

Załącznik
do uchwały nr 80/2021
Rady Ministrów
z dnia 22 czerwca 2021 r.

Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii

Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2021

Warszawa, 2021

SPIS TREŚCI

I.	Wprowadzenie – podstawa prawna i cel sporządzenia Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2021	3
II.	Diagnoza i główne wyzwania rynku pracy	5
II.1.	Sytuacja na rynku pracy w Polsce w latach 2019 i 2020 – obserwowane tendencje, kontekst europejski	5
II.2.	Działania podjęte w odpowiedzi na skutki społeczno-gospodarcze wywołane COVID-19	9
II.3.	Wyzwania dla rynku pracy.....	15
III.	Cele KPDZ 2021, działania kierunkowe i zadania do realizacji.....	28
	System realizacji KPDZ 2021	34
	Zestaw wskaźników	35

I. WPROWADZENIE – PODSTAWA PRAWNA I CEL SPORZĄDZENIA KRAJOWEGO PLANU DZIAŁAŃ NA RZECZ ZATRUDNIENIA NA ROK 2021

Podstawą dla opracowania Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia (KPDZ) jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, z późn. zm.). Przepisy art. 3 ust. 1–3 ww. ustawy zobowiązują ministra właściwego do spraw pracy do przygotowania KPDZ przy współudziale w szczególności ministrów właściwych do spraw: gospodarki, oświaty i wychowania, szkolnictwa wyższego i nauki, rozwoju wsi oraz rozwoju regionalnego. Plan opracowany na szczeblu ogólnokrajowym stanowi podstawę dla przygotowania na podstawie art. 3 ust. 4 ww. ustawy przez samorządy województw corocznych regionalnych planów działań na rzecz zatrudnienia.

Ramy, w których powinny znaleźć się zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz priorytety do realizacji w ramach KPDZ, wyznaczają – oprócz ww. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – dokumenty o charakterze strategicznym i planistycznym (w tym średniookresowa strategia rozwoju kraju, tj. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – SOR, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego – SRKL, Krajowy Fundusz Szkoleniowy na rok 2021 – Wytyczne, ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 226), uchwała nr 12/2019 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia dokumentu strategicznego „Zintegrowana Strategia Umiejętności 2030 (część ogólna)”, uchwała nr 195/2020 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej „Zintegrowana Strategia Umiejętności 2030 (część szczegółowa). Polityka na rzecz rozwijania umiejętności zgodnie z ideą uczenia się przez całe życie”) oraz dokumenty europejskie wpisujące się w Europejską Strategię Zatrudnienia i Semestr Europejski (w tym wytyczne w sprawie zatrudnienia¹, Krajowy Program Reform i Zalecenia krajowe²) i przygotowywany Krajowy Program Odbudowy.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, przyjęta przez Radę Ministrów w lutym 2017 r., przedstawia spójną wizję przyszłości Polski z perspektywą do roku 2030 i wyznacza kierunki interwencji publicznej w poszczególnych obszarach³. Doprecyzowaniem priorytetów w obszarze rynku pracy i ogólnie kapitału ludzkiego jest SRKL. Zakres prac do podjęcia w SRKL obejmuje zagadnienia z zakresu m.in.: demografii, rynku pracy, polityki społecznej, infrastruktury mieszkaniowej, opieki zdrowotnej, edukacji, społeczeństwa informacyjnego,

¹ Wytyczne w sprawie zatrudnienia (ang. *Employment Guidelines*) to element Semestru Europejskiego; są to wspólne priorytety i cele polityki zatrudnienia zaproponowane przez Komisję, zatwierdzone przez rządy krajowe, a następnie przyjmowane przez Radę UE.

² Patrz: str. 12.

³ Zgodnie z SOR, oczekiwanym efektem realizacji Strategii będzie wzrost zamożności Polaków oraz zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Ma także nastąpić poprawa jakości życia obywateli, rozumiana jako stworzenie przyjaznych warunków bytowych, zapewnienie odpowiedniej jakości kształcenia, podwyższającego kwalifikacje i kompetencje obywateli, wzrost zatrudnienia i lepsze jakościowo miejsca pracy, poprawa dostępu do infrastruktury, zapewnienie odpowiedniej opieki medycznej poprawiającej zdrowotność obywateli, satysfakcjonującego stanu środowiska oraz poczucia bezpieczeństwa. Jako najważniejszy zakładany rezultat przyjęto zwiększenie przeciętnego dochodu gospodarstw domowych do 76–80% średniej UE do roku 2020, a do roku 2030 zbliżenie do poziomu średniej UE, przy jednoczesnym dążeniu do zmniejszania dysproporcji w dochodach między poszczególnymi regionami (*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Warszawa 2017, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju>).

problematyki osób niepełnosprawnych, osób starszych, młodzieży, rodzin, migracji. Zadaniem SRKL jest podjęcie wyzwań, jakie stoją przed Polską w obszarze kapitału ludzkiego i spójności społecznej, aby uczynić nasz kraj bardziej atrakcyjnym miejscem do życia, dobrym miejscem do rozwijania wiedzy i podejmowania pracy. Polska ma być krajem, w którym wysoki poziom zatrudnienia przekłada się na wysoką jakość życia nie tylko osób pracujących, ale również tych, które dopiero rozpoczynają swoje życie, uczą się, studiują, jak też tych, które okres aktywności zawodowej (ale nie społecznej) mają już za sobą. Polska ma być krajem, w którym rozwiniętemu rynkowi pracy towarzyszy nowoczesny system opieki zdrowotnej i system edukacyjny zapewniający kwalifikacje wysokiej jakości.

Opracowywany od II poł. 2020 r. Krajowy Program Odbudowy, w ramach Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (*Recovery and Resilience Facility* – RRF), jest dokumentem o charakterze programowym, określającym cele związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią, który zawiera propozycje reform i inwestycji. W obszarze rynku pracy KPO jego celem jest zapewnienie – w wyniku podejmowanych reform – aby polski rynek pracy był bardziej efektywny, przyjazny pracownikom i pracodawcom oraz dostępny dla wszystkich.

Umiejscowienie zagadnień dotyczących zatrudnienia i rynku pracy w systematyce dokumentów strategicznych potwierdza, że jest to polityka wieloaspektowa i komplementarna z politykami publicznymi realizowanymi w innych obszarach. Tak jak SRKL (gdzie rynek pracy jest jednym z 4 komponentów) jest strategią wymagającą współpracy wielu ministerstw i realizatorów, tak i KPDZ wymaga komplementarnego współdziałania szeregu resortów i podległych im instytucji, a także jednostek samorządu terytorialnego.

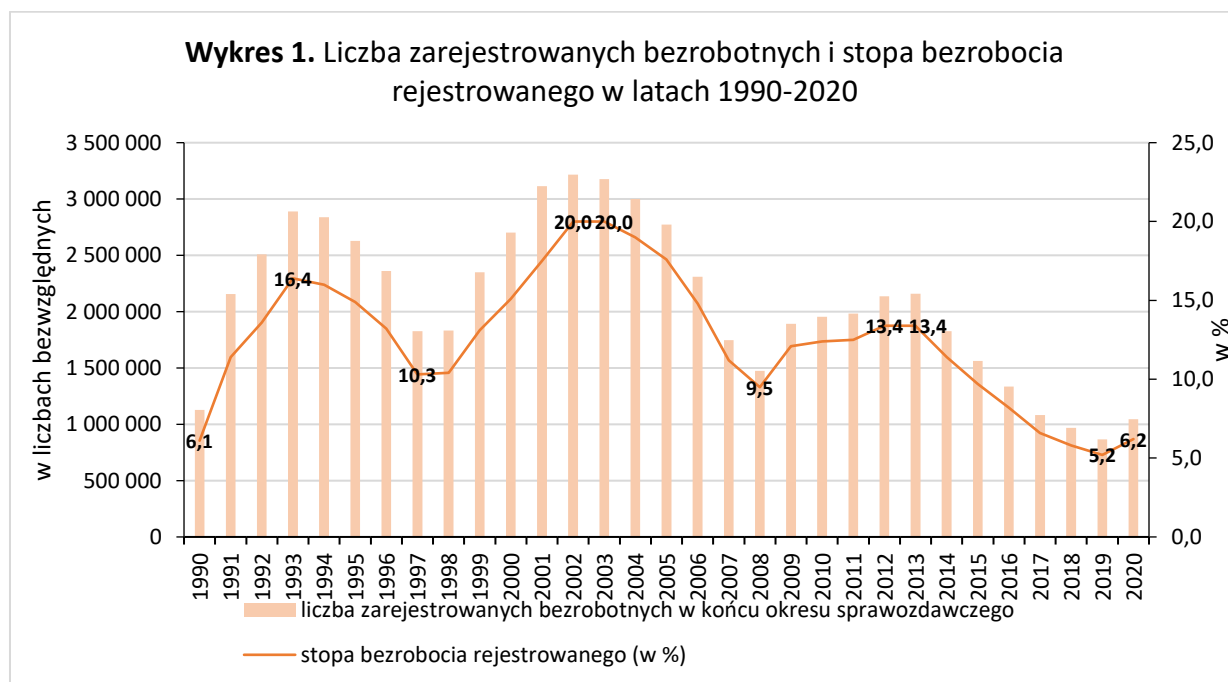
Opracowanie edycji Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia (KPDZ) dotyczącej roku 2021 przypadło na szczególny czas. Po okresie stabilnej sytuacji gospodarczej i na rynku pracy, w 2020 r. nastąpił szereg zmian w rzeczywistości społeczno-gospodarczej, wywołanych pandemią wirusa SARS-CoV-2, wywołującego chorobę COVID-19. Zarówno polska gospodarka, jak i gospodarki innych krajów Europy i świata, zostały postawione wobec konieczności podjęcia w 2020 r. szybkich działań w odpowiedzi na skutki zdrowotne oraz społeczno-gospodarcze pandemii, przy jednoczesnej potrzebie planowania długofalowej strategii odbudowy gospodarczej.

