modyfikacja narzędzi wsparcia, wprowadzenie większej liczby programów i działań realizowanych wspólnie z przedsiębiorstwami, organizacjami pozarządowymi, sektorem ekonomii społecznej.
6. **NOWE PROCEDURY I ZMNIEJSZENIE BIUROKRACJI**
Ujednolicenie i uproszczenie procedur wewnętrznych oraz dla klientów, radykalne odbiurokratyzowanie urzędów pracy i sposobów obsługi klienta, cyfryzacja pracy, zdalne formy kontaktu z klientami.
7. **PODNIESIENIE WYNAGRODZEŃ, SYSTEM OCEN I PREMII**
Zwiększenie wynagrodzeń pracowników, wprowadzenie systemu premii i nagród uzależnionych od indywidualnych rezultatów, wprowadzenie systemu szkoleń i rozwijania kompetencji.
8. **MODYFIKACJA SPOSOBU MIERZENIA EFEKTYWNOŚCI**
Modyfikacja istniejących mierników, wprowadzenie nowych, dodatkowe ewaluacje i badania, rozwijanie kultury *evidence-based policy*.

- W każdym z ośmiu obszarów **zaproponowane zostały szczegółowe rekomendacje, wynikające ze zgłaszanych w badaniach postulatów oraz analiz**. Mogą być one punktem wyjścia do zmian organizacyjnych niezbędnych do „przestawienia urzędów pracy na nowe tory”. Warto zaznaczyć, że zdaniem wielu badanych problemem jest przeregulowanie działania służb zatrudnienia. Projektując zmiany, zarówno

ustawowe, jak i organizacyjne, należy zatem zapewnić elastyczność narzędzi i sposobów reagowania służb zatrudnienia na zmiany w otoczeniu.

REKOMENDACJE DOTYCZĄCE MIERZENIA EFEKTYWNOŚCI

- Na potrzeby rekomendacji w zakresie *Performance Management Framework* przeanalizowane zostały systemy służb zatrudnienia w Niemczech, Szwecji i w Wielkiej Brytanii. Kraje te różnią się podejściem oraz celami stawianymi przed publicznymi służbami zatrudnienia. **Działalność wszystkich tych instytucji charakteryzuje jednak: orientacja na rezultaty, jasno określone i komunikowane cele, ciągłe analizowanie danych, rozbudowane systemy mierzenia efektywności oraz ewaluacje działań i rozwijanie *evidence-based policy*.** Czynniki te tworzą we wszystkich analizowanych publicznych służbach zatrudnienia solidną ramę, która pozwala na dążenie do osiągnięcia wyznaczanych im celów.
- Analiza doświadczeń służb zatrudnienia w tych krajach wskazuje, że biorąc pod uwagę rzeczywistość polskich urzędów pracy wyzwaniem jest przede wszystkim wprowadzenie zarządzania przez cele (*MBO, Management by Objectives*), koncentracja na mierzalnych rezultatach, szersze wykorzystywanie w pracy danych i mierników, zwiększenie liczby stosowanych wskaźników oraz ewaluacja (w tym jakościowa) prowadzonych działań i stosowanych narzędzi.

1. **ORIENTACJA NA JASNO SPRECYZOWANE CELE**
Jasne określenie „filozofii systemu” i celów stawianych służbom zatrudnienia w wymiarze politycznym, społecznym, gospodarczym i zarządczym.
Jasne komunikowanie celów i mierzenie tego, co powinno być wykonywane.
2. **SZEROKIE WYKORZYSTANIE DANYCH I ANALITYKI**
Kultura pracy oparta o gromadzenie danych, ich monitoring i analizę, tworzenie narzędzi analitycznych i porównawczych. Praca z danymi i na danych, wykorzystywanie danych w ocenie sytuacji i podejmowaniu decyzji.
3. **ROZBUDOWANE MIERNIKI SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI**
Używanie wielu mierników skuteczności i efektywności o różnym zakresie i stopniu złożoności, jakościowych i ilościowych, dotyczące zarówno skuteczności instrumentów, jak i złożonych programów i polityk publicznych.
4. **EWALUACJE DZIAŁAŃ ORAZ EVIDENCE-BASED POLICY**
Regularne ewaluacje prowadzonych działań oraz stosowanych narzędzi i programów, badania zależności i trendów na rynku pracy, podejmowanie decyzji w oparciu o fakty i dane, zmiany polityki w oparciu o wnioski.

- Co do konkretnych wskaźników pomiaru wykonania celów dla publicznych służb zatrudnienia, rekomendowane działania to modyfikacja istniejących mierników efektywności zatrudnieniowej oraz kosztowej. **Współczynnik efektywności zatrudnieniowej** powinien być zmodyfikowany poprzez wydłużenie okresu badania stanu zatrudnienia danej osoby (pół roku, roku lub dwa). **Współczynnik efektywności kosztowej** nie powinien być traktowany jako miernik wskazujące rzeczywistą efektywność PUP, ale wskaźnik który pozwala uchwycić publiczne koszty wsparcia osób poszukujących pracy.
- Po analizach i badaniach rekomendujemy wprowadzenie dodatkowego wskaźnika oceny wyników publicznych służb zatrudnienia, który mierzyłby sześć celów operacyjnych kluczowych dla działalności PSZ:** zmniejszanie długookresowego bezrobocia, przepływ osób długookresowo bezrobotnych do pracy, stopę obsadzonych wolnych miejsc pracy, zadowolenie pracodawców ze współpracy z urzędami pracy, jakość obsługi klientów (czas załatwiania wniosków, łatwość załatwienia sprawy), a także rezultaty aktywizacji zawodowej różnych grup biernych zawodowo i zachęcania do podejmowania działalności gospodarczej. Konstrukcja wskaźnika uwzględnia najważniejsze wyzwania rynku pracy: może on mierzyć nie tylko efektywność interwencji na rynku pracy, ale także jakość obsługi klientów (osób bezrobotnych oraz przedsiębiorców). Waga poszczególnych celów może się zmieniać w zależności od ogólnokrajowych priorytetów PSZ.

Zakres	Cel operacyjny	Waga
Przeciwdziałanie bezrobociu długookresowemu i wykluczeniu społecznemu	Zmniejszenie dopływu do bezrobocia długookresowego	12,5%
	Przepływ długookresowo bezrobotnych do pracy	12,5%
Polepszenie pośrednictwa pracy	Stopa obsadzonych wolnych miejsc pracy	20%
	Zadowolenie pracodawców	15%
Ulepszenie usług PSZ	Czas załatwiania wniosków	15%
Aktywizacja młodzieży / seniorów / OzN / kobiet z dziećmi / innych grup	Aktywizacja zawodowa różnych grup biernych zawodowo, zachęcanie do rozpoczęcia działalności gospodarczej	25%

- Ramy mierzenia efektywności w służbach zatrudnienia powinny również w przyszłości obejmować monitoring większej liczby wskaźników**, a także tworzenie kolejnych mierników (np. jakości aktywizacji w poszczególnych grupach), by zapewnić ogólny ogląd efektywności działania PSZ w węższych obszarach (np. aktywizacja matek z

dziećmi). Potrzebne są również głębsze ewaluacje, analiz i badań jakościowe nakierowane na mierzenie efektywności narzędzi i programów, a także wypracowywanie metod pomiaru efektywności netto.

- **System pomiaru wykonania celów powinien przy tym raczej zachęcać kierownictwo urzędów pracy do „podróży w samodoskonalenie” i poszukiwania najlepszych form pracy niż stanowić „kij i marchewkę”.** Aktywizacja bezrobotnych to praca z ludźmi, w której kluczowe jest wiele czynników „miękkich”, na warunki działania publicznych służb zatrudnienia istotny wpływ ma również sytuacja w konkretnym regionie i powiecie. Dlatego zarówno ocena poszczególnych PUP, jak i indywidualnych pracowników powinna dotyczyć ich indywidualnej efektywności (poprawy wskaźników w warunkach danego powiatu oraz efektywności własnej pracowników), a nie wyników osiągniętych przez inne urzędy pracy.
- Zarazem **ramy efektywności zarządczej powinny wymuszać pożądane zmiany w służbach zatrudnienia:** większe otwarcie na klienta, lepszą jakość obsługi, bliższe relacje z przedsiębiorcami, rozwijanie współpracy w ramach sieci lokalnego rynku zatrudnienia. Te aspekty działania PUP również powinny być w przyszłości mierzone, bo w każdej instytucji wykonywane jest to, co jest mierzone. System pomiaru efektywności powinien zatem zmierzać w stronę stworzenia kilku wieloaspektowych mierników, które uwzględniają kluczowe cele polityki rynku pracy oraz jakość obsługi klientów oraz prowadzą do inkrementalnej, stałej poprawy efektywności działania.

SYSTEM OCENY I MOTYWOWANIA PRACOWNIKÓW

- W IV Części analizy zaproponowano **założenia systemu uproszczonej oceny kwartalnej i wprowadzenia powszechnych dodatków motywacyjnych dla pracowników służb zatrudnienia.** Ocenie przez przełożonych podlegaliby wszyscy pracownicy służb zatrudnienia w oparciu o sześć kryteriów – kluczowych kompetencji. Zaproponowany system dodatków motywacyjnych byłby powszechny i oparty o przejrzyste, zrozumiałe kryteria. W kontekście długofalowej efektywności służb zatrudnienia proponujemy również wprowadzenie w publicznych służbach zatrudnienia programu szkoleniowo – integracyjnego dla pracowników (szkolenia z różnych kompetencji oraz wewnętrzna „Akademia Talentów”, w celu stworzenia ścieżek kariery i zapewnienia kadr zarządczych w przyszłości).

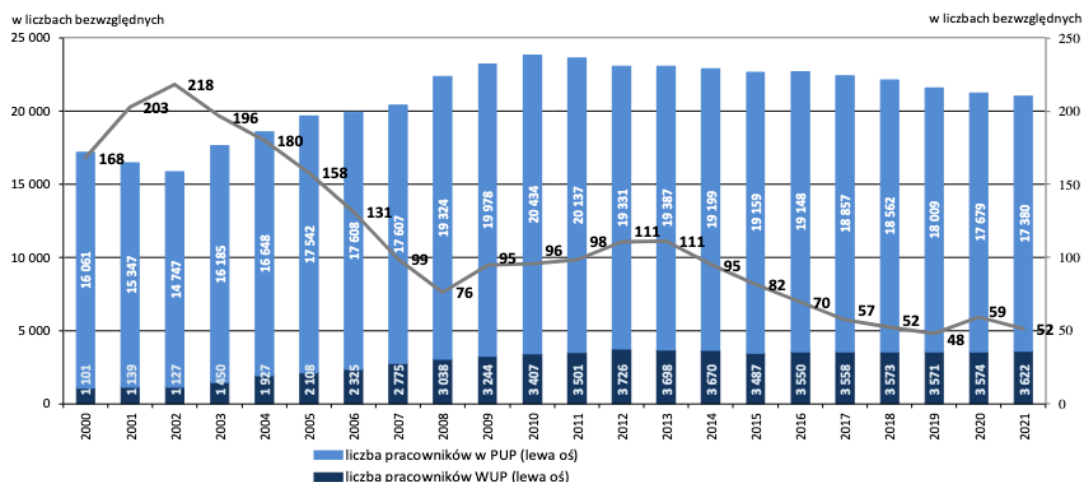
CZĘŚĆ I. Służby zatrudnienia w kontekście nowych wyzwań rynku pracy

1. Urzędy pracy – instytucja z potencjałem

Analizy i badania wskazują, że publiczne służby zatrudnienia działają poniżej oczekiwań ustawodawcy, pracodawców, osób bezrobotnych oraz ich pracowników. Trudno nazwać je instytucją, która obecnie skutecznie wspiera osoby nieaktywne zawodowo. Zarazem służby zatrudnienia dysponują dużym potencjałem osobowym i instytucjonalnym.

- System publicznych służb zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy oraz pozostałymi, określonymi w ustawie instytucjami. Publiczna służba pracy była początkowo częścią administracji centralnej z Krajowym Urzędem Pracy. Od 2000 r. urzędy pracy podlegają samorządowi regionalnemu (WUP) oraz powiatowemu (PUP). W strukturze działa 16 wojewódzkich urzędów pracy oraz 340 powiatowych urzędów pracy, które obsługują łącznie 380 powiatów oraz miast na prawach powiatów.
- Urzędy pracy realizują szeroki zakres usług, a ich **formuła i zakres działania jest wynikiem założeń dotyczących rynku pracy przyjmowanych jeszcze w latach 90.** Priorytetem była wówczas koncentracja na zmniejszaniu bezrobocia, a założeniem systemu wsparcia zatrudnienia i wsparcia socjalnego – stworzenie dobrych warunków do rozwoju przedsiębiorczości i miejsc pracy, osłona i aktywizacja bezrobotnych przez PSZ ze stosunkowo niskimi świadczeniami socjalnymi oraz niska koncentracja na rozwoju usług społecznych.
- Rynek pracy uległ jednak zmianie. Bezrobocie przestało być zasadniczym problemem, nawet po pandemii COVID-19 i fali migracji z Ukrainy. **Pracodawcy poszukują obecnie wykwalifikowanych pracowników, a deficyty dotyczą wszystkich województw. Problemem stała się duża liczba osób biernych zawodowo.** Rynek pracy stał się mocno posegmentowany, z bardzo różnym poziomem standardów, wynagrodzeń, elastyczności i bezpieczeństwa dla pracowników. Zmiany na nim powodują demografia, trendy społeczne, cyfryzacja, praca zdalna i inne czynniki. Skuteczna aktywizacja wymaga w tych warunkach nowych podejść i strategii.
- Kadra służb zatrudnienia liczy obecnie ponad 21 tys. osób (zatrudnienie w powiatowych i wojewódzkich urzędach pracy na koniec 2021 r.). 17,2% zatrudniają WUP, pozostali to pracownicy w powiatach. W porównaniu do poprzedniego roku liczba pracowników zmniejszyła się o 251 osób, tj. o 1,2% – zatrudnionych w PUP ubyło o 1,7%, wzrosła natomiast liczba pracowników WUP (Wykres 1).

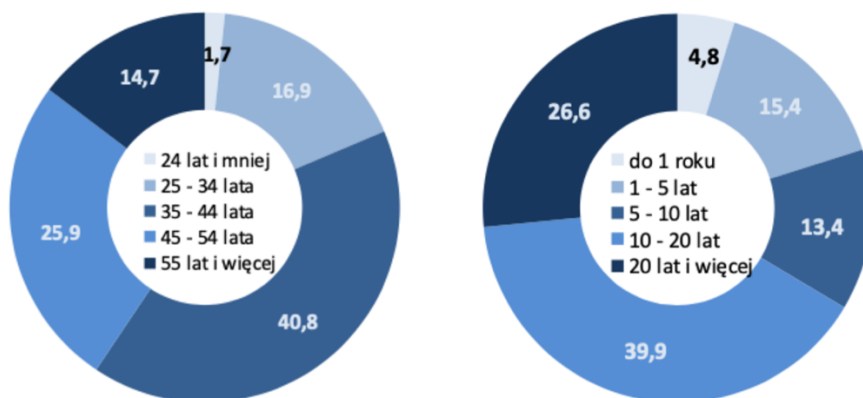
Wykres 1. Zatrudnienie w PSZ w latach 2000-2021



Źródło: MRIPS, 2021

- W ciągu dwóch dekad działania PSZ można zauważyć nieznaczny wzrost zatrudnienia w powiatach (z 16 tys. do 17,3 tys. i znaczny procentowo wzrost zatrudnienia w wojewódzkich urzędach pracy (z 1,1 tys. do 3,6 tys.). **Spada natomiast, i to znacznie, liczba bezrobotnych przypadających na jednego pracownika** (szara linia na wykresie). W 2002 r. było to 218 osób na pracownika PSZ, a w 2021 r. – 52 osoby.
- Kadra PSZ jest mocno sfeminizowana** – 84,9% pracowników to kobiety, a 5,1% mężczyźni. 40,8% zatrudnionych ma 35-44 lata. Najmniej jest w PSZ pracowników młodych – osoby do 34 roku życia to 18,6% zatrudnionych. **Staż pracy zatrudnionych w PSZ jest stosunkowo długi**. Co czwarty pracownik ma za sobą 20 i więcej lat pracy. Największa grupa – 40% zatrudnionych – pracuje pomiędzy 10 a 20 lat. Osoby, które nie mają jeszcze pięcioletniego stażu pracy w służbach zatrudnienia to 20,2%.

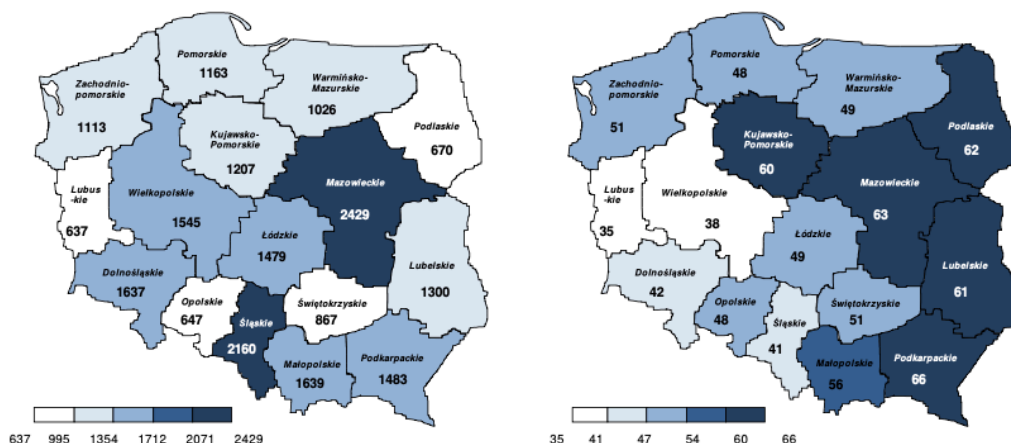
Wykres 2. Wiek i staż pracy pracowników PSZ (2021)



Źródło: MRIPS, 2021

- **Znaczny odsetek zatrudnionych w urzędach pracy zajmuje stanowiska kierownicze** – w 2021 r. było to 2 823 osób, 13,4% ogółu zatrudnionych (13,0% w PUP i 15,5% w WUP). Natomiast na tzw. stanowiskach kluczowych (pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego, specjaliści ds. programów, doradcy i asystenci EURES) zatrudnionych było 8 378 osób (7 861 osób w PUP i 517 osób w WUP). W skali roku liczba tej grupy pracowników zmniejszyła się o 147 osób, tj. o 1,7%. Osoby zatrudnione na stanowiskach kluczowych stanowiły 39,9% zatrudnionych (45,2% pracowników PUP i 14,3% WUP) wobec 40,1% w końcu 2020 r.
- Pracownicy stanowisk kluczowych zatrudnieni w PSZ to głównie 3,7 tys. pośredników pracy, 1,6 tys. doradców zawodowych, 746 specjalistów do spraw rozwoju zawodowego, 2,1 tys. specjalistów do spraw programów oraz 59 pracowników w ramach kadry EURES w WUP. 40% zatrudnionych w PUP – 6953 osoby – pełniło funkcję doradcy klienta – mniej niż w końcu 2020 r. Obsługą procedur związanych z zatrudnianiem cudzoziemców zajmowało się 1155 pracowników PUP (6,6%).
- **Tendencję do zwiększania liczby osób na stanowiskach kierowniczych i zmniejszania liczby osób pracujących na „pierwszej linii”, przy ogólnym wzroście zatrudnienia w PSZ, należy uznać za niepokojącą.** Udział pracowników kluczowych – pracujących bezpośrednio z aktywizowaną osobą bez pracy – wynosi obecnie 39,9% w ogólnym zatrudnieniu.

Wykres 3. Liczba pracowników PSZ regionach (lewa mapka) oraz liczba bezrobotnych przypadających na pracownika



Źródło: MRiPS, 2021

- Liczba zatrudnionych w poszczególnych regionach znacznie się waha – od 2,4 tys. w województwie mazowieckim po 637 osób w województwie lubuskim (Wykres 3). Trudniejszą sytuację mają województwa wschodniej części Polski, gdzie liczba bezrobotnych na zatrudnionego pracownika PSZ przekracza 60 osób. Podobnie jest

w najbardziej zaludnionym regionie Polski – na Mazowszu. **Fluktuacja zatrudnienia jest wysoka.** W 2020 r. do pracy w PUP przyjęto 1571 osób, a 1892 osoby odeszły z urzędu. Przyczyną są m.in. niskie wynagrodzenia.

- **Badania i analizy dotyczące działalności PSZ, a także raporty firm doradczych i analitycznych wskazują na kilka słabych stron urzędów pracy.** Należą do nich: niska skuteczność w aktywizacji, wysoki poziom biurokratyzacji i formalizmu w działaniu (procedury, formularze), słaby kontakt z przedsiębiorcami na lokalnych rynkach pracy, niska skuteczność pośrednictwa pracy (osoby aktywne poszukują jej głównie w portalach komercyjnych), brak skutecznych modeli współpracy lokalnej. Z drugiej strony, **o sprawności instytucjonalnej urzędów pracy świadczy fakt, że sprawnie poradziły sobie z wypłatą świadczeń ochronnych dla firm w czasie pandemii,** mimo krótkiego terminu i nadmiernej biurokracji, a także w warunkach ograniczonych zasobów kadrowych.
- Służby zatrudnienia są jedynym z niewielu z obszarów administracji publicznej, gdzie stosuje się mierniki dotyczące rynku pracy oraz skuteczności (osiąganie zakładanych rezultatów) i efektywności działania (rezultaty w stosunku do poniesionych nakładów). Mierzona jest **efektywność zatrudnieniowa** (udział procentowy liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione, w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej) oraz **efektywność kosztowa** (relacja kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych przez samorządy powiatowe na finansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej do liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione). Wskaźniki te są stosowane obecnie jako dwa podstawowe mierniki oceniające działania PUP. W 2021 r. wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł 84,5%, a wskaźnik efektywności kosztowej – 16,6 tys. zł na jednego zatrudnionego. Wskaźnik ten wzrósł znacznie w porównaniu do 2020 r., gdy wynosił 11,9 tys. zł (wzrost o 40%).

2. Uwarunkowania rynku pracy w Polsce

Starzenie się społeczeństwa, brak pracowników z poszukiwanymi kompetencjami, niedostatki edukacji zawodowej i ustawicznego kształcenia, brak rozwiązań zachęcających do aktywności zawodowej dla osób starszych, kobiet po urodzeniu dziecka i młodzieży, wysoki poziom migracji zarobkowej oraz perspektywa nasilania się problemów, które stwarzają zagrożenia dla przedsiębiorstw i gospodarki. To wyzwania polskiego rynku pracy, na które muszą odpowiedzieć publiczne służby zatrudnienia.

- **Rynek pracy w Polsce można określić jako „post-transformacyjny”,** o dużej elastyczności i dużej segmentacji zbudowanej w oparciu o dekady tworzenia

gospodarki wolnorynkowej. Cechują go m.in. niska pewność zatrudnienia, niskie wynagrodzenia, niska kultura zatrudnienia i efektywności pracy, a często również folwarczne relacje w pracy. O jego wysokiej elastyczności świadczy duża liczba samozatrudnionych (najwięcej w UE po Grecji i Włoszech). Niskie w porównaniu do UE są natomiast wskaźnik pracy niepełnoetatowej oraz pracy w niepełnym wymiarze czasu (w Holandii 70%, Niemcy 50%). Cechuje go również obciążenie pracowników: wiele przedsiębiorstw przez lata budowało swój model biznesowy na ponadwymiarowym czasie pracy. Polska i CEE sytuuje się w czołówce krajów, w których pracownicy pracują najdłużej: zatrudnieni w krajach Europy Zachodniej pracują tygodniowo o 5 godzin krócej.

- Rekordowo niski poziom bezrobocia może sprawiać wrażenie, że polski rynek pracy jest w bardzo dobrej kondycji. **Jego słabością są jednak bardzo wysoki wskaźnik bierności zawodowej, niski wskaźnik aktywności zawodowej oraz relatywnie niskie kwalifikacje pracowników.** Jest to rynek heretoregeniczny, z wieloma segmentami, które w małym stopniu zachodzą na siebie. Znalezienie się w jednym z nich może na długo determinować możliwość przesunięcia zawodowego w jakimkolwiek kierunku. Należy pamiętać również o wysokim poziomie migracji zarobkowej, która dotyczy blisko 2 mln Polaków zatrudnianych za granicą (co uszczupla zasoby pracy na rynku krajowym) oraz wciąż istniejącym zatrudnieniu w „szarej strefie”.
- **Jako kluczowe uwarunkowania rynku pracy w Polsce należy obecnie wskazać:**
 - **Niski poziom bezrobocia:** najniższy poziom w UE – 5,1% (IX 2022), mimo skutków pandemii COVID-19, wzrostu inflacji, i dużego wzrostu obciążeń przedsiębiorstw. W urzędach pracy zarejestrowane było we wrześniu 801 tys. osób (ponad połowa zarejestrowana długotrwale), a liczba dostępnych miejsc pracy lub aktywizacji zawodowej wyniosła 99,5 tys. Czynniki związane z niepewnością i ryzykami gospodarczymi (koszty energii, inflacja, osłabienie popytu konsumpcyjnego) mogą jednak wpływać negatywnie na zatrudnienie skutkując zwiększeniem bezrobocia.
 - **Niski poziom aktywności zawodowej:** współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15-89 lat wyniósł w II kw. 2022 59,7%, liczba biernych zawodowo w grupie osób 15-89 wyniosła w I kwartale 2022 r. 12,5 mln osób (BAEL). **Ok. 5,5 mln osób to osoby bierne zawodowo w wieku produkcyjnym, które z różnych powodów nie podejmują pracy. Różne analizy wskazują, że nawet ok. 2 mln z nich ma potencjał częściowej lub pełnej aktywizacji zawodowej.** Wśród osób biernych zawodowo z powodu obowiązków rodzinnych 94% stanowiły kobiety, a 56% to osoby zamieszkałe na wsi. 800 tys. osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym jako przyczynę

nieposzukiwania pracy wskazało obowiązki rodzinne oraz obowiązki wynikające z prowadzenia domu.

- **Niedobór pracowników, niedopasowanie umiejętności:** to ważna bariera rozwoju firm, które poszukują pracowników (w 2021 r. do urzędów pracy i miejsc aktywizacji zawodowej zgłoszono 1,4 mln wolnych miejsc pracy). **Profesjonalizacja produkcji, handlu i usług powoduje, że rośnie popyt na pracowników o wyższych kwalifikacjach, których jest za mało.** Przyczyn należy szukać m.in. w dużej mierze przestarzałym modelu edukacji szkolnej, braku preorientacji zawodowej 13-15 latków, deficycie szkół technicznych o dobrym prestiżu i statusie, braku doradztwa zawodowego i kariery dla 18-20 latków, niechęci uczelni do pełnienia roli centrów ekosystemu idei i wdrożeń (niskiej jakości inkubacja przedsiębiorczości akademickiej).
- **Zmiany demograficzne, starzenie się ludności:** co roku zasoby osób w wieku produkcyjnym kurczą się o 200-300 tys. – znacznie więcej osób wkracza w wiek emerytalny, niż wchodzi na rynek pracy kończąc szkoły czy studia. Jak wynika z danych Spisu Powszechnego z 2021 r., udział osób w wieku poprodukcyjnym zwiększył się w skali kraju z 16,9% do 22,3%, tj. o ponad 5 p. proc. W ciągu dekady przybyło w Polsce blisko 2 mln osób w grupie wieku 60–65 i więcej. **Starzenie się populacji i wzrost liczby osób starszych na rynku pracy będzie mocno wpływać na rynek pracy.**
- **Niski poziom kształcenia ustawicznego:** uczestnictwo dorosłych Polaków w kształceniu i szkoleniu dorosłych (KSD) od lat utrzymuje się na niemal dwukrotnie niższym poziomie niż średnia dla krajów UE27 (w 2021 r. było to 10,5%). W 2021 r. odsetek dorosłych Polaków w wieku 25–64 lata uczestniczących w KSD wyniósł 5,4% (zanotowano wzrost w stosunku do 2020 r., kiedy było to 3,7%). Brakuje społecznego zrozumienia potrzeby istnienia systemu kształcenia ustawicznego, a także skutecznych mechanizmów wspierania i zachęcania osób o niskich kwalifikacjach do korzystania ze szkoleń. Prowadzi to do deficytu kompetencji kluczowych z punktu widzenia funkcjonowania we współczesnym świecie (w tym cyfrowych).
- **Niski poziom zatrudnienia ludzi młodych:** w 2021 r. aktywne zawodowo było 51,9% osób w wieku 15-29 lat, a stopa bezrobocia w tej grupie wyniosła 7,2%. W 2020 r. wskaźnik NEET (odsetek bezrobotnych i nie kształcących się osób w wieku 20-34 lata) wyniósł 16,7%. Na zatrudnienie osób młodych duży wpływ ma dostęp lokalnej oferty pracy. Badania wskazują, że młode osoby z jednej strony chcą podejmować zatrudnienie, z drugiej – przedstawiciele pokolenia Z mniej chętnie wiążą się z pracodawcą, testują pracodawców, chcą godzić

pracę z życiem prywatnym, oczekują od pracodawców uwagi i mają różnego rodzaju obawy. Wpływ na odejście z pracy osób z pokolenia Z mają przede wszystkim nieefektywne procesy w organizacji, zbyt niskie wynagrodzenie postrzegane, brak możliwości rozwoju zawodowego (istotne dla 90% z nich) i dbałości o dobrostan, brak poczucia docenienia.

- **Obciążenie pracą i niestabilność.** Pokolenie millenialsów (Y), urodzonych pomiędzy 1981 a 1996 r. silnie angażuje się w życie zawodowe, pokolenie Z odczuwa z kolei silnie brak stabilności finansowej i rosnące koszty życia. Na czynnik ten wskazało 47% millenialsów (pokolenie Y) oraz 49% przedstawicieli pokolenia Z (zoomerów) w Polsce (Deloitte, 2021). **Co czwarty Polak urodzony po 1995 r. wykonuje więcej niż jedną pracę.** W przypadku o generację starszego pokolenia liczba osób pracujących na półtora lub więcej etatu wynosi ok. 1/3 ankietowanych (zarówno w Polsce, jak i na świecie). Blisko połowa przedstawicieli generacji Y i Z coraz głośniejsze mówi o kwestii zdrowia psychicznego i wypaleniu zawodowym, związanym z rosnącą liczbą obciążeń zawodowych. Pokolenie to najbardziej obawia się również konsekwencji braku społeczno-politycznej stabilności w regionie.
- **„Podwójne obciążenie” i wycofywanie się kobiet z rynku pracy:** niska aktywność zawodowa kobiet w Polsce (o kilkanaście procent mniej niż mężczyźni) jest od lat jednym ze strukturalnych problemów rozwojowych. Wskaźnik aktywności zawodowej Polek wynosił w 2020 r. 67,9% (71,9% w UE). **Przyczyną małej aktywności kobiet są m.in.: patriarchalny model rodziny, gorsza sytuacja ekonomiczna kobiet, niewydolny system opieki nad dziećmi do 3 lat** (PKPP Lewiatan, 2022). Okres pandemii COVID-19 pokazał wysoki poziom „podwójnego obciążenia” pracujących kobiet: pracą zawodową i opieką nad dziećmi. „Podwójne obciążenie”, luka płacowa, „kara za macierzyństwo”, „szklany sufit”, „leпка podłoga”, a także brak usług żłobkowych i opiekuńczych prowadzi do wycofywania się kobiet z rynku pracy.
- **Niskie zatrudnienie osób starszych:** Według BAEL w 2020 r. wśród ogółu osób powyżej 50. roku życia osoby aktywne zawodowo (pracujące i bezrobotne) stanowiły 33,7%. Jak wynika z badań, potencjał ich zatrudnienia jest większy. Osoby starsze coraz częściej są skłonne do późniejszego wyjścia z rynku pracy i jednocześnie chętne do ciągłego rozwoju zawodowego (Deloitte, 2021). Starsi pracownicy skarżą się na niedostateczne wykorzystanie ich możliwości. 77% polskich pracowników w wieku do 50 lat planuje aktywność zawodową przynajmniej do 65 roku życia.

- **Niskie zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami:** liczba osób z orzeczeniami o niepełnosprawności wynosi ok. 2,5 mln. W EU zatrudniona jest średnio połowa OzN, w Polsce – tylko co piąty. Jak wynika z kontroli (NIK 2022), ponad 80% osób z niepełnosprawnościami nie pracuje lub nie szuka pracy. Na koniec 2020 r. w urzędach pracy na terenie kraju zarejestrowanych było niemal 56 tys. bezrobotnych osób niepełnosprawnych. **Prowadzona przez powiatowe urzędy pracy aktywizacja zawodowa OzN jest nieskuteczna i nie umożliwia im wejścia lub trwałego powrotu na rynek pracy.** Pracodawcy niechętnie zatrudniają OzN, pomimo subwencji dla przedsiębiorców z PFRON i ulg związane z ich zatrudnieniem. Brakuje spójnej polityki rynku pracy adresowanej do OzN.
- **Praca zdalna i hybrydowa:** elastyczny czas pracy jest obecnie postrzegany przez pracowników jako najważniejszy czynnik pozapłacowy (Deloitte 2022). Obejmuje to m.in. możliwości pracy częściowo zdalnej. Badania wskazują, że około 10-25% osób preferuje pracę w biurze, ponad 50% hybrydową, a 20-30% całkowicie zdalną. **Ponadto 1 na 8 osób zmieniłaby pracę, gdyby wymagano od niej pełnego powrotu do biura.** 44% przedstawicieli młodszej generacji woli pracę zdalną – 6% nie zaakceptowałoby pracy innej niż taka (PwC 2021). Pandemia przyspieszyła zmiany pracy w kierunku modelu hybrydowego, będzie je również wymuszać młodsze pokolenie pracowników.
- **Niska mobilność, znacznie ograniczenia transportowe:** poziom mobilności Polaków jest dość niski – według różnych badań 70-90% osób odrzuca przeprowadzkę w związku z zatrudnieniem. Mobilność, szczególnie osób starszych, uzależniona jest od bardzo wielu czynników m.in. sytuacji rodzinnej oraz dostępności mieszkań. Istotne znaczenie dla rynku pracy ma też dostępność transportu publicznego. Z drugiej strony, między 2 a 3 mln osób w ostatnich latach pracowało za granicą, utrzymując różnej regularności kontakt z rodziną, uwarunkowania mobilności są zatem bardziej złożone.
- **Wzrost udziału migrantów w rynku pracy:** Rynek pracy rozwija się w ostatnich latach dzięki migrantom, przede wszystkim z Ukrainy. Liczba cudzoziemców z tytułem do pobytu w Polsce przekroczyła w 2021 r. oficjalnie 500 tys., a ZUS odnotowuje obecnie ponad 1,1 mln ubezpieczonych cudzoziemców (z czego ponad 700 tys. Ukraińców). **Popyt na pracę migrantów będzie rósł, podobnie jak w Europie – migranci zaspokajają popyt na rynku pracy w różnych obszarach, w tym wysoko specjalistycznych.** Należy się również spodziewać wzrostu migracji zarobkowej do Polski – dla wielu osób Polska jest atrakcyjnym rynkiem pracy (Białoruś, Gruzja, Indie).

