

## KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	G.03-1
Typ instrumentarium (a do f)	a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych
Kategoria rozwiązania (A do C)	A – Regulacje prawne B – Mechanizmy finansowania;
Data aktualizacji wpisu:	21.05.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	<b>G.03 Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego, rozwoju przedsiębiorczości i polityki proinwestycyjnej</b>
Autorzy:	Sławomir SITEK – Uniwersytet Śląski, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Agnieszka SOBALA-GWOSDZ – IRMiR
Grupa ekspercka:	Gospodarka i rynek pracy

**1. Nazwa rozwiązania:**

**Wykorzystanie miejscowych zasobów ludzkich na rynku pracy**

**2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania:**

Cechą rynku pracy jest jego niehomogeniczność. Najbardziej wartościowe po stronie podaży pracy są osoby dobrze wykształcone, posiadające wysokie kwalifikacje, legitymizujące się doświadczeniem, kreatywne i chętnie podejmujące nowe wyzwania (Sitek i in. 2013). Pożądaną cechą takich osób, po spełnieniu wcześniejszych warunków jest także relatywnie młody wiek. Osoby spełniające takie kryteria, stanowią najważniejszy czynnik rozwoju i mogą zarówno implementować jak i kreować innowacje społeczne jak i zaawansowane technologiczne rozwiązania innowacyjne. Niestety pomimo znacznego postępu w zakresie poziomu wykształcenia Polaków, nie wszystkie osoby spełniają te wymagania (Sitek 2016). W przekroju społecznym zgodnie z regułą rozkładu normalnego (tzw. krzywa Gaussa) dominują jednostki o przeciętnych kompetencjach i zaangażowaniu. Zwykle tworzą one szeroką grupę pracowników najemnych, bardzo ważną **na rynku pracy ale raczej odtwórczą niż kreatywną, wymagającą stosownej oferty ze strony pracodawców**. Największy problem stanowią osoby niepracujące, o bardzo słabych kwalifikacjach i niskiej motywacji do pracy. Często cechuje je apatia i brak wiary w możliwość zmiany swojej sytuacji materialnej i życiowej. Grupa ta obejmuje zarówno bezrobotnych, którzy z definicji poszukują i chcą podjąć pracę, ale także osoby bierne zawodowo, które nie wykazują zainteresowania pracą. Te niewykorzystane zasoby tworzą jedno z największych obciążeń rozwoju miast, generując szereg problemów społecznych, często skoncentrowanych przestrzennie.

Wymiar wolnych i niezagospodarowanych zasobów pracy w Polsce obejmuje aktualnie około **5,7 mln ludzi**. Składa się na to **1,1 mln osób bezrobotnych** (stan na luty 2021 roku – [www.psz.praca.gov.pl](http://www.psz.praca.gov.pl)) oraz grupa **prawie 4,6 mln osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym (18-59/64)** (stan na IV kwartał 2020, *Informacja ..., GUS*). Potwierdza to także niski **wskaźnik aktywności zawodowej**, który w grupie **osób w wieku produkcyjnym** wynosi tylko **78%** (*Informacja ..., GUS*). Według danych Eurostatu w IV kwartale 2020 roku w Polsce wskaźnik aktywności zawodowej w przedziale wieku 15-64 wynosił 71,7% i był niższy od średniej UE o 1,6 p.p.

Cechą charakterystyczną jest **znacznie niższa aktywność zawodowa w grupie kobiet**, których poziom aktywności odbiega od średniej **UE aż o 3,5 p.p.** (Eurostat, 2020). Jako główne przyczyny podkreśla się podział ról społecznych, szczególnie przypisanie kobietom roli opiekuńczo-wychowawczej i jej wpływ na uznawanie kobiet za pracowników mniej dyspozycyjnych (Himmelweit 2017). Kobiety, w większym wymiarze podejmują nieodpłatną pracę na rzecz domu. Ponadto ze względu na opiekę nad dziećmi i osobami chorymi częściej wybierają pracę w niepełnym wymiarze godzin. Luka w karierze wywołana macierzyństwem widoczna jest również później, poprzez mniejsze doświadczenie, ograniczoną sieć kontaktów, a w konsekwencji mniejszą możliwość awansu (Budig, England 2001, Kleven H. i in. 2019,

Czerwińska i in. 2020, Świągost-Kapocsi 2021). Warto zauważyć, że **sytuacja kobiet jest o wiele bardziej skomplikowana**. Na aktywność zawodową i pozycję kobiet na rynku pracy wpływają bowiem: **struktura zatrudnienia, dyskryminacja płacowa ze względu na płeć oraz zjawiska takie nieświadome uprzedzenia (*unconscious biases*), tzw. lepka podłoga czy szklany sufit** (Fejfer 2019, Świągost-Kapocsi 2021).