II. DIAGNOZA I GŁÓWNE WYZWANIA RYNKU PRACY

II.1. SYTUACJA NA RYNKU PRACY W POLSCE W LATACH 2019 i 2020 – OBSERWOWANE TENDENCJE, KONTEKST EUROPEJSKI

Korzystne tendencje gospodarcze w ostatnich latach, których wyrazem było m.in. wysokie tempo wzrostu PKB⁴, miały pozytywny wpływ na rozwój i poprawę sytuacji na rynku pracy w Polsce. Liczba pracujących w Polsce w IV kwartale 2019 r. wyniosła ponad 16 mln osób (liczba pracujących wg BAEL) i była o ok. 0,4% wyższa niż rok wcześniej. Szczęólnego podkreślenia wymaga wzrost liczby pracowników najemnych, w tym zwiększający się z roku na rok odsetek zatrudnionych na podstawie umów na czas nieokreślony. Liczba pracujących na stabilnych umowach o pracę w IV kw. 2019 r. wynosiła 10,5 mln osób, tj. 79,3% pracowników najemnych (wobec 72,1% w IV kw. 2015 r.).

Obserwowany wzrost popytu na pracę przełożył się na dalszy spadek bezrobocia oraz spowodował, że na niektórych lokalnych rynkach problem bezrobocia w zasadzie przestał istnieć i miało ono wyłącznie charakter frykcyjny. Od kilku lat stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce systematycznie spadała – **w końcu 2019 r. wyniosła 5,2%**. Ten poziom po raz ostatni odnotowano na przełomie września i października 1990 r., czyli w okresie, gdy bezrobocie w Polsce w zasadzie dopiero się pojawiło.



Wykres 1. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych i stopa bezrobocia w latach 1990–2020 (źródło: MRPiT, kwiecień 2021 r.)

⁴ PKB Polski w 2019 r. wzrósł realnie r/r o 4,7%. Dane GUS (<https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>)

Również liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy była ponad 3-krotnie niższa niż w najtrudniejszym okresie (2003 r.), bowiem od połowy 2019 r. **utrzymywała się ona na poziomie ok. 900 tys. osób**. Spadek poziomu bezrobocia rejestrowanego w 2019 r. zanotowano we wszystkich województwach i 94% powiatów. W skali roku terytorialne zróżnicowanie stopy bezrobocia na poziomie województw zmniejszyło się o 1,0 p.p. (z 7,2 p.p. do 6,2 p.p.). W przypadku powiatów zróżnicowanie stopy bezrobocia zmniejszyło się z 23,1 p.p. w końcu 2018 r. (po korekcie GUS) do 22,0 p.p. w końcu 2019 r. – spadek wyniósł 1,1 p.p.

W konsekwencji Polska była krajem znajdującym się w czołówce europejskiej jeśli chodzi o niski wskaźnik bezrobocia. Wg danych publikowanych przez Eurostat w grudniu 2019 r.⁵ Polska zajmowała 2. miejsce w UE 28, po Czechach, osiągając wskaźnik zharmonizowanej stopy bezrobocia na poziomie 2,9%. To bardzo dobry wynik zważywszy, że 15 lat temu wstępując w struktury UE zajmowaliśmy pod tym względem ostatnią pozycję.

Pomimo widocznej poprawy sytuacji na rynku pracy wciąż identyfikowano istniejące – a także nowe – obszary wymagające podjęcia dalszych działań ze strony instytucji publicznych. Wiązały się one ze (1) zmieniającą się sytuacją demograficzną i będącym jej wynikiem kurczeniem się zasobów pracy, (2) nowymi technologiami, robotyzacją i automatyzacją, (3) przechodzeniem na nowe modele gospodarki (tj. gospodarki obiegu zamkniętego i gospodarki niskoemisyjnej), (4) niedoborami kadrowymi w części sektorów i wynikającą z nich potrzebą zarządzania procesami migracyjnymi, (5) a także z potrzebą podnoszenia jakości pracy, stwarzania warunków do godzenia życia zawodowego z rodzinnym oraz ułatwienia powrotu kobiet na rynek pracy.

Wybuch pandemii COVID-19, początkowo w Chinach na przełomie 2019 i 2020 r., i jej szybkie rozprzestrzenianie się na całym świecie, w tym w Europie (od lutego 2020 r.) i w Polsce (od połowy marca 2020 r.), spowodował nie tylko potrzebę interwencji poszczególnych państw w sektorze ochrony zdrowia na nieznaną dotychczas skalę, ale także wymusił działania władz (w tym restrykcje zapewniające izolację społeczną) mające na celu niedopuszczenie do gwałtownego przyrostu zachorowań. W konsekwencji wystąpił w skali globalnej negatywny szok podażowo-popytowy o nieobserwowanej dotąd sile. Na obecnym etapie jest wciąż wiele niewiadomych, które zdecydują o skali i konsekwencjach tego szoku, takich jak czas trwania pandemii, jej rozmiary, skutki dystansowania społecznego dla poszczególnych sektorów gospodarki oraz efektywność podejmowanych działań zaradczych.

Wstępne szacunki GUS wskazują, że w Polsce w 2020 r. wartość dodana brutto w gospodarce narodowej zmniejszyła się o 2,8% w porównaniu z 2019 r. (w tym wartość dodana brutto obniżyła się o odpowiednio: 45,5% w zakwaterowaniu i gastronomii, o 5% w transporcie i gospodarce magazynowej, o 0,2% w przemyśle, 3,7% w budownictwie oraz 4,0% w handlu i naprawach).

Spadek aktywności krajowej gospodarki w 2020 r. prowadził – począwszy od II kwartału 2020 r. – do pogorszenia sytuacji na rynku pracy. Po sześciu latach wzrostu, w 2020 r. odnotowano spadek –względem poprzedniego roku – przeciętnego zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw. Było ono bowiem o 1,1% niższe niż w 2019 r., przy czym spadek zatrudnienia miał miejsce w większości sekcji – w tym w administrowaniu i działalności wspierającej (o 5,4%), w

⁵ Baza Eurostat, data dostępu: 11-12-2020; zmienna EI_LMHR_M

górnictwie i wydobywaniu (o 3,6%), przetwórstwie przemysłowym (o 2,1%) oraz zakwaterowaniu i gastronomii (o 1,9%). Należy również podkreślić, że w lutym 2021 r. przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw było o 1,7% niższe niż w lutym 2020 r.

W 2020 r. przeciętne miesięczne nominalne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw było o 4,7% wyższe niż przed rokiem, natomiast dane za luty 2021 r. wskazują, że było ono o 4,5% wyższe niż w analogicznym miesiącu 2020 r.

Zgodnie z zimową prognozą gospodarczą Komisji Europejskiej, opublikowaną w dniu 11 lutego, w 2020 r. PKB w Polsce będzie mniejszy o 2,8% w stosunku do 2019 r.⁶ Gospodarka UE skurczy się w 2020 r. o 6,3%. Jeśli sprawdzą się prognozy, Polska należeć będzie do państw o najmniejszej recesji w UE. Dodatkowo należy zauważyć, że wyniki dla Polski przedstawione w zimowej prognozie gospodarczej są wyraźnie lepsze niż zawarte w jesiennej prognozie gospodarczej (spadek PKB w Polsce o 3,6% w 2020 r.), co oznacza, że KE pozytywnie ocenia rozwój sytuacji społeczno-gospodarczej w naszym kraju. W kolejnych latach przewidziano wzrosty PKB o 3,1% (2021 r.) i 5,1% (2022 r.).

Stopa bezrobocia w Polsce wg BAEL (Labour Force Survey LFS) w 2020 r. miała wynieść 4%,⁷ podczas gdy średnia stopa bezrobocia UE osiągnie poziom 7,7%. Na 2021 r. przewidziano wzrost stopy bezrobocia wg BAEL w Polsce do 5,3%, natomiast w 2022 r. wskutek poprawy sytuacji gospodarczej, wskaźnik ten powinien osiągnąć poziom 4,1%. Średnia dla UE w tym czasie ma wynieść 8,6% (2021 r.) i 8,0% (2022 r.).

Na przełomie I półrocza oraz w II połowie 2020 r., wskutek pandemii COVID-19 i utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej, odnotowano zauważalne pogorszenie sytuacji na rynku pracy w UE. Zharmonizowana stopa bezrobocia w UE⁸ wyniosła w marcu i kwietniu 6,4% i 6,7%. W kolejnych miesiącach stopa bezrobocia rosła osiągając 7,8% w sierpniu i we wrześniu 2020 r., potem nieznacznie obniżyła się i w grudniu wynosiła 7,4%. Na wzrost bezrobocia wpływ miało wprowadzenie przez wiele państw członkowskich rozwiązań mających na celu ochronę miejsc pracy, między innymi schematy skróconej pracy, instrument tymczasowego bezrobocia.