- **Ryzyko pogorszenia koniunktury gospodarczej.** Poziom niepewności po pandemii COVID-19 jeszcze wzrósł przez wojnę w Ukrainie, inflację, wzrost cen energii i inne czynniki – należy poważnie liczyć się z ryzykiem pogorszenia koniunktury gospodarczej oraz zmniejszeniem rentowności w różnych gałęziach gospodarki. Może to zagrażać stabilności miejsc pracy tworzonych zwłaszcza przez mikrofirmy i małe przedsiębiorstwa, które nie posiadają wystarczających zasobów kapitałowych.
- **Sytuację na rynku pracy kształtują również trendy społeczne:**
 - **Przeobrażenia w rodzinach:** wzrost liczby rozwodów, związki patchworkowe, wzrost liczby osób wychowujących samotnie dzieci, rodziny z dwójką pracujących rodziców, spadek liczby rodzin wielopokoleniowych, problemy i potrzeby opiekuńcze w rodzinach (konieczność zajmowania się osobami niesamodzielnymi), trudności związane z godzeniem ról życia zawodowego i rodzinnego, poszukiwanie pracy w niepełnym wymiarze. Trendy te wpływają na gotowość podjęcia pracy oraz dostępność pracowników.
 - **Kulturowa zmiana podejścia do pracy jako aktywności:** zmiany generacyjne oraz pandemia doprowadziły do przewartościowań podejścia do życia zawodowego, i mogą one mieć głębszy charakter. Pokolenia Y i Z są zmęczone pracą, poszukują równowagi. Zmiana stylu życia wywołana pandemią sprawiła, że priorytetem stało się dla jej przedstawicieli dbanie o własne samopoczucie i komfort. Na rynku pracy obserwowana jest „Wielka Rotacja” (Deloitte 2021): **wartościowi pracownicy oczekują lepszego bilansowania sfery osobistej i zawodowej, poszukują pracy, która ma sens.** Chcą pracować tam, gdzie traktuje się ich podmiotowo, zapewnia rozwój, pozwala na zachowanie równowagi pomiędzy życiem osobistym i pracą. Trwa „powszechna migracja do pracy jakościowej” (Deloitte 2021). Obecni uczestnicy rynku pracy nie patrzą na swoje obowiązki jedynie pod kątem zarobkowym, ale również w kontekście realizacji własnych ambicji, a także benefitów oferowanych przez pracodawcę (zdalna praca, prywatna opieka medyczna, dodatkowy dzień wolny od pracy itp.).
 - **Rozwój technologii i „rewolucja 4.0”:** do wielkich przewartościowań na rynku pracy doprowadzi szybki postęp technologiczny: cyfryzacja przedsiębiorstw, automatyzacja, Big Data, wykorzystanie sztucznej inteligencji, robotów i Internetu Rzeczy (IoT). Procesem automatyzacji w krajach OECD jest zagrożonych 9% zawodów, a w przypadku 50% zawodów duża część obecnych czynności zostanie zautomatyzowana. Ryzyko automatyzacji w Polsce wynosi 56%. Rozwój technologii i automatyzacja wywrą duży wpływ na nowe zawody

i modele biznesowe, a także na podaż pracy w określonych segmentach, nie tylko związanych z IT.

- **Praca hybrydowa i bardziej elastyczna:** ponad 60 % pracowników chce, by ten model pracy pozostał w firmie na stałe (Deloitte, 2021). Pracodawcy dostrzegają, że praca w formacie zdalnym lub hybrydowym stała się nową rzeczywistością. Zdalne zatrudnienie i niepełny wymiar pracy stwarzają także większe możliwości aktywizacji zawodowej tej części osób biernych zawodowo, które nie podejmują zatrudniania z powodu choroby lub niepełnosprawności (1 mln osób) albo z powodu nauki i uzupełniania kwalifikacji (1,2 mln osób w wieku produkcyjnym). Liczba pracowników pracujących poza tradycyjnymi miejscami pracy lub pracujących zdalnie będzie wzrastać.
- **Lepszy stan zdrowia i większa aktywność zawodowa osób starszych:** długość życia wydłuża się, a rozwój medycyny poprawia jakość zdrowia, stąd seniorzy są zainteresowani uczestniczeniem w dogodnej dla siebie formie w rynku zatrudnienia. Spis Powszechny w 2021 r. ujawnił, że **w ciągu dekady trzykrotnie zwiększyło się zatrudnienie w przypadku mężczyzn i kobiet w wieku poprodukcyjnym**. Co trzeci badany w badaniu *PolSenior2* w wieku 60–64 lata, co czwarty badany w wieku 65–69 lat i co szósty w wieku 70–74 lat deklaruje zainteresowanie podjęciem pracy. **Najważniejszymi czynnikami wzmagającymi taką gotowość są odpowiednie wynagrodzenie, praca w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz możliwość wykonywania pracy w domu**. W tym kontekście zrozumiałą jest wątpliwość, jakim było wycofanie się z wydłużenia wieku emerytalnego do 67 lat dla kobiet i dla mężczyzn. Obecny wiek emerytalny (60/65 lat) praktycznie odcina od rynku pracy wiele osób, które ciągle mają potencjał wartościowych pracowników.
- **Zmiany klimatu i środowiska:** zagrożenia klimatyczne i środowiskowe, dekarbonizacja, niedobory energii, zielona gospodarka i gospodarka obiegu zamkniętego kształtują oczekiwania klientów i pracowników wobec produktów i pracodawców. Będą one wpływać na decyzje konsumenckie dotyczące zakupów, ale również na wybory dotyczące zatrudnienia (oszczędzanie energii, praca zdalna, miasto lub mniejsza miejscowość, wpływ „ślądu węglowego” na aktywność zawodową, poszukiwanie zatrudnienia w „zielonych” branżach, oczekiwanie wrażliwości środowiskowej od pracodawców itp.).
- **Modele współpracy i współdzielenia:** wzrost znaczenia idei ekonomii współpracy (współdzielenie, współtworzenie, współużytkowanie),

popularności spółdzielczości społecznej i innych niż przedsiębiorstwo form organizacji działalności, tokenizacja usług, usługi współtworzone i współdzielone, odrzucanie działalności nastawionej wyłącznie na zysk jako modelu z przeszłości. Zjawiska te zmieniają sposób tworzenia i korzystania z dóbr i usług, będą skutkować tworzeniem miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych, spółdzielczości, organizacjach pozarządowych, kolektywach i w innych formach niż praca w urzędach czy przedsiębiorstwach.

- **Zapotrzebowanie na kompetencje przyszłości:** różne analizy jako kluczowe stymulatory zmian na rynku pracy wskazują wzrost długowieczności i czasu aktywności zawodowej, rozwój inteligentnych maszyn i programowania, nowy ekosystem medialny oraz nowe typy struktur organizacyjnych. Kluczowe kompetencje przyszłości wskazywane w kontekście tych zmian to m.in. **myślenie krytyczne, inteligencja społeczna, myślenie adaptacyjne, kompetencje międzykulturowe, myślenie obliczeniowe i projektowe oraz transdyscyplinarność** (*Institute of The Future, 2020*). Jak pokazał projekt „Transformers – skills for the future labour market”, który objął Szwecję, Finlandię i Polskę, maleje znaczenie formalnych kwalifikacji, rośnie kompetencji cyfrowych, wielozadaniowości, bardziej elastycznych relacji pracodawca – pracobiorca, znaczenie feelancerów, zespołów interdyscyplinarnych i pracy projektowo – kontraktowej.

3. Nowe wyzwania dla polityki rynku pracy

Na polskim rynku pracy zaszły w ostatnich dwóch dekadach znaczące zmiany, opisane wyżej trendy będą zaś generować kolejne zmiany. Kluczowym wyzwaniem jest nieustanne podnoszenie kompetencji – głównej waluty w globalnej grze o rozwój. Stwarza to nowe wyzwania dla służb zatrudnienia, które powinny brać pod uwagę przyszłość, a nie przeszłość rynku pracy.

- Analizy i badania **wskazują, że służby zatrudnienia o oferowane przez nie usługi wydają się nie odpowiadać już wymogom współczesnego rynku pracy.** Ich horyzont działania nie tylko nie wybiega w przyszłość, ale także nie uwzględnia w dostatecznym stopniu zmian na rynku pracy, wynikających m.in. z rozwoju rynku, digitalizacji usług, nowych technologii, automatyzacji, pracy zdalnej czy zmian zachodzących w poszczególnych branżach. Potencjał PSZ jest ograniczony przez nawyki instytucjonalne i organizacyjne, a także przez zbiurokratyzowane procedury (Grewiński 2021).
- Analiza negatywnych i pozytywnych aspektów rynku pracy (Tabela 1) wskazuje, że sukcesem polityki rynku pracy ostatnich dwóch dekad było głównie znaczące ograniczenie bezrobocia, choć jest to zasługa głównie rozwoju gospodarczego

i aktywności zawodowej części Polaków. Za pozytywy należy uznać również otwarcie rynku pracy na imigrantów oraz stworzenie sieci instytucji rynku pracy, zapewniających bezpieczeństwo socjalne. Negatywne aspekty polityki rynku pracy to z kolei wysoki odsetek osób biernych zawodowo, których nie udało się aktywizować, słabej jakości doradztwo zawodowe, brak synergii polityki rynku pracy z edukacją, ekonomią społeczną i gospodarką oraz deficyt synergii z systemem społecznym w zakresie integracji społecznej i aktywizacji. Dyskusyjna jest również skuteczność niektórych programów rynku pracy, zwłaszcza ich długofalowy efekt społeczny.

Tabela 1. Wybrane pozytywne i negatywne aspekty polityki rynku pracy w Polsce w latach 1990 - 2020

Pozytywne	Negatywne
Wyraźne ograniczenie bezrobocia	Nadal wysoki odsetek osób biernych zawodowo, w tym osób z niepełnosprawnościami
Przeznaczenie dużych środków z FP, EFS, KFS na aktywizację	Słabość doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy w PSZ
Wiele ciekawych programów z EFS	Niska efektywność netto niektórych programów rynku pracy
Pluralizm dostawców usług i instytucji rynku pracy	Brak synergii polityki rynku pracy z edukacją, ekonomią społeczną i gospodarką
Eksport bezrobocia	Deficyt synergii z systemem pomocy społecznej
Istniejące usługi rynku pracy wpisane w ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	Dyskusyjna skuteczność niektórych usług
Otwarcie się na pracowników imigrujących do Polski (np. z Ukrainy i innych państw)	Brak długofalowej strategii prowadzenia polityki zarządzania pracownikami z zagranicy
Istniejąca sieć instytucji rynku pracy, tworząca bezpieczeństwo socjalne dla obywateli	Rozmontowanie systemu wertykalnego polityki rynku pracy, zapewniającego sprawną koordynację

Źródło: Grewiński 2021

- Ze względu na dobrą sytuację na rynku pracy w Polsce w ostatnich latach i ukształtowanie się rynku pracownika, wyzwaniem staje się zatem reforma publicznych służb zatrudnienia, ukierunkowana na wzrost podaży lepiej

dostosowanych zasobów pracy. **Służby zatrudnienia powinny być tak przeorganizowane, by oferować rozbudowane, zindywidualizowane usługi aktywizacji i wzmacniania kompetencji twardych i miękkich.** Część usług pracy, szczególnie dedykowanych osobom najbardziej oddalonym od zatrudnienia, może być zaś realizowana przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe, które dysponują specjalnymi kompetencjami powiązanymi z potrzebami klientów. Usługi rynku pracy i publiczne służby zatrudnienia powinny być jeszcze bardziej elastyczne i skuteczne w podejmowaniu działań na rzecz bezrobotnych i biernych zawodowo.

- Zarazem służby zatrudnienia mają potencjał, by sprostać tym nowym wyzwaniom. Są organizacją zatrudniającą ponad 21 tys. pracowników, obecną w każdym powiecie, a zasoby finansowe Funduszu Pracy (o ile będą właściwie używane) pozwalają na realne kształtowanie sytuacji na rynku pracy w większym niż obecnie stopniu. Uznając, że strategicznym celem służb zatrudnienia jest aktywizacja zawodowa jak najszerzych grup społecznych oraz poprawa kompetencji osób pracujących, główne wyzwania służb zatrudnienia wobec nowych wyzwań i trendów to:
 - **Koncentracja na aktywizacji osób z potencjałem zatrudnienia, a nie obsłudze zdemotywowanych długotrwale bezrobotnych:** rezygnacja z zadań nie związanych z realną aktywizacją zawodową, w tym z obsługi osób rejestrujących się w urzędzie pracy jedynie w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego, a nie podjęcia zatrudnienia. Odsetek osób długotrwale pozostających w rejestrach PUP wyniósł w lipcu 2022 r. 56,6%. Działalność PUP skoncentrowana jest na tych osobach, kosztem aktywizacji innych osób biernych zawodowo.
 - **Zwiększenie zakresu działań aktywizacyjnych wobec innych grup niż bezrobotni rejestrowi:** koncentracja na aktywizacji zawodowej „wielkiej czwórki”: osób z pokolenia Z i Y, kobiet chcących wrócić na rynek pracy, osób z niepełnosprawnościami oraz osób starszych.
 - **Zwiększenie zasięgu i efektywności form aktywizacji zawodowej:** doradztwa zawodowego, szkoleń, dotacji, wspierania rozwijania działalności gospodarczej. Sens rozwijania przez urzędy pracy usług pośrednictwa pracy jest dyskusyjny. W 2021 r. działało 8,8 tys. agencji zatrudnienia, które skutecznie doprowadziły do zatrudnienia ponad 348 tys. osób, z czego 142 tys. zatrudniono za granicą. Trudno znaleźć powód, dla którego zasadne byłoby wydawanie środków publicznych na wzmacnianie i rozwijanie CBOP, by rywalizować z dobrze prowadzonymi i promowanymi komercyjnymi wyszukiwarkami pracy. Podobnie dyskusyjne byłoby objęcie firm prywatnych

„obowiązkiem” zgłaszania wakatów do urzędu pracy: to pomysł z realiów PRL i kolejne obciążenie pracodawców.

- **Wprowadzenie programów, które rozwijają poszukiwane kompetencje,** wspierają kształcenie w poszukiwanych zawodach, tworzą zachęty do pracy w określonych branżach, np. technicznych, informatyce (najszybciej rosnący sektor w Polsce, ciągle poszukujący pracowników), czy przygotowujących do pracy np. w sektorze NUB, usługach opiekuńczych oraz zawodach pomocowych – obszarach, w których istnieją duże deficyty pracowników.
- **Zacieśnienie relacji z przedsiębiorcami oraz lokalnym rynkiem:** wyjście urzędów pracy z „bańki” w której obecnie działają, wypracowanie partnerskich relacji z lokalnymi przedsiębiorcami i innymi interesariuszami rynku pracy (organizacje pozarządowe, sieci obywatelskie), zmiana nastawienia na proklienckie – wspieranie potrzeb przedsiębiorców i wspólne dążenie do zwiększania zatrudnienia w czterech kluczowych aktywizowanych grupach biernych zawodowo („wielka czwórka”).
- **Powrót do traktowania Funduszu Pracy jako funduszu na wspieranie zatrudnienia, a nie funduszu do zadań specjalnych i „zaskórniaka” na różne wydatki rządowe.** Fundusz Pracy powinien być przeznaczony na przemysłane interwencje i długofalowe programy na rynku pracy. W ostatnich latach finansowane są z niego wydatki nie mające nic wspólnego z aktywizacją zawodową i zabezpieczaniem rynku pracy przed negatywnymi trendami w przyszłości – np. wypłata jednorazowych świadczeń dla emerytów i rencistów, czyli 13. i 14. emerytura.
- **Powiązanie usług aktywizacji zawodowej i społecznej:** systemy usług i świadczeń rynku pracy oraz usług i świadczeń pomocy społecznej są osobne, a pomiędzy znajdują się długotrwale bezrobotni. W efekcie PSZ w Polsce to luźny zbiór instytucji i instrumentów promocji zatrudnienia i pomocy społecznej z punktowymi wyspami zatrudnienia socjalnego z kolejnymi usługami i świadczeniami. Zacieśnienie współpracy pomiędzy służbami zatrudnienia oraz jednostkami pomocy społecznej powinno prowadzić do spójnych programów aktywizacji społecznej i zawodowej.
- **Nadmierna biurokratyzacja i formalizacja usług:** wskazywana w raportach pracodawców i badaniach, uciążliwa zarówno dla pracodawców, jak i dla osób poszukujących pracy. Wyzwaniem w tym obszarze jest stworzenie prostych, przejrzystych, jak najmniej obciążających klienta procedur oraz obsługa klientów online i kontakt z nim za pośrednictwem telefonu i maila.

- **Mierzenie efektywności PSZ:** obecnie jest to efektywność w dużym stopniu pozorna, skupiona na miernikach nieadekwatnych do sytuacji na rynku pracy, mierzona w zbyt krótkiej perspektywie czasowej, na co zwracają uwagę m.in. kontrole publiczne (NIK, 2018).
- **Utrata prestiżu i aksjologicznego wymiaru działania PSZ:** misją służb zatrudnienia powinno być również wzmacnianie etosu pracy i wartości pracy, a także dbanie o standardy „pracy godnej”. Ma to znaczenie także w kontekście mankamentów rynku pracy (praca na czarno, relacje wewnętrzne w firmach, „folwarczne zarządzanie”, niska wydajność itp.). Koncentracja na dotychczasowych celach powoduje, że urzędy pracy nie są postrzegane jako instytucja, która troszczy się o aksjologiczne i praktyczne wymiary zatrudnienia. Zwiększenie prestiżu instytucji i profesji jest w tym kontekście ważnym wyzwaniem PSZ.

Część II. Badania PSZ i otoczenia w kontekście skuteczności i wyzwań

NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI Z BADAŃ W LICZBACH

Przeprowadzone badania służb zatrudnienia w kontekście skuteczności i wyzwań uwzględnia szereg aspektów funkcjonowania służb zatrudnienia – począwszy od mocnych i słabych stron, przez ocenę narzędzi i instrumentów wsparcia, po ocenę stosowanych mierników efektywności. Poniżej przedstawione zostały najważniejsze dane z badania ilościowego pracowników urzędów pracy.

5,3%	Odsetek pracowników służb zatrudnienia, którzy wzięli udział w badaniu jakościowym (w stosunku do ogółu zatrudnionych).
46,8%	Tylu badanych dobrze ocenia działalność służb zatrudnienia.
33,7%	Odsetek pracowników oceniających działalność służb zatrudnienia dobrze i bardzo dobrze.
67,1%	Pracownicy, którzy za silną stronę PSZ uznali profesjonalne i kompetentne kadry.
43,5%	Zatrudnieni uważający, że urzędy pracy mają dobre rozpoznanie lokalnych rynków i potrzeb pracowników.
38,4%	Według tylu ankietowanych mocną stroną służb zatrudnienia jest ich siła instytucjonalna i rozpoznawalność.
34,8%	Odsetek badanych wskazujących, że służby zatrudnienia mają rozwinięte i łatwo dostępne instrumenty aktywizacji.
17,7%	Tylu badanych za silną stronę urzędów pracy uważa wielosektorową współpracę z innymi interesariuszami rynku pracy.
76,6%	Pracownicy uważający za słabą stroną służb zatrudnienia wysoką fluktuację kadr oraz niskie zarobki.
50,2%	Ankietowani według których słabą stroną PSZ jest niski poziom motywacji pracowników.
22,2%	Taki odsetek badanych za słabą stroną służb zatrudnienia uważa nieadekwatne do potrzeb instrumenty i narzędzia rynku pracy.
27,5%	Tylu klientów urzędów pracy to według pracowników osoby w ogóle nie zainteresowane podjęciem pracy.
48,1%	Odsetek klientów pasywnych – dodatkowo 15,8% to osoby bardzo pasywne, z różnymi problemami społecznymi i zdrowotnymi.
7,7%	Klienci realnie poszukujący zatrudnienia według badanych (dodatkowo aktywni i zmotywowani to 0,7%).

70,3%	Tyłu badanych pracowników za skuteczną i bardzo skuteczną formę aktywizacji zawodowej osób bez pracy uważa szkolenia.
59,2%	Odsetek badanych pracowników PSZ, którzy uważają za skuteczne i bardzo skuteczne usługi pośrednictwa pracy.
53,5%	Poradnictwo zawodowe – to obecnie najmniej skuteczne spośród trzech głównych usług rynku pracy według badanych.
15,8%	Taki odsetek badanych uważa poradnictwo zawodowe za mało lub bardzo mało obecnie skuteczne.
64,3%	Tyłu badanych wskazało jako bardzo skuteczne narzędzie aktywizacji staże.
75,8%	Pracownicy, którzy uważają, że urzędy pracy skutecznie wspierają przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsca pracy przez firmy.
67,6%	Dobra i bardzo dobra ocena przez ankietowanych działań PSZ w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych.
20,9%	Tyle osób uważa, że urzędy pracy w niskim stopniu zajmują się aktywizacją zawodową osób starszych.
84,5%	Odsetek pracowników uważających, że za obniżenie jakości działań PSZ odpowiada niski prestiż i niskie wynagrodzenia.
69,7%	Tyłu pracowników uważa, że jakość pracy PSZ obniża nadmierna biurokracja i zbędne procedury.
50,2%	Pracownicy zwracający uwagę na wypalenie zawodowe kadry.
82,3%	Odsetek badanych, zdaniem których niezbędne jest wprowadzenie systemu motywacyjnego i rozwojowego dla kadr służb zatrudnienia.
44,4%	Liczba pracowników, którzy uważają za istotne dla poprawy efektywności poprawę komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej.
81%	Tyłu ankietowanych jako kluczowy czynnik satysfakcji z pracy wskazuje wynagrodzenia – dla 80,3% są to także premie.
90%	Pracownicy, którzy oczekują wprowadzenia w urzędach pracy nagród finansowych powiązanych z indywidualnymi osiągnięciami.
53,2%	Tyłu pracowników oczekuje możliwości cyklicznego awansu zawodowego, a 47,5% – pakietu szkoleniowo – rozwojowego.
51,8%	Odsetek badanych pracowników, których jednostki nie wprowadziły systemu motywacji i nagród.
61,2%	Pracownicy PSZ, którzy pozytywnie oceniają projekt ustawy o aktywizacji zawodowej.
46,8%	Za sposób na poprawę efektywności urzędów pracy uważa wprowadzenie składki zdrowotnej bezrobotnych do ZUS.

41,9%	Tyłu badanych wskazuje, że dla poprawy efektywności potrzebne jest zwiększenie wykorzystania technologii i cyfryzacja urzędu.
38,3%	Pracownicy, którzy uważają, że skuteczność PSZ poprawi nowy model współpracy z pracodawcami.
62,2%	Odsetek pracowników PSZ, którzy za główny problem współpracy z otoczeniem rynku pacy uważają stereotypowe postrzeganie urzędów pracy przez innych interesariuszy.
31,7%	Badani, którzy wskazują na potrzebę większej integracji usług rynku pracy z innymi usługami społecznymi (aktywizacji i integracji).
45,7%	Tyłu badanych dostrzega w kontekście efektywności konieczność doinwestowania PSZ i zwiększenia zatrudnienia w służbach.
40,8%	Pracownicy, którzy chcieliby wyposażenia służb zatrudnienia w nowe kompetencje i kwalifikacje.
47,1%	Odsetek badanych, którzy są zdania, że należy zmienić mierniki efektywności kosztowej i zatrudnieniowej.

ZREALIZOWANE BADANIA I ICH METODOLOGIA

- Głównym badaniem na potrzeby analizy było badanie ankietowe kadr PSZ, przeprowadzone w październiku i listopadzie 2022 r. W badaniu wzięło udział 1117 pracowników PSZ. 82,2% z nich to kobiety. 34,9% badanych pełni funkcje kierownicze. 17,5% to pośrednicy pracy, 10,7% – specjaliści ds. programów, a 8,7% doradcy zawodowi. 21% pracuje na innych stanowiskach.
- **78,5% uczestników badania deklaruje zatrudnienie w publicznych służbach zatrudnienia dłużej niż 10 lat.** Staż w przedziale 6-10 lat posiada 8,4% badanych a pomiędzy 2 a 5 lat – 8,6%. Najmniej badanych nie przepracowała jeszcze w PSZ 2 lat. 55,4% badanych posiada wyższe wykształcenie związane z rynkiem pracy (polityka społeczna, zarządzanie, ekonomia, administracja). Kolejne 22,8% ma wykształcenie wyższe, ale nie związane z obszarem rynku pracy, 14,6% badanych to absolwenci studiów podyplomowych, a 7,2% ma wykształcenie średnie.
- Badani reprezentowali głównie Powiatowe Urzędy Pracy (98,6% badanych), pozostałe 1,4% pracuje w Wojewódzkich Urzędach Pracy. W badaniu reprezentowane były wszystkie regiony kraju, z największym udziałem ankietowanych z województw lubelskiego, małopolskiego i wielkopolskiego (przedział 8-12%), a najmniejszym – opolskiego i lubuskiego (poniżej 2,5%). Uczestnicy badań ankietowych mogli w ramach badania zamieszczać własne komentarze. Ankieta badawcza zawierała 52 pytań merytorycznych, z czego 7 stanowiły pytania otwarte.

W ramach badania uzyskano prawie 3 tys. komentarzy dotyczących różnych aspektów efektywności i jakości funkcjonowania PSZ.

- Na potrzeby analizy przeprowadzono również wywiady zbiorcze (fokusy) oraz pogłębione wywiady indywidualne z wybranymi celowo dyrektorami i kierownikami PSZ, które objęły 21 osób. Pogłębione wywiady dotyczyły oceny efektywności funkcjonowania PSZ, silnych i słabych stron służb zatrudnienia oraz czynników determinujących efektywność i skuteczność działania.
- W badaniu interesariuszy (ankiety i wywiady indywidualne) z otoczenia społecznego PSZ (pracodawcy, inne instytucje rynku pracy, organizacje pozarządowe) wzięli udział przedstawiciele 11 instytucji: 5 przedstawicieli pracodawców i agencji zatrudnienia, 3 instytucji pomocy społecznej oraz 3 organizacji pozarządowych / spółdzielni socjalnych.

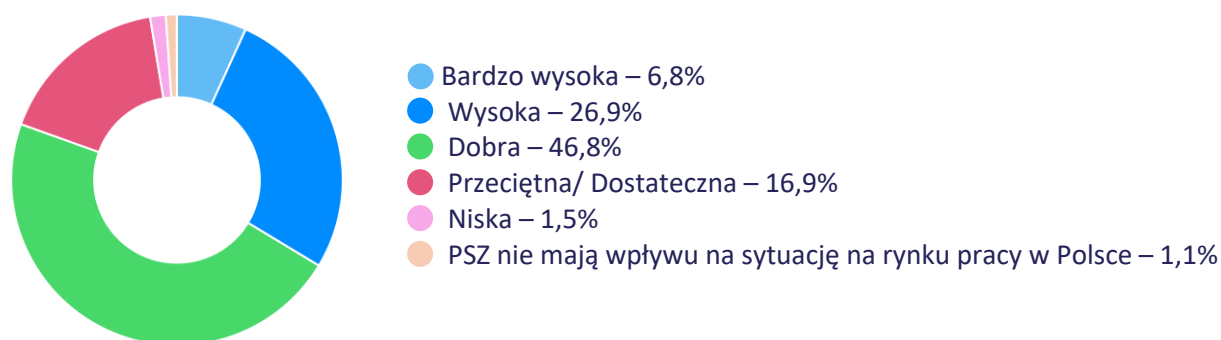
1. Urzędy pracy w pułapce „wizerunku pośredniaka”

Pracownicy urzędów pracy stosunkowo dobrze oceniają skuteczność swoich działań i wpływ na lokalne rynki pracy. Za mocną stronę służb zatrudnienia uważają profesjonalizm i wysokie kwalifikacje kadr oraz dobre rozpoznanie lokalnych rynków pracy. Za słabe strony – niskie wynagrodzenia, brak systemu motywacyjnego, biurokrację i wypalenie pracowników. Według badanych, urzędy pracy utknęły w wizerunku „anachronicznego pośredniaka”, co zmniejsza możliwości ich skutecznego działania.

DOBRA SAMOOCENA SŁUŻB ZATRUDNIENIA

- Pracownicy pozytywnie oceniają skuteczność działania PSZ (Wykres 4). Największy odsetek badanych ocenia je dobrze – 46,8%. Wysoko i bardzo wysoko ocenia funkcjonowanie urzędów pracy 33,7%. Zdaniem 16,9% skuteczność działania PSZ jest przeciętna. Niewielu badanych ocenia ją jednak jako niską – 1,5%, a tylko 1,1% uważa, że PSZ nie mają wpływu na rynek pracy w Polsce. Za przeciętne lub „dostateczne” uważa działania służb zatrudniania blisko 17% badanych.
- **1/3 badanych postrzega zatem skuteczność PSZ jako wysoką, choć zarazem niemal połowa dostrzega zarówno plusy, jak i minusy funkcjonowania PSZ w obecnych ramach instytucjonalnych i prawnych.** Trudno więc mówić zarówno o wysokim samozadowoleniu, jak i o ponadprzeciętnej frustracji wynikającej z poczucia niskiego wpływu WUP i PUP na rynek pracy. Większość pracowników ma poczucie, że pracując w PSZ pracuje w instytucji ważnej, potrzebnej i osiągającej rezultaty, choć obarczonej w wielu obszarach różnymi dysfunkcjami.

Wykres 4. Ocena skuteczności działania publicznych służb zatrudnienia przez pracowników badanych jednostek PSZ



N= 1117

PROFESJONALNE KADRY, SKUTECZNE NARZĘDZIA

- Za najsilniejszą stronę systemu PSZ badani uznają **doświadczone i kompetentne kadry**: wskazało na ten aspekt ponad 2/3 badanych (Tabela 2). Inny atut to dobre rozpoznanie rynku pracy i potrzeb lokalnych pracodawców (wskazuje na ten czynnik 43,5%). Mocną stroną jest również według respondentów „instytucjonalna siła PSZ”. Urzędy pracy są istotną częścią systemu polityki społecznej państwa, podmiotem widocznym na lokalnych rynkach. Radykalne obniżenie bezrobocia jest sukcesem polskiej transformacji, a sukces ten jest utożsamiany nie tylko z rozwojem przedsiębiorczości, ale również z działaniami urzędów pracy.
- Jako mocną stronę służb zatrudnienia badani wskazywali również **dość dobrze rozwinięte i łatwo dostępne usługi i instrumenty aktywizacji** – 34,8%. Niemal co trzeci ankietowany za mocną stroną systemu służb zatrudnienia uznaje **wysokie nakłady na politykę rynku pracy** w ramach Funduszu Pracy oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (29,8%). Znacznie rzadziej badani upatrywali silnej strony PSZ w **zdolności do wielosektorowej współpracy z innymi instytucjami rynku pracy** (agencje zatrudniania, instytucje szkoleniowe, podmioty dialogu społecznego itp.), choć umiejętność budowania relacji między instytucjami i współpracy w sieci partnerstw należy do kluczowych umiejętności skutecznej administracji. Jako silną stroną służb zatrudnienia wskazało ją tylko 17,6% badanych. **Niewielu badanych wybrało elastyczne i skuteczne metody działania oraz wysoka motywację pracowników** – odpowiednio 15% i 13,6%. Badani nie postrzegają zatem tych kluczowych z punktu widzenia skuteczności każdej organizacji czynników jako atutu publicznych służb zatrudnienia.

**Tabela 2. Silne strony publicznych służb zatrudnienia
według badanych pracowników**

Odpowiedzi	Odsetek wskazań
Kompetentne i doświadczone kadry PSZ	67,1%
Dobre rozpoznanie lokalnych rynków pracy i potrzeb pracodawców	43,5%
Siła instytucjonalna - PSZ jako część systemu polityki społecznej	38,4%
Rozwinięte i łatwo dostępne usługi i instrumenty aktywizacji	34,8%
Wysokie nakłady na politykę rynku pracy w ramach FP i EFS	29,8%
Wielosektorowa współpraca z innymi interesariuszami rynku pracy	17,6%
Elastyczne i skuteczne metody działania	15%
Wysoka motywacja pracowników instytucji PSZ	13,6%

N= 1117

NISKIE WYNAGRODZENIA OBNIŻAJĄ MOTYWACJĘ

- Słabą stroną służb zatrudnienia jest według badanych **niski poziom motywacji**. Wskazuje go ponad połowa ankietowanych. Jest on pochodną najważniejszego zdaniem pracowników problemu: **niskich zarobków i fluktuacji kadr. Czynnikiem ten wskazało jako główny powód niższej skuteczności służb zatrudnienia 76,6% badanych**. Problem niskich wynagrodzeń w administracji publicznej narasta od lat, w ankietach i wywiadach był podkreślany właściwie przy każdej okazji.
- Jako kolejne co do ważności czynniki obniżające efektywność PSZ ankietowani wskazali **nieadekwatne do potrzeb usługi i instrumenty rynku pracy** (22,2%) oraz **mało skuteczne narzędzia pośrednictwa pracy** (22%). Inne mankamenty systemu to według badanych **niewystarczająco rozwinięte poradnictwo zawodowe**, a także brak wystarczających środków finansowych, niewystarczająca współpraca z pracodawcami, brak specjalistów do realizacji skutecznych form aktywizacji oraz zbyt daleko posunięta decentralizacja i dekoncentracja systemu. Szczegółowy rozkład odpowiedzi przedstawia Tabela 3.