Znamienny jest fakt, że w grupie osób z **wykształceniem podstawowym aktywność zawodowa** wynosi zaledwie **17%**, podczas gdy wśród **osób z wykształceniem wyższym** jest to **80%** (*Informacja ..., GUS*). Równie niski jest współczynnik aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami, który oscyluje wokół **18%** (*Informacja ..., GUS*). Wykorzystanie wskazanych rezerw stanowi wyzwanie dla polityk publicznych, gdyż wymaga wdrożenia mechanizmów aktywizujących zarówno po stronie podażowej jak i popytowej rynku pracy, a zarazem tworzenia miejsc pracy dostosowanych do kwalifikacji i możliwości tych osób.

Polityka kształtowania rozwoju miast powinna uwzględniać szeroką grupę wolnych lub nieaktywnych zasobów ludzkich, pomimo mniejszej ich konkurencyjności. W tej sytuacji **przyjmowanie migrantów zarobkowych** z Europy Wschodniej – głównie Ukrainy, rozwiązuje problemy rynku pracy tylko po stronie popytowej. Pracodawcy chętnie zatrudniają migrantów, gdyż Ci zwykle są lepiej zmotywowani, akceptują dłuższy czas pracy a przy tym ich oczekiwania płacowe zwykle są umiarkowane. Często wyróżniają się też wysokimi kwalifikacjami zawodowymi. Niestety nie rozwiązuje to głównych problemów rynku pracy z punktu widzenia rozwoju miast, których poziom wpływów z tytułu udziału w PIT uzależniony jest od dochodów ludności. Grupa ta wymaga także dodatkowego wsparcia, co podnosi wydatki samorządów. Z kolei wskazane na wstępie najbardziej wykwalifikowane zasoby ludzkie, powinny być motorem postępu i przedsiębiorczości, co ma kluczowe znaczenie strategiczne, ale może temu sprostać relatywnie niewielka grupa ludzi. W konsekwencji powyższa rekomendacja wskazuje na potrzebę aktywizacji wolnych zasobów ludzkich, które obejmują głównie osoby z niższymi kwalifikacjami oraz osoby z niepełnosprawnościami.

### 3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis:

#### 1. Warunkowanie wsparcia socjalnego państwa aktywnością na rynku pracy

Podniesienie poziomu aktywności zawodowej ludności to ważny czynnik wzrostu gospodarczego, rozwoju miast a także poprawy sytuacji materialnej mieszkańców. Wszelkie formy wsparcia socjalnego nie powinny skłaniać do dezaktywizacji zawodowej, lecz powinny zachęcać do wzmożonej aktywności. Konsekwencją tego powinna być istotna różnica w warunkach życia, pomiędzy osobami utrzymującymi się z pracy oraz grupą ludzi, która bazuje na transferach społecznych. Działanie to wymaga progresywnego wsparcia np. w zakresie programu 500+, który powinien być powiązany z pracą. Możliwym rozwiązaniem jest różnicowanie świadczenia wychowawczego od aktywności zawodowej rodziców (opiekunów) według formuły: obie osoby pracujące 150% zasiłku, jeden z rodziców pracujący 100%, niepracujący 50%. W celu zniwelowania niekorzystnego efektu dla beneficjentów którymi mają być dzieci, różnicę uzupełnić ekwiwalentem niepieniężnym na sfinansowanie zakupu pomocy naukowych, dodatkowe zajęcia czy opłaty za posiłki w szkole. Wymaga to przeglądu nie tylko programu 500+, ale też innych świadczeń z pomocy społecznej, do których można zastosować podobne mechanizmy.

#### 2. Wykorzystanie znanych mechanizmów prac publicznych oraz prac społecznie użytecznych

Te działania mogą być dla miast podwójnie korzystne, gdyż oprócz poprawy dochodów ludności, ich efektem jest poprawa porządku i estetyki w mieście. Będzie to wzmacniać również proces rewitalizacji, który bezrobocie i niską aktywnością zawodową wskazuje jako główną przyczynę ubóstwa ludności i narastających problemów społecznych.

#### 3. Wsparcie aktywności zawodowej młodzieży uczącej się

Współcześnie, znaczny odsetek młodych ludzi kontynuuje naukę na studiach, co często wiąże się z kształceniem do około 24 roku życia. Na tym etapie nauka jest priorytetem, niemniej jednak warto pomyśleć w jaki sposób wspierać aktywność zawodową studiującej młodzieży. Wsparcie takie powinno obejmować wyłącznie pracę zawodową zgodną z kierunkiem studiów. Działanie to odnosi się raczej do uczelni, które powinny przewidywać elastyczne rozwiązania w regulaminie studiów. Na poziomie szkolnictwa średniego i zawodowego miasta mają większe możliwości interwencji, dostosowując kształcenie szczególnie w wymiarze praktycznym.