W Polsce od kwietnia 2020 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych oraz stopa bezrobocia rejestrowanego przekraczały poziom sprzed roku. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych wzrosła w okresie od końca marca 2020 r. do końca grudnia 2020 r. o 137 tys. osób (tj. o 15,1%), tym samym w końcu 2020 r. była wyższa od stanu z końca 2019 r. o 180 tys. osób (tj. o 20,8%). Z kolei w lutym 2021 r. liczba bezrobotnych (1 099,5 tys. osób) była o 190,1 tys. wyższa niż w marcu 2020 r. oraz o 233,1 tys. (tj. o 26,9%) wyższa niż w grudniu 2019 r. W rezultacie odnotowano wzrost stopy bezrobocia rejestrowanego – z 5,2% w końcu 2019 r. do

⁶ Prognoza zimowa Komisji Europejskiej 11 lutego 2021 r. (data wejścia 08-04-2021 r.), https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/winter-2021-economic-forecast-challenging-winter-light-end-tunnel_pl

⁷ Prognoza jesienna Komisji Europejskiej 5 listopada 2020 r. (data wejścia 05-11-2020 r.), https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2020-economic-forecast_en

⁸ Baza Eurostat data dostępu:14-04-2021

5,4% w końcu marca 2020 r., 6,2% w końcu 2020 r. oraz 6,5% w końcu stycznia i lutego 2021 r. oraz 6,4% w marcu.

Na sytuację gospodarczą w Polsce wpływają zarówno skutki koniecznych działań o charakterze ograniczeń wprowadzonych przez rząd w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się COVID-19, jak i sytuacja w skali europejskiej i globalnej – silnie rzutująca na przebieg procesów gospodarczych w Polsce z uwagi na powiązania gospodarek, w tym globalne łańcuchy dostaw. Ww. prognoza KE wskazywała, że spadek popytu ze strony głównych partnerów handlowych Polski i zakłócenia w handlu międzynarodowym spowodują spadek zarówno eksportu, jak i importu w 2020 r.

Prognozy odbicia gospodarczego w 2021 roku wskazują na niższy niż przeciętnie w UE wzrost PKB w Polsce (3,3%, przy przeciętnym wzroście w UE na poziomie 4,1%), z uwagi na relatywnie łagodniejszy spadek PKB w Polsce w 2020 roku w stosunku do pozostałych krajów UE. W miarę ożywienia popytu zewnętrznego przewiduje się, że eksport wzrośnie w 2021 r., poprawiając bilans handlowy.

Według Barometru Polskiego Rynku Pracy pochodzącego z 30 marca br., przygotowanego przez Personnel Service zdecydowana większość przedsiębiorców boi się spowolnienia gospodarczego w 2021 roku. Niemal połowa, bo 45 proc. firm jest zdania, że osłabienie gospodarki w tym roku będzie większe niż rok wcześniej, co piąty przedsiębiorca twierdzi, że utrzyma się sytuacja z 2020 roku, a tylko co czwarty liczy na poprawę⁹.

Pracodawcy zapytani o główne wyzwania, z jakimi będą musieli się mierzyć w kolejnych miesiącach, wskazują m.in. na utrzymującą się niepewność związaną z koronawirusem (47 proc.), wyższe koszty prowadzenia działalności (43 proc.), spowolnienie gospodarcze (37 proc.) oraz kolejne obostrzenia rządowe (33 proc.). Firmy przestały się za to bać deficytu kadrowego – wskazuje na to tylko co 8. pracodawca, co jest sygnałem za przechyleniem się szali z rynku pracownika w stronę rynku pracodawcy.

Według danych Eurostatu za 2019 r. Polska stała się najpopularniejszą destynacją jeśli chodzi o migracje zarobkowe do krajów Unii Europejskiej (UE), pod względem liczby przyjęcia nowych migrantów pochodzących spoza UE (724 tys. osób) wyprzedzając znacznie Niemcy (460 tys. osób). W efekcie Polska była pierwszym miejscem pracy dla mieszkańców spoza UE. Warto podkreślić, że spośród 27 krajów UE co drugi nowy migrant (52%) spoza UE przyjechał do Polski w ubiegłym roku do pracy po raz pierwszy. Według Polskiego Instytutu Ekonomicznego w latach 2013–2019 liczba cudzoziemców na polskim rynku pracy wzrosła z około 2,5% do 7%. To z kolei pokazuje jego aktywną internacjonalizację. Tym samym Polska stopniowo zbliża się w tej materii do krajów Europy Zachodniej, w których odsetek zagranicznych pracowników na rynku pracy sięga kilku lub więcej procent¹⁰.

⁹ <https://personnelservice.pl/aktualnosci> (data wejścia 4-05-2021 r.).

¹⁰ <https://www.ukrinform.pl/rubric-economy/3154773-najnowsze-trendy-w-migracji-zarobkowej-polska-liderem-w-ue.html> (data wejścia 10 kwietnia 2021 r.).

II.2. DZIAŁANIA PODJĘTE W ODPOWIEDZI NA SKUTKI SPOŁECZNO-GOSPODARCZE WYWOŁANE COVID-19

II.2.1. Działania podjęte w Polsce w odpowiedzi na skutki społeczno-gospodarcze wywołane COVID-19

Mając na uwadze opisane powyżej potencjalne skutki społeczno-gospodarcze pandemii, Rząd RP już w marcu 2020 r. podjął działania w celu przeciwdziałania ekonomicznym skutkom Covid-19. 31 marca 2020 r. zostały uchwalone przepisy umożliwiające praktyczne uruchomienie tzw. tarczy antykryzysowej w pierwszych dniach kwietnia 2020 r.¹¹ Celem przyjętego pakietu rozwiązań była ochrona miejsc pracy i bezpieczeństwa pracowników, dofinansowanie przedsiębiorców, którzy ponieśli straty w związku z pandemią, wzmocnienie systemu finansowego oraz inwestycje publiczne, a także ochrona zdrowia. Szacowana całkowita wartość tarczy antykryzysowej to ponad 300 mld zł, czyli ok. 15% PKB. Kolejne części tarczy, rozszerzające, przygotowane – w oparciu o bieżącą analizę sytuacji – instrumenty wsparcia, bądź wydłużające ich czas obowiązywania oraz dodające nowe instrumenty weszły w życie na podstawie ustaw z dnia 16 kwietnia 2020 r.¹², z dnia 14 maja 2020 r.¹³, z dnia 19 czerwca 2020 r. i z dnia 17 września 2020 r. (tzw. tarcza turystyczna)¹⁴. Do 15 grudnia 2020 r. łączny wolumen wsparcia wypłacony przedsiębiorcom w ramach Tarczy Antykryzysowej wyniósł ok. 166,5 mld złotych, z tego z: PFR ok. 62 mld zł, w ramach instrumentów tarczy wypłacanych przez PUP i WUP (tj. z Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, środki EFS) 27,4 mld zł, z BGK 48,4 mld zł¹⁵, z ZUS 28,6 mld zł, z ARP 129,9 mln zł.

Jako działy gospodarki szczególnie dotknięte pandemią należy przede wszystkim wymienić handel, naprawę pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomię, administrowanie i działalność wspierającą, przetwórstwo przemysłowe, transport i gospodarkę magazynową. W efekcie największy spadek liczby pracujących w sektorze przedsiębiorstw w ujęciu względnym przypadł na: administrowanie i działalność wspierającą (o 3,4%, tj. ok. 15 tys.). Przetwórstwo przemysłowe, oraz handel doświadczyły największego spadku liczby pracujących najwięcej liczby pracujących r/r (odpowiednio po ok.: 39 tys., 15 tys., 15 tys.)¹⁶.

¹¹ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2021 r. poz. 737).

¹³ Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875, z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2021 r. poz. 1080, z późn. zm.) została tego samego dnia opublikowana w Dzienniku Ustaw.

¹⁵ W przypadku gwarancji BGK są to kwoty kredytów zabezpieczonych gwarancjami; a dla dopłat do oprocentowania – kwoty kredytów z dopłatami. Nie można ich więc bezpośrednio sumować np. ze świadczeniami postojowymi wypłacanymi przez ZUS.

¹⁶ Zmiany przeciętnego zatrudnienia i liczby pracujących w wybranych sekcjach PKD w sektorze przedsiębiorstw (o liczbie pracujących pow. 9 osób, dane za październik 2020), Departament Analiz Gospodarczych, MRPiT.