**Tabela 3. Słabe strony publicznych służb zatrudnienia,
zmniejszające skuteczność działań PSZ**

Odpowiedzi	Odsetek wskazań
Wysoka fluktuacja kadr w PSZ i niskie zarobki	76,6%
Niski poziom motywacji pracowników w PSZ	50,2%
Nieadekwatne do potrzeb usługi i instrumenty rynku pracy	22,2%
Mało skuteczne narzędzia pośrednictwa pracy	22,0%
Niewystarczająco rozwinięte poradnictwo zawodowe	19,4%
Brak wystarczających środków finansowych na wsparcie	19,3%
Niewystarczająca współpraca z pracodawcami	18,9%

Brak specjalistów do realizacji skutecznych form aktywizacji	14,7%
Zbyt daleko posunięta decentralizacja i dekoncentracja systemu	12,1%
Zbyt ogólnikowo zarysowane zadania	6,9%

N= 1117

WIZERUNKOWA PUŁAPKA „ANACHRONICZNEGO POŚREDNIAKA”

- Choć badani mają poczucie, że służby zatrudnienia to licząca się instytucja, o istotnym wpływie na lokalną rzeczywistość, to zarazem wskazują w wypowiedziach oraz wywiadach indywidualnych na szereg negatywnych czynników, które zmniejszają jej skuteczność. Znaczna część badanych ma poczucie, że **model działania PSZ nie jest do końca adekwatny do rzeczywistości i potrzeb obecnego rynku pracy**. Mimo licznych zmian w działaniu PSZ, a także rozbudowanych instrumentów, badani wskazywali, że *„urzędy pracy mają przestarzałe narzędzia i podejście”, „nie nadążają za rozwojem rynku pracy”, „utknęły w pułapce wizerunku przastępnego pośredniaka”*. **Syndrom „archaicznego pośredniaka”** badani przywołują nie tylko w kontekście wewnętrznych procedur i metod działania PSZ. W taki stereotypowy sposób patrzą na służby zatrudnienia inne podmioty: administracja samorządowa (starostwa), przedsiębiorstwa oraz obywatele (klienci).
- Według respondentów przyczyną uproszczonego i niesprawiedliwego wizerunku są **stereotypy oraz niewiedza**. Jak wynika z badań instytucji otoczenia rynku pracy, przedsiębiorstwa postrzegają PUP jako jednostki archaiczne i mało pomocne w pozyskaniu wartościowych pracowników. Zdaniem pracowników PSZ problem ten wynika również z faktu, że PUP koncentrowały się w ostatnich dekadach przede wszystkim na aktywizacji osób bezrobotnych, z problemami społecznymi, nie radzących sobie na rynku pracy.
- Elementem wizerunkowej słabości jest według badanych **lekceważenie i pomniejszanie znaczenia PSZ w strukturach samorządu lokalnego** (*„starostwa traktują nas jak piąte koło u wozu”, „uważają, że jesteśmy niepotrzebni”*), a także przez lokalnych przedsiębiorców (*„nie postrzegają nas jako nowoczesnego partnera”, „uważają, że nie mamy im nic do zaoferowania”*). Według badanych problem tkwi w nadmiernej koncentracji działań na aktywizacji przez PUP osób trwale bezrobotnych, najczęściej nie mających chęci realnego powrotu na rynek pracy, zainteresowanych wyłącznie ubezpieczeniem zdrowotnym (*„jesteśmy właściwie biurem obsługi socjalnej osób, które nie radzą sobie w życiu i ich rodzin”*).
- Jako przyczynę „instytucjonalnej frustracji” ankietowani wskazują również **nadmierną biurokratyzację i skostnienie PSZ**. Przejawia się ono nadmiarem procedur, powielaniem tych samych czynności, niską elastycznością w zakresie stosowanych instrumentów (mała możliwość dopasowywania ich do potrzeb lokalnego rynku).

Z wypowiedzi badanych wyłania się obraz instytucji, która „nie ma jasnych procedur, wytycznych i formularzy funkcjonujących w całym kraju”, „pozostawiającej mało swobody w doborze narzędzi i rozwiązań”. W podobny sposób – jako instytucje formalistyczne i działające w sztywnym gorsecie przepisów – postrzegają według badanych urzędy pracy przedsiębiorstwa lokalne.

FRUSTRACJA I WYPALENIE PRACOWNIKÓW

- Swobodne wypowiedzi zbierane w ramach ankiety badawczej oraz pogłębione wywiady indywidualne **wskazują na wysoki poziom frustracji pracowników PSZ**. Wynika on nie tylko z niskich wynagrodzeń, ale również schematyzmu działania. Wątek niskich wynagrodzeń i braku finansowych narzędzi motywowania zdecydowanie dominował zarówno w wypowiedziach zarówno kierowników, jak i pracowników liniowych („wykwalifikowany PSZ zarabia tyle, co sprzątaczką”, „pracujemy za minimalne wynagrodzenie”, „wynagrodzenie jest za niskie w stosunku do charakteru pracy, zaangażowania i stażu”, „pracownicy z 20-letnim stażem pracują za minimalne wynagrodzenie”, „pośrednik pracy z wyższym wykształceniem i 30-letnim stażem zarabia 3 tys. zł.”, „po 32 latach racy zarabiam 3385 zł netto”, „poziom wynagrodzeń jest absolutnie żenujący”, „bezrobotni sobie z nas kpią”).
- Zwiększaniu motywacji i efektywności nie sprzyja **brak przejrzystego i powszechnego systemu premii i nagród**, premiujących efekty działania oraz pozwalających nagrodzić pracowników osiągających ponadprzeciętne rezultaty. Badani wskazują również na niedostatecznie rozwinięte inne czynniki motywacyjne w postaci wewnętrznych szkoleń podnoszących kwalifikacje, dofinansowania studiów, spotkań integracyjnych itp. Poczucie, że pracownicy są niedoceniani w połączeniu z przekonaniem, że społeczny prestiż PSZ jest w otoczeniu w gruncie rzeczy dość niski prowadzi do frustracji, wypalenia i poczucia, że praca w służbach zatrudnienia jest pobawiona głębszego sensu.
- **Wątek wypalenia zawodowego, poczucia nadmiaru obowiązków i wysokich oczekiwań niewspółmiernych do wynagrodzenia pojawiał się bardzo często w wypowiedziach ankietowanych**. U części pracowników skutkuje to obniżeniem nastroju, apatią, rozdrażnieniem, depresją i stresem. Prowadzi również do częstej wymiany kadr („mamy też sporo starszej kadry, która przechodzi na emerytury i problem ze stworzeniem nowego zespołu”, „nasi pracownicy uciekają na bardziej atrakcyjne finansowo stanowiska w samorządzie i sektorze prywatnym, zwłaszcza że potrafią znaleźć sobie oferty pracy”, „wiele osób po prostu ucieka”).
- Wgląd w nastroje pracowników PSZ wskazuje na **wiele czynników, które potęgują niezadowolenie z pracy**. Część z nich jest efektem uwarunkowań instytucjonalnych PSZ („trudny klient”, „karuzela bezrobotnych”, usytuowanie PSZ w aparacie państwa,

niskie wynagrodzenia i możliwości nagradzania). Wiele czynników mających negatywny wpływ na satysfakcję pracowników jest jednak zależna od kultury organizacyjnej i nawyków instytucjonalnych urzędów pracy (biurokratyzacja, papierologia, niski stopień cyfryzacji, kłopoty z komunikacją w zespołach), które można zmienić.

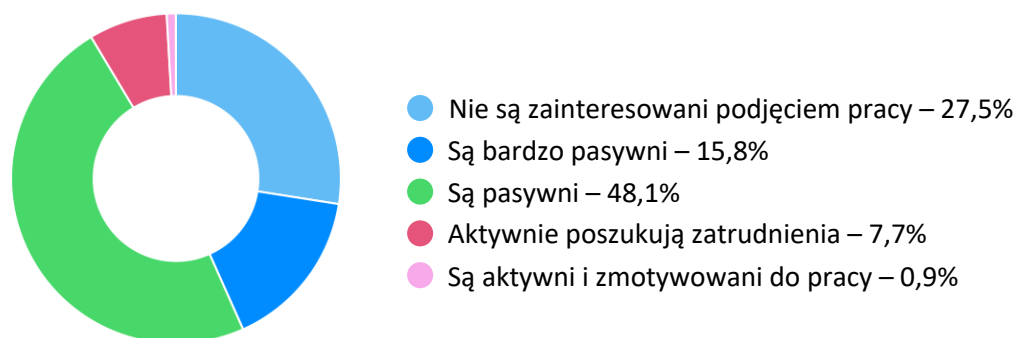
2. Klienci o niskim poziomie motywacji

Zdecydowana większość klientów PUP to według respondentów badania osoby mało zmotywowane do podjęcia pracy, pasywne. Pracownicy PSZ zwracają uwagę na specyfikę tej dominującej w urzędach pracy grupy klientów oraz syndrom „aktywizacyjnej fikcji”. Zdaniem ankietowanych, służby zatrudnienia powinny koncentrować się na klientach rzeczywiście poszukujących pracy i możliwości zwiększenia swoich kwalifikacji. Jako kluczowe grupy wskazywali najczęściej młodzież, seniorów, matki z dziećmi oraz osoby z niepełnosprawnościami.

BEZROBOTNI NIECHĘTNI DO PODJĘCIA PRACY

- **Według badanych pracowników PSZ wskazało, 27,5% klientów służb zatrudnienia to osoby nie zainteresowane podjęciem pracy** (Wykres 5). Więcej niż co czwarty klient urzędu pracy to zatem osoba, której nie zależy na zatrudnieniu, a wizytę w PUP traktuje jako zło konieczne. Aktywizowanie osób nie zainteresowanych zatrudnieniem prowadzi w rezultacie do „aktywizacyjnej fikcji” – błędnego koła osób, które bez przerwy rejestrują się w systemie i wyrejestrowują z niego.
- **48,1% to według badanych pracowników PUP klienci pasywni:** o niskich kwalifikacjach i umiejętnościach, często z różnymi problemami życiowymi, z niskim poziomem edukacji i kapitałem społecznym, mało zdeterminowane do poszukiwania pracy. **15,8% osób to osoby bardzo pasywne, często z różnego rodzaju problemami społecznymi czy zdrowotnymi.** Ogółem 2/3 klientów powiatowych służb zatrudnienia stanowią zatem osoby, które można określić jako klientów wymagających dużej uwagi, diagnozy oraz intensywnych działań motywujących do podjęcia pracy. Rezultat tych działań pozostaje zaś wysoce niepewny.
- **Osoby aktywnie poszukujące zatrudnienia to według badanych 7,7% klientów PUP, a aktywne i rzeczywiście zmotywowane do pracy – jedynie 0,9%.** W wywiadach indywidualnych oraz ankietach pracownicy urzędów pracy podkreślali, że pracują głównie z klientami o niskiej motywacji, problematycznymi, niechętnymi (*„osoby zmotywowane i poszukujące zatrudnienia potrafią sobie same znaleźć pracę, przez własną aktywność i sieć relacji”*, *„dla osób z kwalifikacjami nie jesteśmy pierwszym, ani nawet drugim adresem”*, *„zmotywowani do nas nie przychodzą”*).

Wykres 5. Ocena poziomu zaangażowania i motywacji osób bezrobotnych korzystających z usług urzędów pracy



N= 1117

BRAK MOTYWACJI UTRUDNIA AKTYWIZACJĘ

- Osobiste doświadczenia pracowników urzędów pracy pozwalają im na refleksje dotyczące barier w aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. **Za najważniejszą uznają nastawienie i podejście** – 78,4% badanych uważa je czynnik najsilniej determinujący sukces aktywizacyjny lub jego brak. 61,3% badanych wskazuje na rozwiązania socjalne, które nie motywują do podejmowania pracy. Prowadzą one do „markowania poszukiwania zatrudnienia”, podczas gdy cel jest gdzie indziej (zasiłek, ubezpieczenie). 52,6% badanych wskazuje na czynnik obiektywny, jakim jest konieczność zajmowania się osobami niesamodzielnymi w rodzinie. Dotyczy to m.in. małżonków i opiekunów osób przewlekle chorych lub niesamodzielnych (którzy wracając do pracy mogą stracić świadczenia), a także kobiet, które chciałyby wrócić na rynek pracy po urodzeniu dziecka.

Tabela 4. Czynniki stanowiące największe przeszkody w znalezieniu pracy przez osoby bezrobotne

Odpowiedź	Odsetek wskazań
Nastawienie i podejście	78,4%
Rozwiązania socjalne, które nie motywują do podejmowania pracy	61,3%
Konieczność zajmowania się osobami niesamodzielnymi w rodzinie	52,6%
Niska mobilność, niechęć do pracy poza miejscem zamieszkania	51,3%
Brak odpowiednich kompetencji i kwalifikacji	42,3%
Wiek i stan zdrowia, który nie pozwala na aktywność zawodową	40,6%
Brak dopasowanych do ich kompetencji ofert pracy	25,2%
Brak właściwego/adekwatnego wsparcia instytucji rynku pracy	7,5%

N= 1117

- Istotną przeszkodą w znalezieniu zatrudnienia jest w następnej kolejności **niska mobilność i niechęć do pracy w miejscu innym niż miejsce zamieszkania** (51,3%). Dla wielu osób istotną przeszkodą jest wykluczenie komunikacyjne, brak odpowiednich połączeń autobusowych lub kolejowych pozwalających na dojazd do pracy w odległości kilkunastu kilometrów od domu.
- Ważną przeszkodą w aktywizacji jest **brak kompetencji i kwalifikacji bezrobotnych** – wskazuje na ten czynnik 42,3% badanych. W wielu obszarach wymaga się obecnie coraz wyższych kompetencji merytorycznych i społecznych, a ich deficyty w praktyce zamykają drogę do zatrudnienia. 40,6% badanych wskazuje jako istotne czynniki **wiek i stan zdrowia, które uniemożliwiają osobom bez pracy aktywność zawodową**.
- Pracownicy wskazują, że **brak ofert pracy występuje raczej lokalnie**, choć może być dotkliwy w wielu powiatach wiejskich, pozbawionych zakładów produkcyjnych i rozwiniętych usług. Wskazuje na ten czynnik co czwarty badany. 7,5% badanych wskazało na **brak właściwego, adekwatnego wsparcia ze strony instytucji rynku pracy** – co w kontekście całości badania należy interpretować jako małą elastyczność narzędzi i instrumentów aktywizacji (*„czasem moglibyśmy komuś pomóc, ale ogranicza nas np. limit wieku lub coś innego”*).

MOTYWACJA I AKTYWNOŚĆ – KLUCZOWE DLA EFEKTU

- Według badanych pracowników urzędów pracy w planowaniu skutecznych narzędzi wsparcia kluczowe znaczenie ma identyfikacja czynników decydujących o podjęciu pracy przez osoby poszukujące zatrudnienia. Ocena pracowników PSZ jest jednoznaczna (Tabela 5). **Najważniejsza ich zdaniem jest motywacja do podjęcia pracy – nastawienie i aktywność bezrobotnego** (62,8%). Dwa pozostałe determinujące czynniki to **posiadane przez pracownika, poszukiwane na lokalnym rynku kwalifikacje** (62%) oraz **krótki czas pozostawania bez pracy** (58,3%). Praktyka działania pośredników i doradców zawodowych wskazuje, że im więcej czasu upływa od utraty zatrudnienia do znalezienia nowego miejsca pracy, tym bardziej rośnie oddalenie od pracy. Stąd kluczowe znaczenie „okna szybkiej aktywizacji”, czyli zastosowania instrumentu wsparcia jak najszybciej po utracie miejsca pracy.
- Pozostałe czynniki decydujące o podjęciu pracy przez osoby niepracujące dotyczą według badanych działań przedsiębiorców oraz instytucji rynku pracy. 1/3 badanych wskazała na **istotne znaczenie uwarunkowań lokalnego rynku pracy** (wysoka podaż pracy) oraz **skutecznego pośrednictwa pracy**. Co czwarty badany pracownik PSZ wskazywał na znaczenie nastawienia i zachęt ze strony pracodawców, a także jakość szkoleń i poradnictwa zawodowego instytucji rynku pracy.

Tabela 5. Czynniki decydujące o skutecznym podjęciu pracy przez osoby niepracujące

Odpowiedź	Odsetek wskazań
Motywacja – nastawienie i aktywność bezrobotnego	62,8%
Posiadane kwalifikacje, poszukiwane na rynku pracy	62,0%
Krótki czas pozostawania bez pracy osoby niepracującej	58,3%
Uwarunkowania lokalnego rynku – wysoka podaż pracy	33,1%
Skuteczne pośrednictwo pracy	31,3%
Nastawienie i zachęty ze strony pracodawców	26,9%
Szkolenia i poradnictwo zawodowe ze strony instytucji rynku pracy	26,4%

N= 1117

- **Pracownicy PSZ są świadomi ograniczenia, jakim jest koncentracja na klientach skupionych głównie na swoich potrzebach socjalnych.** Stąd w ankietach i wywiadach pojawiło się wiele głosów, że model działania urzędów pracy powinien być zmieniony, z naciskiem na poszerzenie grupy klientów. Respondenci wskazywali zwłaszcza na osoby z niepełnosprawnościami, młodzież, seniorów, matki z dziećmi. Zdaniem ankietowanych, PSZ powinny świadczyć usługi profesjonalnego doradztwa i rozwoju zawodowego, których skuteczność byłaby wzmocniona ogólnokrajowym pośrednictwem pracy wysokiej jakości (baza ofert pracy online). Głównymi klientami PSZ powinny stać się według badanych osoby realnie zmotywowane do poszukiwania pracy, otwarte na poszerzanie swoich kompetencji.

3. Skuteczność podstawowych usług rynku pracy

Wysoka skuteczność szkoleń, mniejszego pośrednictwa pracy i najniższa poradnictwa zawodowego – tak pracownicy PSZ oceniają efektywność trzech podstawowych usług rynku pracy. Respondenci wskazywali również na wysoką efektywność zatrudnieniową staży i bonu na zatrudnienie. Przestarzałe formy wsparcia to według badanych pracowników urzędów pracy pożyczki szkoleniowe oraz trójstronne umowy szkoleniowe.

PORADNICTWO NAJMNIEJ SKUTECZNE

- Badani w różny sposób oceniają skuteczność podstawowych usług rynku pracy – pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego oraz organizacji szkoleń. **Najbardziej skutecznym działaniem PSZ są zdaniem badanych szkolenia – 70,3% ankietowanych oceniło ich skuteczność jako wysoką lub bardzo wysoką (oceny 4/5 i 5/5).** **Pośrednictwo pracy zyskało 59,2% ocen wysokich i bardzo wysokich, a 1/3 badanych oceniła skuteczność tych usług jako średnią.**

- **Za najmniej obecnie skuteczne ankietowani uznali działania PSZ w zakresie poradnictwa zawodowego.** Ocenia je jako wysoko lub bardzo wysoko skuteczne 53,5% badanych. 15,8% – to najwyższe „negatywne” wskazanie – ocenia działania w zakresie poradnictwa jako bardzo mało lub mało skuteczne. Według badanych największy wpływ na realizację celów stawianych przed publicznymi służbami zatrudnienia mają szkolenia. Powodem może być to, że jest to łatwe narzędzie aktywizacji. Pośrednictwo pracy uważane jest za mniej skuteczne, najmniej zaś – poradnictwo zawodowe. Szczegółowy rozkład wskazań przedstawia Tabela 6.

Tabela 6. Skuteczność trzech podstawowych usług rynku pracy według ankietowanych pracowników PSZ

Skala / Usługa	Pośrednictwo pracy	Poradnictwo zawodowe	Organizacja szkoleń
•/•••••	1,8%	3,9%	1,4%
••/•••••	5,6%	11,9%	5,7%
•••/•••••	33,3%	30,7%	22,6%
••••/•••••	45,7%	38,0%	44,8%
•••••/•••••	13,5%	15,5%	25,5%

N= 1117

WYSOKA EFEKTYWNOŚĆ SZKOLEŃ?

- **Według ankietowanych szkolenia mają wysoką efektywność zatrudnieniową i cieszą się popularnością.** *„Od zawsze wiadomo człowiek najlepsza inwestycja. Odpowiednio wykwalifikowana kadra szybciej, efektywniej znajdzie zatrudnienie, przekwalifikuje się”* – stwierdzali. Oferowane przez urzędy pracy usługi szkoleniowe pozwalają ich zdaniem *„nadążyć za zmieniającym się rynkiem i poszukiwaniem nowych kompetencji przez pracodawców”*. Służą podnoszeniu kompetencji na różnych etapach życia, a *„nawyk nauki przez całe życie powinien być wpajany od początku edukacji przez cały okres aktywności zawodowej pracowników”*. *„Widać obecnie poszukiwanie ludzi z konkretnymi kompetencjami oraz brak kadry w niektórych zawodach, następuje też dezaktualizacja kwalifikacji zawodowych: szkolenia to dobra odpowiedź na te potrzeby”* – stwierdzano.
- „Skuteczność” szkoleń może być jednak przez badanych interpretowana na dwa sposoby – **jako skuteczność netto danego narzędzia lub też skuteczność w kontekście mechanizmów oceny działań służb zatrudnienia.** Wysoka ocena skuteczności szkoleń może zatem według części badanych wynikać raczej z faktu, że jest to stosunkowo najmniej skomplikowane, pozwalające łatwo uzyskać efekty narzędzie wsparcia (*to efekt „spijania śmietanki”, czyli sięgania po instrumenty, które dają dobry rezultat na papierze*).

„BŁĘDNE KOŁO” W POŚREDNICTWIE

- **Kadry urzędów pracy wysoko oceniają także pośrednictwo pracy.** Główną wadą tej usługi jest fakt, że koncentruje się ona obecnie na osobach, które nie chcą podjąć pracy, a mimo to muszą być aktywizowane – *„pośrednictwo pracy w formie obowiązkowych terminów odhaczenia się w urzędzie jest bezproduktywne – jeśli ktoś nie chce pracować, nie ma sposobu by go zaktywizować, i jest tyle ofert, że chcący pracy poradzi sobie bez PUP”*. W efekcie powstaje „błędne koło”. *„Pracodawcy nie zgłaszają ofert do UP – bo sądzą, że w rejestrach bezrobotnych nie ma wartościowych pracowników, „atrakcyjni” bezrobotni nie rejestrują się w PUP, bo nie ma „atrakcyjnych” ofert pracy”* – stwierdzali ankietowani. W konsekwencji, także pracodawcy postrzegają PUP jako miejsce wsparcia osób trwale bezrobotnych, nie poszukujących realnie pracy, z najniższymi kwalifikacjami. **Nie traktują więc PUP poważnie jako źródła pozyskania rokujących pracowników.**

NOWYKORZYSTANY POTENCJAŁ PORADNICTWA

- Pracownicy PSZ postrzegają poradnictwo zawodowe jako efektywne i skuteczne, podkreślając zarazem konieczność **powiązania poradnictwa zawodowego z pośrednictwem pracy**. Jak podkreślają, *„osoby poszukujące pracy często czują się zagubione – doradcy zawodowi pomagają wyznaczyć ścieżkę kariery”*. Poradnictwo zawodowe umożliwia odpowiednie przygotowanie do rozmów kwalifikacyjnych z pracodawcami i sporządzenie dokumentów aplikacyjnych. *„Doradca pomaga także poszukującemu pracy lepiej zrozumieć samego siebie, by umożliwić mu realny wybór lub zmianę zatrudnienia”*. Stosowane konsekwentnie, *„adekwatne i efektywne doradztwo pozwala osobie bezrobotnej na stały powrót na rynek pracy”*.
- Zarazem, respondenci wskazują, że poradnictwo jest obszarem zaniedbanym, wymagającym większej uwagi. **Ze względu na braki kadrowe i natłok zadań doradztwo zawodowe trudno w PUP realizować kompleksowo.** Zdaniem badanych usługa ta ma obecnie niewiele wspólnego z profesjonalnym doradztwem: *„poradnictwo legło w ostatnich latach w gruzach, praca po pięć osób w hali obsługi jest tylko obsługą, a nie profesjonalnym poradnictwem”, „jeden doradca na 1700 osób to zdecydowanie za mało – mamy za mało osób”*. Nie zawsze doradcami są osoby z odpowiednim przygotowaniem i doświadczeniem zawodowym. Niższa niż możliwa skuteczność poradnictwa zawodowego jest również w opinii badanych skutkiem braku dostępu do narzędzi diagnozy kompetencji, testów itp. Sygnalizowanym odczuciem jest **niskie usytuowanie poradnictwa zawodowego w priorytetach urzędu**. Według badanych *„zajmuje się nim za mało osób, często z doskoku, a ich kwalifikacje są zbyt niskie, by osiągnąć długofalowy efekt”*.

SKUTECZNOŚĆ POZOSTAŁYCH USŁUG I INSTRUMENTÓW

- Uczestnicy badania oceniali również zbiorczo skuteczność wszystkich narzędzi i instrumentów aktywizacji (Tabela 7). **Najwyżej w ogólnym zestawieniu znalazły się staże, które jako skuteczne narzędzie wskazuje 64,3% badanych.** Zdaniem badanych, wyprzedzają one pod względem skuteczności inne narzędzia. Respondenci podkreślają, że staże pozwalają na nabycie doświadczenia i zwiększają szanse na podjęcie pracy (*„po stażu najczęściej dochodzi do zatrudnienia”, „jest wysoka efektywność zatrudnieniowa”*). Zarazem są formą nadużywaną przez pracodawców (*„jest karuzela staży w niektórych firmach, stażysta nie zostaje na dłużej, bo przyjmowany jest kolejny”*). Ponadto, część firm nie traktuje stażystów jako osób, które mają nabyć umiejętności, ale jako tanią siłę roboczą, która pracuje bez umowy i adekwatnego wynagrodzenia.

Tabela 7. Usługi i instrumenty najbardziej obecnie skuteczne w procesie aktywizacji

Odpowiedź	Odsetek wskazań
Stáže	64,3%
Usługi szkoleniowe	61,8%
Usługi pośrednictwa pracy	52,0%
Usługi doradztwa zawodowego	32,6%
Inne niż wymienione	20,1%
Dofinansowanie studiów podyplomowych	15,9%
Finansowanie kosztów egzaminów	9,8%
Trójstronne umowy szkoleniowe	8,8%
Przygotowanie zawodowe dorosłych	3,8%
Pożyczki szkoleniowe	2,7%

N= 1117

- W pytaniach otwartych pracownicy PSZ **wysoko ocenili dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej pozwalające na samozatrudnienie** – *„to realna pomoc pozwalająca na wejście w rynek gospodarczy, rozwinięcie pomysłu na siebie”, „cieszą się bardzo dużym wzięciem i są skuteczne – stworzyliśmy w ten sposób mnóstwo stanowisk pracy”*. Dobrze oceniana jest skuteczność **refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy** – za skuteczny uważa ten instrument 67,9% badanych. **Prace interwencyjne** wskazało jako skuteczne narzędzie aktywizacji zawodowej 65,7% badanych. W dalszej kolejności wskazań znalazły się: **dodatek aktywizacyjny** (32,1%) oraz **roboty publiczne** (21,8%).

- Jako usługi, których nie warto rozwijać, badani wskazywali **refundacje na stworzenie stanowiska pracy** („koszt utrzymania pracownika przez 2 lata nie jest współmierny z kwotą otrzymaną po stworzeniu stanowiska pracy”, „występują problemy z utrzymanie stanowiska pracy”, „kłopotliwe i dla pracodawcy i dla PUP”). Kwestionowano sens bonów innych niż na szkolenie i zasiedlenie oraz **trójstronnych umów szkoleniowych** („nie ma zainteresowania”). Wątpliwości co do skuteczności budziła obecna **konstrukcja prac interwencyjnych** („pracodawca nie ma możliwości poznania osoby”) oraz **szkolenia grupowe** („niska efektywność zatrudnieniowa”). Za „relikty” badani uznali **przygotowanie zawodowe dorosłych** – na skuteczność tego instrumentu wskazało tylko 2,7% badanych („to jest martwa forma”) oraz pożyczki szkoleniowe („niskie zainteresowanie”, „jest problem ze spłacaniem”, „zbyt skomplikowane”, „całkowity brak zainteresowania”).

4. Działania służb zatrudnienia w kontekście celów rynku pracy

Pracownicy PSZ uważają, że ich działania skutecznie pobudzają lokalną przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy przez pracodawców. Są relatywnie zadowoleni z efektów w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz łagodzenia skutków bezrobocia na lokalnych rynkach. Badani uważają, że PSZ mają najmniejszy wpływ na zachęcanie do zatrudnienia osób starszych oraz na prewencję i przeciwdziałanie zatrudnianiu pracowników w szarej strefie.

- Uczestnicy ankiety oceniali wpływ działania ich instytucji na realizację poszczególnych celów rynku pracy w pięciopunktowej skali, gdzie pięć punktów oznaczało działanie bardzo skuteczne, a jeden punkt – nieskuteczne. W interpretacji wyników wzięto pod uwagę dwie dominujące oceny (Tabela 8). **W tak definiowanym pomiarze oceny skuteczności zdaniem badanych służby zatrudnienia najlepiej realizują cel jakim jest wspieranie przedsiębiorczości i postaw przedsiębiorczych.** Na wysoki i bardzo wysoki stopień jego realizacji tego wskazało łącznie 75,8% badanych. Dobrze realizowany jest także cel polegający na **tworzeniu nowych miejsc pracy przez pracodawców**. Tu również oceny w dwóch najwyższych skalach przyznało 75,8% badanych.
- Ankietowani stosunkowo dobrze oceniają wpływ działań WUP i PUP na **aktywizację zawodową osób bezrobotnych** (67,6% ocen 4 i 5 na 5 możliwych, 79% w przedziale 3 i 4 oceny na 5 możliwych). Za dość skuteczne uważają także realizację celu, jakim jest **poprawa zdolności osób bezrobotnych do zatrudnienia**. 80,1% ankietowanych stwierdziło, że działania ich jednostki realizują te cele w skali 3 lub 4 na 5 możliwych punktów. Dość podobnie oceniana jest realizacja celu jakim jest **rozwój lokalnych rynków usług** (76,5% ocen 3 lub 4 na 5 maksymalnych).

- 73,9% ankietowanych średnio lub dobrze ocenia wpływ lokalnych działań PSZ na **łagodzenie skutków bezrobocia na lokalnych rynkach**. 66,6% z kolei podobne noty przyznaje realizacji celu **weryfikacji gotowości do pracy bezrobotnych**. Znacznie niżej oceniany jest jednak wpływ PSZ na **zachęcanie do pracy osób starszych**. 66,7% badanych wskazało, że ten cel jest realizowany przez jednostki w stopniu średnim lub wysokim, ale dominująca ocena to stopień średni (40,5%), a 20,9% wskazało na stopień niski. Wskazuje to na fakt, że aktywizacja osób starszych jest postrzegana jako cel, który nie jest osiągany w stopniu adekwatnym do istniejących potrzeb i możliwości.

Tabela 8. Ocena wpływu działań instytucji PSZ na osiągnięcie celów polityki rynku pracy

Działanie / Ocena wpływu na cel	•	••	•••	••••	•••••
Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych	0,9%	2,5%	29,0%	50,0%	17,6%
Poprawa zdolności do zatrudn. bezrobotnych	0,8%	4,1%	32,7%	47,4%	15,0%
Wspieranie przedsiębiorczości i postaw	0,4%	3,8%	20,1%	44,3%	31,5%
Wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy	1,4%	4,7%	18,1%	45,5%	30,3%
Rozwój lokalnych rynków usług	2,1%	9,3%	37,5%	39,0%	12,1%
Łagodzenie skutków bezrobocia	1,4%	6,9%	29,9%	44,0%	17,8%
Aktywizacja zawodowa osób starszych	5,6%	20,9%	40,5%	26,2%	6,8%
Prewencja - pomoc zagrożonym utratą pracy	12,8%	25,0%	36,3%	19,4%	6,5%
Przeciwdziałanie nielegalnemu zatrudnieniu	19,2%	22,6%	31,9%	19,8%	6,5%
Weryfikacja gotowości do pracy bezrobotnych	5,0%	10,7%	29,2%	37,4%	17,6%

N= 1117

- Najniższe oceny ankietowanych w kontekście wpływu działań PUP i WUP na lokalny rynek uzyskały **prewencja – pomoc zagrożonym utratą pracy** (61,3% wskazań w przedziale 2 – 3 punkty) oraz **przeciwdziałanie nielegalnemu zatrudnieniu** (54,5% wskazań respondentów w tym samym przedziale). Działanie te najwyraźniej nie są priorytetowe w strategii lokalnych urzędów pracy, które koncentrują się na realizacji ważniejszych celów. Na ich realizację może również brakować czasu przy innych obciążeniach pracowników.

5. Co obniża skuteczność działań służb zatrudnienia

Według respondentów badania, skuteczność działań służb zatrudnienia obniżają przede wszystkim niskie wynagrodzenia i niski prestiż, a także nadmierna biurokracja. Czynniki te prowadzą łącznie do rutyny i wypalenia zawodowego. Pracownicy skarżą się również na braki kadrowe i przeciążenie zadaniami. Zdaniem ankietowanych poprawy wymaga system

motywacyjny i komunikacja. Badanie ujawniło szereg czynników wpływających negatywnie na realizację celów stawianych przed PUP i WUP.