Warto jednak zrezygnować z twierdzenia/myślenia dotyczącego roli szkolnictwa zawodowego średniego czy wyższego (PWSZ) jako jednostek kształcących tylko na lokalny rynek pracy, a zacząć rozpatrywać je w kategorii instytucji **kształcących na dynamicznie zmieniający się, szerszy rynek pracy**. Oczywiście jest, że uczelnie o profilu zawodowym muszą odpowiadać na wyzwania rynku pracy, ale pewien kanon wartości wyróżniających szkolnictwo wyższe od pozostałych poziomów edukacji nie powinien zostać zapomniany, gdyż to właśnie on w dłuższej perspektywie jest najbardziej poszukiwany na rynku pracy. Kształcenie na potrzeby rynku pracy to, oprócz kompetencji specjalistycznych, to **rozwijanie umiejętności analitycznych, samodzielnego myślenia, rozwiązywania problemów, pobudzanie kreatywności, samoorganizacja i obowiązkowość, umiejętność wyszukiwania i syntezy informacji, zdolność do pracy zespołowej w reżimach projektowych**. We współczesnym świecie ważne jest także uczenie współpracy w środowisku międzynarodowym, rozwijanie kompetencji językowych i informatycznych. **Celem uczelni nie może być zaspakajanie chwilowych problemów rynku pracy czy wąskie nakierowanie na lokalny rynek pracy**, gdyż w dłuższym okresie polityka taka może prowadzić do **monofukcyjności i braku transformacji lokalnych gospodarek** w kierunku bardziej zaawansowanych działalności gospodarczych (Gwosdz i in. 2019, 16).

#### 4. **Wzrost aktywności zawodowej wśród kobiet**

Na znaczny potencjał w tym zakresie wskazuje różnica pomiędzy poziomem aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn. Aktywność zawodową kobiet można wspomagać poprzez wsparcie młodych ludzi w opiece nad dziećmi. Pozwoli to na możliwie szybki powrót do pracy głównie kobiet. Działania te **wymagają dostępu do żłobków i przedszkoli (model skandynawski)**, z preferencją zarówno w dostępie jak i kosztach dla osób pracujących. Działania organizacyjne i logistyczne są tutaj w gestii samorządu terytorialnego. Innym działaniem wspomagającym godzenie obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym jest umożliwienie (o ile charakter lub organizacja wykonywanej pracy na to pozwala), **jednemu z rodziców posiadającemu dziecko do 4 roku życia pracy hybrydowej lub zdalnej (flexicurity)**. Możliwość taka została już zapisana w projekcie nowelizacji *Kodeksu pracy* (patrz <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12346911/katalog/12789138#12789138>). Wydaje się, że po doświadczeniach z okresu pandemii, rozwiązanie takie może szybciej uzyskać akceptację pracodawców, a równocześnie wpłynąć pozytywnie na wskaźnik dzietności.

#### 5. **Wsparcie przedsiębiorczości**

Rekomenduje się:

- poprawę przejrzystości obowiązujących przepisów w zakresie przewidywalności prawa i uproszczenia procedur mających wpływ na prowadzenie działalności na terenie Polski.
- wypracowanie regulacji prawnych w zakresie elastycznych rozwiązań dla pracy zdalnej, w tym przede wszystkim: oderwanie pracy od jednego miejsca jej wykonywania, możliwość określenia kosztów pracy zdalnej na poziomie zakładu pracy, wyodrębnienie w ramach regulacji incydentalnej pracy zdalnej, dostosowanie wymogów BHP do specyfiki pracy zdalnej (*Apel Rady Przedsiębiorczości...* 2021).

Preferencyjne warunki i wsparcie logistyczne powinno obejmować firmy tworzone przez **osoby niepełnosprawne, a także podmioty ekonomii społecznej**. W przypadku tych podmiotów można zastosować ulgi i zachęty fiskalne, a także udostępniać posiadane zasoby lokalowe (zobacz rekomendacja **mieszkalnictwo i polityki społeczne: Powołanie nowego programu rządowego pod nazwą „Ścieżka do zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami”**).

#### 6. **Likwidacja wykluczenia transportowego**

Peryferyjność może być ważnym czynnikiem ograniczającym lub wykluczającym część osób z rynku pracy. Brak komunikacji zbiorowej uderza głównie w osoby, które otrzymują dochody na poziomie płacy minimalnej. Wyraźnie zawęża to zasięg przestrzenny dostępnego dla nich rynku pracy, który już w niewielkiej odległości od miejsca zamieszkania przestaje być opłacalny. Dotyczy to również innych osób, które nie posiadają własnego środka transportu lub nie mają stosownych uprawnień do jego kierowania (Guzik 2003, Guzik i in. 2019) **Dostępność do transportu publicznego wymaga określenia minimalnych standardów, uwzględniając powiązania funkcjonalne przynajmniej na poziomie powiatu**. Zjawisko to ma szersze znacznie społeczne, gdyż równocześnie determinuje dostępność szkolnictwa dla młodzieży, zaś mieszkańcom daje możliwość korzystania z usług w miastach (patrz rekomendacja G01 Dostępność i transport publiczny dla wzmocnienia atrakcyjności ośrodków miejskich).