Pandemia spowodowała różne reakcje pracodawców, łącznie z sygnałami o zwolnieniach. Od początku 2020 roku do 11 grudnia 2020 r. urzędy pracy przekazały informacje o zgłoszeniu zwolnień grupowych 73,1 tys. osób wobec 32,0 tys. osób w całym 2019 roku. Jak dotąd najwięcej zgłoszeń zwolnień w 2020 r. dokonano w sierpniu (11,4 tys.). Największa liczba zgłoszeń zwolnień w 2020 r. dotyczyła następujących sekcji PKD: Przetwórstwo przemysłowe (33,5% zgłoszeń w 2020 r.), Handel hurtowy i detaliczny (27,1%), Działalność finansowa i ubezpieczeniowa (14,3%). Od początku 2020 roku do 11 grudnia 2020 r. zwolniono grupowo 27,6 tys. osób (w 2019 r. 24,6 tys.). Jak dotąd najwięcej zwolnień w bieżącym roku dokonano w czerwcu (4 tys. osób). Najwięcej zwolnień grupowych w 2020 r. dokonali pracodawcy prowadzący działalność w następujących sekcjach PKD: Przetwórstwo przemysłowe (44,7%) oraz Handel hurtowy i detaliczny (27,4% zwolnień grupowych w tym okresie).

W ramach instrumentów Tarczy Antykryzysowej, nadzorowanych przez resort pracy, przyznano wsparcie dla utrzymania 6 mln miejsc pracy¹⁷, ograniczając znacznie skalę wpływu kryzysu na sytuację przedsiębiorstw i pracowników, a tym samym na sytuację polskich gospodarstw domowych. Warto zwrócić uwagę, że nie tylko wsparcie finansowe, ale też umożliwienie świadczenia pracy w trybie zdalnym wprowadzone w ramach Tarczy Antykryzysowej pomogło zachować polskie miejsca pracy. Dzięki temu rozwiązaniu, w czasie lockdownu, firmy mogły utrzymać ciągłość działań operacyjnych. Zgodnie z danymi GUS z badania BAEL, 9,7% wszystkich pracujących w IV kwartale 2020 r. wykonywało pracę w domu.

Dane statystyczne pokazują, iż wsparcie pozwoliło ograniczyć wzrost bezrobocia w Polsce. Stopa bezrobocia rejestrowanego od czerwca do listopada 2020 r. kształtowała się na poziomie 6,1%, a w grudniu 2020 r. na poziomie 6,2% co oznacza, iż wzrosła jedynie o 0,7 pkt. proc. wobec lutego 2020 r. (tj. miesiąca sprzed pandemii), zaś liczba bezrobotnych od sierpnia 2020 r. zaczęła nawet nieznacznie spadać do października, natomiast stopniowy wzrost liczby bezrobotnych odnotowano dopiero w dwóch ostatnich miesiącach 2020 r. Po znacznym spadku w kwietniu 2020 r., gdy obniżyła się do najniższego poziomu w 2020 r., od maja 2020 r. rosła liczba ofert pracy (wyjątek stanowiły sierpień, październik, listopad, grudzień) dostępnych w urzędach pracy i liczba aktywizowanych bezrobotnych.

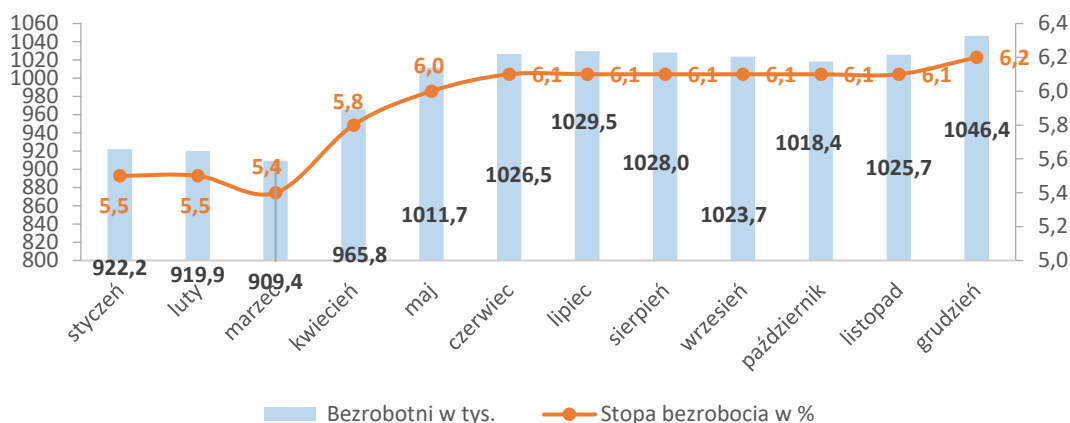
W grudniu 2020 r. do urzędów pracy zgłoszono 81,3 tys. wolnych miejsc pracy i aktywizacji, zaś liczba aktywizowanych bezrobotnych wyniosła 14,3 tys. osób. Ponadto, wg danych na koniec grudnia 2020 r., liczba osób poniżej 30 r.ż. zarejestrowanych jako bezrobotne wyniosła 271,2 tys. osób, wobec 239,2 tys. osób na koniec marca 2020 r.

Według GUS liczba nieobsadzonych miejsc pracy zmalała w IV kwartale 2020 roku o 7,4 proc. w porównaniu z poprzednim kwartałem. Jednocześnie, mimo mniejszego popytu na pracę, nie dochodzi do masowej likwidacji etatów. W czwartym kwartale 2020 roku zniknęło 53,9 tys. miejsc pracy, czyli o 13,6 proc. mniej niż w trzecim kwartale 2020 roku i o 12,1 proc. mniej w porównaniu z IV kwartałem 2019 r. Można

¹⁷ Łącznie z mikroprzedsiębiorcami, będącymi beneficjentami pożyczki podlegającej umorzeniu w przypadku utrzymania działalności przez 3 miesiące od dnia jej udzielenia. Z danych należy korzystać ostrożnie z uwagi na fakt, że przedsiębiorcy mogą składać wnioski na tych samych pracowników co miesiąc (zamiast np. wniosku na 3 miesiące od razu). Agregowane dane nie pozwalają więc stwierdzić, ile osób wśród wskazanej liczby pracowników, na których ochronę miejsc pracy wnioskują przedsiębiorcy, występuje w danych więcej niż jeden raz.

także zaobserwować zjawisko konsolidacji związane z wyczekiwaniem na pomyślne efekty szczepień i zasadniczo lepsze czasy po pandemii.

Wykres 2. Stopa bezrobocia rejestrowanego oraz liczba bezrobotnych (w tys.) od stycznia do grudnia 2020 r. (stan na koniec miesiąca)



Źródło: Opracowanie własne, MRPiT.

Zgodnie z danymi Eurostatu, Polska w grudniu 2020 r. była razem z Czechami krajem w UE o najniższej zharmonizowanej stopie bezrobocia – wyniosła ona w Polsce 3,2% (spadek o 0,1 p.p. wobec września; od sierpnia 2020 r. do lutego 2021 r. stopa dla Polski utrzymywała się na poziomie nieprzekraczającym 3,3%) wobec 7,4% w grudniu 2020 r. w UE 27.

Analiza danych z CEIDG (Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej) wskazuje na to, iż liczba aktywnych działalności zarejestrowanych w rejestrze na koniec grudnia 2020 r. jest o 53,4 tys. większa wobec stanu na dzień 15 marca 2020 r. (tj. o 2,2%).

W porównaniu do ostatniego dnia grudnia 2019 r., liczba aktywnych działalności w końcu grudnia 2020 r. była większa o 56,2 tys., tj. o 1,9%.

W chwili obecnej (połowa kwietnia br.) mamy ponad 2,552 mln aktywnych firm zarejestrowanych w CEIDG – to ponad 110 tys. firm więcej niż w okresie największego „dołka” związanego z pandemią COVID-19 i ubiegłorocznym lockdownem.

Wśród działań w ramach Tarczy w zakresie utrzymania istniejących miejsc pracy w związku z COVID-19 znalazły się m.in. następujące:

- dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne u mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców w przypadku spadków obrotów gospodarczych,
- dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorców będących osobą fizyczną niezatrudniających pracownika w przypadku spadku obrotów gospodarczych,
- niskoprocentowana pożyczka dla mikroprzedsiębiorców na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej,

- świadczenie postojowe dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą oraz osób wykonujących umowy cywilnoprawne, które wskutek COVID-19 utraciły przychody,
- dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne szerokiego kręgu podmiotów wymienionych w art. 15g, 15gg i 15ga specustawy COVID-19 (w tym przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy – Prawo przedsiębiorców, instytucji kultury, spółek wodnych, organizacji pozarządowych itp.) w przypadku spadków obrotów gospodarczych albo przychodów.

Wsparcie w ramach tarczy, na bieżąco udzielane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, kierowane jest bezpośrednio także do pracowników, ponieważ chroni ich przed utratą miejsc pracy, a co za tym idzie pozwala utrzymać aktywność zawodową i stanowi zabezpieczenie materialne na czas kryzysu, w jakim przyszło się zmierzyć polskiej i światowej gospodarce.

Rząd szybko i właściwie zareagował na problemy pracodawców oraz pracowników związane z wystąpieniem COVID-19, zaś szerokie zainteresowanie instrumentami Tarczy Antykryzysowej, służącymi ochronie miejsc pracy, wskazuje na efektywne ukierunkowanie oferowanych form wsparcia. Mając na uwadze konieczność podejmowania dalszych działań chroniących miejsca pracy w związku z COVID-19 Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii pracuje nad wdrożeniem kolejnych rozwiązań adresowanych do przedsiębiorców oraz pracowników.