NISKIE WYNAGRODZENIA OBNIŻAJĄ EFEKTYWNOŚĆ

- Istotna grupa pytań w ankiecie badawczej dla pracowników PSZ dotyczyła czynników organizacyjnych, które obniżają jakość świadczonych usług (Tabela 9). Na pierwszym miejscu znalazły się **niski prestiż profesji i wynagrodzenia pracowników – to najbardziej istotny czynnik demotywujący kadry urzędów pracy** (aż 85,4% wskazań). 69,7% badanych wskazuje na **nadmierną biurokrację oraz zbędne procedury**. Trzecim zidentyfikowanym w badaniu czynnikiem obniżającym jakość usług PSZ jest **wypalenie zawodowe części kadry** („oceniam, że połowa moich pracowników to osoby wypalone”, „wielu osobom się po prostu nie chce, odpuściły starania”). Wypaleniu towarzyszy zdaniem ankietowanych rutyna i brak nastawienia na potrzeby klienta oraz wysoka fluktuacja kadr – dostrzega je w pracy PSZ odpowiednio co czwarty i co piąty badany.

Tabela 9. Czynniki odpowiedzialne za obniżanie jakości działania PSZ

Odpowiedź	Odsetek wskazań
Niski prestiż i wynagrodzenia pracowników PSZ	85,4%
Nadmierna biurokracja, zbędne procedury	69,7%
Wypalenie zawodowe części kadry	50,2%
Rutyna i brak nastawienia na potrzeby klienta	25,4%
Wysoka fluktuacja kadr w PSZ	20,3%
Złe zarządzanie i organizacja obsługi klienta	9,1%

N= 1117

- Wysokość wynagrodzeń frustruje większość pracowników – „wykwalifikowany PSZ zarabia tyle, co sprzątaczką”, „pracujemy za minimalne wynagrodzenie”, „narażamy się na kpiny ze strony bezrobotnych”, „wynagrodzenie jest za niskie w stosunku do charakteru pracy, zaangażowania i stażu pracy”, „pracownicy z 20-letnim stażem pracują za minimalne wynagrodzenie”, „kasjer w Biedronce zarabia więcej”.** Jak zauważają badani, „urzędy pracy są często pomijane przez starostów i prezydentów miast przy planowaniu podwyżek samorządu, bo są częścią powiatowej administracji zespolonej”, a „minimalne wynagrodzenie powoduje odpływ pracowników zdolnych, ambitnych i zaangażowanych – zwłaszcza, że potrafią szukać ofert pracy”.
- Zarazem **pracownicy PSZ zwracają uwagę, że pracują z trudnymi, wymagającymi klientami – „powinny nam przysługiwać dodatki za pracę z trudnym klientem, często mamy do czynienia z osobami roszczeniowymi, agresywnymi, ulegamy zarażeniom, gdyż przychodzą ludzie chorzy, a jednocześnie jesteśmy odpowiedzialni za realizację projektów wydających miliony złotych na aktywizację i z tego jesteśmy rozliczani**

zarabiając najniższą krajową”, „nie może być tak, że mamy wyższe wykształcenie, cały czas wysyłają nas na szkolenia, a zarabiamy mniej niż w sklepie spożywczym, a po godzinach szukamy dodatkowej pracy”, „to bardzo frustrujące, szczególnie, że widzimy ile zarabiają ludzie w innych urzędach czy np. nauczyciele – ich pierwsza pensja jest większa, niż nasza po tylu latach pracy”.

DEMOTYWUJĄCY BRAK MOTYWACJI

- Efektywność obniża także **brak jednolitego, przejrzystego systemu motywacyjnego dla pracowników**. Premie motywacyjne przysługują obecnie tylko części pracowników PSZ, a zakres finansowych i pozafinansowych narzędzi motywacji jest niewielki – *„brakuje docenienia długoletnich pracowników, ścieżek awansu zawodowego, odpowiedniej motywacji”, „nie ma systemu motywowania finansowego za efekty”, „nie oplota się dawać z siebie więcej”*. Badani wskazują również na mało rozbudowany system wewnętrznych szkoleń i zwiększania kwalifikacji, wewnętrzne szkolenia integracyjne, integracje itp. To także czynnik o znaczeniu motywującym. Ich brak lub mała liczba wpływa negatywnie na atmosferę w urzędzie pracy i obniża satysfakcję pracowników.
- **Respondenci mają poczucie, że pracują w profesji o niskim prestiżu społecznym**, *(„prestiż urzędów pracy jest bardzo niski”, „niskie jest nie tylko wynagrodzenie, ale i szacunek społeczny”, „słowo praca zniknęło z nazwy ministerstwa, któremu podlegamy”)*. Niskie wynagrodzenia obniżają poczucie wartości własnej pracy, ale nie wspiera go również brak działań zwiększających wewnętrznie i zewnętrznie prestiż PSZ (motywacja wewnątrz organizacji i tworzenie pozytywnego wizerunku na zewnątrz) – *„mało jest okazji, gdy dostrzega się naszą pracę, docenia ją i chwali pracowników”*. Wskutek tego pracownicy uciekają na bardziej atrakcyjne finansowo oferty w samorządzie i sektorze prywatnym.

BIUROKRACJA, ZBĘDNE PROCEDURY, RUTYNA

- Więcej niż co trzeci respondent badania zwrócił uwagę na **nadmierną biurokrację i nieprecyzyjne przepisy**, wskazując na potrzebę stabilizacji podstaw prawnych funkcjonowania oraz uproszczenie działań *(„potrzebna jest stabilność w przepisach, ale także jasne i przejrzyste procedury działania”, „począwszy od ustawy, by nie pytać ciągle ministerstwa o interpretację”, „system powinien być prosty i przejrzysty, jednolity w całym kraju, elastyczny i prosty”*. Interpretacje przepisów nie są w PSZ jednolite, a instrukcje – przejrzyste i jednoznaczne. Pracownicy tracą czas i energię na interpretacje przepisów i unikanie pomyłek.
- Jak wynika z ankiet, **niezwykle uciążliwa jest „papierologia” i biurokracja**. Obciąża ona zarówno pracodawców, jak i pracowników, skutkując dodatkowymi godzinami

pracy. Pracownicy urzędów pracy uważają, że obowiązki sprawozdawcze są nadmiernie rozbudowane, a rejestrowanie klientów jest nadmiernie sformalizowane. *„Formularze są absurdalnie skomplikowane i rozbudowane, wypełnia się mnóstwo danych które i tak są w urzędowych rejestrach”, „bezsensownie tracimy cenny czas powielając i przepisując różne dane”, „przykład – doradca cztery razy przepisuje te same treści – w karcie rejestracyjnej, IPD i systemie Syriusz”, „skierowania do prac subsydiowanych wydajemy w czterech egzemplarzach, to jest komedia – nie da się tego uprościć?”*). Sytuacja ta jest źródłem poczucia „męczącej rutyny”, schematyzmu w działaniach, poczucia straty cennego czasu.

- Nadmierna kontrola, brak zaufania do klienta oraz nadmierna biurokracja to mankamenty polskiej administracji, a jak wynika z badań sytuacja pogorszyła się w ostatnich latach. Pracownicy PSZ dostrzegają **nadmierne sformalizowanie i skostnienie procedur** – *„każda kolejna reforma PSZ kończy się wzrostem papierologii i wprowadzaniem kolejnych procedur”, „to absurdalna, uciążliwa strata czasu kosztem czasu klienta”*. Jak podkreślają ankietowani, praca PUP podczas pandemii COVID-19 (wyплаты z tarczy antykryzysowej) pokazała, że wsparcie może być bez ryzyka świadczone szybciej, prościej, w uproszczonej i skróconej formie, a wnioski można wypełniać i rozpatrywać online.
- Według respondentów skuteczność pracy znacznie obniża **niedostateczna informatyzacja pracy, cyfryzacja i automatyzacja procesów**. *„Firmy usługowe od dawna stosują standardowe rozwiązania: aplikacje, formularze online, automatyzację procesów i procedur, my jesteśmy w tyle”* – podkreślają badani pracownicy. Niektórzy ankietowani zwracali uwagę na brak odpowiednich narzędzi pracy (komputer), dostępu do Internetu, utrudniony dostęp do materiałów biurowych, sprzętu a nawet miejsca pracy (biurko). **Część badanych skarży się na warunki lokalowe**, które nie pozwalają na profesjonalne prowadzenie rozmów z klientami (*„wyobraźmy sobie, że lekarz rozmawia z pacjentem na sali pełnej ludzi, trochę tak jest u nas”, „pracujemy w niekomfortowych warunkach lokalowych, w stresie, z narażeniem zdrowia, warunki lokalowe są złe, pomieszczenia są nieremontowane od lat”*).

NADMIERNE OBCIĄŻENIE PRACĄ

- Skuteczność obniża także **nadmierne obciążenie pracowników oraz braki kadrowe** (*„mamy za mało pracowników, zwłaszcza doradców pracujących z klientem”, „wciąż nakłada się na nas kolejne obowiązki, jest poczucie przeciążenia”, „brakuje osób, żeby realizować skutecznie tak szeroki zakres działań”*). **Największe deficyty dotyczą doradców zawodowych** – wskazało na ten obszar 34,3% ankietowanych. 27,8% wskazuje na deficyty w zakresie pośrednictwa pracy. Pośredników pracy nie brakuje według badanych w 24,1% badanych jednostek, a doradców klienta – w 19,4%.

Sytuacja w zakresie zatrudnienia jest zróżnicowana, zależna od powiatu.

- Ankietowani wskazują zarazem na **przerost administracji w urzędach pracy**. Pracownicy, którzy aktywnie i bezpośrednio zajmują się obsługą osób bezrobotnych (pracownicy kluczowi) stanowią mniejszość zatrudnionych (*„to mniej niż połowa w naszym PUP”*, *„w dodatku jest częsta rotacja”*, *„jest za dużo osób przypadających na doradcę zawodowego, pośrednika pracy, dodatkowe obarcza się ich innymi zadaniami, które obniżają motywację”*). Co siódma – ósma osoba zatrudniana w PSZ to osoby na stanowiskach kierowniczych (*„jest za dużo osób zarządzających”*, *„przydałoby się spłaszczenie struktury organizacyjnej, zmniejszenie liczby referatów i działów”*, *„z korzyścią dla wszystkich byłoby zmniejszenie liczby kadry kierowniczej”*).
- Pracownicy „pierwszej linii” wskazują na mniejsze obciążenie pracą pracowników *back office* (administracja, księgowość, wsparcie). Z kolei pracownicy tych ostatnich działów wskazują, że nie podoba się im rozróżnienie na pracowników kluczowych i pozostałych, *„powinniśmy działać jak jeden zespół”*. **Część przedstawicieli kadry zarządzającej wskazuje, że konieczna jest zmiana części kadr** – niektórzy pracownicy powinni być zwolnieni i zastąpieni lepiej zmotywowanymi (*„są ludzie zbyt długo pracujący, którzy myślą tylko o własnym interesie i nie chcą się zmieniać, których mentalność się nie zmienia”*, *„dać wybór pracownikom którzy się mało angażują – szkolenia i zmiana podejścia do pracy z klientem lub zwolnienie”*, *„powinniśmy mieć możliwość zwolnienia pracowników – urzędników, którzy nie rozumieją zasad pracy z klientem”*, *„ludzie chcą działać ale są tłumieni przez zasiedziały pracowników”*).

PROCESY ADMINISTRACYJNE I ZARZĄDCZE

- Respondenci badania wskazali konkretne procesy zarządcze i organizacyjne, które ich zdaniem wymagają poprawy, by zwiększyć skuteczność działania PSZ (Tabela 10). 82,3% badanych jako najważniejszy wskazało system motywacji i rozwoju zawodowego pracowników. Pracownicy służb zatrudnienia są zdemotywowani ze względu na brak narzędzi motywacji płacowej i pozapłacowej oraz nieadekwatne powiązanie wynagrodzeń z rezultatami pracy. Na **niedostatki w zakresie komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej** wskazało 44,4% badanych. Ankietowani pracownicy czują się w niewystarczającym stopniu informowani przez przełożonych o celach i zmianach w organizacji, zwłaszcza wyjaśnianiu kontekstu decyzji i ich konsekwencji dla pracowników – *„a rozmowy z ludźmi nie zastąpią okólniki i maile”*.
- 23,1% badanych dostrzega **konieczność poprawy procesu podejmowania decyzji wewnątrz organizacji**, a 20,2% widzi **potrzebę zmiany stylu przywództwa kadry zarządzającej**. Wskazanie procesu podejmowania decyzji może sygnalizować deficyty zarówno systemowe, jak i związane z cechami osób kierującymi placówkami. W tym

kontekście co piąty pracowników PSZ mógł wskazywać na zmianę stylu przywództwa przełożonych. W swobodnych wypowiedziach ankietowani sygnalizowali konieczność zwiększenia przywództwa angażującego, skłaniającego pracowników do partycypacji w miejsce forsującego, dyrektywnego. Zarazem w badaniach pojawiło się niewiele negatywnych wypowiedzi dotyczących atmosfery pracy w PUP i WUP. Pracownicy oceniają ją z reguły neutralnie lub pozytywnie.

- W opinii badanych obszarami, w których poprawa procesów jest mniej potrzebna są **efektywność zarządcza i podejmowanie decyzji w oparciu o badania** (odpowiednio 17,8% i 17,3%). Problemów raczej nie sprawiają procesy nadzoru, kontroli, monitoringu oraz ewaluacji czy kontraktacji usług.

Tabela 10. Procesy organizacyjne i zarządcze w PSZ, które według badanych wymagają poprawy

Odpowiedź	Odsetek wskazań
System motywacyjny i rozwojowy dla kadr PSZ	82,3%
Komunikacja zewnętrzna i wewnętrzna	44,4%
Proces podejmowania decyzji wewnątrz organizacji	21,3%
Styl przywództwa kadry zarządzającej	20,2%
Efektywność zarządcza i delegowanie zadań	17,8%
Badanie i podejmowanie decyzji w oparciu o ich wyniki	17,3%
Proces nadzoru, kontroli, monitoringu i ewaluacji	9,8%
Kontraktacja usług	3,4%

N= 1117

CZYNNIKI KLUCZOWE DLA ZADOWOLENIA Z PRACY

- W badaniu zidentyfikowane zostały czynniki o kluczowym według pracowników wpływie na ich zadowolenie z pracy (Tabela 11). Jako najważniejszy zatrudnieni wskazali **wynagrodzenia** (bardzo duży wpływ na satysfakcję u 81% badanych, duży dla kolejnych 8,8%). Bardzo wysokie wskazania uzyskały również **premie i nagrody** (odpowiednio 80,3% i 11,5%). Nagradzanie i premiowanie wydają się być w obecnych realiach działania PSZ równie ważne, jak wysokości wynagrodzeń.
- Istotny wpływ na poziom satysfakcji ma **atmosfera w miejscu pracy**. Za bardzo istotny czynnik mający wpływ na poziom zadowolenia z pracy uznało ją 73,3% badanych, zaś 21,6% jako czynnik istotny. Niewielu mniej ankietowanych określiło jako istotne **bezpieczeństwo i stabilność pracy** oraz **satysfakcję z wykonywanych zadań**. Jest ona istotna dla 68,8% respondentów w stopniu bardzo dużym, zaś dla 23,7% w stopniu dużym. Czynniki o mniejszym znaczeniu dla satysfakcji z pracy to

świadczenia pozapłacowe i dostęp do szkoleń.

**Tabela 11. Czynniki o kluczowym wpływie na zadowolenie z pracy
w publicznych służbach zatrudnienia**

Czynnik / Ocena wpływu	•	••	•••	••••	•••••
Wysokość wynagrodzeń	3,8%	3,1%	3,3%	8,8%	81,0%
Premie i nagrody	2,2%	2,1%	3,8%	11,5%	80,3%
Atmosfera pracy	0,8%	0,8%	3,5%	21,6%	73,3%
Bezpieczeństwo i stabilność pracy	0,8%	1,7%	6,7%	21,9%	68,8%
Satysfakcja z wykonywanych zadań w pracy	0,4%	1,1%	5,9%	23,7%	68,6%
Świadczenia pozapłacowe	3,5%	3,5%	11,9%	26,1%	55,0%
Dostęp do szkoleń	1,3%	3,0%	15,3%	34,2%	46,2%

N= 1117

OCZEKIWANE INSTRUMENTY MOTYWACYJNE

- Znaczenie wynagrodzeń, nagród i premii oraz świadczeń pozafinansowych dla satysfakcji pracy potwierdziły komentarze w ankietach oraz pogłębione wywiady indywidualne. **Wielu pracowników PSZ postrzega swoje wynagrodzenia jako skrajnie, wręcz niesprawiedliwie niskie.** Także w tym kontekście ankietowani jako pożądany czynnik motywacyjny wskazywali na **nagrody finansowe, które są powiązane bezpośrednio z efektami** (Tabela 12). Wskazało je aż 90% badanych. Duże znaczenie dla respondentów ma również możliwość cyklicznego awansu zawodowego – jest ona istotna dla ponad połowy pracowników. Niewielu mniej uczestników badania wskazało na pakiety szkoleniowe (47,5%) i podnoszenie kwalifikacji. Oczekiwanym instrumentem są również pochwały od przełożonych, w tym na piśmie – wskazuje je co piąty badany.

**Tabela 12. Instrumenty motywacyjne,
których oczekują pracownicy służb zatrudnienia**

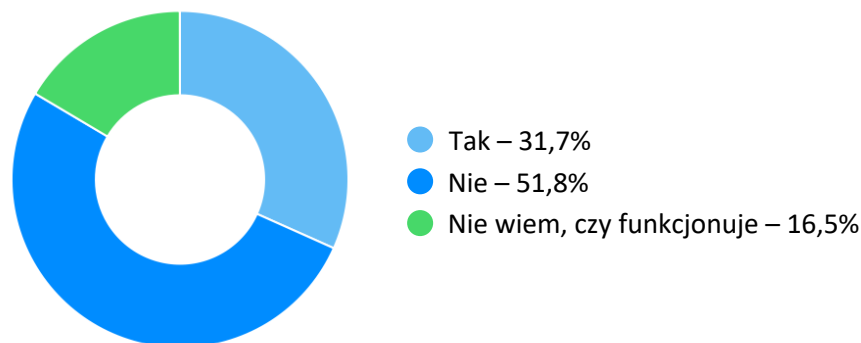
Odpowiedź	Odsetek wskazań
Nagrody finansowe powiązane z uzyskiwanymi efektami	90,1%
Możliwość cyklicznego awansu zawodowego	53,2%
Pakiet szkoleniowo - rozwojowy, studia podyplomowe	47,5%
Pochwały od przełożonych, w tym na piśmie	21,3%
Inne instrumenty	8,4%

N= 1117

- Tymczasem jak wynika z badania, **system motywacyjny funkcjonuje tylko w co trzeciej jednostce, która była reprezentowana w badaniu** (Wykres 6). W ponad

połowie takiego systemu nie ma. 16,5% badanych nie potrafiło wskazać, czy w ich miejscu pracy funkcjonuje system motywacyjny dla pracowników.

Wykres 6. Czy w jednostce funkcjonuje system motywacyjny dla pracowników



N= 1117

6. Urzędy pracy a inne podmioty rynku pracy

Z przeprowadzonego na potrzeby analizy badania przedsiębiorców i ich organizacji, organizacji pozarządowych oraz instytucji pomocy społecznej wynika, że służby zatrudnienia funkcjonują w dużym stopniu we własnej „bańce”. Zarówno przedsiębiorcy, jak i organizacje pozarządowe nie postrzegają PUP jako aktywnego partnera swoich działań, choć dostrzegają potencjał bliższej współpracy.

- Jak wskazali respondenci, pandemia COVID-19 i wypłata świadczeń z „tarczy kryzysowej” spowodowała, że przedsiębiorcy „przypomnieli sobie” o urzędach pracy. Jak podkreślają organizacje przedsiębiorców, przy tej okazji z PSZ ponownie zetknęło się wiele firm. Na co dzień jednak ankietowane firmy oraz przedstawiciele organizacji pracodawców kojarzą urzędy pracy przede wszystkim z zajmowaniem się bezrobotnymi, najczęściej o niskich kompetencjach na rynku pracy („oni głównie się tym zajmują”, „korzystamy z niektórych form wsparcia”). Współpraca wygląda różnie na lokalnych rynkach, jak jednak wskazują sami pracownicy PUP, **kontakty te nie są zbyt intensywne**. Potwierdzają to firmy. Współpraca dotyczy ich zdaniem głównie „wspierania tworzenia subsydiowanych miejsc pracy, staży, poszukiwania pracowników najczęściej nisko wykwalifikowanych”.
- Według przedsiębiorstw o zasięgu lokalnym, **PUP nie są aktywnym partnerem w zakresie pośrednictwa pracy** („mają mało ofert, pracowników z kompetencjami szukamy gdzie indziej, mamy rozbudowane narzędzia”) ani w zakresie podnoszenia kompetencji pracowników, przygotowywania ich do potrzeb lokalnych rynków pracy („nie słyszałem, żeby się tym zajmowali”). Organizacje przedsiębiorców nie kojarzą

aktywnego działania PUP w zakresie aktywizacji osób, z których mogliby rekrutować się nowi pracownicy, np. kobiet które chcą wrócić na rynek pracy czy seniorów. Tymczasem tego oczekują (*„nasze firmy mają problem ze znalezieniem pracowników, same szukają ich w różnych grupach wiekowych, np. seniorów, PUP się tym nie zajmuje”*). Także w obszarze wspierania rozwoju przedsiębiorczości organizacje pracodawców i przedsiębiorcy nie dostrzegają aktywnej i efektywnej działalności PUP (*„tam bardziej w centrum uwagi jest osoba bez takiego potencjału”*).

- Eksperci organizacji przedsiębiorców (PKPP Lewiatan, Pracodawcy RP, BCC, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców) formułują różnego rodzaju diagnozy dotyczące roli służb zatrudnienia – dostrzegając ich ważną rolę wskazują jednak na większą koncentrację na „obsłudze” trwale bezrobotnych niż aktywizacji. **Problemem są w ich opinii przede wszystkim priorytety: niska koncentracja na promocji zatrudnienia, podnoszeniu kompetencji i kwalifikacji, profesjonalnym pośrednictwie zawodowym.** Część ekspertów kwestionuje sens istnienia urzędów pracy – ich zdaniem powinny one być zastąpione publicznymi agencjami pośrednictwa pracy, których działalność uzupełniałyby instytucje prywatne oraz non-profit.
- Według firm i organizacji przedsiębiorców, *„w PUP trwa ruch okrężny, koncentrują się one na wypłacaniu świadczeń osobom, które pozorują chęć powrotu na rynek pracy”*. Status osoby bezrobotnej stał się przepustką do bezpłatnej opieki medycznej, a nie trwałego zatrudnienia. Efektem jest tymczasowość powrotów na rynek pracy i brak trwałego efektu w większości przypadków. Stąd według badanych **służby zatrudnienia są dość daleko od rzeczywistych potrzeb pracodawców,** krótkoterminowych (pozyskanie pracowników) oraz długoterminowych (poprawa edukacji, *long-life learning*, zmiany w systemie społecznym motywujące do pracy).
- Firmy prywatne nie znają dobrze wewnętrznych uwarunkowań pracy PSZ, zwracają jednak uwagę na **„administracyjną logikę” działania urzędu,** która nie pokrywa się z logiką podmiotu prywatnego (*„PUP rozliczają się według pewnych wskaźników, forsują rozwiązania, które wydają się dobre dla nich, ale niekoniecznie dla przedsiębiorców, stąd np. popularność staży”*).
- **Pożądanym obszarem współpracy urzędów pracy z przedsiębiorcami mogłaby być rekrutacja.** Jak jednak zauważają przedsiębiorcy, *„kadry PSZ są pewnie dobrze przygotowane do pracy z bezrobotnymi, deficytowe są tam natomiast umiejętności współpracy z pracodawcami i wspierania nas w rekrutacji”*. Firmy i organizacje pozarządowe pracujące w obszarze aktywizacji dostrzegają biurokrację – *„należałoby uprościć sposób zgłaszania ofert pracy, za dużo danych, formularzy”, „wielostronicowe skomplikowane wnioski”, „administracyjne, sztywne podejście”*. *„Dofinansowanie miejsca pracy jest obwarowane koniecznością spełnienia zbyt*

szczegółowych wymogów” – zauważają pracodawcy – „PUP są zakładnikiem sposobu, w jakie władza traktuje obywateli, nieufnie i podejrzliwie”.

- Przedsiębiorcy są sceptyczni, czy się zmieni, zwłaszcza biorąc pod uwagę **możliwe pogorszenie się koniunktury gospodarczej, lokalnie i regionalnie**. *„Kondycja państwa przekłada się na efektywność zatrudnieniową. Inflacja, niestabilność finansowa firm, w tym zmniejszanie zatrudnienia oraz likwidacja firm są czynnikami, które pogarszają sytuację firm. Myślę, że przez dłuższy czas żadne działania nie będą w stanie wpłynąć na poprawę działania PUP-ów, gdyż brak podaży miejsc pracy uniemożliwia jakiegokolwiek skuteczne działania na rzecz likwidacji bezrobocia”*.
- **Jeszcze słabiej widoczne są na PUP „na radarze” organizacji pozarządowych** skupionych na rozwijaniu przedsiębiorczości społecznej, aktywizacji osób wykluczonych na rynku pracy, tworzeniu spółdzielni socjalnych, kooperatyw czy innych form aktywizujących zawodowo osoby narażone na wykluczenie. *„Nasze kontakty są niewystarczające, bardzo sporadyczne, właściwie działamy bez widzenia się nawzajem”* – stwierdzają badani przedstawiciele tych organizacji. *„PUP nie mają zbyt wiele narzędzi i projektów, w ramach których moglibyśmy wspólnie wspierać różne osoby, np. kobiety chcące powrócić na rynek pracy albo osoby niesamodzielne, których kompetencje pozwalałyby na pracę zdalną”*. Według badanych pożądana byłaby bliższa współpraca organizacji pozarządowych z PUP w tych właśnie obszarach oraz więcej projektów dedykowanych poszczególnym, grupom osób, które mogłyby wrócić na rynek pracy.
- W tym kontekście istotna jest kwestia współpracy PUP z przedsiębiorcami oraz innymi podmiotami lokalnej polityki społecznej (GOPS-y, MOPS-y, PCPR-y) na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych, **zwłaszcza tych, które potrzebują najpierw zwiększenia kompetencji społecznych**. Modele współpracy w zakresie integracji społeczno – zawodowej napotykają zarówno według pracowników PSZ, jak i według ośrodków pomocy społecznej na różne bariery, które utrudniają aktywizację osób wykluczonych społecznie lub zagrożonych marginalizacją społeczną (*„brakuje wspólnych programów, wspólnych działań dających efekty”*).
- Według badanych pracowników PSZ, **główną barierą współpracy z innymi podmiotami jest stereotypowe postrzeganie służb zatrudnienia przez innych interesariuszy** (Tabela 13). Ankietowani jako powód słabo rozwiniętych relacji podawali również brak procedur współpracy (*„nie wymaga się rozwijania takich relacji, nie mierzy się sukcesu”*) oraz motywacji finansowej (37% wskazań). Jako istotne czynniki pojawiły się również niechęć kadry do „wychodzenia na zewnątrz” i nawiązywania relacji i współpracy, a także brak czasu – z powodu natłoku zajęć.

Tabela 13. Główne bariery współpracy z innymi podmiotami lokalnej polityki społecznej na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych według pracowników PSZ

Odpowiedź	Odsetek wskazań
Stereotypowe postrzeganie PSZ przez innych interesariuszy	62.2%
Brak procedur współpracy	37.0%
Brak motywacji finansowych	37.0%
Brak czasu	21.5%
Niechęć kadry do nawiązywania współpracy i relacji	13.5%
Inne	3,70%

N= 1117

- Zidentyfikowane wyżej problemy we współpracy PSZ z instytucjami i podmiotami istotnymi dla rynku pracy trudno uznać za w pełni reprezentatywne dla wszystkich przedsiębiorstw i dla wszystkich powiatów, w których funkcjonują urzędy pracy. W części z nich relacje z przedsiębiorcami są na bliskim i dobrym poziomie, w innych powiatach są one bardzo słabe – zależy to również od struktury lokalnej przedsiębiorczości. **Zakres obecnej i potencjał możliwej współpracy służb zatrudnienia z przedsiębiorcami wymagałby głębszych badań i analiz, uwzględniających sytuację na poszczególnych rynkach pracy.** Pobieżny ogląd, uwzględniający opinie zarówno przedsiębiorców jak i zbadanych PSZ wskazuje jednak, że bariery skutecznej i bliskiej współpracy występują po obu stronach.

7. Służby zatrudnienia wobec nowych wyzwań

Pracownicy PSZ dostrzegają dynamiczne zmiany na rynku pracy. Widzą konieczność odnowienia formuły działania publicznych służb zatrudnienia. Chcą działać jako instytucja nowoczesna, sprawna, dostarczająca przemyślane usługi społeczne, skoncentrowana na doradztwie zawodowym i pośrednictwie pracy. Wymagałoby to koncentracji na nowych grupach klientów, zmniejszenia obciążeń biurokratycznych, cyfryzacji usług oraz wypracowania nowego modelu współpracy z pracodawcami.

- Ankietowani pracownicy PSZ są wrażliwi na trendy gospodarcze i społeczne, i często podkreślali w badaniu dynamikę zmian na rynku pracy oraz jej wpływ na wyzwania przed którymi stoją PSZ. Wskazali również procesy, które ich zdaniem będą miały największy wpływ na zmiany rynku pracy w najbliższych latach (Tabela 14). Najważniejszy czynnik to **zmiana oczekiwań wobec pracy młodych osób**. Proces ten będzie zdaniem 70,4% respondentów istotnie zmieniać rynek pracy. Sytuację zmienia także **starzenie się społeczeństwa i wzrost liczby osób w wieku 60+**, często jeszcze zainteresowanych pracą (69,2% wskazań). 2/3 badanych wskazało na **istotny wpływ kondycji ekonomicznej firm na podaż pracy** (m.in. ryzyko jej pogorszenia w związku

z inflacją oraz spowolnieniem gospodarczym), a także **konsekwencje rozwoju technologicznego** (m.in. automatyzacja produkcji, eliminowanie niektórych zawodów, pojawianie się innych).

- Respondenci wskazują na **niewystarczające ich zdaniem przygotowanie urzędów pracy na nowe wyzwania związane z przeobrażeniem gospodarki** wskutek m.in. skutków pandemii, poszerzania wykorzystania pracy zdalnej czy z uwagi na trudną sytuację demograficzną. Pojawiały się tu również konteksty oferty adekwatnej do wyzwań związanych z digitalizacją usług, rozpowszechnieniem nowych technologii, tworzeniem „zielonych miejsc pracy”.
- Kolejny wskazywany czynnik to **procesy migracyjne** (m.in. konsekwencje wojny w Ukrainie oraz skutki migracji zarobkowej do Polski) na które wskazało 48,7% badanych oraz **zawirowania geopolityczne** (46,3%). Te ostatnie stanowią dodatkowy czynnik ryzyka, który może skutkować pojawieniem się na rodzimym rynku pracy migrantów poszukujących zatrudnienia. Mniej istotne według badanych czynniki wpływające na rynek pracy to **zapotrzebowanie na nowe kompetencje** oraz **zmiana form świadczenia pracy**, m.in. przez wzrost popularności pracy zdalnej (odpowiednio 41% i 29,6%).

Tabela 14. Procesy, które będą miały największy wpływ na rynek pracy w najbliższych latach

Odpowiedź	Odsetek wskazań
Inne oczekiwania młodych osób wchodzących na rynek pracy	70.3%
Procesy demograficzne – starzenie się społeczeństwa	69.2%
Kondycja ekonomiczna firm	66.7%
Rozwój technologii	66.4%
Procesy migracyjne	48.7%
Zawirowania geopolityczne	46.3%
Zapotrzebowanie pracodawców na nowe kompetencje	41.0%
Zmieniające się formy świadczenia pracy	29.6%

N= 1117

- Co zatem należałoby zrobić wobec tych zmian? Zarówno w ankietach, jak i podczas wywiadów indywidualnych pracownicy PSZ wskazują, że **publiczne służby zatrudnienia wymagają zaprojektowania na nowe czasy: transformacji organizacyjnej z „pośredniaka dla trwale bezrobotnych” na nowoczesną, efektywną placówkę usługową, skupioną na aktywizacji zawodowej i obsługującą szersze niż do tej pory spektrum klientów.**

- **Poprawa efektywności PSZ i dopasowanie ich do wyzwań przyszłości są zdaniem ankietowanych możliwe, ale wymagają podjęcia konkretnych działań.** Najczęściej wskazywany postulat to rezygnacja z realizacji przez PSZ z zadań niezwiązanych z aktywizacją zawodową, w tym obsługa osób rejestrujących się jedynie w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego (**oddzielenie statusu osoby bezrobotnej od ubezpieczenia zdrowotnego i wprowadzenie obsługi ubezpieczenia zdrowotnego do ZUS**). Na potrzebę takiego kroku wskazało 46,8% badanych (Tabela 15). Rozwiązanie to znalazło się w zapisach projektu ustawy o aktywizacji zawodowej.
- Niewielu mniej badanych (41,9%) wskazuje na **konieczność zwiększenia wykorzystania przez PSZ technologii i rozwiązań cyfrowych**, postrzegając w tym obszarze możliwość automatyzacji i usprawnienia usług. Jako istotne w kontekście poprawy efektywności pojawiły się również **inwestycje w rozwój doradztwa zawodowego i kariery oraz pośrednictwa pracy** (39,5% wskazań) oraz **wypracowanie nowego modelu współpracy z pracodawcami** (38,3%).