#### 4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
 Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii  
 Ministerstwo Edukacji i Nauki (szkolnictwo średnie, szkolnictwo zawodowe)  
 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (wsparcie w opiece nad dziećmi)  
 Urzędy Marszałkowskie  
 Urzędy Pracy  
 Samorząd gminny i powiatowy  
 Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej

#### 5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

Harmonogram wymaga analizy regulacji prawnych i jest zindywidualizowany dla poszczególnych rozwiązań.

#### 6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Bardzo ważne

Wskazane propozycje powinny wzmocnić rynek pracy, co przełoży się na poprawę warunków życia w mieście i dynamizację procesów gospodarczych.

#### 7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

*Apel Rady Przedsiębiorczości o uregulowanie pracy zdalnej*, [dostęp 19.04.21]

<https://absl.pl/storage/app/media/advocacy/RP%20Apel%20Rady%20Przedsi%C4%99biorczo%C5%9Bci%20o%20uregulowanie%20pracy%20zdalnej.pdf>

Budig M. J., England P., 2001, *The wage penalty for motherhood*, *American Sociological Review*, 204-225.

Czerwińska M., Garbolińska A., Kowalczyk M., Smogorzewski K., 2020, *Badania opinii dotyczącej przedsiębiorczości kobiet w Polsce i wybranych krajach europejskich*, Instytut Badań Rynkowych i Społecznych IBRIŚ, Warszawa.

Fejfer K., 2019, *O kobiecie pracującej, Dlaczego mniej zarabia, chociaż więcej pracuje*, Czerwone i Czarne, Warszawa.

Guzik R., 2003, *Przestrzenna dostępność szkolnictwa ponadpodstawowego*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Kraków.

Guzik R., Kołoś A., Fiedień Ł., Kocaj A., Wiedermann K., 2019, *Relacje przestrzenne i dostępność komunikacyjna – województwo małopolskie*, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego, Departament Zrównoważonego Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.

Gwosdz K., Sobala-Gwosdz A., Górecki J., Jarzebiński M., Rotter-Jarzebińska K., Fiedień Ł., 2019, *Potencjał miast średnich w Polsce dla lokalizacji inwestycji BPO/SSC/IT/R&D, Analiza, ocena i rekomendacje*, Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych (ABSL), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.

Himmelweit S., 2017, *Feminist economics*, [w:] L. Fischer, J. Hasell, J.C. Proctor, D. Uwakwe, Z. W. Perkins, C. Watson (red.), *Rethinking economics: An introduction to pluralist economics*, Routledge, Milton.

*Informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2020 roku (dane wstępne)*, GUS.

Kleven H., Landais C., Posch J., Steinhauer A., Zweimüller J., 2019, *Child penalties across countries: evidence and explanations*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Sitek S., Runge J., Kłowski F., Runge A., Petryszyn J., Pytel S., Spórna T., Kurpanik M., Zuzńska-Żyśko E., 2013, *Społeczno-gospodarcze oraz przestrzenne kierunki zmian regionalnego oraz lokalnych rynków pracy województwa śląskiego*, Wydział Nauk o Ziemi Uniwersytetu Śląskiego, Sosnowiec.

Sitek S., 2016, *Rynek pracy modernizującego się regionu miejskiego*, [w:] *Restrukturyzacja regionów ostrawskiego i katowickiego jako możliwość współpracy czesko-polskiej*, Uniwersytet Ostrawski, Ostrava, s. 129-151.

Świgost-Kapocsi A., 2021, *Conditions and mechanisms of feminization of professions in Poland - apparent window of opportunities*, *Eurasian Geography and Economics* [w druku].

<https://ec.europa.eu/eurostat>

<https://psz.praca.gov.pl/-/14823783-statystyki-strukturalne-luty-2021>

**8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):**

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* Dz. U. 2004 nr 99 poz. 1001 z póź. zm.

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. *o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci* Dz. U. 2016 poz. 195 z póź. zm.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* Dz. U. 2004 Nr 64 poz. 593 z póź. zm.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* Dz. U. 2020 r. poz. 1320. – projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw, jest na etapie uzgodnień i konsultacji (UD210). Tekst projektu wraz z uzasadnieniem dostępny pod adresem:

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12346911/katalog/12789138#12789138>

**9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)**

Wzrost aktywności zawodowej wśród kobiet – Model duński lub szwedzki