Mając na uwadze prognozowany przejściowy wzrost liczby osób bezrobotnych, z inicjatywy Prezydenta RP uchwalono w czerwcu 2020 r. ustawę o dodatku solidarnościowym¹⁸. Zasadniczym celem ustawy było wsparcie finansowe osób, które straciły źródło przychodu ze względu na sytuację gospodarczą spowodowaną kryzysem wywołanym epidemią COVID-19, w postaci świadczenia w wysokości 1400 zł miesięcznie, przyznawanego na okres 3 miesięcy (w okresie od 1 czerwca do 31 sierpnia 2020 r.). Według danych ZUS wypłacono 231,1 tysięcy świadczeń.

Jednocześnie ustawa ta od 1 września 2020 r. zwiększyła kwotę zasiłku dla bezrobotnych do 1200 zł w okresie pierwszych 90 dni posiadania prawa do zasiłku i 942,30 zł miesięcznie w okresie kolejnych dni posiadania prawa do zasiłku.

W związku z drugą falą pandemii, która rozpoczęła się w połowie września, konieczne stało się wprowadzenie w II poł. października 2020 r. częściowych restrykcji, zastosowanych już wiosną, w tym zamknięcie klubów fitness, gastronomii oraz instytucji kultury. Restrykcje pogłębiły się w listopadzie, kiedy to wprowadzono m.in. zakaz świadczenia usług przez hotele (poza podróżami służbowymi), działalności galerii handlowych (poza pewnymi wyłączeniami). Jednocześnie zaplanowano wsparcie punktowe, dla branż najbardziej dotkniętych skutkami ww. ograniczeń.

¹⁸ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1068).

Zmiany wprowadzone na mocy ustawy z dnia 9 grudnia 2020 r.¹⁹. (tzw. tarcza branżowa) miały służyć wyhamowaniu występowania negatywnych skutków gospodarczych dla przedsiębiorców, których branże doznały ograniczenia w możliwości prowadzenia działalności z uwagi na wprowadzone prawem zasady bezpieczeństwa. Wsparcie dotyczyło przede wszystkim branż gastronomicznej, fitness, targowej, estradowej, filmowej, rozrywkowej i rekreacyjnej, fotograficznej oraz fizjoterapeutycznej.

II.2.2. Działania UE w odpowiedzi na skutki społeczno-gospodarcze wywołane COVID-19

W uzupełnieniu do programów rządowych na rzecz ograniczania wpływu kryzysu na zatrudnienie osób fizycznych oraz w sektorach najpoważniej nim dotkniętych w poszczególnych krajach UE, Komisja Europejska wystąpiła z inicjatywą wsparcia państw członkowskich w celu zmniejszenia ryzyka bezrobocia w związku z sytuacją nadzwyczajną spowodowaną COVID-19 (na zasadzie tzw. drugiej linii wsparcia – *second line of defence*). Instrument SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) to dodatkowy tymczasowy instrument pozwalający UE na przyznanie państwom członkowskim dotkniętym pandemią pomocy finansowej w maksymalnej wysokości 100 mld euro w formie pożyczek (instrument będzie zabezpieczany gwarancjami wnoszonymi przez państwa członkowskie, zgodnie z ich właściwym udziałem w łącznym dochodzie narodowym brutto UE). Instrument SURE ma zapewnić pomoc finansową na korzystnych warunkach, która pomoże sprostać nagłemu wzrostowi wydatków publicznych w celu utrzymania zatrudnienia (*ang. short time work schemes and similar measures*) oraz – uzupełniająco – w zakresie zwiększonych wydatków na zapewnienie bezpieczeństwa pracy w związku z pandemią²⁰.

Pomoc finansowa UE może również zostać udzielona państwom członkowskim dotkniętym pandemią poprzez Instrument Odbudowy i Zwiększania Odporności (Recovery and Resilience Facility – RRF)²¹. Jego celem jest wsparcie reform i inwestycji publicznych określonych w Krajowych Planach Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) państw członkowskich. Realizacja instrumentu została zaplanowana na lata 2020–2026²². Środki finansowe w ramach RRF mają wynieść łącznie 672,5 mld euro (w cenach stałych z 2018 r.), z których 312,5 mld euro zostanie przeznaczony na granty a 360 mld euro udzielone będzie w formie pożyczek. Kryteriami podziału środków pomiędzy państwa członkowskie są: udział w populacji, zamożność społeczeństwa i wysokość stopy bezrobocia. Polska osiągnie w RRF udział na poziomie 8,65% i będzie w gronie największych beneficjentów tego instrumentu. Zgodnie z

¹⁹ Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

²⁰ Polska złożyła wniosek o pożyczkę w ramach SURE w sierpniu 2020 r. Przyznana kwota pożyczki jest trzecią co do wielkości w UE (po Hiszpanii i Włoszech). Jest to ok. 11,2 mld euro. Podstawą do oszacowania wydatków poniesionych w związku z ochroną miejsc pracy były wybrane działania z tarczy antykryzysowej, przyjętej przez rząd.

²¹ Pomoc jest udzielana również w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, ReactUE, z którego również dostaniemy fundusze w ramach NextGenerationEU https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl.

²² Początkowy okres kwalifikowalności wydatków to 1 lutego 2020 r., a wszystkie działania finansowane ze środków KPO powinny zakończyć się najpóźniej do końca sierpnia 2026 r. Ostatnia transza płatności z KE powinna zostać wypłacona do końca grudnia 2026 r.

rozporządzeniem w sprawie RRF, do 31 grudnia 2022 r. Komisja Europejska alokuje 70% kwoty komponentu grantowego należnej państwu członkowskiemu. W przypadku Polski jest to 20,3 mld euro (w cenach bieżących) z łącznej alokacji wynoszącej 23,9 mld euro.

II.2.2. Zalecenia krajowe dla Polski 2020–2021 w obszarze rynku pracy

20 maja 2020 r. – w ramach corocznego procesu koordynacji polityk gospodarczych i budżetowych zwanych semestrem europejskim – Komisja Europejska opublikowała projekt opinii i zaleceń Rady dla państw członkowskich, w tym dla Polski (COM (2020) 521).

W związku z pandemią COVID-19, tegoroczne zalecenia różnią się istotnie od zaleceń z lat poprzednich i skupiają się na dwóch wymiarach:

- 1) doraźnym – dotyczącym odpowiedzi na zdrowotne i społeczno-gospodarcze skutki pandemii (wsparcie opieki zdrowotnej, ochrony miejsc pracy i płynności przedsiębiorstw);
- 2) średniookresowym – dotyczącym koniecznych wraz z poprawą sytuacji gospodarczej reform i inwestycji ukierunkowanych na poprawę sytuacji budżetowej i wzmacniających podstawy wzrostu gospodarczego.

Jednocześnie, z uwagi na wyjątkowy charakter sytuacji, KE zaproponowała utrzymanie w mocy zaleceń sformułowanych w 2019 r., a więc przed wystąpieniem pandemii.

W swoim Komunikacie z 20 maja 2020 r.²³ KE stwierdza, że pandemia będzie miała poważny wpływ na rynek pracy oraz na warunki socjalne, zwłaszcza w odniesieniu do grup szczególnie wrażliwych. Priorytetem dla KE jest złagodzenie skutków społecznych i uniknięcie trwałego wzrostu ubóstwa i nierówności oraz to, by obecne i przyszłe środki chroniły wszystkie osoby pracujące. Osoby, których sytuacja już przed kryzysem była niestabilna (np. pracownicy zatrudnieni na czas określony, osoby o niskich umiejętnościach, osoby zmuszone do pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy lub do samozatrudnienia oraz pracownicy migrujący), prawdopodobnie najdotkliwiej odczują skutki kryzysu, również ze względu na nierówny dostęp do infrastruktury cyfrowej i nierówne możliwości zdobycia umiejętności cyfrowych. Aby odpowiedzieć na specjalne potrzeby grup szczególnie wrażliwych, trzeba dostrzec, że należy do nich również wielu pracowników wykonujących zawody o krytycznym znaczeniu na pierwszej linii walki z pandemią COVID-19.²⁴

Polska otrzymała cztery szczegółowe zalecenia na lata 2020–2021 (tzw. *Country Specific Recommendations* – CSRs). Do obszaru rynku pracy odnosi się zalecenie 2:

Łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie, zwłaszcza przez udoskonalanie elastycznych form organizacji pracy i pracy w zmniejszonym wymiarze czasu. Lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych i zapewnienie dostępu do tych świadczeń osobom potrzebującym. Podnoszenie umiejętności cyfrowych. Dalsze promowanie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw i administracji publicznej.

²³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego pt. Europejski Semestr 2020: zalecenia dla poszczególnych krajów, 20 maja 2020 r., https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-commission-communication-country-specific-recommendations_en.

²⁴ Ibidem, str. 3.

II.3. WYZWANIA DLA RYNKU PRACY

Opisana sytuacja z 2020 r. wpływa na wyzwania, przed którymi stoi polski rynek pracy. W perspektywie krótkoterminowej najistotniejsza jest dalsza ochrona miejsc pracy przy jednoczesnym zarządzaniu popytem i podażą pracy w poszczególnych branżach. W perspektywie średniookresowej konieczne jest wdrożenie działań, które wzmocnią rynek pracy pod kątem efektywnego funkcjonowania na nowej ścieżce wzrostu, gdyż wzrost ten będzie miał miejsce w zmienionych warunkach (należy spodziewać się zmodyfikowanych wzorców zachowań konsumenckich, szczególnie widocznych w takich obszarach jak sprzedaż, usługi, turystyka i rekreacja, kultura, transport pasażerski).