Tabela 15. Zmiany, które mogą poprawić efekty działania PSZ

Proponowane działania	Odsetek wskazań
Wyprowadzenie składki zdrowotnej bezrobotnych do ZUS	46,8%
Zwiększenie wykorzystania technologii i rozwiązań cyfrowych	41,9%
Inwestycje w rozwój doradztwa zawodowego, kariery oraz pośr. pracy	39,5%
Nowy model współpracy z pracodawcami	38,3%
Integracja usług rynku pracy z innymi usługami	31,7%
Tworzenie nowych form aktywizacji i usług reintegracji społecznej	31,0%
Zmiany sposobów finansowania PSZ i programów rynku pracy	25,5%

N= 1117

- Postulat wypracowania nowego modelu współpracy pojawia się również w kontekście integracji usług pracy z innymi usługami społecznymi, w tym dotyczącymi pomocy społecznej i ekonomii społecznej, poprzez ścisłą współpracę z Centrami Usług Wspólnych, Ośrodkami Pomocy Społecznej oraz innymi interesariuszami lokalnymi. **Obszar ten za istotny obszar poprawy efektywności działań PSZ uznało 31,7% ankietowanych.** Zacieśnienie współpracy w tym obszarze skutkowałoby lepszą reintegracją społeczną osób, które mają kłopot z podjęciem pracy z różnych powodów.
- **Wysoko na liście priorytetów znalazła się innowacja w zakresie instrumentów wsparcia.** Zdaniem 31% badanych, możliwości poprawy efektywności PSZ należałoby doszukiwać się w **kreowaniu nowych form aktywizacji i usług reintegracji społeczno – zawodowej**. Co czwarty badany wskazał na potrzebę zmiany sposobów finansowania PSZ i programów rynku pracy. 9,5% wskazało na konieczność

zwiększenia znaczenia usług środowiskowych i deinstytucjonalizację wsparcia, a 6,9% – potrzebę utworzenie w każdej gminie oddziału PSZ / oddziału PUP. Tworzenie nowych, innowacyjnych narzędzi wsparcia może być realizowane skutecznie jedynie w ścisłej współpracy z innymi interesariuszami – instytucjami pomocy społecznej, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorstwami – w sieci szerokiej współpracy międzyinstytucjonalnej i w ramach podejścia usługowego, a nie instytucjonalnego.

- **Wywiady z przedsiębiorcami wskazują, że sektor przedsiębiorców również oczekuje „transformacji przyszłości”** – zmiany urzędów pracy w kierunku instytucji skupionej przede wszystkim na pośrednictwie pracy oraz aktywizacji osób bezrobotnych. Jak stwierdzają badani, *„PUP powinny przestać być kasami zapomogowymi, które wypłacają różne świadczenia społeczne”*. Przedsiębiorcy zwracają uwagę na nadmiernie rozbudowany system świadczeń socjalnych, który nie motywuje do podejmowania pracy. Stąd postulaty odciążenia PUP od zadań socjalnych. Według badanych, pożądanym krokiem byłoby rozwijanie Centralnej Bazy Ofert Pracy, w oparciu o najnowsze technologie i na bieżąco uzupełniane rejestry.
- **W tym kontekście ponad 61% pracowników PSZ pozytywnie ocenia projekt zmiany ustawy o aktywności zawodowej** (Tabela 16). Co piąty badany docenia przesunięcie akcentów na aktywizację zawodową. 15% badanych dostrzega w nowych rozwiązaniach walor uporządkowania działalności PSZ. Warto jednak zauważyć, że według 16,2% badanych ustawa nie wprowadza nowych rozwiązań, zaś 22,6% nie ma zdania (co może wynikać z braku jej znajomości). Przy wprowadzaniu ustawy oraz zmianie modelu działania PSZ istotne będą zatem precyzyjna komunikacja celów i oczekiwań pracownikom oraz właściwie przeprowadzenie zmian organizacyjnych.

Tabela 16. Ocena nowej ustawy o aktywności zawodowej

Odpowiedź	Odsetek wskazań
Ustawa wydaje się być konieczna	26,4%
Dobrze, że przesuwa akcenty na aktywizację	19,8%
Porządkuje działalność PSZ w kontekście nowych wyzwań	15%
Ustawa nie wprowadza nowych rozwiązań, usług i instrumentów	16,2%
Nie mam zdania	22,6%

N= 1117

- **Badanym pracownikom PSZ nie brakuje ambicji, aspiracji i chęci do pracy** w nowoczesnej instytucji o znacznie większym wpływie na rynek pracy, działającej sprawnie i w oparciu o jednolite, proste procedury, efektywnie wpływającej na aktywizację zawodową. *„Potrzebna jest jednolita, konsekwentna, długoterminowa*

polityka rynku pracy prowadzona w konsultacji z podmiotami rynku pracy, przez zreformowane WUP i PUP” – stwierdzali. Propozycje części ankietowanych pracowników PSZ wybiegają w stronę dalej idącej reformy, uwalniającej służby zatrudnienia z ciasnego gorsetu administracji publicznej: „Myślę, że nie musimy być administracją, która musi się stosować do wielu aktów prawnych (ustawa o finansach, KPA, ustawa o pracownikach samorządowych). Sądzę, że powinniśmy w przyszłości stać się raczej profesjonalną agencją usługową, która realizuje zadania na zlecenie państwa”.

8. W stronę instytucji nowej generacji

Jaki powinien być „urząd pracy nowej generacji”? Skupiony na aktywizacji różnych grup osób na rynku pracy, odciążony z niepotrzebnych zadań, dobrze zorganizowany, z jasnymi i przejrzystymi procedurami. Nastawiony na potrzeby klienta, zdigitalizowany i działający profesjonalnie. Obok niskich wynagrodzeń, najbardziej dotkliwe są według badanych zapóźnienie cyfrowe oraz nadmiernie sztywne procedury.

NOWA WIZJA, MISJA I STRATEGIA

- **Pracownicy PSZ podkreślają, że punktem wyjścia do zmiany powinna być nowa wizja, misja i strategia.** Misja i wizja służb zatrudnienia powinny jasno określać ich cele i wartości, a strategia „precyzować kto, co i jak - kto jest klientem PSZ, co mu oferujemy oraz jak działamy”. „PSZ nie muszą robić wszystkiego. Oczekiwałabym skupienia się na tym, co daje rezultaty i doborze narzędzi adekwatnych do celów. A także wzmacniania prestiżu urzędów pracy”.
- Celem PSZ tych działań powinna być jak najszersza aktywizacja zawodowa i wzmacnianie osób defaworyzowanych na rynku pracy, co oznacza **koncentrację na nowych grupach osób i nowe metody działania.** „Instytucja rynku pracy powinna być kojarzona z tym do czego została powołana tj. promocją zatrudnienia, a nie z firmą ubezpieczeniową zarejestrowanych osób bezrobotnych ich dzieci oraz członków ich rodzin. Jeżeli zmienimy stereotypowe myślenie i mentalność społeczeństwa to będzie sukces”. Wymaga on jednak ustalenia priorytetów i trzymania się ich.

STRUKTURA I ZAKRES DZIAŁANIA WUP I PUP

- **Od centrali pracownicy oczekują przede wszystkim stworzenia spójnych, jednolitych ram pracy: wytycznych, procedur i narzędzi – „w PSZ każdy urząd powiela te same ścieżki, tracąc czas i zasoby, które można wykorzystać w innym celu”.** WUP powinny skupić się na strategii regionu, analizach, programowaniu, zapewnianiu jednolitości procedur i procesów oraz szkoleniach. PUP powinny z kolei

zyskać większą decyzyjność i elastyczność, by mogły skuteczniej działać lokalnie – „podejmować działania innowacyjne, pozaustawowe – decentralizacja w zakresie innowacyjności”. Część badanych proponuje przekształcenie PUP w CAZ – funkcje administracyjne powinny zaś trafić do starostwa albo WUP.

- Niektórzy badani zwracali uwagę na ograniczanie działalności PUP do jednego powiatu jest mało efektywne, zwłaszcza wobec małej współpracy powiatowych urzędów ze sobą, chociażby w większych aglomeracjach: *„warto zastanowić się nad utworzeniem 16 regionalnych urzędów pracy, w ramach których funkcjonowałyby CAZ-y w powiatach lub nawet większych gminach. Pozwoliłoby to uzyskać większą elastyczność zarówno w oferowaniu pracy jak i form aktywizacji, lepsze dysponowanie środkami dla całego województwa, a nie poszczególnych powiatów”*.

ZARZĄDZANIE I KONCENTRACJA NA REZULTATACH

- Jakość zarządzania nie jest istotnym problemem w urzędach pracy. Część badanych byłaby jednak zadowolona z **bardziej partnerskiego, otwartego zarządzania i przywództwa**. Niektórzy respondenci podnosili postulat poprawy jakości zarządzania w PUP (*„merytoryczne a nie polityczne nominacje”, „wybór na podstawie kompetencji”, „wprowadzenie kadencyjności dyrektorów”*). Pojawiały się postulaty, by *„wprowadzić bardziej płaskie struktury”, „zmniejszyć kadrę kierowniczą do minimum”, „zwiększyć liczbę pracowników merytorycznych, kluczowych”, „zmienić proporcje między pracującymi z klientem, a zbyt rozbudowanymi działami usługowymi”, „zwiększyć liczbę doradców zawodowych”, „znieść funkcję doradcy klienta i rozbudować doradztwo i pośrednictwo”*.
- Respondenci zwracali uwagę, że **dyrektor PUP powinien mieć większą swobodę w określaniu struktury organizacyjnej i dostosowywać ją do potrzeb powiatu**, a *„pośrednicy, doradcy zawodowi czy specjaliści ds. dofinansowań do zatrudnienia powinny mieć lidera zespołu – jeden kierownik CAZ nie ogarnia wszystkiego”*. Pozytywne doświadczenie pracy podczas COVID-19 (*„tarcze dla przedsiębiorców”*) skłania pracowników do proponowania, by czas pracy był bardziej ruchomy, a więcej pracy można było realizować cyfrowo, w tym zdalnie.

WYNAGRODZENIA I NAGRODY

- Według badanych, system motywacyjny powinien zawierać różne elementy oceny i być powiązany z wskaźnikami efektywności. Wymagają one jednak modyfikacji (*„dodatki i obecne oceny pracy są co najmniej śmieszne i niesprawiedliwe”, „to jest jednak dość uznaniowe, czasem nawet przypadkowe”, „nie ma jasnych kryteriów, poczucia, że naprawdę ocenia się nasz wkład pracy”*). Jak podkreślali respondenci,

nagrody nie powinny zdaniem pracowników zastąpić podwyżek wynagrodzeń – powinien to być system realnie motywacyjny, premiujący za efekty podejmowanych działań i ocenę ich jakości. Część badanych wskazywała, że *„powinien przebiegać wyraźny podział, głównie wyrażony w wysokości zarobków lub dodatkowych profitów finansowych, pomiędzy pracownikami realizującymi zadania na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych, a realizującymi działania oświatowe i administracyjnymi”*.

PROSTO, CYFROWO, ELASTYCZNIE

- Wielu zatrudnionych w PSZ **postrzega urzędy pracy jako instytucję hermetyczną**: *„Jesteśmy skupieni na sobie, zamknięci, niechętni nowościom, działamy według przestarzałych metod. PSZ to ogromny kapitał ludzki, ludzie z dużym potencjałem i wiedzą, ograniczani przez przestarzałe procedury, zamknięci w murach urzędu”*. **Pracownicy chcieliby, by narzędzia wsparcia były proste, cyfrowe, elastyczne – takie jak usługi, z których samo korzystają** (*„klient powinien mieć poczucie, że przychodzi do nas jak do banku czy innego miejsca, gdzie oczekuje dobrej usługi i szybkiej obsługi – to ważne zwłaszcza dla młodych”*).
- Respondenci wskazywali zwłaszcza na **potrzebę standaryzacji dokumentów, umów, wniosków**, mniej biurokratyczne i bardziej elastyczne podejście – *„na przykładzie realizacji zadań z tarczy antykryzysowej widzimy, że możliwe jest opracowanie jednakowych wzorów, na których pracuje cała Polska”*. W tym kontekście pojawiała się potrzeba wprowadzenia rozwiązań ITC dostępnych na portalu praca.gov.pl., dostęp do danych innych instytucji publicznych, ale także zmiana wymaganych form kontaktów z bezrobotnymi (*„zamiast wezwań do PUP, listów etc., uznanie za wystarczającą formy kontakt przez telefon, SMS”*).
- Uczestniczący w badaniu przedsiębiorcy także oczekują **przejrzystych i łatwych procedur, większego zaufania wewnątrz urzędu oraz w relacjach urząd – przedsiębiorcy, łatwiejszego rozliczanie prostych usług** (np. refundacja wyposażenia / doposażenia stanowiska pracy, środki na działalność gospodarczą, refundacje). Standardem powinna być prosta, szybka obsługa klienta po przesłaniu wniosku elektronicznego – *„doradcy klienta powinni dysponować produktami jak w banku”, „pracownicy po zalogowaniu się do systemu powinni z łatwością wysyłać do stron dokumenty i odbierać wiadomości”, „cały proces powinien być krótki i przyjazny”*.

PODEJŚCIE PROJEKTOWE I CYKL OBSŁUGI KLIENTA

- Pracownicy PSZ proponowali, by w urzędach pracy w większym stopniu **wprowadzić rozwiązania projektowe oraz stworzyć spójny łańcuch obsługi klienta** – *„profesjonalne zespoły pracowników zajmujące się daną osobą, ich sprawą od A do Z*

– jeden pracownik powinien prowadzić bezrobotnego po rejestracji od początku do końca łącznie z wydaniem decyzji, teraz zajmuje się nim wiele osób”. Badani zwracali uwagę na dostęp do specjalistycznych narzędzi (np. testy diagnostyczne dla doradców zawodowych, narzędzia dla pośredników pracy) oraz szkoleń (w tym poprawiających jakość obsługi klienta i współpracy sieciowej z interesariuszami i przedsiębiorcami).

- **Podejście projektowe i procesowe** byłoby z kolei pomocne w celu wypracowania i realizacji wsparcia dla poszczególnych grup klientów. Pozwoliłoby to „opracować ścieżki optymalnej aktywizacji dla osób wymagających bardziej złożonych działań, np. wcześniejszej integracji społecznej”). Ankietowani pracownicy wskazują, że często bariery w podjęciu zatrudnienia dotyczą czynników, które trudno w krótkim czasie zmienić („np. ograniczenia zdrowotne klientów, sytuacja rodzinna, system wartości ukształtowany od najmłodszych lat itp.”). Sukces wymagałby stworzenia projektów skierowanych do określonych grup klientów, które prowadzą do zmiany postaw – to zaś jest „jest czasochłonne i nie jest w krótkim terminie dostrzegane i nagradzane”.

WSPÓŁPRACA Z INNYMI PODMIOTAMI

- **Pracownicy PSZ zdecydowanie uważają za konieczne pogłębienie relacji z pracodawcami i zmianę perspektywy funkcjonowania na usługową wobec pracodawców** (wspieranie w poszukiwaniu pracowników), a nie bezrobotnych. Bliższe partnerstwo z gminami i OPS powinno z kolei służyć podnoszeniu chęci aktywności społecznej do nauki i pracy. Zakres współpracy powinien według badanych obejmować bliższe relacje PUP ze szkołami (doradztwo zawodowe, budowanie zainteresowania możliwościami kariery zawodowej) oraz ośrodkami pomocy społecznej (wspólne projekty reintegracji społecznej, a następnie objęcie ich beneficjentów narzędziami wsparcia zatrudnienia).

SZKOLENIA I ŚCIEŻKA KARIERY

- Zdaniem badanych pracowników, **system szkoleń służb zatrudnienia powinien motywować, inspirować i realnie poszerzać kompetencje**. Jego elementem powinny być szkolenia merytoryczne dotyczące kompetencji i kwalifikacji wymaganych na danym stanowisku, szkolenia dotyczące pracy z klientem, przeciwdziałające wypaleniu zawodowemu, a także dofinansowania studiów podyplomowych („finansujemy je pracodawcom, a sami nie możemy skorzystać”) oraz podnoszenia kwalifikacji (np. dla doradców zawodowych w zakresie psychologii). Szkolenia powinny być „dopasowane do indywidualnych potrzeb, atrakcyjne, z elementami pozwalającymi na oderwanie od rutyny, angażujące”.

- Proponowane przez respondentów rozwiązania systemowe to m.in. „*utworzenie centralnego ośrodka szkoleniowego dla kadr PSZ i stworzenie jednolitego systemu szkoleń dla wszystkich PUP*”, „*przegląd szkoleń, żeby wyeliminować niepotrzebne i przypadkowe*”, „*więcej szkoleń integrujących, dających poczucie, że tworzymy zespół*”, „*inspirujące wyjazdy i spotkania integracyjne pracowników*”. **Pracownicy służb zatrudnienia wskazywali na potrzebę warsztatów i wymiany doświadczeń z pracownikami z innych powiatów**, dostęp do benchmarków zagranicznych, a także na stworzenie modelu ścieżki kariery w PSZ, która pozwala na rozwój zawodowy i tworzy perspektywę awansu.
- Pojawiły się również **oczekiwania dotyczące wprowadzenia coachingu i superwizji, a także wsparcia psychologicznego dla wypalonych pracowników**. Według badanych, kadra kierownicza powinna być szkolona w zakresie nowoczesnego zarządzania i motywowania pracowników, a także komunikacji i zarządzania zmianą. Osobnej ścieżki szkoleń wymagają doradcy zawodowi („*potrzebne są im umiejętności psychologiczne i motywacyjne*”, „*trzeba rozwinąć ich kompetencje w zakresie mediów społecznościowych, np. tworzenia profili na LinkedIn, to niezbędne umiejętności dla osób młodych*”).

KOMUNIKACJA WEWNĘTRZNA I ZEWNĘTRZNA

- Wiele uwag badanych dotyczyło potrzeby poprawy komunikacji wewnętrznej w PUP i WUP. **Pracownicy nie czują się w pełni informowani i instruowani** – „*powinniśmy być na bieżąco informowani o celach i efektach, mieć stały dopływ do informacji*”, „*przydałaby się jakiegokolwiek organizacja komunikatów, które do nas dochodzą: jesteśmy zalewani różnymi informacjami*”, „*trzeba poprawić komunikację na linii dyrektor – kierownik – pracownik*”. Rozmówcy zgłaszali potrzebę polepszenia komunikacji między stanowiskami, usprawnienia obiegu informacji i współpracy między działami.
- Dość często uczestnicy badania dotyczyli kwestii **wizerunku – reputacji profesji służb zatrudnienia oraz kształtowania nowoczesnego wizerunku PSZ**. Proponowano tu m.in. bliższą współpracę z decydentami samorządowymi, „*lokalne kampanie informacyjne*”, „*promocję usług przy współpracy z popularnymi youtuberami, influencerami, których oglądają młodzi*”, „*większą widoczność PUP w lokalnym środowisku*”. Badani uważają to za kluczowe także w kontekście wzmocnienia usługi pośrednictwa pracy. „*Obecnie jako CBOP jesteśmy bezpłatni i posiadamy szereg możliwości wsparcia zatrudnienia – dlaczego pracodawcy i poszukujący pracy wolą korzystać z prywatnych agencji HR i pośrednictwa pracy, i czy można to zmienić?*” – zastanawiali się ankietowani.

WIĘKSZE NASTAWIENIE NA POTRZEBY KLIENTA

- Respondenci wskazywali na **konieczność „zwrotu w stronę klienta”**. W ich opinii, praca z klientami trudnymi (agresywnymi, często z problemami alkoholowymi, zdemotywowanymi) skutkuje często zniecierpliwieniem i nastawieniem do klienta „z góry” („*pracownicy bywają niegrzeczni, zwracają się do bezrobotnych hasłowo, niechętnie im pomagają w wypełnianiu dokumentów i zrozumieniu ich treści*”). Zmiana profilu klientów będzie wymagała bardziej nastawienia skupionego na potrzebach klienta, mniej sformalizowanego, a bardziej zindywidualizowanego.
- Według uczestników badania wyzwaniem stanie się **partnerski, usługowy model relacji z klientami** („*przy czym konieczne byłoby wprowadzenie zasady kontaktu partnerskiego, a nie sprowadzanie kontaktu z PUP do obowiązku*”). Wymaga on jednak zapewnienia pracownikom odpowiednich warunków: określenia liczby klientów na pracownika, poprawy warunków lokalowych („*dobre warunki do rozmowy z pośrednikiem pracy czy doradcą zawodowym, w odpowiednim pomieszczeniu, przy zamkniętych drzwiach*”). Zdaniem badanych, także instrumenty i narzędzia używane obecnie przez urzędy pacy wymagają przeglądu i modyfikacji pod kątem skuteczności wsparcia, a następujące na rynku pracy zmiany – wypracowania z pracodawcami nowych narzędzi oraz otworzenia się na nowe grupy klientów.

9. Warunki większej skuteczności PSZ

Publiczne służby zatrudnienia nie obawiają się transformacji, a wręcz oczekują zmiany modelu działania. Według uczestników badania, realne zwiększenie potencjału służb zatrudnienia w zakresie aktywizacji wymaga doinwestowania kadr i zwiększenia zatrudnienia, a także rozwoju nowych kompetencji i umiejętności pracowników. Zmianie powinny ulec również niektóre narzędzia i instrumenty wsparcia.

CO MOŻE POPRAWIĆ EFEKTYWNOŚĆ

- Co należałoby zrobić, żeby poprawić skuteczność i efektywność instrumentów rynku pracy? Według uczestników badania, potrzebne jest przeprowadzenie wielu zmian jednocześnie. Za najbardziej istotne ankietowani uznali **wyposażenie pracowników PSZ w nowe kompetencje i kwalifikacje**, adekwatne do potrzeb zmieniającego się rynku pracy i potrzeb klientów (Tabela 17). Kolejną rekomendacją jest **zmiana kryteriów i wskaźników oceniających wpływ PSZ na rynek pracy** (35,6% badanych).
- Pracownicy dostrzegają sygnalizowaną również przez przedsiębiorców i innych uczestników rynku pracy **potrzebę modyfikacji usług i instrumentów rynku pracy** – na konieczność taką wskazuje 31,9% badanych. Za nieco mniej priorytetowe badani

uznali **wzrost zatrudnienia w PUP i WUP** (29,5%) oraz **reformę systemu PSZ** (za potrzebną uważa ją prawie 1/3 badanych). 27,4% ankietowanych wskazało na **konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań technologicznych i cyfryzacji usług** – postulat sygnalizowany już wcześniej. Jako kierunek usprawnienia skuteczności działania służb pojawiła się również **propozycja zwiększenia nakładów na programy rynku pracy**. Po pierwsze, zwiększają one elastyczność, po drugie – mogą być szczególnie istotne w kontekście ryzyka pogorszenia się koniunktury gospodarczej.

Tabela 17. Działania, które mogłyby zwiększyć skuteczność i efektywność instrumentów rynku pracy

Odpowiedź	Odsetek wskazań
Doinwestowanie PSZ i zwiększenie zatrudnienia	45,70%
Wyposażenie pracowników PSZ w nowe kompetencje i kwalifikacje	40,80%
Zmiana kryteriów i wskaźników oceniających wpływ PSZ na rynek pracy	35,60%
Wprowadzenie nowych instrumentów rynku pracy	33,30%
Reforma systemu publicznych służb zatrudnienia	29,30%
Wprowadzenie nowych rozwiązań technologicznych	27,40%
Znaczące zwiększenie nakładów na programy rynku pracy	22,80%

N= 1117

POTRZEBNE NOWE UMIEJĘTNOŚCI I KWALIFIKACJE

- Kompetencje, które najczęściej wskazują pracownicy PSZ w kontekście zwiększenia efektywności instrumentów rynku pracy to m.in. umiejętności z zakresu zarządzania usługami, obsługi klienta, motywowania i zarządzania. To zestaw kluczowy dla pracowników nowoczesnych firm usługowych. Istotne w kontekście oczekiwanych zmian wydają się badanym **kompetencje w zakresie wdrażania zmian i komunikacji** – w tym zewnętrznej. Inne wskazywane umiejętności dotyczą budowania sojuszy i działania w sieci podmiotów (zarządzanie sieciowe, projektowe, umiejętność budowania relacji i współpracy międzyinstytucjonalnej, działanie w sojuszach i porozumieniach). Rozwinięcie poradnictwa zawodowego wymaga z kolei według badanych różnych kompetencji, w tym **umiejętności psychologicznych i relacyjnych**. Umiejętności te powinny być zdaniem pracowników rozwijane raczej w oparciu o spójne, długofalowe programy rozwoju kadr niż jednorazowe szkolenia.
- W ankietach oraz podczas wywiadów indywidualnych zatrudnieni pracownicy wskazywali na kierunki modyfikacji stosowanych przez PSZ narzędzi i instrumentów aktywizacji. Większość z tych postulatów ma uzasadnienie w wieloletnim doświadczeniu, jak działają one w praktyce. Najczęściej pojawiały się uwagi dotyczące **konieczności eliminacji „martwych instrumentów”**. Istotnym postulatem jest **większa elastyczność produktów i zapewnienie PUP większej elastyczności w ich**

stosowaniu – „Trzeba przyznać dyrektorom PUP więcej swobody w kierowaniu osób na różne formy wsparcia”, „Szerzej zaadresować produkty, które działają: znieść limity wiekowe, płci, wykształcenia, miejsce zamieszkania - tego typu ograniczenia często występują w różnego rodzaju projektach”, „Powinniśmy dysponować nie za dużym, ale starannie przemyślanym wachlarzem instrumentów, i nie działać schematycznie, ale elastycznie – liczy się cel”.

SZERSZY ZAKRES USŁUG SZKOLENIOWYCH

- Według uczestników badania, **warto rozwijać szkolenia, głównie indywidualne.** Zwiększenie liczby szkoleń jest pożądane ze względu na zmiany na rynku pracy oraz poszukiwanie przez pracodawców osób z konkretnymi kompetencjami. Wśród propozycji modyfikacji pojawiły się zwiększenie liczby i zakresu szkoleń, rozszerzenie możliwości korzystania z nich na inne grupy osób („bez względu na wiek, z uwzględnieniem osób pracujących zainteresowanych zmianą pracy, osób biernych zawodowo”), a także rozszerzenie form (np. doksztalcanie zawodowe, uaktualnianie uprawnień, szkolenia indywidualne pod potrzeby klienta).
- Wśród pomysłów modyfikacji tej formy wsparcia pojawiły się **szkolenia oferowane wspólnie z przedsiębiorcami**, „szkolenia zawodowe w praktykach w zakładach pracy u potencjalnych pracodawców zidentyfikowanych lokalnie”, „bon szkoleniowy dla wszystkich osób bez względu na wiek”, „szkolenia pomagające w przekwalifikowaniu się, konkretne kwalifikacje np. prawo jazdy kategorii C”. Badani wskazywali na **potrzebę zwiększenia promocji usług szkoleniowych**, dopasowanie tematyki szkoleń do specyfiki lokalnego rynku oraz poszerzenie liczby szkoleń podnoszących kompetencje ogólne pożądane na rynku pracy. Przy tym „szeroko rozumiane usługi szkoleniowe wymagają zmniejszenia obciążeń administracyjnych (analiz, tworzenia dokumentacji, sprawozdawczości)” – także w tej sferze problemem jest biurokracja.

AKTYWNE DORADZTWO ZAWODOWE

- „Należy przywrócić znaczenie poradnictwu zawodowemu, które po wprowadzeniu funkcji doradcy klienta zostało zmarginalizowane” – sygnalizowali respondenci. **Potencjał doradztwa zawodowego pracownicy PSZ uważają za bardzo duży przy zmieniającym się rynku pracy, głównie w kontekście ludzi młodych oraz po 50 roku życia.** „Należy je rozwijać, gdyż osoby poszukujące pracy często potrzebują wsparcia i wskazania kierunku dalszej ścieżki zawodowej”. Wskazywano na potrzebę zwiększenia liczby doradców zawodowych w PUP, „aby każdy doradca miał odpowiednio dużo czasu dla klienta i możliwość dopasowania formy wsparcia do jego potrzeb”, „bo wielu bezrobotnych potrzebuje jednej lub kilku rozmów z doradcą zawodowym i te usługi trzeba rozwijać”. Zwracano uwagę na potrzeby lepszego

oprzyrządowania w testy kwalifikacji i inne narzędzia, wyposażenie doradców zawodowych w narzędzia multimedialne i nowoczesne materiały oraz przeszkolenie ich z nowych metod pracy, np. z użyciem superwizji.

- Ankietowani proponowali **szersze wejście z poradnictwem zawodowym na wczesnym etapie do szkół** („profesjonalna pomoc uczniom w wyborze ścieżki zawodowej już na poziomie klas 6-8 szkoły podstawowej, także szkoły średnie – obecnie robią to nauczyciele nie znający rynku pracy”). Rozwój pośrednictwa pracy powinien wiązać się według badanych z dobrowolnością podjęcia pracy dla objętego usługą („brak sankcji za nie przyjęcie propozycji pracy”), wprowadzeniem obowiązku zgłaszania ofert pracy do bazy przez przedsiębiorców oraz wprowadzeniem mentoringu zawodowego w miejscu pracy.

POŚREDNICTWO PRACY ONLINE

- Według wielu respondentów badania usługa pośrednictwa pracy jest kluczowa jako skuteczny instrument aktywizacji. Powinna ona „w kontekście powszechnej dostępności ofert i cyfryzacji zyskać zupełnie inny kształt”, „trzeba ją odbudować, bo po 2014 r. poradnictwo zostało zaorane”. Usługa ta powinna według badanych zamienić się w wysokiej jakości pośrednictwo pracy, w oparciu o profile kompetencyjne stanowiska i kandydata. **Jako warunek skutecznego pośrednictwa badani wskazywali podniesienie poziomu wiedzy pośredników o lokalnym rynku pracy, zacieśnienie relacji z pracodawcami oraz rozwój ogólnokrajowej bazy ofert online.** „Usługi pośrednictwa powinny być realizowane poprzez systemy online, mobilne aplikacje, jak w serwisach komercyjnych”, „zwiększenie wykorzystania technologii i rozwiązań cyfrowych w pośrednictwie pracy powinno ułatwiać osobie bez pracy szybki i łatwy dostęp do usług” – argumentowano. Pośrednicy pracy powinni według ankietowanych zajmować się tylko pośrednictwem i być z tego rozliczani. Powinni również mieć więcej czasu na pracę z klientami.
- Pracownicy PSZ wskazywali na **konieczność integracji i indywidualizacji usług doradczo – pośredniczych** („powinny być łączone, pakietowane, stanowić swoisty łańcuch pomocy, proces – a nie pojedyncze usługi”). Innymi słowy, aktywizacja powinna stanowić pewien proces, z określonymi elementami, w którym mogą być wykorzystane różne narzędzia. Wymaga to podejścia procesowego, a nie „produktowego”, nastawienia bardziej na cel niż na instrumenty.

STAŻE W FIRMACH

- Uczestnicy badania postulują **zwiększenie korzystania ze staży**, zastrzegając zarazem, że „należy znacznie zwiększyć stypendium stażowe oraz wprowadzić obowiązek

zatrudnienia stażysty po zakończeniu stażu (staż z gwarancją zatrudnienia), a także sankcje dla pracodawców, którzy nie wywiązują się z umów". Pojawiały się tu m.in. propozycje ograniczenia stażu do 30 roku życia, ograniczenia długości do 3-6 miesięcy oraz wprowadzenia stypendium stażowego w przedziale 50-80% minimalnego wynagrodzenia. Część badanych uważa jednak potencjał staży za malejący, a ich popularność przypisuje łatwości tej formy aktywizacji, proponując zmianę tej usługi w stronę szkolenia zawodowego ze stażem po szkoleniu. Staże według badanych pracowników PSZ *„nie powinny być formą oszczędzania kosztów na zatrudnienie pracownika, a tak się nierzadko w firmach dzieje”*. Część badanych wskazywało na fasadową, pozorną efektywność staży (*„łatwe do zapunktowania przy obecnych miernikach narzędzie, ale czy naprawdę skuteczne?”*).

DOTACJA NA ROZPOCZĘCIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

- Wielu pracowników PSZ podkreślało, że dotacje na działalność to *„najskuteczniejsza i najtrwalsza forma aktywizacji, zwłaszcza osób młodych i ambitnych, dodatkowo przyczynia się do tworzenia MSP oraz zatrudnienia w tworzonych firmach”*. Ankietowani podkreślali potrzebę wzmocnienia tego instrumentu wsparcia, a także zmniejszenia formalności. *„Warto również rozważyć ponowne przyznanie dotacji po upływie określonego czasu – wiele osób ma plan na własny biznes i potencjał przedsiębiorczy, ale ograniczają ich zbyt niskie środki finansowe”*. Proponowane zmiany to rozszerzenie katalogu adresatów tego instrumentu, promowanie tworzenia firm działających w innowacyjnych branżach i spwcialnościach oraz możliwość skorzystania z dotacji więcej niż jeden raz i np. nie częściej niż co 5 lat. Zdaniem badanych, potencjał tego narzędzia w aktywizacji jest bardzo duży – i jest w małym stopniu wykorzystany.

SUBSYDIOWANE FORMY ZATRUDNIENIA

- *„W obecnych czasach, gdy ludzie są coraz bardziej introwertyczni, zamknięci w wirtualnym świecie, warto rozwijać wszelkie subsydiowane formy zatrudnienia”* – podkreślali respondenci. Wskazywali, że w związku z obecną sytuacją na rynku pracy warto rozwijać subsydiowane formy zatrudnienia: dofinansowania z Krajowego Funduszu Szkoleniowego, doposażenia miejsca pracy, refundację składek ZUS – *„są dużą zachętą do legalnego zatrudnienia pracownika”, „bezpośrednie wsparcie dla pracodawców poprzez różnorodne refundacje (stworzenia stanowiska, kosztów zatrudnienia pracownika) realnie przekłada się na dobro społeczne, a nie korzystanie z OPS”*. Zarazem część badanych wskazywała na to, że są to narzędzia *„dobre dla wskaźników, ale w istocie nie poprawiające realnie sytuacji na rynku pracy”*.

INNE SKUTECZNE NARZĘDZIA AKTYWIZACJI

- Inne narzędzia, które należałoby w opinii ankietowanych rozwijać to bon na zasiedlenie („warto zwiększyć dostępność, bez ograniczeń wiekowych”, „wpływa na większą mobilność”), finansowanie kosztów egzaminów i kursów zawodowych („także dla osób nieaktywnych zawodowo”), finansowanie studiów podyplomowych („przekwalifikowanie i zmiana ścieżki kariery”). Jako nowe formy wsparcia wskazywano m.in. **dofinansowanie zatrudnienia na ½ etatu dla kobiet powracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka** („to szansa dla kobiet z małymi dziećmi na aktywizację zawodową”), instrumenty sprawdzone w pilotażach, np. voucher zatrudnieniowy, dodatkowe wsparcie pomostowe przy dotacjach. Przy tej okazji znów często przewijał się wątek kompleksowego podejścia, w tym współpracy z innymi podmiotami polityki społecznej w powiecie.
- Uczestnicy badania podkreślali, że **na narzędzia wsparcia aktywizacji trzeba spojrzeć pod kątem likwidacji niepotrzebnych ograniczeń i barier** (wiek, płeć, miejsce zamieszkania), pragmatycznie a nie „ideologicznie”. Instrumenty te powinny być dostępne dla każdej osoby, która chce wrócić na rynek pracy, bezwarunkowo. Także w tym kontekście pojawił się pomysł skorzystania z doświadczenia poszczególnych powiatów prowadzących programy integracyjno – aktywizacyjne i wykorzystania wiedzy i doświadczenia pracowników liniowych do zmodyfikowania narzędzi i instrumentów wsparcia. W opinii ankietowanych, poprawa form wsparcia oraz zacieśnienie współpracy z innymi interesariuszami rynku pracy znacznie odciąży pracowników oraz poprawi koncentrację na zasadniczym celu PSZ: znalezieniu zatrudnienia dla każdej osoby, która chce ją podjąć.

10. Konieczna zmiana wskaźników efektywności

Pomiar skuteczności i efektywności działań PSZ oraz ocena pracowników pod tym kątem pojawia się w badaniach jako jeden z istotnych elementów działania nowoczesnych służb zatrudnienia. Ale jedynie co dziesiąty ankietowany uważa obecne mierniki za dobrze skonstruowane. W opinii prawie połowy badanych, nie oceniają one realnie skuteczności i efektywności prowadzonych przez służby zatrudnienia działań.

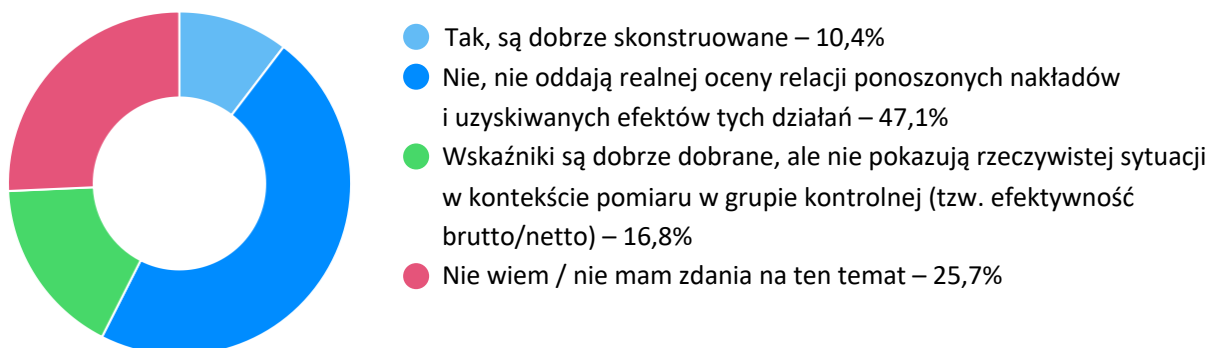
NISKA OCENA SKUTECZNOŚCI OCENY

- Ważnym elementem działania PSZ jest mierzenie skuteczności i efektywności działań. Obecnie efektywność mierzą **wskaźnik efektywności zatrudnieniowej oraz wskaźnik efektywności kosztowej**. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej jest ustalany na podstawie 6 podstawowych form aktywizacji zawodowej (staże, szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, dotacje na założenie działalności gospodarczej, refundacja kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy). Wylicza on

procentowy udział osób, które w wyniku zastosowanych instrumentów znalazły zatrudnienie w relacji do ogólnej liczby bezrobotnych, którzy z tych instrumentów skorzystali. Natomiast efektywność kosztowa jest obliczana przez podzielenie kwoty przeznaczonej przez PUP na realizację podstawowych form aktywizacji zawodowej w danym roku przez liczbę osób, które dzięki ich zastosowaniu znalazły pracę.

- Rok przed pandemią COVID-19, wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł ponad 85% i taki lub wyższy odsetek zanotowało 211 na 340 PUP. Z kolei efektywność kosztowa nieznacznie przekroczyła wtedy poziom 10 tys. zł. Taki lub niższy wskaźnik odnotowało 192 spośród 340 PUP. Od uzyskania przez PUP jak najlepszych wskaźników uzależniona była możliwość otrzymania dodatkowych pieniędzy z Funduszu Pracy na nagrody dla pracowników (związek z systemem motywacji pracowników). Dany PUP musiał osiągnąć obydwa wskaźniki na poziomie lepszym od średniej rocznej dla całego kraju. W 2019 r. rezultat taki osiągnęło 134 z 340 PUP. Rozwiązania tego od 2020 r. zaniechano (zdaniem większości badanych słusznie).
- 47,1% ankietowanych pracowników PSZ uważa, że pomiar oceny efektywności programów rynku pracy nie jest obecnie właściwie skonstruowany (Wykres 7). **Niemal połowa badanych pracowników (w tym szefowie jednostek) uznaje, że wskaźniki efektywności stosowane obecnie nie oddają realnej oceny relacji ponoszonych nakładów i uzyskiwanych efektów tych działań.** Jedynie 10,4% badanych pracowników stwierdziło, że mierniki efektywności są dobrze skonstruowane. Kolejne 16,8% ankietowanych wskazało, że ich zdaniem wskaźniki są wprawdzie dobrze dobrane, ale nie pokazują rzeczywistej sytuacji w kontekście pomiaru w grupie kontrolnej (tzw. efektywność brutto – netto). 25,7% badanych nie wie lub nie ma zdania na ten temat.

Wykres 7. Ocena stosowanych mierników skuteczności i efektywności w PSZ



N= 1117

MIERNIKI NIE DAJĄ PEŁNEGO OBRAZU

- Pracownicy PSZ, którzy nie kwestionują obowiązującego systemu analizy skuteczności i efektywności wskazują, że **dość dobrze spełnia obecnie swoją rolę, i nie należy go modyfikować** („*opracowana ostatnio metoda badania efektywności jest dość dokładna, zmienne do badania wydają się być adekwatne, należałoby jednak dopracować sposób prezentacji i analizę wyników, by była przejrzysta i czytelna*”).
- **Większość badanych formułuje jednak różnego rodzaju zastrzeżenia.** Najbardziej daleko idący postulat dotyczy całkowitego odejścia od mierzenia efektów, bo deprecjonuje to humanitarny i pomocowy wymiar wsparcia, prowadząc do koncentracji na wskaźnikach, a nie na człowieku („*nie powinno się traktować instytucji publicznej jak korporacji czy przedstawicieli handlowych*”, „*liczy się wymierna pomoc człowiekowi, a nie cyferki w tabelkach*”, „*nie ma sensu podejście koszt – efekt: przywrócenie osoby długotrwale bezrobotnej jest kosztowne i koncentracja na finansach jest nieuzasadniona*”, zaś „*instytucje rynku pracy powinny być wsparciem dla każdego zainteresowanego pomocą, a nie nastawione na wskaźniki*”, „*wskaźniki niszczą całą ideę, czasami wysyłając jedną osobę od pracy na jednym lokalnym rynku trzeba bardziej się napracować niż 10 na innym*”).
- Pracownicy PSZ w mniejszym stopniu sceptyczni wobec obowiązujących mierników podkreślają głównie „mielizny” pomiaru: „*musi być długofalowy i nie może koncentrować się na kosztach – to nie jest fabryka tylko praca z ludźmi!*”, „*Bardzo ciężko wskazać najlepsze rozwiązanie, gdyż praca z klientem (często trudnym) i czas poświęcony na rozmowy nie jest możliwy do zmierzenia*”, „*Trudno obiektywnie mierzyć efektywność, na skuteczność wpływa wiele czynników – formy aktywizacji i środki na nie, oczekiwania i potrzeby pracodawcy, nastawienie i potrzeby bezrobotnego*”, „*Urzędnik nie może być rozliczany z niezrealizowania wskaźników, bo nie ma wpływu na decyzje firm, sytuację gospodarki, skutki pandemii, wojny etc.*”.
- Uczestnicy badania podkreślają, że **sytuację dotyczącą bezrobocia w gminach fałszuje „fikcja aktywizacyjna”**. „*Problem w efektywności polega na tym, że 70% bezrobotnych nie chce pracować ze względu na np. małe dzieci, stan zdrowia, brak dojazdu. Są zarejestrowani tylko dla ubezpieczenia i fałszują faktyczną wysokość bezrobocia. Osoby, które z jakiś powodów nie chcą i nie mogą podjąć zatrudnienia powinny być ubezpieczone przez ZUS i nie powinny widnieć jako osoby bezrobotne, szukające zatrudnienia, bo nimi nie są*” – uważają respondenci. Dylemat ten zniknie po zmianie ustawy i rozdzieleniu statusu osoby bezrobotnej od osoby symulującej poszukiwanie pracy ze względu na świadczenia socjalne.

- Nie znikną natomiast szybko przeszkody i uprzedzenia takie jak ageizm (dyskryminacja osób starszych na rynku pracy). Przy rozszerzeniu wsparcia np. na seniorów, należałoby zdaniem badanych brać pod uwagę ten czynnik (*„osoby starsze spotykają się z uprzedzeniami ze strony pracodawców, mają kwalifikacje i doświadczenie, ale i tak często mają trudności z pracą, co jest niezależne od PUP”*).
- Niektórzy badani wskazują na **demotywacyjny charakter mierników i zniekształcanie obrazu sytuacji**, zwłaszcza w kontekście efektywności kosztowej (*„promuje on urzędy, które mają mało pieniędzy na aktywizację, bo wydają się bardziej efektywne, niż te które aktywnie pracują, biorą środki rezerwy KFS, rezerwy FP itd.”*, *„obecne metody wyliczania faworyzują małe urzędy, którym, ze względu na małą skalę działania, łatwiej jest modelować efektywność”*). Wskaźnik efektywności kosztowej, według niektórych badanych prowadzi do oferowania klientom tanich rozwiązań (*„w pogoni za premiami podsuwa się im mniej kosztowne narzędzia”*). Badani wspominali również o efekcie „spijania śmietanki”: takim układaniu współpracy z firmami, by łaapać się na najlepiej premiiowane przez system rezultaty (np. staż + zatrudnienie pracownika na miesiąc).

CO I JAK NALEŻAŁOBY MIERZYĆ?

- **Większość badanych wydaje się być jednak zgodna, że PSZ powinny posługiwać się miernikami skuteczności i efektywności, określającymi „rezultat aktywizacyjny”**. Najważniejszym czynnikiem brany pod uwagę w kontekście skuteczności powinno być według większości badanych podjęcie zatrudnienia, działalności gospodarczej lub innej pracy w określonym czasie od zakończenia stosowania danej formy wsparcia na określony czas (*„przez dłuższy okres”*).
- Część badanych stwierdza, że do uznania za skuteczne wystarczające byłoby podjęcie „jakichkolwiek” działań na rynku pracy przez korzystającego z usługi (w tym zatrudnienia krótkotrwalego, w niepełnym wymiarze, na podstawie umów cywilnoprawnych). *„Często efekt nie jest wprost mierzalny lub uwidacznia się z czasem”, „Na wynik składa się wiele czynników (doradca rozmawia z bezrobotnym, pośrednik proponuje pracę, ale jeżeli przeważają względy rodzinne, społeczne, zdrowotne lub finansowe to efekt może być zerowy”* – podkreślali respondenci.
- Pracownicy urzędów pracy podkreślali jednak, że sześć produktów w „koszyku usług” to zdecydowanie za mało, by w pełni ocenić rezultat działań – zwłaszcza, że skuteczny proces aktywizacji jest najczęściej kombinacją wielu czynników i narzędzi, a kluczowe znaczenie i tak ma motywacja wewnętrzna poszukującego pracy. **Do zmierzenia efektywności powinny być zatem według badanych wliczane także wszystkie inne działania podejmowane przez PSZ, a prowadzące bezpośrednio lub**

pośrednio do podniesienia kwalifikacji i podniesienia motywacji usługobiorcy, w tym zwłaszcza proces doradczy, doradztwo zawodowe, podjęcie studiów w systemie dziennym, uzyskanie kwalifikacji, wolontariat, inne inicjatywy skierowane na rozwój zawodowy. W tym przypadku należałoby oceniać liczbę takich działań i ich zakres oraz ewentualnie jakość, uwzględniając że efekt nie musi być natychmiastowy.

- Wątpliwości badanych budzi zwłaszcza **horyzont czasowy badania efektywności zatrudnieniowej**. Zdaniem wielu ankietowanych trzy miesiące to za krótko, bo efekt odkłada się w czasie. Wreszcie, sporo ankietowanych podkreśla, że **trudno ujednolicić wskaźniki w przypadku gdy każdy region, powiat, miasto ma inną specyfikę gospodarczą, społeczną i rozwojową** – należałoby zatem uwzględnić stopień „trudności” rynku pracy (*„inna jest sytuacja w Warszawie, a inna w świętokrzyskiej gminie bez zakładów pracy”*), *„Efekt zależy od cech osób bezrobotnych i lokalizacji powiatu, liczby potencjalnych miejsc pracy, liczby zatrudnionych pośredników pracy i specjalistów etc”*., *„W gminie gdzie jest mało miejsc pracy doprowadzenie do podjęcia zatrudnienia osobę niepełnosprawną lub długotrwale bezrobotną, choćby krótkotrwałego, jest już dużym osiągnięciem, i wymaga sporo czasu”*).
- Część ankietowanych pracowników służb zatrudnienia zwraca wreszcie uwagę, że miernikiem skuteczności aktywizacji zawodowej powinno być nie tylko podjęcie pracy, ale również zwiększenie umiejętności społecznych osoby objętej działaniami aktywizacyjnymi: umiejętności odnalezienia się w konkretnej sytuacji (życiowej, społecznej, zdrowotnej, zawodowej) czy dokonanie przełomu w myśleniu o zatrudnieniu (pokonanie niechęci, zmiana mentalna). Dlatego według badanych w ocenie skuteczności i efektywności **należałoby posłużyć się również jakościowymi narzędziami pomiaru** (np. ankiety, wywiady, ewaluacja). Do mierników skuteczności i efektywności *„powinny być liczone np. porady udzielone bezrobotnemu, udział w giełdach pracy, inne aktywności podejmowane przez urząd – wszystko, co zmniejsza stopień oddalenia bezrobotnego od rynku pracy”*.

EFEKTYWNOŚĆ ZATRUDNIENIOWA

- *„Na pewno efektywność zatrudnieniowa poszczególnych form wsparcia to dobry miernik, ale inaczej liczona”* – stwierdzali badani. *„Jeżeli ktoś po dowolnej formie aktywizacji podjął pracę w okresie do 6 miesięcy od jej zakończenia to należy uznać, że forma jest efektywna – nawet jeżeli okresów zatrudnienia było kilka i żaden z nich nie liczył pełne 30 dni”*. Zdaniem wielu badanych, **ocena efektywności zatrudnieniowej powinna obejmować okres dłuższy niż 3 miesiące**. Argumentów jest wiele, m.in. odłożony w czasie skutek usługi wspierającej (*„np. faktyczna efektywność zatrudnieniowa po kursie prawa jazdy C+E wynosi 100%, ale ze względu na kilkukrotne próby podejścia do egzaminu, podjęcie pracy następuje po trzech*

miesiącach od daty zakończenia szkolenia, zatem obecnie ta forma jest „bezskuteczna” i nie jest wliczana do sprawozdawczości”).

- *„Należy także zwracać uwagę, czy osoba powróciła do rejestru osób bezrobotnych po efektywnej formie, a nie skupiać się na podjęciu przez nią pracy jedynie u pracodawcy, u którego odbywała np. staż, czy miała finansowane szkolenie. Rynek pracy jest elastyczny, osoby chętniej zmieniają zatrudnienie, szukają lepszych warunków, płac, wyjeżdżają za granicę, zmieniają miejsce zamieszkania” – stwierdzali uczestnicy badania. „Oczywiście, że docelowo trzeba badać zatrudnienie, ale w zależności od aktywizowanej grupy należy tę efektywność mierzyć wieloetapowo. Jeśli pracuje się z osobami bez kwalifikacji zawodowych, z deficytami umiejętności, to podstawowym miernikiem będzie uzupełnienie tych deficytów. Efektywność zatrudnieniową należy wtedy badać w dłuższym okresie” – argumentowali respondenci.*
- **Propozycje osób uczestniczących w badaniu szły w stronę badania efektywności w przedziale 3-6-12-24 miesiące**, by uważniej prześledzić ścieżkę aktywizacji i skuteczność poszczególnych działań. Pozwoliłoby to uchwycić skuteczność w perspektywie długoterminowej, a taka jest perspektywa działania PSZ. *„Miernikiem powinien być sam fakt podjęcia zatrudnienia, bez miernika kosztowego. Obecne bezrobocie to głównie osoby długotrwale bezrobotne z licznymi deficytami, wymagającymi zastosowania różnych i czasem długotrwałych form wsparcia, a przez to również kosztownych. Powinniśmy dążyć do podjęcia przez nich pracy, nawet kosztem aktywizacji trwającej rok czy dwa lata, bo w dłuższej perspektywie będzie to opłacalne dla wszystkich”.*
- Według uczestników badania, rozważyć należy **korektę uwzględniającą liczbę zorganizowanych dla klienta form aktywizacji**. *„Obecnie efektywność badana jest po zakończeniu każdej formy i gdy zachodzi konieczność zastosowania kilku, efektywna jest tylko ostatnia, a powinno liczyć się wszystkie” – podkreślano. „Często osoba bezrobotna nie zdąży uzyskać uprawnień i stosownych dokumentów w wymaganym czasie. Spowodowane jest to np. długim oczekiwaniem na egzamin czy na dokumenty. Efektywność powinna być mierzona w okresie przynajmniej półrocznym”.*
- Badani podawali tu **również konkretne propozycje – modele mierzenia efektywności**, np. *„efektywność urzędów mogłaby być liczona według modelu badania długoterminowej skuteczności i efektywności działań powiatowych urzędów pracy, który został wypracowany w ramach projektu: >>Wypracowanie metodologii i wdrożenie monitorowania efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych w okresie dłuższym niż 12 miesięcy od zakończenia działań urzędu pracy<<”.*

EFEKTYWNOŚĆ KOSZTOWA

- **Więcej kontrowersji budzi wyliczanie efektywności kosztowej.** Współczynnik ten sprzyja zdaniem badanych „pogoni za gratyfikacją” w PUP. Może to przeszkadzać w doborze odpowiedniej formy aktywizacji dostosowanej do potrzeb osoby bezrobotnej oraz utrudniać oferowanie kilku form pomocy w celu doprowadzenia do zatrudnienia. Może również powodować niechęć klientów do korzystania z instrumentów rynku pracy których wysokość jest sztucznie ograniczana i niechęć pracowników do ich stosowania. *„Uzależnienie nagrody dla PUP od efektywności kosztowej było krzywdzące dla urzędów, które na pierwszym miejscu stawiały klientów, przyznając im środki w maksymalnych możliwych wysokościach, aby realnie im pomóc. Dobrze, że się z tego elementu wycofano. Problem jednak pozostał, bo nadal jest to miernik efektywności”* – zauważali uczestnicy badania.
- Za stosowaniem miernika efektywności kosztowej nie przemawia również w opinii respondentów **zróżnicowanie lokalnych rynków pracy** oraz inne ich uwarunkowania (m.in. stan infrastruktury technicznej, transportowej czy usług społecznych – dostęp do żłobków, przedszkoli). Według badanych *„trudno abstrahować od możliwości pracodawców, motywacji osób bezrobotnych, struktury i specyfiki rynku.”* Respondenci wskazują, że w przypadku tego miernika należałoby uwzględnić *„stopień trudności procesu aktywizacji w odniesieniu do specyfiki powiatu (np. +1 pkt obszar trudny, -1 pkt obszar "łatwy" 0 – obszar neutralny)”*.
- Zdaniem ankietowanych, ocena efektywności i skuteczności działań PSZ powinna być zdecydowanie bardziej dogłębna. W mniejszym stopniu należałoby zwracać uwagę na osiąganie jak najniższej efektywności kosztowej, **gdyż prowadzi to do obniżania dostępności najbardziej kosztownych form wsparcia** (*„jest krzywdząca dla osób bezrobotnych i przedsiębiorców, ponieważ aby uzyskać wysokie wskaźniki ucinane są im wysokości dofinansowań”*). Stąd propozycja, by wskaźniki uwzględniały poziom, z którego zaczyna się pracę z bezrobotnym, czas i ilość stosowanych form wsparcia, a proporcjonalnie do nakładu sił i środków zaangażowanych w aktywizację powinno się oceniać trwałość uzyskanego rezultatu, mierzoną np. długością okresu zatrudnienia po skorzystaniu z tych wszystkich form.
- Ponad 16% badanych wskazało, że wprowadzenie wskaźniki pomiaru są dobrze dobrane, ale nie pozwalają na rzeczywisty pomiar efektywności brutto / netto – i lepszym narzędziem oceny byłby pomiar efektywności netto (badanie grup kontrolnych) na podstawie ustandaryzowanego narzędzia do szacowania efektów netto aktywnych programów rynku pracy i dostępnych danych.

UWZGLĘDNIENIE SPECYFIKI LOKALNEGO RYNKU PRACY

- Istotna statystycznie część badanych stwierdza, że **w pomiarze efektywności powinno się uwzględnić różne lokalne czynniki** (*„Inny jest rynek pracy i możliwości aktywizacji zawodowej w dużej aglomeracji miejskiej, a inne w ośrodkach powiatowych czy gminnych, gdzie wyzwaniem staje się nawet dojazd do siedziby PUP ze względu na wykluczenie komunikacyjne”, „Trudno jest mierzyć efektywność i porównywać skuteczność działań PSZ: np. rynku pracy o wysokim bezrobociu w miejscowościach gdzie nie tworzą się od lat nowe miejsca pracy, czy efektywności w poradnictwie, gdyż rodzi to praktyki które idą na ilość, a nie na jakość działań”*).
- Oznaczałoby to zdaniem badanych w praktyce **konieczność wprowadzenia różnych wskaźników korygujących dla poszczególnych powiatów** (większe, mniejsze, o lepszej i gorszej podaży pracy), uwzględniających ich sytuację społeczno – ekonomiczną. *„Nie można ustalić jednakowych wskaźników dla prawie czterystu różnych rynków pracy”, „Trudno konkurować na wskaźniki urzędów z małych powiatów, gdzie rozwój gospodarczy opiera się na mikroprzedsiębiorcach, ofert do urzędu splaya bardzo mało, komunikacja w powiecie jest słaba, z urzędami pracy, które działają w rozwiniętych miastach czy większych miejscowościach lub z tymi, gdzie funkcjonują duże zakłady pracy czy strefy ekonomiczne”* – stwierdzali badani.

ZMIANA SPOSOBU MIERZENIA REZULTATÓW

- Pojawiały się również pytania, **co z mierzeniem skuteczności innych działań, np. poradnictwa zawodowego, którego znaczenie będzie w najbliższych latach rosnąć**. *„W przypadku pośrednictwa sukcesem jest doprowadzenie do zatrudnienia, przy poradnictwie zawodowym byłoby to chyba wyprowadzenie z marazmu, bierności i doprowadzenie do zmiany myślenia w kierunku podjęcia zatrudnienia. To powinno być również zauważane – wzrost kompetencji pracownika na rynku pracy to także skuteczne działanie w kontekście celów PSZ”* – wskazywali ankietowani.
- Ankietowani proponowali włączenie do mierników działania PSZ **regularnych ankietowych badań zadowolenia klienta**. Podkreślali, że *„nawet jeśli z różnych względów nie zostaje osiągnięty cel zatrudnienia, często pracownicy są dużym wsparciem psychicznym dla bezrobotnych klientów w różnych obszarach życia”*. Wskazywali również na znaczenie podejścia do klientów: *„Wiemy doskonale, ile razy człowiek żyły wypruje i tak nic z tego, nie ma efektu. Mamy za mało kadry, która potrafi zmotywować klienta do szukania pracy, klepać go po ramieniu, że dobrze mu idzie, wspierać itp. Zróbcie akcję „cichy klient” i znajdziecie odpowiedź, co nie gra. Za dużo jest statystyki, za mało ludzkiego podejścia do klienta, które go motywuje”*.

- Część respondentów wskazywała, że **miernikiem efektywności służb zatrudnienia powinno być również badanie postrzegania PUP na lokalnych rynkach i relacje z przedsiębiorcami:** *„tworzenie wizerunku instytucji prowadzącej konkretne i rzetelne działania aktywizacyjne na wysokim poziomie – przyjaznej, godnej zaufania o, skierowanej nie tylko na potrzeby osób wykluczonych społecznie i cyfrowo, ale również na potrzeby osób o wysokich kwalifikacjach, współpracującej z rzetelnymi pracodawcami o dużym zaufaniu społecznym”*. W pomiarze należałoby zatem uwzględnić takie czynniki jak m.in. pozycja PSZ w powiecie, relacje z pracodawcami, liczba umów podpisanych z firmami, a nawet odbiór społeczny urzędu pracy.

TRZY POSTULATY ZMIAN MIERNIKÓW SKUTECZNOŚCI

- Trzy postulaty wybijały się w wypowiedziach ankietowanych na pierwszy plan: **wydłużenie okresu badania skuteczności zatrudnienia w liczeniu efektywności zatrudnieniowej, korekta wyliczania efektywności kosztowej oraz uwzględnienie w miernikach innych wskaźników.** *„Wtedy miałoby to większy sens. Ciężko mierzyć efektywność jedną miarą na całą Polskę, ponieważ sytuacja dotycząca zatrudnienia różni się w zależności od regionu. U nas np. nie ma prawie ofert dla kobiet na jedną zmianę, bo jest problem z dostępem do bezpłatnym żłobków. Do publicznego żłobka dostają się tylko dzieci, których oboje rodziców pracuje. Nie mamy na to wpływu”*.
- Wielu uczestników badania podkreślało **konieczność takiego zaprojektowania mierników, by nie zniechęcały one pracowników PSZ do osobistego, empatycznego podejścia do osób poszukujących pracy.** *„Indywidualne podejście, elastyczność, ogólny wkład pracy włożony w aktywizację zawodową – tego nie wolno zabić”, „Podejście „szybko, tanio, efektywnie” - wykreślić. Promować podejście: indywidualnie, stosownie do potrzeb, efektywnie”*. *„W najbliższych latach czeka nas poważna transformacja a. To okazja, żeby przemodelować procesy, tak by koncentrowały się na klientach.”*

Część III. Mierniki osiągnięcia celów PSZ w wybranych krajach europejskich

Publiczne służby zatrudnienia w krajach europejskich rozwijają zarządzanie przez cele oraz ramy zarządzania efektywnością (*Performance Management Framework*). Przykłady trzech zanalizowanych rynków – niemieckiego, szwedzkiego i brytyjskiego wskazują, że mimo różnych uwarunkowań systemy mierzenia efektywności służb zatrudnienia w tych krajach mają wspólne cechy, które mogą być inspiracją dla modyfikacji wskaźników stosowanych przez PSZ w Polsce.

1. Niemcy: zarządzanie przez precyzyjne cele

CHARAKTERYSTYKA NIEMIECKIEGO RYNKU

- Funkcjonowanie niemieckich służb zatrudnienia zmieniło wprowadzenie w 2003 r. reform Hartza, które można określić mianem „rewolucji na raty”. Reformy te doprowadziły do zmiany modelu zarządzania publicznymi służbami zatrudnienia. Federalny Urząd Pracy został przekształcony w Federalną Agencję Pracy, a **urzędy pracy zostały zrestrukturyzowane i przyjęły formę agencji pracy (*Arbeitsagentur*)**. Zmniejszono zabezpieczenie bezrobotnych, ograniczając tzw. II filar świadczeń wypłacanych z systemu pomocy społecznej. Jednocześnie **zreformowano instrumenty rynku pracy, rozwijając usługi pośrednictwa pracy oraz nowe formy zatrudnienia** (np. mini- i midijob, praca czasowa, samozatrudnienie w gospodarstwach domowych). Reformy te, kontestowane przez związki zawodowe zwłaszcza za zniesienie ochrony zawodu, tzw. *Zumutbarkeit*), istotnie zwiększyły elastyczność niemieckiego rynku pracy, nie redukując nadal wysokiej (w porównaniu z innymi krajami) ochrony przed ryzykiem socjalnym, uniemożliwiającym czy utrudniającym wykonywanie pracy zarobkowej.
- Federalna Agencja Pracy w Niemczech jest dużą instytucją, zatrudniającą około 100 tys. osób. Zarządza nią trzyosobowy zarząd wybierany na 5 lat. Centrala kieruje dziesięcioma dyrekcjami regionalnymi (*Regionaldirektionen*), które zarządzają lokalnymi agencjami pracy. Centralnym organem samorządnej Federalnej Agencji Pracy (instytucji prawa publicznego) jest licząca 21 członków Rada Administracyjna, składająca się z przedstawicieli pracowników, pracodawców oraz władz federalnych.
- W ramach reform Hartza **utworzono centra pracy (*Jobcenter*)** zajmujące się osobami, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych I (*Arbeitslosengeld I*). Są one zarządzane przez powiaty i odpowiadają za zapewnienie bezrobotnym środków utrzymania do życia. *Jobcenter* wypłacają bezrobotnym świadczenie *Arbeitslosengeld II*, zwane potocznie Hartz IV, finansowane z budżetu federalnego. Przysługuje ono osobom niemogącym zapewnić sobie minimum socjalnego ze środków własnych,

pracy lub innych świadczeń ubezpieczeniowych lub socjalnych. Wybrany w 2021 r. nowy rząd federalny zapowiedział wprowadzenie nowego świadczenia podstawowego (*Bürgergeld*), które ma zastąpić dotychczasowy zasiłek dla bezrobotnych typu II (ALG II). Zmiany te mają uprościć procedury i podnieść wysokość świadczenia o 53 euro do poziomu 502 euro.

- Do obowiązków *Jobcenter* należy: świadczenie usług związanych ze znalezieniem pracy i kształceniem, wypłacanie pomocy finansowej (jeśli wysokość zasiłku *Arbeitslosengeld II* nie pokrywa kosztów utrzymania), świadczenie pomocy finansowej (jeśli dana osoba nie jest w stanie pracować więcej niż 3 godz. dziennie np. z powodu sytuacji zdrowotnej), koordynowanie działań w zakresie tzw. zaopatrzenia dodatkowego (*Mehrbedarf*, może być wypłacane np. w przypadku ciąży, a także na wyposażenie pierwszego mieszkania), wspieranie kursów kształcących dla osób pobierających *Arbeitslosengeld II* oraz finansowanie poradnictwa dla osób uzależnionych.

ZARZĄDZANIE PRZEZ CELE

- **Publiczne służby zatrudnienia (PSZ) w Niemczech zarządzane są przez cele i wykorzystuje się do tego celu controlling i monitorowanie.** Zarządzanie oparte jest na stosunkowo małej liczbie celów operacyjnych, które zmieniają się w czasie i są formułowane na szczeblu centralny. **Niewielka liczba celów jest powszechnie pozytywnie oceniana, gdyż w przypadku większej ich ilości mogłoby dojść do sprzeczności.** Podejmuje się też próby obudowywania podstawowego miernika uzupełniającymi wskaźnikami obserwacyjnymi, co powoduje, że w praktyce system zarządzania jest bardziej kompleksowy i ustrukturyzowany, niż sugerowałyby to główne mierniki. Mierniki powiązane są z systemem premiowania pracowników. Do oceny agencji pracy w 2021 r. stosowany był indeks syntetyczny składający się z czterech mierników częściowych (Tabela 18).

Tabela 18. Kryteria oceny wyników agencji pracy w Niemczech (*Arbeitsagenturen*)

Kryterium	Waga
Czas podejmowania decyzji dotyczących klientów agencji	35%
Jakość doskonalenia zawodowego	35%
Indeks zasobów pracy, w tym:	25%
• stopa zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami	12,5%
• udział osób z niepełnosprawnością w przyjęciach do pracy	12,5%
Feedback między współpracownikami	5%

Źródło: Bundesagentur für Arbeit

- W celu oceny efektywności *job centers* wykorzystuje się następujące kryteria:
 - zmniejszenie zakresu i liczby bezrobotnych wymagających pomocy
 - poprawa integracji bezrobotnych z rynkiem pracy
 - zmniejszenie wskaźnika długookresowego pobierania świadczeń
 - polepszenie partycypacji społecznej.
- Pierwsze trzy wskaźniki są w wymiarze ilościowym określane co miesiąc przez krajowe (landowe) Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych. Zrealizowanie wyznaczonych celów ma wpływ na wysokość premii kierownictwa *job centers*.

EWALUACJA INSTRUMENTÓW POLITYKI RYNKU PRACY W NIEMCZECH

- Reformy Komisji Hartza wprowadziły także nową jakość w procesie ewaluacji niemieckiej polityki rynku pracy. **Sprowadza się ona zarówno do kompleksowości badań, jak i szerszej palety stosowanych metod badawczych:**
 - podejmuje się próby analizy efektów netto poszczególnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w porównywalnych okresach
 - oprócz systematycznie prowadzonych badań z wykorzystaniem metod ekonometrycznych do określenia efektów netto, prowadzone są również głębsze analizy strategii implementacji różnych instrumentów
 - badania nad instrumentami polityki rynku pracy poszerzone zostały o aspekty makroekonomiczne, a także benchmarking agencji pracy odnoszących sukcesy
 - uwarunkowania instytucjonalne są analizowane nie tylko w ramach procesu implementacji – podejmowane są także analizy organizacyjno-socjologiczne, wskazujące kierunki przebudowy służb zatrudnienia, a w szczególności Federalnej Agencji Pracy
 - kierunki reform Federalnej Agencji Pracy wskazywane są również przez jej klientów.
- **Ewaluacja instrumentów rynku pracy w Niemczech ma interdyscyplinarny charakter.** Kwestię tę reguluje osobna ustawa. Wyzwanie mierzenia efektów zostało podzielone na pięć następujących zadań:
 - Moduł 1 – Efekty instrumentów aktywnej polityki rynku pracy
 - Moduł 2 – Przebudowa Federalnej Agencji Pracy
 - Moduł 3 – Zobowiązania Federalnej Agencji Pracy
 - Moduł 4 – Administracyjne wsparcie ewaluacji
 - Moduł 5 – Zbieranie informacji, jej przetwarzanie i archiwizowanie w celu ewaluacji reform Hartza.