Jednocześnie, wyzwania identyfikowane przed wystąpieniem pandemii są wciąż aktualne. Podejście to jest także spójne z zaproponowanym przez większość krajów, a także na poziomie UE. Sytuacja kryzysowa w gospodarkach właściwie wszystkich państw na świecie może mieć skutki odczuwalne nawet w perspektywie kilku lat, ale założyć należy, że ma charakter przejściowy i w związku z tym nie może przesłonić wyzwań i potrzeb długofalowych.

W niniejszym KPDZ 2021 ww. wyzwania zostały sformułowane w sposób następujący:

1) Skutki pandemii COVID-19 dla rynku pracy

W związku z rozprzestrzenianiem się epidemii COVID-19 w skali krajowej i globalnej może dojść do istotnego wzrostu bezrobocia w Polsce spowodowanego spadkiem obrotów w sektorach produkcji i usług.

Doświadczenia z I poł. 2020 r. i analizowane scenariusze pokazują, że niezbędne jest zaplanowanie i uruchomienie w odpowiednim momencie działań, które pozwolą na złagodzenie negatywnych skutków epidemii i sprawią, że będzie mogła być realizowana skuteczna polityka rynku pracy w nowych okolicznościach.

Kluczowym wyzwaniem związanym z pandemią COVID-19 jest dalsza ochrona miejsc pracy w związku z możliwym negatywnym wpływem na wzrost bezrobocia ponownego wprowadzania ograniczeń aktywności gospodarczej w wielu sektorach gospodarki. Dotychczas podjęte działania na rzecz wsparcia gospodarki i utrzymania miejsc pracy przynoszą efekty – pozwoliły, przynajmniej czasowo, ochronić miejsca pracy i utrzymać płynność finansową przedsiębiorcom w czasie ograniczeń związanych z prowadzeniem działalności. W kolejnych miesiącach wskazany będzie nacisk (w tym przeznaczenie środków finansowych) na kontynuację działań osłonowych w szczególności dla branż najbardziej dotkniętych ograniczeniem działalności gospodarczej, co pozwoli na utrzymanie zatrudnienia oraz powrót na ścieżkę rozwoju z 2019 r.

2) Nierównowaga na rynku pracy wynikająca ze zmian demograficznych i zróżnicowań terytorialnych

Jednym z utrzymujących się w ostatnich latach wyzwań jest nierównowaga na rynku pracy, wyrażająca się niewystarczającymi zasobami pracy w niektórych sektorach i terytorialnym zróżnicowaniem sytuacji w zakresie zatrudnienia. Wśród przyczyn niedoborów kadrowych w ostatnich latach (i prognozowanych niedoborów w latach kolejnych, wg przewidywań formułowanych jeszcze w 2019 r.) wymienia się przede wszystkim zmiany demograficzne. **Współczynnik dzietności** w Polsce w 2019 r. wyniósł 1,42 (pomimo pewnego wzrostu

odnotowanego w ostatnich latach – w latach 2016 i 2017 do 1,45), co nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń²⁵.

Jednocześnie ma miejsce stały wzrost oczekiwanego dalszego trwania życia (co jest tendencją korzystną i świadcząca o wzroście poziomu życia obywateli). W porównaniu do roku 1990 trwanie życia dla mężczyzn wydłużyło się o 7,6 roku i o 6,3 roku w przypadku kobiet. Od roku 2000 **mediana wieku statystycznego mieszkańca Polski wzrosła o prawie 6 lat**, do ponad 41 lat w 2019 r. W tym samym czasie odsetek osób w wieku przedprodukcyjnym spadł z 24,4% do 18,1% (18,2% w 2020 r. dane wstępne), a w wieku poprodukcyjnym wzrósł z 14,8% do 21,9% (22,4% w 2020 r. dane wstępne). Udział osób w wieku produkcyjnym utrzymał się na zbliżonym poziomie ok. 60%, ale przy wzroście odsetka osób w wieku tzw. niemobilnym (z 21% do 22,3%).

Również w strukturze pracujących już dziś widoczne są zmiany w postaci zmniejszania się odsetka młodych w wieku 15–24 lata wśród osób pracujących (6,8% w 2019 r. i 6,0% w 2020 r. wobec 9,5% w 2000 r.), przy wzroście udziału pracujących w wieku 50+²⁶.

Zatem problem powiększającej się na rynku pracy luki spowodowanej zmianami demograficznymi jest problemem długofalowym i będzie narastał. Niekorzystne trendy demograficzne przejawiają się również odpływem młodych, dobrze wykształconych osób z lokalnych społeczności do dużych aglomeracji miejskich lub poza granice kraju, co powoduje efekt wymywania zasobów kapitału ludzkiego (tzw. brain-drain) i utratę przez część regionów potencjału intelektualnego, zmniejszając tym samym ich szanse rozwojowe. Zatem istotne są działania podejmowane przez różne podmioty, w tym PSZ, na rzecz wspomagania tworzenia atrakcyjnych miejsc pracy na tych terenach, aby zatrzymać odpływ osób młodych, a nawet przyciągnąć inne osoby do pracy na tych terenach. Także zasadne jest stworzenie możliwości ustawowych, aby PSZ mogły aktywizować ludzi w wieku emerytalnym, adekwatnie do stanu zdrowia i posiadanych kwalifikacji.

W IV kwartale 2020 r. wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku 20–64 wyniósł w Polsce 74,4%²⁷, co sytuowało Polskę powyżej średniej dla całej Unii Europejskiej – 72,7%²⁸. Rosnące zapotrzebowanie na pracę, poza oczywistymi pozytywnymi efektami w postaci np. niskiego bezrobocia, często nie może zostać zaspokojone przy wykorzystaniu dotychczasowych narzędzi. Taki stan rzeczy może okazać się istotną barierą utrudniającą rozwój gospodarczy kraju. Jednocześnie poza rynkiem pracy pozostaje wciąż znaczna grupa osób, które z różnych względów nie podejmują aktywności zawodowej. Jedną z przyczyn może stanowić klin podatkowo-składkowy na umowie o pracę dla osób o niższym wynagrodzeniu. Na tle innych krajów OECD klin podatkowy (łącznie obciążenia podatkowo-składkowe w relacji do kosztu pracy) w Polsce nie jest wysoki: osoby samotne, zarabiające przeciętne wynagrodzenie na umowie o pracę mają klin w wysokości 35,6% (2019, OECD), podczas gdy przeciętny klin w OECD wynosi 36%. Klin podatkowy w Polsce wyróżnia się jednak niską progresywnością. Różnica w klinie podatkowym między osobą samotną zarabiającą 67% przeciętnego wynagrodzenia a 167% przeciętnego wynagrodzenia wynosi zaledwie 1,1 pkt. proc. i jest jedną z najniższych w OECD. Niższy klin podatkowy dla niskich dochodów może przyspieszyć

²⁵ Sytuacja demograficzna Polski do 2018 r. Tworzenie i rozpad rodzin, GUS, Warszawa 2019 r.

²⁶ Według BAEL.

²⁷ Informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2020 roku (dane wstępne), GUS.

²⁸ EUROSTAT.

powroty na rynek pracy, ograniczyć szarą strefę i obniżyć bariery w zatrudnianiu nowych pracowników w oparciu o stabilne formy zatrudnienia.

Niskie bezrobocie oraz coraz bardziej widoczny brak dopasowania strukturalnego popytu do podaży wskazują na potrzebę sięgania do istniejących niewykorzystanych zasobów pracy, choć pamiętać należy o systemowych barierach utrudniających im wejście na rynek pracy. W związku z tym potrzebne jest wsparcie państwa, w tym większy nacisk na realizację prozatrudnieniowych polityk. Jest w nich również miejsce dla publicznych służb zatrudnienia, które powinny rozwijać działania mające na celu przywrócenie na rynek pracy osób znacznie oddalonych od tego rynku. Ich efektem powinno stać się zwiększenie wskaźnika zatrudnienia, zwłaszcza wśród kobiet. Przy czym należy mieć na uwadze, że wycofanie się z rynku pracy części kobiet w celu wychowania większej liczby dzieci na stałe lub na pewien okres, może być inwestycją o istotnym znaczeniu dla długoterminowych możliwości rozwoju gospodarczego i społecznego.

Zgodnie z danymi BAEL w 2020 r. wśród osób nieaktywnych zawodowo, poza uczącymi się i emerytami, najliczniejsze grupy stanowiły osoby nieaktywne z powodu:

- obowiązków rodzinnych i związanych z prowadzeniem domu (1,7 mln),
- choroby i niepełnosprawności (ok. 1,5 mln),
- zniechęcenia w bezskutecznym poszukiwaniu pracy (ok. 175 tys.).