- **Szeroki zakres i duży zasób informacji na temat instrumentów i uczestników aktywnych programów zatrudnieniowych umożliwia prowadzenie szerokich analiz ewaluacyjnych.** W opracowaniach wykonywanych przez Instytut Badania Rynku Pracy i Zawodów Federalnej Agencji Pracy oraz ośrodki akademickie podejmuje się profesjonalne próby oszacowania efektów netto oddziaływania instrumentów polityki rynku pracy przy pomocy metod ekonometrycznych. Standardem stało się porównywanie położenia na rynku pracy uczestników programu z położeniem tzw. grupy kontrolnej. Do oszacowania efektów programów zatrudnienia ze względu na postawiony cel stosuje się cztery płaszczyzny analizy: ewaluacją mikroekonomiczną oraz makroekonomiczną, analizę efektywności przez porównanie kosztów i korzyści oraz ocenę wdrożenia projektu.
- **Podstawą dla badań efektywności instrumentów polityki rynku pracy są trzy oficjalne źródła informacji:**
 - próba losowa zatrudnionych Instytutu Badania Rynku Pracy i Zawodów w Norymberdze (*IAB-Beschäftigtenstichprobe*);
 - bank informacji Federalnego Urzędu Pracy o otrzymujących świadczenia z tytułu bezrobocia (*Leistungsempfängerdatei-LED*);
 - informacja Federalnej Agencji Pracy o uczestnikach doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego dla bezrobotnych (ST35).
- Pomiaru efektywności instrumentów polityki rynku pracy dokonuje się z wykorzystaniem 2,2-procentowej próby losowej zintegrowanych biografii zawodowych (IEB) Instytutu Badania Rynku Pracy i Zawodów. Jest to bogaty bank informacji z czterech administracyjnych źródeł informacji: historii zatrudnienia (BeH), historii otrzymujących świadczenia z tytułu bezrobocia (LeH), banku ofert poszukujących pracy (BewA) i ogólnego banku informacji środków polityki rynku pracy (MTG). Ta 2,2-procentowa próba jest reprezentatywna dla osób co najmniej z jednym meldunkiem w tych czterech źródłach. Zawiera ona dane 1,4 mln osób oraz 17 mln adnotacji.

2. Wielka Brytania: premiowana szybki powrót na rynek pracy

ORGANIZACJA PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA

- **Brytyjski system walki z bezrobociem oparty jest na zasadzie, że praca jest najlepszą formą opiekuńczości ze strony państwa (*welfare to work*).** Prowadzona polityka rynku pracy nakierowana jest przede wszystkim na działania mające na celu możliwie najszybszą aktywizację zawodową bezrobotnych i biernych zawodowo, a także uniezależnienie tych osób od pomocy społecznej. Za prowadzenie polityki rynku pracy na szczeblu centralnym odpowiada Ministerstwo Pracy i Emerytur (*Department*

for Work and Pensions - DWP). Podlega mu ogólnokrajowa sieć publicznych służb zatrudnienia (*Employment Service*), składająca się z ponad 1100 lokalnych biur pracy (*Jobcentre Plus*).

- Do końca XX w. biura *Jobcentre* zajmowały się wyłącznie poszukującymi pracy. System zasiłków dla bezrobotnych i zasiłków w ramach opieki społecznej rozdzielony był między różne instytucje. Od 2001 r. następowało stopniowe zbliżenie *Jobcentre* i ośrodków pomocy społecznej, czego skutkiem było powstanie lokalnych biur pracy *Jobcentre Plus*. **Świadczą one usługi zarówno w zakresie pomocy w znalezieniu zatrudnienia, jak i systemu zasiłków opieki społecznej.** Celem przeprowadzonej reorganizacji było wprowadzenie zasad i praw, które łączą otrzymywanie zasiłków z pewnymi obowiązkami. Właściwe ich wypełnianie jest warunkiem utrzymania zasiłku przez bezrobotnego.
- Biura *Jobcentre Plus* współpracują z władzami lokalnymi i administracją rządową w celu wykrywania i zapobiegania oszustwom zasiłkowym. W ramach swoich działań *Jobcentre Plus* oferują: pomoc osobistego doradcy, dostęp do programów wspierających bezrobotnych w powrocie do pracy, pomoc w uzyskaniu dostępu do szkoleń i zdobywaniu doświadczenia zawodowego, a także możliwość zorganizowania opieki nad dziećmi w trakcie uczestnictwa osoby poszukującej pracy w działaniach aktywizacyjnych. Sposób funkcjonowania biur *Jobcentre Plus* jest urzeczywistnieniem idei stworzenia jednostek administracji publicznej zorientowanych na relacje usługodawca – klient. **Porównując sposób funkcjonowania instytucji rynku pracy w Wielkiej Brytanii i w innych krajach europejskich można stwierdzić, że są one zorientowane rynkowo.**

SYSTEM ZARZĄDZANIA WYNIKAMI

- Od 2011 r. w *Jobcentre Plus* uruchomiono nowy system zarządzania wynikami PMF (*Performance Management Framework*), który zastąpił poprzedni system zarządzania przez cele (6 określonych ściśle celów). PMF akcentuje dwa kluczowe cele dla *Jobcentre Plus* – **jak najszybsze przesunięcie bezrobotnych z zasiłku do zatrudnienia oraz zmniejszanie wartości pieniężnej oszustw i błędów (MVFE).**
- System PMF jest wspierany przez szereg dodatkowych „środków wspierających”. Wraz z PMF wprowadzono zestaw pięciu kart wyników: po jednym dla każdej dystrykcji operacyjnej (*Jobcentre*, *Contact Center* i *Benefit Centre*), jeden dla MVFE oraz kartę wyników *Group Delivery Network (GDN)* zaprojektowaną w celu zrozumienia sposobu, w jaki klienci podejmują „podróż” przez usługi *Jobcentre Plus*.

- **Aktywna polityka rynku pracy nie odgrywa w Wielkiej Brytanii znaczącej roli i dlatego dostępnych jest niewiele badań ewaluacyjnych prowadzonych w jej ramach programów.** Kilka opracowań dotyczy oceny efektów netto na poziomie makroekonomicznym (oceny efektów zagregowanych). Wykorzystując modele szeregów czasowych eksperci z brytyjskich służb zatrudnienia oszacowali, że zmiana zasad przyznawania zasiłku JSA (*Jobseekers Allowance*) zmniejszyła liczbę osób ubiegających się o nie. Zostały wykazane znaczne pozytywne efekty programu *Restart* (wsparcie osób pozostających bez pracy od co najmniej 9 miesięcy). Badania udowodniły także umiarkowany efekt *New Deal for Young People* (program wprowadzony w 1998 r. dla młodych bezrobotnych w wieku 18-24 lata, gwarantujący im zasiłek na 6 miesięcy oraz m.in. subsydiowane zatrudnienie i rozwój kompetencji).
- Ocena efektów netto brytyjskich programów zatrudnienia na poziomie mikroekonomicznym jest szczególnie trudna z uwagi na obowiązkowy charakter uczestnictwa w nich pewnych grup bezrobotnych. Stwarza to znaczne problemy przy konstrukcji grupy kontrolnej. Pewnym ułatwieniem w tworzeniu grup kontrolnych jest pilotażowy charakter wprowadzanych programów zatrudnieniowych. Programy te, zanim zostaną wykorzystane w całym kraju, najpierw testowane są w kilku regionach Wielkiej Brytanii.
- Dostępne analizy skłaniają do wniosku, że *New Deal* jest programem relatywnie tanim i względnie skutecznym. W Wielkiej Brytanii walka z bezrobociem skupia się przede wszystkim na ograniczaniu bezrobocia młodzieży i bezrobocia długotrwałego, stąd też znaczenie programów skierowanych do tych właśnie grup szczególnie ryzyka jest większe niż w innych przypadkach. **Dużą rolę odgrywa tutaj motywowanie bezrobotnych do poszukiwania zatrudnienia i kreowanie w nich postawy samodzielności i aktywności.** Przeprowadzone badania ewaluacyjne wykazały, że to postawa i doświadczenie doradcy jest czynnikiem decydującym o sukcesie bądź porażce programu.

3. Szwecja: indywidualna ścieżka klienta

ORGANIZACJA SŁUŻB ZATRUDNIENIA

- Instytucją nadzorującą i realizującą politykę zatrudnienia i rynku pracy jest Ministerstwo Rynku Pracy (*Arbetsmarknadsdepartementet*). Realizację działań Ministerstwa wspiera dziewięć podległych mu agencji. Jedną z nich są Publiczne Służby Zatrudnienia (*Arbetsförmedlingen*). Są one siecią 325 lokalnych biur pracy

działających w 69 okręgach rynku pracy i największą w kraju agencją zatrudnienia, świadczącą swoje usługi bezpłatnie. Drugą z istotnych agencji Ministerstwa Rynku Pracy jest działający w Uppsali Instytut Ewaluacji Polityki Rynku Pracy (IFAU).

KONCENTRACJA NA „ROZWIĄZANIU SPRAWY”

- **Zarządzanie publicznymi służbami przez cele ma w Szwecji długą tradycję.** Długoterminowe cele i zadania szwedzkich służb zatrudnienia są określane przez rząd. Cele te są punktem wyjścia do określania kryteriów oceny pracy tych instytucji. Najważniejsze z nich to: satysfakcja poszukujących pracy, satysfakcja pracodawców z usług służb zatrudnienia, wnoszone skargi na indywidualne plany działania, specyfika odpływu z bezrobocia, jakość i czas zatrudnienia bezrobotnych, stopień wykorzystania wolnych miejsc pracy.
- Modernizacja publicznych służb zatrudnienia (*Arbetsförmedlingen*) została w Szwecji w pierwszej dekadzie XXI w. zaniedbana i pojawiły się problemy związane z zarządzaniem. Dlatego w 2014 r. zainicjowano projekt zmian „Podróż Odnowy” (*Renewal Journey*). Obejmuje on dalszy rozwój zakresu usług, zwiększenie cyfryzacji, poprawę kontaktów z pracodawcami oraz wzrost samorządności instytucji, co daje pracownikom większą swobodę i jednocześnie zwiększa odpowiedzialność.
- **W ramach zmian w logice biznesowej, nastąpiła zmiana perspektywy z „moich klientów” na „sprawę klienta”.** Wcześniej każda osoba poszukująca pracy była przydzielana do konkretnej osoby, która prowadziła jej sprawę. Obecnie celem jest „rozwiązanie sprawy klienta”. Do niedawna służby były organizacją działającą jak typowy urząd, w tej chwili są one zautomatyzowane i z informatyzowane. Obsługa klientów jest również powadzona w sposób zdalny, a przeniesienie spotkań z bezrobotnymi z fizycznego miejsca do cyfrowego rzeczywistości poprawiło jakość obsługi i kontaktów z klientami.

EWALUACJA INSTRUMENTÓW POLITYKI PRACY

- **Szwecja jest jednym z pionierów aktywnej polityki rynku pracy w Europie, a badania efektywności netto programów zatrudnienia są tam prowadzone od wielu lat.** Niektóre analizy dowodzą, że szwedzka polityka rynku pracy rzeczywiście przyczyniła się do zwiększenia zatrudnienia. Wyniki badań sugerują także, że pewne pogramy nakierowane na długookresowo bezrobotnych mogą znacząco podnosić zatrudnienie w tej grupie. Jednak wiele studiów ewaluacyjnych wskazuje, że wkład aktywnej polityki rynku pracy w podnoszenie poziomu zatrudnienia i aktywności ekonomicznej jest skromny, a jej oddziaływanie jest ograniczone.

- Wprowadzane w Szwecji w pierwszej dekadzie XXI w. reformy aktywnej polityki rynku pracy miały głównie ewolucyjny charakter. **Najbardziej znaczącą cechą ostatnich reform była koncentracja na pomocy w poszukiwaniu pracy.** Ponadto wprowadzano zmiany dotyczące kontraktowania usług rynku pracy u prywatnych dostawców. Pierwsze studia pilotażowe dotyczące efektów tych zmian wskazują, że wprawdzie istnieją różnice między publicznymi służbami zatrudnienia a instytucjami prywatnymi oferującymi pomoc w poszukiwaniu pracy, ale są one nieznaczące. Jedynie w przypadku długookresowo bezrobotnych emigrantów zaobserwowano wyraźnie lepszą skuteczność sektora prywatnego. Dlatego w 2021 r. roku szwedzki rząd wprowadził program powrotu do pracy osób długotrwale bezrobotnych – służby zatrudnienia płacą niezależnym usługodawcom za kierowanie tych bezrobotnych do pracy lub edukacji.
- **Dane gromadzone przez szwedzkie instytucje badające rynek pracy pozwalają na bardzo szerokie i wieloaspektowe analizy zależności pomiędzy podejmowanymi działaniami, a ich efektami i kosztami.** W najnowszej literaturze pojawiają się wyniki badań „podłużnych” osób bezrobotnych, które pozwalają nie tylko określić skuteczność zatrudnieniową danego instrumentu aktywnej polityki rynku pracy, ale również – śledząc losy danej osoby – wykazać związek partycypacji w programie z długością pozostawania bez pracy oraz z dochodami uczestnika po podjęciu pracy. Pozwala to poprawiać ścieżki obsługi klienta oraz tworzyć programy adresowane do konkretnych grup osób wymagających aktywizacji.

PODSUMOWANIE I REKOMENDCJE DLA PSZ

- Jak wynika z tego krótkiego przeglądu, mimo różnic w działaniu służb zatrudnienia w poszczególnych krajach, prowadzą one różnego rodzaju pomiar efektywności zarządczej. Systemy te kładą nacisk na różne wskaźniki – o niskim stopniu złożoności (jak poziom bezrobocia, poprawa integracji społecznej, zmniejszenie wskaźnika długookresowego pobierania świadczeń w Niemczech, jak najkrótszy czas pomiędzy aktywizacją a podjęciem pracy w Wielkiej Brytanii) lub znacznie większym (np. wpływ programów pracy na poziom zatrudnienia, skuteczność poszczególnych instrumentów w aktywizacji w Szwecji).
- **Z analizy wynikają cztery wnioski istotne z perspektywy rozwijania i modyfikowania zarządczych ram wykonawczych (Performance Management Framework) w publicznych służbach zatrudnienia w Polsce:**
 1. **Omawiane systemy są zorientowane na rezultaty, które wynikają z przyjętych założeń polityki rynku pracy, są jasno określone i komunikowane zewnętrznie i wewnętrznie.** W Szwecji „kamieniem węgielnym” jest

zachęcanie do podjęcia zatrudnienia, choć istotne znaczenie ma również utrzymanie osiągnięć zdobytych państwa opiekuńczego (w tym w obszarze płace, podatki, zakres wsparcia socjalnego). W Wielkiej Brytanii podstawą filozofii działania służb zatrudnienia jest koncentracja na szybkim powrocie na rynek pracy („przesunięcie z zasiłku do pracy”), a działania mają charakter usługowy (dobór narzędzi, które mają w tym pomóc i kontrola).

W Niemczech służby zatrudnienia działają jako agencje zatrudnienia, a ich celem jest zmniejszanie bezrobocia, poprawa kompetencji na rynku pracy, aktywizacja zawodowa osób po 50 roku życia, zmniejszenie bezrobocia osób młodych oraz zmniejszenie niedoborów na rynku pracy wynikających ze zmian demograficznych. Cele służb zatrudnienia dotyczą zarówno priorytetów podstawowych (zmniejszanie długotrwałego bezrobocia), jak i związanych z aktywizacją (młodzież, osoby 50+), czy kształtowaniem szerszych, pożądanych zmian na rynku pracy i opieki społecznej. **Jasne określenie celów stawianych instytucjom pozwala określić cele zarządcze i wykonawcze, oraz określić jak mierzyć efekty działania służb zatrudnienia w wymiarze politycznym, społecznym i gospodarczym.**

2. **W służbach zatrudnienia w tych państwach rozwijana jest kultura pracy oparta o gromadzenie, monitorowanie i analizę danych.** Służby zatrudnienia „pracują na danych” – dysponują dostępem do szerokiego zestawu informacji, gromadzonych samodzielnie lub dostępnych w innych instytucjach, które pozwalają na monitoring sytuacji w różnych aspektach rynku pracy oraz polityki społecznej. Pozwalają one nie tylko monitorować efektywność krótkoterminową poszczególnych narzędzi i programów, ale również uchwycić głębsze i dłuższe zależności dotyczące bezrobocia i aktywizacji. Umożliwiają również tworzenie wyrafinowanych narzędzi analitycznych i porównawczych.

W Szwecji możliwe jest prześledzenie „twardego” związku partycypacji w programie zatrudnienia z okresem pozostawania bez pracy oraz z dochodami po podjęciu zatrudnienia, w Wielkiej Brytanii analizowana jest z perspektywy klienta „podróż” po usługach Jobcentre. Najbardziej zaawansowane pod względem dostępu do danych oraz wykorzystania Big Data w analizie polityk rynku pracy, celów strategicznych, instrumentów i rezultatów działania wydają się być niemieckie służby zatrudnienia (zakres danych, metody ekonometryczne, pomiary, analityka netto). **Dostęp do szerokiego spektrum danych zapewnia bardziej precyzyjny ogląd rynku pracy i pozwala na tworzenie potrzebnych do oceny skuteczności działania wskaźników.**

3. **W systemach tych używane są mierniki efektywności o dużym stopniu złożoności i kompleksowości, dotyczące zarówno skuteczności instrumentów, jak i złożonych programów i polityk publicznych.** Mierniki te mają charakter zarówno „twardy”, jak i „miękki”, dotyczą kwestii na które działalność służb zatrudnienia i poszczególnych pracowników ma wpływ bezpośredni, jak i takich, gdzie jest on pośredni. Mierzone są m.in. czas zajmowania się sprawami klienta, czas pozostawania na zasiłku, poprawa integracji bezrobotnego z rynkiem pracy, długość pobierania świadczeń, jakość doskonalenia zawodowego bezrobotnych. Mierzy się także różne aspekty pracy urzędów, np. współpracę pracowników, współczynnik skarg lub błędnych decyzji, satysfakcję klienta urzędu.

Charakterystyczne jest stosowanie przez służby zatrudnienia wielu mierników, co pozwala uzyskać jej pełniejszy obraz sytuacji oraz wpływu działań służb zatrudnienia na rynek pracy. Część mierników jest powiązana z kryteriami oceny pracy instytucji (oparty o cztery wskaźniki system oceny w niemieckich agencjach zatrudnienia), a także powiązana z kryteriami oceny i nagradzania pracowników służb zatrudnienia (system motywacyjny). **Pozwala to kształtować pożądane zachowania organizacji, aktywność pracowników i monitorować efektywność.**

4. **Ewaluacje programów w perspektywie długofalowej oraz podejście *evidence-based policy* w tworzeniu polityk rynku pracy.** W omawianych krajach rozwinięty jest system ewaluacji prowadzonych polityk oraz skuteczności poszczególnych narzędzi i działania służb jako takich. Ewaluacje są prowadzone przez wyspecjalizowane jednostki badawcze i ośrodki naukowe. Uwzględniają one złożoność rynku pracy, stąd są wieloaspektowe – dotyczą nie tylko bazowych wskaźników, ale również efektywności instrumentów, zachowań klientów, oceny procesu usługowego przez klientów.

We wszystkich krajach w różny sposób rozwijane są analizy efektów netto poszczególnych instrumentów i programów w porównywalnych okresach. Analizowane są strategie implementacji różnych instrumentów i programów (np. kierowanych do osób młodych czy 50+) pod kątem ich modyfikacji, stosuje się również benchmarking (agencje pracy w Niemczech). Szersze spojrzenie zapewniają analizy organizacyjno-socjologiczne, które razem z podejściem *evidence – based policy* **pozwalają na modyfikację działania służb zatrudnienia w tych krajach (stawiane im cele, sposób organizacji, ocena efektywności, relacje z klientami).**

- Rynek pracy w każdym kraju ma swoją historię i specyficzny kształt instytucjonalny, który jest pochodną historii, relacji społecznych, idei politycznych, struktury społecznej i praktyki instytucjonalnej. Nieco odmiennie mogą być formułowane wyzwania – w Niemczech była nim potrzeba większej elastyczności, w Wielkiej Brytanii – nadmiernie rozbudowane świadczenia socjalne. **Orientacja na rezultaty, jasno określone i komunikowane cele, analizowanie danych, system mierzenia efektywności oraz ewaluacje i *evidence-based policy* tworzą jednak we wszystkich analizowanych służbach zatrudnienia solidną ramę, która pozwala na określanie celów i dążenie do osiągnięcia rezultatów.**
- Warto przy tym podkreślić, że jest to rodzaj „podróży w samodoskonalenie”. W analizowanych służbach zatrudnienia nie projektowano „systemów idealnych”. Zmiany, którym podlegały były efektem analizy wyzwań (nowe wyzwania, np. bezrobocie wśród młodych, nadmierne korzystanie z zasiłków), analizy metod działania i narzędzi oraz chęci do zmian i samodoskonalenia się. System oceny efektywności powinien zakładać próby i błędy – część polityk na rynku brytyjskim jest oceniana jako nietrafiona, także ewaluacje działań szwedzkich czy niemieckich służb zatrudnienia wskazują, że nie wszystkie interwencje mają realny wpływ na rynek pracy. Czy zatem należy z nich z góry zrezygnować? Ich skutek można ocenić dopiero po fakcie, a z każdego doświadczenia płyną wnioski, jak udoskonalić dane działanie lub instrument w przyszłości. **Konkludując, każde ramy efektywności zarządczej powinny zakładać zarówno istnienie różnych mierników, jak i tworzyć przestrzeń do innowacji, eksperymentów, nowych pomysłów.** Nawet jeśli nie w pełni osiągną one zakładane rezultaty, są kapitałem dla „uczącej się organizacji”.

Część IV. Rekomendacje: odnowienie służb zatrudnienia

Przeprowadzone badania i analizy pozwalają na przedstawienie propozycji zmian w działaniu publicznych służb zatrudnienia, prowadzących do zwiększenia ich efektywności. Zostały one sformułowane jako propozycja „restartu służb zatrudnienia” i swoista „mapa drogowa” prowadząca do lepszej skuteczności i efektywności funkcjonowania urzędów pracy. Osobne rekomendacje dotyczą modyfikacji mierników efektywności oraz oceny jakości pracy pracowników PSZ.

- **Wprowadzenie w życie nowej ustawy o aktywności zawodowej powinno być okazją do wprowadzenia kompleksowych zmian i usprawnień w funkcjonowaniu urzędów pracy – „restartu służb zatrudnienia”.** Zmiany ustawowe i tak wymuszają konieczność zmian w działaniu urzędów pracy (organizacji, procesów i procedur). Należy wykorzystać ten moment do równoległego przeprowadzenia głębszych, koniecznych jak wynika z przedstawionych w Części II badań pracowników, zmian organizacyjnych – reorganizacji urzędów pracy. Zmiana przepisów powinna być okazją do zmian struktury, procesów i procedur. Oba te procesy – wprowadzenie zmian ustawowych oraz zmiana organizacyjna powinny być skorelowane, by w jak najkrótszym czasie implementować w służbach zatrudnienia nowy paradygmat i nową formułę działania, określić nowe cele i skutecznie je osiągać.
- **Przy wprowadzaniu tych zmian rekomendujemy jak najszerze wykorzystanie doświadczenia i potencjału pracowników służb zatrudnienia zamiast narzucania rozwiązań odgórnie.** Kadry służb zatrudnienia są elastyczne i gotowe do zmian (co pokazały m.in. okres pandemii COVID-19 i pomoc migrantom z Ukrainy, wyniki badania także jasno na to wskazują). Warto wykorzystać ten oddolny potencjał innowacji i zmian do poprawy procedur wewnętrznych na każdym poziomie działania organizacji. Zarazem polskie służby zatrudniania powinny podążać ścieżkami wypracowanymi w innych krajach, wykorzystując te doświadczenia instytucjonalne do potrzeb specyficznych dla rodzimego rynku pracy (głównie w zakresie koncentracji na celach i rezultatach, analizie danych, mierzeniu i *evidence-based policy*).
- By osiągnąć zakładane w ustawie rezultaty, ale także skorygować mankamenty zarządczo – organizacyjne wskazane przez pracowników w badaniu, **rekomendujemy wprowadzenie zmian w ośmiu obszarach funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia.** Obejmują one: zmiany systemowe (nowe cele służb zatrudnienia, wprowadzenie podejścia usługowego i wielosektorowego), strategiczne (nowe grupy klientów i narzędzia), organizacyjne (procedury, procesy i wynagrodzenia) oraz związane z mierzeniem rezultatów (Tabela 19).

**Tabela 19. Proponowane zmiany w funkcjonowaniu służb zatrudnienia
– główne obszary transformacji organizacyjnej**

1. **WYPRACOWANIE NOWYCH PRIORYTETÓW PSZ**
Dookreślenie celów, koncentracja na zaspokajaniu deficytu pracowników w kluczowych zawodach i branżach oraz aktywizacji osób mających potencjał powrotu na rynek pracy. Rezygnacja z niepotrzebnych obciążeń.
2. **„KLIENCI W CENTRUM UWAGI” – ORIENTACJA USŁUGOWA**
Wprowadzenie podejścia realnie nastawionego na zaspokajanie potrzeb klientów. Koncentracja na rozpoznaniu potrzeb regionalnych i lokalnych pracodawców oraz potrzebach grup osób pozostających poza rynkiem pracy.
3. **WZMOCNIENIE PRESTIŻU PSZ I WIELOSEKTOROWY MODEL DZIAŁANIA**
Wzmocnienie znaczenia i roli polityki rynku pracy, zwiększenie prestiżu urzędów pracy, zwiększenie znaczenia na poziomie regionalnym i lokalnym, wprowadzenie wielosektorowego i sieciowego modelu działania.
4. **NOWE GRUPY ADRESATÓW USŁUG**
Nie tylko trwale bezrobotni, także: kobiety z dziećmi, seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami, młodzież, osoby z potencjałem rozwijania własnej przedsiębiorczości, przygotowanie kadr do deficytowych zawodów.
5. **PRZEGLĄD I MODYFIKACJA NARZĘDZI I PROGRAMÓW**
Przegląd i modyfikacja narzędzi wsparcia, wprowadzenie większej liczby programów i działań realizowanych wspólnie z przedsiębiorstwami, organizacjami pozarządowymi, sektorem ekonomii społecznej.
6. **NOWE PROCEDURY I ZMNIEJSZENIE BIUROKRACJI**
Ujednolicenie i uproszczenie procedur wewnętrznych oraz dla klientów, radykalne odbiurokratyzowanie urzędów pracy i sposobów obsługi klienta, cyfryzacja pracy, zdalne formy kontaktu z klientami.
7. **PODNIESIENIE WYNAGRODZEŃ, SYSTEM OCEN I PREMII**
Zwiększenie wynagrodzeń pracowników, wprowadzenie systemu premii i nagród uzależnionych od indywidualnych rezultatów, wprowadzenie systemu szkoleń i rozwijania kompetencji.
8. **MODYFIKACJA SPOSOBU MIERZENIA EFEKTYWNOŚCI**
Modyfikacja istniejących mierników, wprowadzenie nowych, dodatkowe ewaluacje i badania, rozwijanie kultury *evidence-based policy*.

1. Rekomendacje systemowe

W obszarze rekomendacji systemowych związanych z *Performance Management Framework*, główne priorytety wynikające z badań i analiz to jasne określenie celów służb zatrudnienia jako elementu zarządzania przez cele, przyjęcie orientacji usługowej (nastawienie na klienta) oraz wzmocnienie prestiżu PSZ i wprowadzenie wielosektorowego podejścia do interwencji na rynku pracy.

1. **WYPRACOWANIE NOWYCH PRIORYTETÓW PSZ**
Dookreślenie celów, koncentracja na zaspokajaniu deficytu pracowników w kluczowych zawodach i branżach oraz aktywizacji osób mających potencjał powrotu na rynek pracy. Rezygnacja z niepotrzebnych obciążeń.

•

Proponowane podejścia i zmiany w tym obszarze:

- **Określenie przez władze publiczne długo i średniookresowych priorytetów działania służb zatrudnienia** w kontekście krajowej i regionalnej polityki zatrudnienia, polityki społecznej, polityki rozwoju gospodarczego, edukacji, nauki, polityki senioralnej i innych obszarów funkcjonowania państwa.
- **Określenie średnioterminowych priorytetów** w wieloletnim Planie Rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia, który będzie jednocześnie pełnić funkcję zarządczych ram wykonania dla systemu PSZ.
- **Określenie, jakie rezultaty mają być osiągnięte przez służby zatrudnienia i jak będą mierzone w ramach zarządzania przez cele** (np. zaspokajanie deficytu pracowników w kluczowych dla rozwoju gospodarki branżach, wzrost zatrudnienia, aktywizacja określonych grup, wzrost kompetencji, wzrost przedsiębiorczości, efekty w *long-life learning* etc.)
- **Określenie, jakie grupy adresatów są kluczowe z punktu widzenia wyzwań rynku pracy** (doprecyzowanie, do jakich grup mają być prowadzone działania, które z nich są priorytetowe, a które drugorzędne).
- Pogłębienie analiz i badań dotyczących rezultatów systemowych interwencji podejmowanych na rynku pracy przez służby zatrudnienia do tej pory.
- Wzmacnianie podejścia *evidence – based policy*: opierania decyzji politycznych oraz wynikających z nich działań na wynikach badań, ewaluacji i dowodach naukowych.

2. **„KLIENCI W CENTRUM UWAGI” – ORIENTACJA USŁUGOWA**
Wprowadzenie podejścia realnie nastawionego na zaspokajanie potrzeb klientów. Koncentracja na rozpoznaniu potrzeb regionalnych i lokalnych pracodawców oraz potrzebach grup osób pozostających poza rynkiem pracy.

- **Proponowane podejścia i zmiany w tym obszarze:**
 - **Zmiana orientacji służb zatrudnienia z urzędowej na prokliencką** – nastawienie na obsługę potrzeb sektora przedsiębiorczości oraz osób, które chcą wrócić na rynek pracy lub zwiększyć swoje kompetencje
 - **Określenie, kto jest priorytetowym klientem** (przedsiębiorcy i osoby aktywizowane, inni interesariusze rynku pracy), komu i w jakim stopniu ma być poświęcana uwaga i zasoby służb zatrudnienia.
 - **Zaprojektowanie ścieżek obsługi klienta i „customer journey”**, zdecydowanie czy sprawę klienta ma prowadzić jedna osoba (model „jedno okienko”) czy zajmować się sprawą (podejście szwedzkie).
 - **Zmniejszenie biurokracji i uproszczenie uciążliwych dla klientów procedur.**
 - **Rozwijanie sojuszy i porozumień, które ułatwiają dotarcie do priorytetowych grup klientów zainteresowanych aktywizacją zawodową** (kampanie promocyjne, współpraca z samorządami, NGO’s, podmiotami ekonomii społecznej, związkami wyznaniowymi, sieciami społecznymi).
 - **Rozwijanie wysokiej jakości statystyki publicznej oraz dostęp do dobrej jakości, aktualnych danych, rozbudowana analityka i badania instytucjonalne dotyczące rynku pracy (ilościowe oraz jakościowe) by zwiększyć nastawienie proklienckie.**

3.

WZMOCNIENIE PRESTIŻU PSZ I PODEJŚCIE WIELOSEKTOROWE

Wzmocnienie znaczenia i roli polityki rynku pracy, zwiększenie prestiżu urzędów pracy, zwiększenie znaczenia na poziomie regionalnym i lokalnym, wprowadzenie wielosektorowego i sieciowego modelu działania.

- **Proponowane podejścia i zmiany w tym obszarze:**
 - **Wypracowanie strategii zwiększania znaczenia i prestiżu służb zatrudnienia w swoim otoczeniu instytucjonalnym** (obywatele, przedsiębiorcy, instytucje publiczne, samorządy, społeczności lokalne, media).
 - **Przeprowadzenie rebrandingu służb zatrudnienia**, łącznie ze zmianą przestarzałego graficznie logotypu, działania komunikacyjne i wizerunkowe w celu „odczarowania” wizerunku „archaicznego pośredniaka”.
 - **Zwiększenie roli samorządu wojewódzkiego i przypisanie mu roli koordynatora regionalnej polityki w zakresie rynku pracy, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej w ramach strategii rozwoju województwa.**
 - **Wprowadzenie wielosektorowego podejścia do realizacji celów strategicznych PSZ:** tworzenie sojuszy, sieci współpracy i porozumień z lokalnymi instytucjami samorządowymi, przedsiębiorstwami, agencjami

pośrednictwa pracy, organizacjami pozarządowymi, związkami zawodowymi, sektorem ekonomii społecznej oraz lokalnymi władzami (w tym w zakresie edukacji, promocji zatrudnienia itp.)

- **Powierzanie w większym stopniu zadań publicznych związanych z aktywizacją podmiotom zewnętrznym:** agencjom zatrudnienia, organizacjom pozarządowym, podmiotom prywatnym, kontraktowanie usług zamiast rozwijania własnych (np. w zakresie pośrednictwa zatrudnienia czy aktywizacji poszczególnych grup potencjalnych klientów).

2. Rekomendacje strategiczne

Główne rekomendacje strategiczne to koncentracja służb zatrudnienia na nowych grupach adresatów – społecznościach, które mają największy potencjał podjęcia pracy oraz dopracowanie narzędzi wsparcia aktywizacji i rozwoju zawodowego. Większą rolę w działalności PUP powinny odgrywać spójne działania nakierowane na aktywizację poszczególnych grup niż podejście „produktowe”, przez pryzmat instrumentów.

4. **NOWE GRUPY ADRESATÓW USŁUG**

Nie tylko trwale bezrobotni, także: kobiety z dziećmi, seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami, młodzież, osoby z potencjałem rozwijania własnej przedsiębiorczości, przygotowanie kadr do deficytowych zawodów.

- **Proponowane podejścia i zmiany w tym obszarze:**
 - **Przeprowadzenie głębszych analiz i badań sytuacji osób biernych zawodowo** w poszczególnych grupach wiekowych, ich uwarunkowań społecznych i ekonomicznych oraz szans / możliwości ich aktywizacji.
 - **Doprecyzowanie głównych grup odbiorców, do których powinny być adresowane działania** aktywizacyjne (długotrwale bezrobotni, osoby bierne zawodowo, matki z dziećmi, seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami, młodzież) oraz w zakresie podnoszenia kwalifikacji.
 - **Opracowanie kanałów dotarcia do kluczowych grup odbiorców usług aktywizacji zawodowej i podnoszenia kwalifikacji zawodowych,** z uwzględnieniem podejście wielosektorowego i tworzenia partnerstw.
 - **Tworzenie dedykowanych programów rozwoju kadr dla branż o istotnym znaczeniu,** np. rozwoju ekologicznych gałęzi gospodarki, informatyki, biotechnologii, branże technicznych i budowlanych, medycyny, estetyki, rekreacja i sportu, edukacji, usług opiekuńczych etc.

5.

PRZEGLĄD I MODYFIKACJA NARZĘDZI I PROGRAMÓW WSPARCIA

Przeгляд i modyfikacja narzędzi wsparcia, wprowadzenie większej liczby programów i działań realizowanych wspólnie z przedsiębiorstwami, organizacjami pozarządowymi, sektorem ekonomii społecznej.

- **Proponowane podejścia i zmiany w tym obszarze:**
 - **Analiza potrzeb przedsiębiorców w ujęciu regionalnym i branżowym** dotycząca ich potrzeb w kontekście zapewnienia wykwalifikowanych kadr oraz obecnie stosowanych form aktywizacji.
 - **Ewaluacja narzędzi stosowanych przez ostatnie lata do aktywizacji osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo** w kontekście ich implementacji do aktywizacji nowych grup docelowych – wprowadzenie niezbędnych zmian i korekt.
 - **Wypracowanie nowych instrumentów aktywizacji osób biernych zawodowo** w oparciu o benchmarking i analizę działań prowadzonych przez służby zatrudnienia w innych krajach (np. programy aktywizujące młodzież, projekty zachęcające seniorów do zatrudniania się, udane projekty powrotu kobiet wychowujących dzieci na rynek pracy, skuteczne formy zachęcania do rozpoczęcia działalności gospodarczej, rozwijanie przedsiębiorczości akademickiej, przedsiębiorczości rodzinnej, społecznej, wspieranej itp.

3. Rekomendacje organizacyjne

Niezależnie od zmian systemowych i strategicznych, w PUP potrzebne są zmiany organizacyjne: bardziej przejrzyste struktury, standaryzacja dokumentów i procedur w skali całego kraju, zwiększenie wynagrodzeń, wprowadzenie systemu motywacyjnego. Powiatowe urzędy pracy powinny działać jak współczesne centra usługowe, w których centrum zainteresowania jest klient i jego potrzeby.

6.

NOWE PROCEDURY I ZMNIEJSZENIE BIUROKRACJI

Ujednolicenie i uproszczenie procedur wewnętrznych oraz dla klientów, radykalne odbiurokratyzowanie urzędów pracy i sposobów obsługi klienta, cyfryzacja pracy, wprowadzenie zdalnych form kontaktu z klientami.

- **Proponowane podejścia i zmiany w tym obszarze:**
 - **Ujednolicenie procedur, wniosków i formularzy obsługi klientów, standaryzacja procesów.**
 - **Zapewnienie jednolitych interpretacji prawnych,** pozwalających pracownikom na szybkie i bezpieczne wydawanie decyzji.

- Ustalenie procedur i ścieżek obsługi klienta, które skracają czas obsługi i zmniejszają niedogodności po stronie klientów.
- **Przegląd i eliminacja zbędnych procedur wewnętrznych oraz w relacjach z klientem** – radykalne odbiurokratyzowanie działania urzędu.
- Wprowadzenie cyfryzacji, obsługi online, nowych form kontaktu z klientami, ułatwiających wyszukiwanie informacji, komunikację i obsługę.
- **Wprowadzenie mechanizmów oceny jakości obsługi klienta** i pozyskiwania informacji zwrotnej ze strony przedsiębiorców i osób aktywizowanych.
- **Regularne badania satysfakcji klientów z obsługi w urzędzie.**

7.

PODNIESIENIE WYNAGRODZEŃ, SYSTEM OCEN I PREMII

Zwiększenie wynagrodzeń pracowników, wprowadzenie systemu premii i nagród uzależnionych od indywidualnych rezultatów, wprowadzenie systemu szkoleń i rozwijania kompetencji.

- **Proponowane podejścia i zmiany w tym obszarze:**
 - **Podniesienie wynagrodzeń w PSZ**, zmniejszenie frustracji wynikających z niskich uposażeń i zmniejszenie ryzyka odpływu pracowników.
 - **Wprowadzenie systemu premii i nagród dla wszystkich pracowników**, wypłacanych co kwartał w oparciu o indywidualną ocenę pracowników, uzależnionych od indywidualnej oceny wszystkich zatrudnionych, finansowanych z Funduszu Pracy.
 - **Wprowadzenie premii i nagród dla osób kierujących WUP i PUP**, uzależnionych od rezultatów osiągniętych przez jednostki w kontekście przyjętych mierników efektywności.
 - **Wprowadzenie innych mechanizmów motywacji pracowników**, w tym szkoleń, integracji, programów edukacyjnych, motywacyjnych i rozwojowych, dofinansowania szkoleń i studiów, rozwijania dodatkowych kompetencji.
 - **Opracowanie i wdrożenie ścieżek rozwoju kariery zawodowej.**

4. Rekomendacje w zakresie mierników

„To, co mierzone jest wykonywane” – dlatego istotne znaczenie dla ram efektywności zarządzania ma ustalenie właściwych mierników działań prowadzonych przez PSZ. Kluczowe rekomendacje w tym obszarze dotyczą wprowadzenia w służbach zatrudnienia kultury pracy z danymi, zmodyfikowania mierników skuteczności i efektywności oraz ewaluacji prowadzonych działań.

8.

MODYFIKACJA SPOSOBU MIERZENIA EFEKTYWNOŚCI

Modyfikacja istniejących mierników, wprowadzenie nowych, dodatkowe ewaluacje i badania, rozwijanie kultury *evidence-based policy*.

- **Proponowane podejścia i zmiany w tym obszarze:**
 - **Wprowadzenie kultury pracy z danymi i na danych w urzędach pracy,** a zarazem „mierzenie tego, co mierzalne”.
 - **Zapewnienie urzędom pracy dostępu do danych niezbędnych do przeprowadzania analiz na rynku pracy,** w tym dostępu do danych którymi dysponuje sektor niepubliczny.
 - **Dookreślenie mierników stosowanych jako narzędzia oceny sytuacji na rynku pracy:** wprowadzenie większego pakietu mierników, poprzez które sytuacja na rynku pracy będzie regularnie monitorowana.
 - Regularne stosowanie badań i ewaluacji poszczególnych narzędzi i instrumentów stosowanych na rynku pracy.
 - Stosowanie szerszego podejścia – **analiz długofalowych, badających rezultaty netto aktywizacji, ale także rezultaty społeczne działań PSZ.**
 - Stosowanie szerokich, wieloaspektowych mierników, które uwzględniają złożoność rynku pracy, elementy miękkie, „ścieżkę klienta” (*customer journey*) oraz prowadzą do inkrementalnej poprawy efektywności działania.
 - **Dostarczanie władzom centralnym, samorządowym i opinii publicznej głębszych danych o sytuacji na rynku pracy,** by wzmacniać *evidence – based policy* w tym obszarze polityki społecznej.

5. Propozycja wskaźnika mierzenia wykonania celów

Proponowany poniżej system oceny efektywności służb zatrudnienia opiera się na wprowadzeniu zarządzania przez cele (*MBO – Management by Objectives*), ustaleniu niewielkiej liczby celów operacyjnych na szczeblu krajowym oraz wprowadzeniu kryteriów oceny wyników PSZ w oparciu o ocenę realizacji tych celów. Zaproponowany wskaźnik wykonania celów obejmuje sześć najbardziej istotnych celów rynku pracy.

ZARZĄDZANIE PRZEZ CELE

- W celu zwiększenia efektywności pracy publicznych służb zatrudnienia w Polsce należy wprowadzić zarządzanie przez cele. Konstruowanie zrozumiałych i akceptowalnych mierników celów operacyjnych nie jest łatwe. Krytykowane są typowo ilościowe wskaźniki umożliwiające „fryzowanie” wyników, jak i mierniki, na których wysokość wpływ ma wiele czynników, nie zawsze uzależnionych od pracy publicznych służb zatrudnienia. **Doświadczenia zagraniczne wskazują wyraźnie na konieczność wiązania wskaźników z konkretną działalnością urzędu.** Oznacza to,

że cele, których pomiaru dokonuje się bezpośrednio na podstawie monitoringu, są znacznie lepiej zrozumiałe i bardziej nadają się do wykorzystania niż badania ankietowe, w których interpretacja wyników nie musi być wcale prosta.

- **Zarządzanie urzędami pracy w krajach Unii Europejskiej oparte jest na stosunkowo niewielkiej liczbie celów operacyjnych.** Ich liczba wynosi zazwyczaj 6-10 i są one formułowane na szczeblu krajowym. Ta niewielka liczba celów jest powszechnie pozytywnie oceniana, gdyż w przypadku większej ich ilości mogłoby dojść do formułowania sprzecznych względem siebie celów. Dla polskich służb zatrudnienia można zaproponować cele operacyjne obejmujące np. cztery zakresy i obejmujące sześć celów operacyjnych (Tabela 20). Cele operacyjne wraz z wagami powinny wyznaczać władze centralne.

Tabela 20. Propozycja wskaźnika – kryteriów oceny wyników publicznych służb zatrudnienia w Polsce z przykładowymi wagami

Zakres	Cel operacyjny	Waga
Przeciwdziałanie bezrobociu długookresowemu i wykluczeniu społecznemu	Zmniejszenie dopływu do bezrobocia długookresowego	12,5%
	Przepływ długookresowo bezrobotnych do pracy	12,5%
Polepszenie pośrednictwa pracy	Stopa obsadzonych wolnych miejsc pracy	20%
	Zadowolenie pracodawców	15%
Ulepszenie usług PSZ	Czas załatwiania wniosków	15%
Aktywizacja młodzieży / seniorów / OzN / kobiet z dziećmi / innych grup	Aktywizacja zawodowa różnych grup biernych zawodowo, zachęcanie do rozpoczęcia działalności gospodarczej	25%

Źródło: opracowanie własne

- Stopień realizacji celów operacyjnych powinien być powiązany z funduszem na dodatki motywacyjne przyznawanym urzędом pracy. Implementacja nowych systemów motywowania w publicznych służbach zatrudnienia powinna być również powiązana z poszukiwaniem najlepszych rozwiązań i solidną oceną zapobiegającą manipulacji wynikami.

EWALUACJA INSTRUMENTÓW POLITYKI RYNKU PRACY

- Ewaluacja stanowi ocenę interwencji publicznej pod kątem efektów, oddziaływania i potrzeb, które ma spełniać lub miała zaspokoić. W krajach Unii Europejskiej do badania skuteczności aktywnej polityki rynku pracy wykorzystuje się następujące

rodzaje ewaluacji: ocenę celów i wdrożenia programów, monitoring skuteczności, analizę kosztów i korzyści, ocenę efektów netto programu (Tabela 21).

Tabela 21. Rodzaje badań ewaluacyjnych aktywnej polityki rynku pracy i ich funkcje

Rodzaj ewaluacji		Funkcja
Ocena celów i wdrożenia (<i>process evaluation</i>)		Poprawa zarządzania aktywnymi programami (procedur i procesu wdrażania), weryfikowanie założeń, teorii i paradygmatów leżących u podstaw APRP
Monitoring skuteczności (<i>performance monitoring</i>)		Pomiar i ocena efektów brutto aktywnych polityk rynku pracy, analiza podstawowych wskaźników efektywności nominalnej, bieżące zarządzanie programami aktywnymi
Ocena wpływu (<i>impact evaluation</i>)	na poziomie mikroekonomicznym (<i>microevaluations</i>)	Pomiar i analiza efektów netto w wymiarze indywidualnym, czyli w stosunku do bezrobotnych poddanych określonym działaniom aktywizacyjnym
	na poziomie makroekonomicznym (<i>macroevaluations</i>)	Pomiar i analiza efektów zagregowanych, ocena wpływu aktywnych polityk na rynek pracy i całą gospodarkę.
Analiza kosztów i korzyści (<i>cost-benefit analysis</i>)		Ocena efektywności (<i>efficiency</i>) działań aktywnych w znaczeniu relacji pomiędzy poniesionym nakładem a uzyskanym wynikiem, ostateczna ocena opłacalności podejmowanych działań

Źródło: opracowanie własne

- **Monitoring jest najstarszym i zarazem najprostszym sposobem oceny aktywnych instrumentów polityki rynku pracy.** Obecnie uważa się, że monitoring jest raczej niezbędnym elementem ewaluacji, a nie jej odrębnym rodzajem. Praktycy podważają jednak to stanowisko ze względu na to, że w wielu nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej analizy skuteczności aktywnych programów rynku pracy polegają wyłącznie na monitorowaniu ich realizacji za pomocą finansowych i fizycznych wskaźników. Analizy te dostarczają informacji o efektach brutto. Ten rodzaj oceny programów zatrudnienia stosuje się również w Polsce. Publiczne służby zatrudnienia wykorzystują do oceny efektywności brutto realizowanych programów (instrumentów) rynku pracy dwa wskaźniki: koszt ponownego zatrudnienia (koszt uzyskania zatrudnienia po ukończeniu programu) i wskaźnik ponownego zatrudnienia (odsetek osób zatrudnionych po ukończeniu programu).
- **Ewaluacja aktywnych programów rynku pracy z wykorzystaniem danych pochodzących z systemów informatycznych jest obecnie jedną z najbardziej rozwijających się dziedzin badań w świecie,** o czym świadczą między innymi Nagrody Nobla dla profesorów J. Heckmana i A. Carda. W Polsce natomiast badanie

efektów zatrudnieniowych aktywnych programów rynku pracy znajduje się w stanie początkowym. **Rozbudowanie systemu oceny programów zatrudnienia *ex post* – opartych na miernikach efektywności netto – może przyczynić się do właściwego określenia instrumentów przynoszących najlepsze efekty, jak również do stosowania lepszych kryteriów doboru kandydatów do programu.** Ze względu na dużą ilość informacji statystycznych potrzebnych do tego rodzaju badań, powinny one być prowadzone na szczeblu ogólnopolskim. Prowadzenie tych badań umożliwiają w Polsce dane z Centralnego Systemu-Analityczno-Raportowego CeSAR. Podstawowe metody, które powinny zostać wykorzystane w tych badaniach, to *propensity score matching* (PSM) i analiza regresji.

6. System motywacyjny i metody oceny efektywności pracowników

Z przeprowadzonych badań wynika, że pracownicy PSZ oczekują wprowadzenia systemu motywacji finansowej (premie i nagrody) oraz pozafinansowych form motywacji. Takiego działania oczekuje ponad 90% badanych. Część środków z Funduszu Pracy powinna być przeznaczona na system premii i nagród. Podstawą do ich przyznawania powinien być jednolita procedura oceny wszystkich pracowników przez ich bezpośrednich przełożonych.

SYSTEM MOTYWACYJNY W SŁUŻBACH ZATRUDNIENIA

- Rekomendowane rozwiązanie zapewniające zwiększenie poziomu motywacji finansowej pracowników PSZ to – poza niezbędnym podniesieniem wynagrodzeń – zagwarantowanie w Funduszu Pracy określonej puli środków na kwartalne nagrody dla pracowników oraz nagrody dla kierownictwa placówek. **Pula ta powinna być dzielona centralnie na podstawie uproszczonej rocznej oceny efektywności w oparciu o zaproponowany miernik efektywności PUP (spełnienie stawianych przed jednostką celów), w proporcji do zatrudnionych w jednostce osób.** Urzędy powinny być oceniane corocznie na podstawie prostego systemu, który pozwoli wyłonić te, które osiągnęły rezultaty przeciętne, rezultaty dobre oraz rezultaty wyjątkowe. Każdy z urzędów otrzymywałby wówczas na kolejny rok pulę środków na nagrody zależną zarówno od oceny dokonanej na podstawie kryteriów, jak i od liczby zatrudnianych pracowników.
- Dodatek motywacyjny dla pracowników powinien przysługiwać wszystkim pracownikom, nie tylko bezpośrednio pracującym z klientami. Podstawą przyznania go powinien być **prosty system uproszczonej oceny kwartalnej, dokonywanej w oparciu o jasno określone kryteria oraz pięciostopniową skalę ocenę punktowej.** Proponowany model opiera się o sześć uniwersalnych kryteriów oceny, które przedstawia Tabela 22.

Tabela 22. Propozycja kryteriów oceny indywidualnej pracowników służb zatrudnienia (oceniane kompetencje i ich definicje)

Kryterium - kompetencja	Definicja kompetencji
Wiedza zawodowa, znajomość przepisów i procedur	• Znajomość i umiejętność stosowania w codziennej pracy aktów prawnych i procedur. • Wykorzystanie wiedzy zawodowej do realizacji zadań wymaganych na danym stanowisku. • Korzystanie z doświadczeń i dobrych praktyk oraz innych źródeł profesjonalnej informacji.
Sumiennosc	• Rzetelnosc, dokladnosc, terminowosc i solidnosc w wykonywaniu powierzanych zadań. • Dbalosc o dobra organizacje pracy i dotrzymywanie zobowiazan w wyznaczonym czasie.
Efektywnosc	• Odpowiednie wykorzystanie czasu i innych zasobów przeznaczonych na pracę (rozwiązań technicznych, organizacyjnych, informatycznych, umiejętności własnych lub współpracowników) w celu osiągania zakładanych rezultatów. • Właściwe wyznaczanie priorytetów swojej pracy. • Dążenie do osiągania rezultatów mimo pojawiających się trudności.
Praca zespołowa	• Współpraca z innymi pracownikami w atmosferze wzajemnego wsparcia i pomocy. • Wspieranie współpracowników w realizacji zadań stawianych zespołowi i skuteczne współdziałanie z nimi w realizacji codziennych zadań zespołu. • Dzielenie się wiedzą i informacjami ze współpracownikami / podwładnymi.
Obsługa klienta wewnętrznego i zewnętrznego	• Profesjonalne, proaktywne podejście do klienta zewnętrznego i wewnętrznego. • Rozpoznawanie potrzeb klienta i proponowanie adekwatnych rozwiązań. • Okazywanie szacunku i chęci pomocy.
Zaangażowanie	• Podejmowanie działań wykraczających poza obowiązki wynikające z opisu funkcji. • Podnoszenie poziomu własnej wiedzy i umiejętności. • Zgłaszanie inicjatyw i konstruktywnych wniosków usprawniających pracę, propozycji innowacyjnych rozwiązań.

Źródło: opracowanie własne, na podstawie analizy systemów stosowanych przez PUP

- W celu dokonania oceny efektywności pracowników jednostek (WUP i PUP), ich dyrektorzy powinni określić dla całej jednostki minimalny poziom oceny uproszczonej uprawniający pracowników w całej jednostce do przyznania dodatku motywacyjnego (np. 60%) oraz wagę poszczególnych kryteriów oceny. **Dyrektor urzędu może również określić, które z sześciu kryteriów oceny wskazanych w procedurze będą najistotniejsze z punktu widzenia realizowanych zadań pracy danej komórki organizacyjnej.**
- Wagi tych kryteriów powinny być elastyczne ze względu na różnice dotyczące stanowisk (inny charakter ma praca działu prawnego, inny – księgowego, jeszcze inny – doradców klienta). Elastyczność w procedurze oceny indywidualnej jest potrzebna również po to, by dyrektor jednostki mógł dopasowywać system motywacyjny do wyzwań i stawianych zadań przed całą organizacją. Oceny pracowników dokonują przełożeni w pięciopunktowej skali. Opis skali oceny przedstawia Tabela 23, a przykładowy formularz przeprowadzania oceny uproszczonej przedstawia Tabela 24.

Tabela 23. Opis skali proponowanej oceny uproszczonej pracowników służb zatrudnienia we wszystkich jednostkach

Wartość punktowa	Opis
1 pkt	Znacznie poniżej oczekiwań – praca często nie spełnia wymagań związanych ze stanowiskiem, postawa pracownika jest niewłaściwa, zachowanie wymaga znacznej poprawy.
2 pkt	Nieznacznie poniżej oczekiwań – pracownik ma problem z właściwą realizacją zadań, ale jest w pełni świadomy oczekiwań dotyczących jego pracy, a jakość jego pracy nie spada poniżej minimum oczekiwań. Zachowanie wymaga nieznacznej poprawy.
3 pkt	Zgodnie z oczekiwaniami – ocena opisuje pracownika, którego praca spełnia wymagania związane z jego stanowiskiem. Charakteryzuje się on właściwą postawą w stosunku do powierzonych zadań i wytyczonych celów, realizuje je prawidłowo. Zachowanie jest dobrze ukształtowane.
4 pkt	Powyżej oczekiwań – praca zwykle przekracza wymagania związane ze stanowiskiem. Pracownik radzi sobie z trudnymi zadaniami, również w niestandardowych sytuacjach, uczy innych. Wykazuje gotowość do samodoskonalenia i podnoszenia swoich kwalifikacji. Zachowanie jest wyróżniające się.
5 pkt	Znacznie powyżej oczekiwań – praca znacznie przewyższa na co dzień oczekiwania związane ze stanowiskiem, pracownik pod względem jakości pracy wyraźnie wyróżnia się na tle innych. Jego postawę cechuje stały wysiłek i wysokie efekty pracy, proponowanie usprawnień i innowacji.

Tabela 24. Propozycja schematu oceny pracowników publicznych służb zatrudnienia – formularz oceny uproszczonej

Kryterium - kompetencja	Waga kryterium	Przyznana wartość punktowa (1-5)	Suma przyznanych punktów	Uzyskany poziom procentowy*
Wiedza zawodowa, znajomość przepisów i procedur	 %	x	x	x
Sumiennność	 %	x		
Efektywność	 %	x		
Praca zespołowa	 %	x		
Obsługa klienta	 %	x		
Zaangażowanie	 %	x		
	100%	(max. 60)		

**Uzyskany w trakcie oceny poziom procentowy to stosunek procentowy sumy punktów przyznanych pracownikowi przez bezpośredniego przełożonego do maksymalnej wartości punktowej możliwej do uzyskania (5 pkt. – waga 100%)*

- Zaproponowana procedura oceny efektywności pracowników będących podstawą do przyznawania kwartalnych dodatków motywacyjnych **ma walor powszechności (obejmuje wszystkich pracowników) i może być przeprowadzana w oparciu o zobiektywizowane, jasne, jednakowe dla wszystkich pracowników służb zatrudnienia kryteria**. Wprowadzenie systemu motywacyjnego oraz systemu cyklicznej oceny pracowników zapewni zatrudnionym w PSZ poczucie, że ich praca jest właściwie oceniana i doceniana. Niezależnie od dodatków motywacyjnych dla wszystkich pracowników urzędu należałoby zastanowić się, jak wynagradzać kierownictwo PUP za przekraczanie wyznaczanych celów. Zasadne byłoby opracowanie tu systemu premii dla tych jednostek, które osiągają rezultaty bardzo dobre i ponadprzeciętne. System przyznawania premii dla kierowników tych jednostek (i ich zespołów) powinien być ściśle powiązany z mierzeniem efektywności w kontekście celów stawianych w ramach *Performance Management Framework*.
- W kontekście motywacji pracowników i rozwijania ich kompetencji warto przemyśleć także **stworzenie systemu szkoleń, które pozwolą na związanie wartościowych pracowników z urzędami oraz zapewnienie im perspektywy rozwoju zawodowego**. Rekomendowane rozwiązanie to wieloletni program rozwoju kompetencji służb zatrudnienia, prowadzony regionalnie, o charakterze „wewnętrznej akademii talentów”, zapewniający zarówno dostęp do wiedzy, jak i poczucie większej integracji wyróżniających się pracowników z instytucją. Powinien on również zapewnić służbom zatrudnienia kadry kierownicze na przyszłość.

ZAKOŃCZENIE

Nowa ustawa o aktywności zawodowej może wzmocnić potencjał i efektywność urzędów pracy oraz odpowiedzieć na wyzwania rynku pracy przyszłości. Jej wprowadzeniu powinien towarzyszyć restart służb zatrudnienia. Ale to także dobra okazja, po trzech dekadach transformacji przypomnieć, że rozwój i dobrobyt opierają się na pracy, a aktywność zawodowa jest elementem solidarności międzypokoleniowej.

Praca zajmuje znaczną część ludzkiej aktywności. W 2021 r. przeciętna długość życia zawodowego Polaków wyniosła 34,4 roku. Trendy sprawiają, że będzie się wydłużać: wielu osobom zależy na utrzymaniu aktywności zawodowej jak najdłużej, bo praca jest dla nich nie tylko działalnością zarobkową, ale także źródłem satysfakcji, inspiracji, relacji społecznych i poczucia sensu.

Perspektywa ta nie jest dostatecznie silnie eksponowana w dyskusjach o rynku pracy, które mają często techniczny charakter. Aksjologia ma jednak znaczenie. **Praca jest wartością – dlatego państwo powinno dawać wyraźny sygnał, że podejmowanie pracy jest wyrazem odpowiedzialności i wywiązywania się z obowiązków obywatelskich, a także warunkiem solidarności międzypokoleniowej.** Jak tymczasem wskazują analizy, nie tworzy presji na rozwój zawodowy i nie buduje pozytywnego nastawienia do zatrudnienia zarówno na poziomie edukacji, jak i promocji zatrudnienia czy systemu świadczeń socjalnych.

Niezależnie od kształtu publicznych służb zatrudnienia i zadań, które mają pełnić, potrzebny jest powrót do tego wymiaru działalności służb zatrudnienia. Pandemia COVID-19 pokazała, że rozwój nie jest linearny, a utrata zatrudnienia może być realnym zagrożeniem. Wiele osób odkryło wówczas na nowo wartość pracy oraz sieci społecznego wsparcia.

Rozwój technologii, trendy konsumpcyjne, globalizacja i zmiany społeczne zmieniają charakter pracy oraz rynki pracy, w tym polski. Przez trzy dekady po transformacji Polska radziła sobie z tymi wyzwaniami bardzo dobrze, zyskując na rozwoju. Dziś jednak sytuacja staje się coraz bardziej skomplikowana. Żeby utrzymać poziom życia, do którego przyzwyczały nas ostatnie trzy dekady, potrzebne jest rozwijanie kompetencji, które będą poszukiwane na rynkach pracy w przyszłości. Ta ścieżka rozpoczyna się już na poziomie wczesnej edukacji. Publiczne służby zatrudnienia powinny patrzeć w przyszłość, a nie w przeszłość – kształtowanie przyszłości rynku pracy to element ich misji, z której nie powinny rezygnować.

BIBLIOGRAFIA

- *Badanie Deloitte Global 2022 Gen Z and Millennial Survey, 2022*
- *Bednarski M., Kontynuacja czy zmiana? Wybrane dylematy polityki zatrudnienia u progu XXI wieku z dzisiejszej perspektywy, Polityka Społeczna nr 11-12/2020*
- *Bednarski, M., Arendt, Ł., Grabowski, W., Kukulak-Dolata, I., Segmentacja rynku pracy w Polsce, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2020*
- *Bednarski M., Wiśniewski Z., Polityka społeczna w Polsce: osiągnięcia i wyzwania, Studia i Monografie, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych/Centrum Partnerstwa Społecznego "Dialog" im. A. Bączkowskiego, Warszawa 2018*
- *Bilans Kapitału Ludzkiego 2022/2021, Raport z badania ludności w wieku 18-69 lat, PARP? Uniwersytet Jagielloński, 2022*
- *Bilans Kapitału Ludzkiego 2022/2021, Rozwój kompetencji – uczenie się dorosłych i sektor szkoleniowo – rozwojowy, PARP/Uniwersytet Jagielloński 2022*
- *Bojanowska E., Chaczko K., Krzyszkowski J., Zdebska E. (red.), Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje, Warszawa 2022.*
- *Flaszyńska E., Arendt Ł. (red.), Rozwój publicznych służb zatrudnienia: stulecie 1919-2019, MRiPS, Warszawa 2019*
- *Future Work Skills 2020, Institute for The Future, 2021*
- *GEM Polska 2022, Raport z badania przedsiębiorczości, PARP 2022*
- *Golinowska S., Modele polityki społecznej w Polsce i w Europie na początku XXI wieku, Warszawa 2018*
- *Grewiński M. (red.), Polityka rynku pracy – w poszukiwaniu polskiego modelu kontraktacji usług, Warszawa 2015*
- *Grewiński M., Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej, Elipsa, Warszawa 2021*
- *Grewiński M., Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego, Warszawa 2009*
- *Grewiński M., Rymsza M., Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej, Warszawa 2011*
- *Grewiński M., Karwacki A., Innowacyjna polityka społeczna, Warszawa 2015*
- *Grewiński M., Marzano G., Kawa M., Lizut J., Toward Changes of The Labour Market, Skills and Competencies, Elipsa, Warszawa 2020*
- *Golinowska S., Praca i welfare state: zależności wielorakie, „Polityka Społeczna”, 2020, 11/12*
- *Jakoniuk M., Sytuacja kobiet na rynku pracy w Polsce, Institute Opiatelike, Warszawa 2014*
- *Just Start. Przedsiębiorczość studencka, czyli – Raport o przedsiębiorczości studenckiej 2021, Inkubator Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021*
- *Komisja Europejska, sprawozdanie z oceny zdolności PSZ, Luksemburg 2018*
- *Krauze E., Sytuacja kobiet na rynku pracy w czasie pandemii, „Edukacja ustawiczna dorosłych”, 1 (112), 159-176, 2021*
- *Kubicki P., Polityka publiczna wobec osób z niepełnosprawnościami, Warszawa 2017*
- *Kucharski L., Rutkowska A., Sytuacja kobiet na rynku pracy w Polsce w porównaniu z sytuacją mężczyzn, Wiadomości Statystyczne, vol. 66,8, 46-67, 2021*
- *Lewicka M., Matka Polska Pandemiczna – życie codzienne współczesnych kobiet w czasie pandemii, „Wychowanie w Rodzinie”, t. XXIV (1/2021), 13-24, 2021*
- *Maksim M., Wiśniewski Z., Innowacyjne metody przeciwdziałania bezrobociu osób starszych, „Rynek Pacy – miesięcznik Krajowego Urzędu Pracy”, 2019, nr. 3, s. 7-14*
- *Maksim M., Wiśniewski Z. (2012), Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy, Warszawa, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.*

- Magda I., Kiełczewska A., *Polityka rodzinna a podaż pracy kobiet w Polsce w latach 2010-2016*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2018
- Mazur J., Pokojńska J., Śledzińska K., Włoch R., *Tytanki pracy. Kobiety na rynku pracy w dobie cyfrowej transformacji*, 2021
- Męcina J., *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW, 2013
- *Młodzi Polacy na rynku pracy*, PwC, Well.hr, Absolwent Consulting, Warszawa 2022
- Moszyński M., Wiśniewski Z., *Polityka rynku pracy w społecznej gospodarce rynkowej Niemiec*, NCU Press, Toruń 2020
- Owczarek D., *Nowe formy pracy w Polsce*. Warszawa: ISP, 2018
- *Praca o obowiązkach rodzinne w 2018*, GUS 2018
- *Prognozowane zmiany na rynku pracy. Przegląd scenariuszy*, PARP, Warszawa 2022
- *Raport Deloitte, Stan pracy hybrydowej w Polsce*, 2022
- *Raport Deloitte, Wpływ pandemii na perspektywy rozwoju zawodowego kobiet w biznesie: Jak pracodawcy mogą wspierać rozwój kobiecych talentów*, 2021
- *Raport Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Praca zawodowa a pełnienie ról opiekuńczych przez kobiety i mężczyzn w Polsce*, 2020
- *Raport NIK, Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez powiatowe urzędy pracy*, 2021
- *Raport NIK, Efektywność świadczenia usług pracy*, 2018
- *Raport Tytanki Pracy, Future Collars*, 2021
- Rymśa M., Gąciarz B., Kaźmierczak T., Skrzypczak B. (red.), *Niezatrudnieniowe wymiary aktywizacji. W stronę modelu empowerment?*, Toruń 2017
- *Rynek pracy, edukacja, kompetencje. Aktualne trendy i wyniki badań*, PARP 2021
- *Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce 2020*, Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych (ABSL), Warszawa 2021
- Szyłko-Skoczny M., *Polityka rynku pracy w III RP – doświadczenia i wyzwania*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 26(3)2014, s. 25–42.
- Trafiałek E., *Innowacyjna polityka senioralna w XXI wieku – między ageizmem, bezpieczeństwem socjalnym i active ageing*, Toruń 2016
- Uścińska G., Wiśniewski Z. (red.), *Zmiany demograficzne a rynek pracy i ubezpieczenia społeczne*, GUS, Warszawa 2022
- *Warszewska-Makuch M., Uwarunkowania gotowości do kontynuowania pracy w wieku emerytalnym*, „Bezpieczeństwo Pracy. Nauka i Praktyka” nr 1/2018.
- Wiśniewski Z., *Polityka państwa na rynku pracy. Uwarunkowania – kierunki zmiany – efekty*. Toruń 2015
- Wiśniewski Z., *System kształcenia zawodowego w Niemczech*, w: „Rynek Pracy”, nr 1-2 (176-177), s. 32-47.
- Wiśniewski Z., Sadowska-Snarska C. (red.), *Praca i rynek pracy w perspektywie gospodarki 4.0*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020
- Wiśniewski Z., Sadowska-Snarska C. (red.), *Zmiany na rynku pracy w perspektywie społecznej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2020
- *Wybrane aspekty rynku pracy w Polsce. Aktywność ekonomiczna ludności przed i w czasie pandemii COVID-19*, GUS 2021
- *Zgierska A., Wybrane aspekty rynku pracy w Polsce. Aktywność ekonomiczna ludności przed i w czasie pandemii COVID-19*, 2021