Z danych PUP na koniec 2019 r. wynika, że w **Polsce** było ponad 722 tys. osób **bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy**. Wśród nich prawie 60% stanowiły osoby długotrwale bezrobotne. Zarówno w przypadku osób nieaktywnych zawodowo, jak i w przypadku osób bezrobotnych fakt pozostawania poza rynkiem pracy jest często powiązany z wykluczeniem społecznym, którego doświadczają takie osoby. Poza indywidualnymi czynnikami np. stanem zdrowia, wiekiem, sytuacją rodzinną, wykluczeniu sprzyjać mogą także inne okoliczności związane np. z miejscem zamieszkania.

W nadchodzącym czasie należy również zwrócić uwagę na działania zapobiegające rosnącym nierównościom społecznym, wyłączeniu z rynku pracy, które kryzys zdaje się pogłębiać. W szczególności działania powinny być skierowane na wsparcie grup szczególnie dotkniętych przez kryzys (tzw. grup defaworyzowanych), jak ludzie młodzi wchodzący na rynek pracy, kobiety, osoby o niskich kwalifikacjach czy zamieszkujące tereny zagrożone marginalizacją. Istotne jest zapewnienie im dostępu do wysokiej jakości kształcenia i szkoleń oraz możliwości zdobywania doświadczenia zawodowego.

Jak pokazują dane (badanie BAEL za IV kwartał 2020 r.) kryzys COVID-19 w istotnym stopniu dotknął w Polsce ludzi młodych. Niski od wielu lat wskaźnik zatrudnienia ludzi młodych, znajdujących się w grupie wieku 15–24 lata, w IV kwartale 2020 r. wyniósł 26,8%, czyli ukształtował się na niższym poziomie wobec III kwartału, i spadł wobec I kwartału 2020 r. o 4,3 p.p., zaś wobec IV kwartału 2019 r. o 5,3 p.p. Silniej kryzys odczuli 20–24 latkowie – w tej grupie wskaźnik zatrudnienia spadł w IV kwartale wobec I kwartału o 6,5 p.p. (w IV kwartale nastąpił spadek kw./kw. o 1,9 p.p.) oraz o 8,8 p.p. wobec IV kwartału 2019 r. Związane jest to z faktem, iż ludzie młodzi częściej byli zatrudniani na umowach na podstawie kodeksu cywilnego (o dzieło, zlecenia) i na czas określony, które łatwiej, w porównaniu do umów o pracę na czas nieokreślony, było zakończyć pracodawcom w sytuacji kryzysu. Wsparcie ludzi

młodych w wejściu na rynek pracy jest ważnym zadaniem państwa²⁹, szczególnie w świetle starzejącego się społeczeństwa.

Pomimo wyraźnej poprawy w tym zakresie w ostatnich latach, w tym także za sprawą realizowanego od 2014 r. programu Gwarancji dla Młodzieży, wciąż w 2020 r. wskaźnik osoby młode, niepracujące, nieuczące się i niedokształcające się tzw. grupa NEET (wskaźnik dla grupy wiekowej 15–24 lata) wynosił 8,6 % (przy średniej dla UE 28 na poziomie 11,1%). Mając na uwadze zarówno potrzebę zapewnienia odpowiednich zasobów pracy, jak i dostarczenie osobom młodym zatrudnienia i docelowo odpowiednich kwalifikacji pozwalających na rozwój zawodowy w kolejnych latach życia, potrzebna jest kontynuacja wsparcia kierowanego do tej grupy społecznej.

Istotnym elementem mogącym obniżyć zdolności rozwojowe Polski jest polaryzacja terytorialna – utrzymywanie się obszarów trwałej marginalizacji zarówno społecznej, jak i gospodarczej. O ile Polska nie należy do krajów o szczególnie dużym poziomie zróżnicowania na poziomie wojewódzkim, o tyle dość istotne zróżnicowanie jest na poziomie powiatowym i gminnym. Zróżnicowanie to jest wielowymiarowe i dotyczy zarówno kwestii ekonomicznych (np. PKB per capita), jak i dostępu do usług społecznych czy szans na podjęcie zatrudnienia. W dalszym ciągu istnieją regiony, gdzie od lat utrzymuje się wysoka stopa bezrobocia rejestrowanego, a bezrobotni mają problem z uzyskaniem zatrudnienia. W końcu 2019 r. zróżnicowanie w stopie bezrobocia pomiędzy skrajnymi województwami było ponad 3-krotne (województwo wielkopolskie: stopa bezrobocia 2,8%, województwo warmińsko-mazurskie: 9,1%). Dziś obok rynków pracy na obszarach wielkomiejskich, jak Poznań, Warszawa czy Katowice z bezrobociem naturalnym wciąż utrzymują się enklawy bezrobocia, w których stopa bezrobocia 4-krotnie przekracza średnią krajową (powiat szydłowiecki) – w końcu 2019 r. najniższą stopę bezrobocia odnotowano w m. Katowice (1,0%), a najwyższą w powiecie szydłowieckim w woj. mazowieckim (23,0%), zatem zróżnicowanie pomiędzy skrajnymi powiatami było 23-krotne.

Kobiety w Polsce stanowiły w II kwartale 2020 r. ponad 52% ogółu ludności w wieku 15 lat i więcej. Polska jest drugim po Luksemburgu krajem, który od 2000 r. dokonał największego skoku w zakresie dostępności i przyjazności rynku pracy dla kobiet³⁰. Wynika to z sukcesywnego zmniejszania luki płacowej i coraz niższej stopy bezrobocia wśród kobiet oraz dużej liczby zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin. Z drugiej strony dość niekorzystnie w porównaniu z innymi krajami wygląda współczynnik aktywności zawodowej kobiet w Polsce – w IV kwartale 2020 r. wyniósł 48,4%; stanowią one też większość zbiorowości osób biernych zawodowo (62,0%³¹). Mniejszy poziom aktywności zawodowej wynika z barier, na jakie napotykają kobiety – szczególnie te słabiej wykształcone, mieszkające w mniejszych miejscowościach, matki małych dzieci – w postaci nieelastycznego czasu pracy, nieatrakcyjnych finansowo i fizycznie miejsc pracy, obciążenia obowiązkami domowymi i opiekuńczymi, braku instytucji edukacyjnych i świadczących usługi opiekuńcze dla małych dzieci. Obszary, w których można zwiększyć aktywność zawodową kobiet, obejmują rynek

²⁹ Pierwsze doświadczenia związane z pracą mają duże znaczenie m.in. psychologiczne dla dalszej kariery i rozwoju zawodowego osób młodych.

³⁰ Women in Work Index 2019, Marzec 2019, PwC.

³¹ Informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2020 roku (dane wstępne), GUS, 25.02.2020 r.

pracy przyjazny rodzicom, lepszą jakość usług opiekuńczych i edukacyjnych dla małych dzieci, większe zaangażowanie mężczyzn w opiekę i prace domowe.

W przypadku **osób** niepełnosprawnych (25 tys. bezrobotnych) poziom ich aktywności zawodowej znacząco odbiegał od aktywności zawodowej osób pełnosprawnych³². Z tego względu jest to wciąż grupa, do której należy adresować działania wspierające funkcjonowanie na rynku pracy (np.: w postaci programów wsparcia, subsydiowania zatrudnienia, etc.).

Jedną z konsekwencji opisanych powyżej zjawisk na polskim rynku pracy był coraz częściej podnoszony przez pracodawców problem niedoborów kadrowych³³. Zgodnie z wynikami badania *Barometr Rynku Pracy XII* za III kwartał 2019 r., ponad połowa pracodawców miała problemy ze znalezieniem pracowników (z tego 6,4% na wszystkich szczeblach, 7,4% miała problem ze znalezieniem pracowników wyższego szczebla, 13% średniego szczebla i 28,9% niższego szczebla).³⁴ Zdaniem pracodawców na trudności rekrutacyjne wpływały: brak kandydatów, zbyt wysokie oczekiwania finansowe, niewystarczające kompetencje, niedopasowanie kompetencji, niestawianie się kandydatów na rozmowę, rezygnacja kandydatów z zaoferowanej pracy albo z dalszej rekrutacji.

W tym kontekście warto zauważyć przygotowanie sektora usług szkoleniowych i doradczych do świadczenia wysokiej jakości usług w zakresie dostarczania poszukiwanych kompetencji. Jak pokazują badania „Rozwój kompetencji – uczenie się dorosłych i sektor rozwojowy”³⁵ przedstawiciele tego sektora są reaktywni w tworzeniu nowoczesnej oferty dla firm i rzadko wykazują się innowacyjnością w zakresie sposobów świadczenia usług. Raport przedstawia sytuację sektora przed wybuchem pandemii i nie nastraja optymizmem w zakresie umiejętności świadczenia szkoleń/doradztwa w formie zdalnej – przed pandemią większość firm nie miało doświadczenia w prowadzeniu szkoleń/doradztwa zdalnie. Znalazło to swoje potwierdzenie w badaniach przeprowadzonych po wybuchu pandemii na zlecenie Sektorowej Rady ds. Kompetencji – Usługi Rozwojowe, które wykazało duże potrzeby sektora szkoleniowego i doradczego w zakresie podniesienia umiejętności świadczenia usług w zmienionych warunkach oraz wzmocnienia infrastruktury do świadczenia usług w tej formie³⁶. Wyniki badań wskazują, że dalej należy wzmacniać potencjał instytucji dostarczających poszukiwanych kompetencji oraz systemowe rozwiązania służące identyfikacji poszukiwanych kompetencji.

Wyniki prowadzonej od 2015 roku przez urzędy pracy rocznej prognozy pn. *Barometr zawodów*³⁷ wskazują, że **z roku na rok przybywało tzw. zawodów deficytowych**, czyli takich, w których ofert pracy będzie więcej niż pracowników chętnych do jej podjęcia i spełniających kryteria rekrutacyjne. Na 2020 rok prognozowano problemy ze znalezieniem

³² Informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2020 roku (dane wstępne), GUS25.02.2021 r.

³³ W 2020 r. w związku z pandemią COVID-19 i wzrostem bezrobocia sytuacja pracodawców w zakresie pozyskania pracowników mogła się nieco poprawić/zmienić, jednakże równocześnie sama epidemia szczególnie w II kw. wpłynęła negatywnie na chęć do poszukiwania pracy (w II kw. wzrosła bardzo liczba biernych zawodowo, tj. niepracujących i nieposzukujących pracy).

³⁴ „Barometr Rynku Pracy”, Work Service 2019 r., <http://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Raporty/Barometr-Rynku-Pracy/Barometr-Rynku-Pracy-Work-Service-XII-edycja>, (data wejścia 8-11-2019 r.).

³⁵ <https://www.parp.gov.pl/component/publications/publication/rozwoj-kompetencji-uczenie-sie-doroslych-i-sektor-rozwojowy>.

³⁶ <https://www.rada.pifs.org.pl/index.php/raporty-analizy/>.

³⁷ <https://barometrzawodow.pl/> (data wejścia 27-01-2020 r.).

pracowników niemal we wszystkich branżach, poczynając od zawodów budowlanych poprzez branżę produkcyjną, branżę transportową, gastronomiczną, usługową, czy medyczo-opiekuńczą – niemniej należy mieć na uwadze, że prognozy te w sytuacji spowodowanej pandemią COVID-19 straciły częściowo swoją aktualność (zwłaszcza w odniesieniu do sytuacji w sektorze transportu, gastronomii i usług). Prognozowano również niedobory w zakresie samodzielnych księgowych, jak i pracowników ds. rachunkowości i księgowości, nauczycieli przedmiotów zawodowych, czy praktycznej nauki zawodu oraz mechaników pojazdów samochodowych.

Szacowano, że do 2030 roku na rynku pracy będzie brakować około 4 mln pracowników³⁸, co oznaczałoby problem z obsadzeniem co 5 stanowiska pracy (zarówno w odniesieniu do pracowników wysoko wykwalifikowanych, jak i pracowników z podstawowymi kwalifikacjami).

W perspektywie długofalowej czynniki takie jak malejące zasoby pracy i niedopasowanie struktury kwalifikacji do potrzeb rynku pracy mogą prowadzić do mniejszego tempa wzrostu gospodarczego. Dlatego istotne jest podjęcie z odpowiednim wyprzedzeniem działań zapewnianających równowagę na rynku pracy, rozumianą jako zbilansowanie popytu i podaży na określone zawody i kwalifikacje oraz zwiększających wydajność pracy (poprzez zapewnienie umiejętności i kwalifikacji umożliwiających funkcjonowanie zawodowe kadr w realiach gospodarki 4.0).

Wydaje się także niezbędne wsparcie procesu robotyzacji produkcji na dużą skalę. Zależność między stosowaniem robotów w produkcji przemysłowej a poziomem zatrudnienia jest złożona. Nowe miejsca pracy tworzone dzięki robotyzacji powstają w części w przedsiębiorstwach przemysłowych i w części w sektorze usług, poza tymi przedsiębiorstwami. W przedsiębiorstwach znacząco zmienia się struktura zatrudnionych. W miejsce niektórych likwidowanych stanowisk produkcyjnych powstają nowe miejsca pracy związane z obsługą zwiększonej produkcji (przedstawiciele handlowi, specjaliści od marketingu i logistyki) oraz samych robotów (sterowanie, konserwacja). Saldo efektów robotyzacji dla rynku pracy, prawdopodobnie nie jest zatem ujemne, jeżeli weźmie się pod uwagę wzrost popytu na specjalistów w zawodach związanych z robotyką w całej gospodarce. Popyt na roboty przemysłowe powoduje tworzenie nowych miejsc pracy w jednostkach edukacyjnych i na wyższych uczelniach, instytucjach sektora badań i rozwoju, skierowanych na zwiększanie zastosowań robotów, tworzenie literatury fachowej itd. Biorąc jednak pod uwagę szereg korzyści związanych z robotyzacją, jak wzrost produkcji, poprawa elastyczności, wydajności i jakości produkcji, robotyzacja jawi się jako rozwiązanie potrzebne nie tylko dla wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw ale także powinna być rozwiązaniem problemów malejących zasobów pracy.

3) Płacowe i pozapłacowe warunki pracy oraz wydajność pracy w Polsce na 1 zatrudnionego

³⁸ Opracowanie Biura Analiz i Dokumentacji Senatu, 2019 r.
<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania170/plik/ot-672.pdf>, (data wejścia 8-11-2019 r.).

Jednym z czynników decydujących o gotowości pracownika lub osoby bezrobotnej do podjęcia lub zmiany zatrudnienia jest jakość oferowanej pracy rozumiana jako warunki płacowe, stabilność zatrudnienia i pozapłacowe warunki pracy.

Z badania oceny jakości miejsc pracy OECD 2016, dokonanego na podstawie 3 wymiarów – jakości zarobków, bezpieczeństwa rynku pracy i jakości środowiska pracy, **wynika, że jakość miejsc pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej jest znacząco niższa niż w krajach wysoko rozwiniętych.** W wymiarze jakości zarobków³⁹ na 34 badane państwa Polska znalazła się w zestawieniu na 6. miejscu od końca. W wymiarze bezpieczeństwa na rynku pracy Polska zajęła ponownie 10. miejsce od końca (2016 r.). Bezpieczeństwo rynku pracy ujmuje te aspekty bezpieczeństwa ekonomicznego, które mają związek z ryzykiem utraty zatrudnienia i jej kosztem ponoszonym przez pracowników⁴⁰.

W wymiarze jakości środowiska pracy różnice wynikają ze zdolności krajów do łączenia miejsc pracy cechujących się dużymi wymaganiami z odpowiednimi zasobami pozwalającymi wykonać konieczne zadania. Pod tym względem Polska zajęła 9. miejsce od końca (2015 r.). Jakość środowiska pracy ujmuje pozagospodarcze aspekty jakości miejsca pracy, a wyraża ją poziom stresu w pracy, który może wpłynąć na stan zdrowia zatrudnionych i ich zadowolenie z życia.

Rozpowszechnienie w gospodarce elastycznych form zatrudnienia preferowanych przez pracodawców zainteresowanych maksymalizacją zysku, często pociągało za sobą również niski poziom bezpieczeństwa miejsc pracy funkcjonujących w ramach takich elastycznych form. **Wspomniane formy zatrudnienia charakteryzowały się obok niepewności zatrudnienia również niskim poziomem płac (segmentacja rynku pracy).** Sytuacja ta stała się przesłanką do wprowadzenia zmian w przepisach prawa pracy w 2016 r. (wprowadzono tzw. zasadę 33 i 3 – czyli ograniczenie czasu trwania i liczby umów zawieranych na czas określony). Ponadto od 1 stycznia 2017 r. weszły w życie przepisy dotyczące wypłacania wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenie oraz umowy o świadczenie usług wprowadzające obowiązek stosowania minimalnej stawki godzinowej (stawka została powiązana ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia za pracę i wzrastała w każdym roku, a wysokość tej stawki w 2021 roku to 18,30 zł brutto). W ciągu ostatnich lat w ww. sferze nastąpił postęp, wciąż jednak pozostaje wiele do zrobienia. Na przeszkodzie stoi bowiem – obok niskiej świadomości skutków/konsekwencji niezadowolających warunków miejsc pracy – również istnienie regulacji prawnych pozwalających na tworzenie miejsc niskiej jakości oraz ich wysoka popularność wśród pracodawców. Tendencja ta może ulec nasileniu wraz z upowszechnieniem się niektórych form pracy opartych na wykorzystaniu nowoczesnych technologii (np. praca platformowa), co – jak wskazują doświadczenia innych krajów – może prowadzić do wzrostu odsetka osób pracujących w oparciu o nietypowe formy zatrudnienia.

Polska wciąż pozostaje krajem konkurującym niskimi kosztami pracy w porównaniu do gospodarek państw wysokorozwiniętych. Oparcie modelu gospodarczego na takiej

³⁹ Jakość zarobków ujmuje to, w jakim stopniu zarobki przyczyniają się do zadowolenia osoby zatrudnionej z jej życia (określa się tę wielkość za pomocą średnich zarobków i ich rozkładu statystycznego w zbiorze osób należących do siły roboczej).

⁴⁰ W 2020 r. poczucie bezpieczeństwa w Polsce ale i pewnie na świecie się pogorszyło. Wcześniej przytaczane badanie Barometr Rynku Pracy z sierpnia 2019 r. wskazywało, że 11,6% osób obawiało się utraty pracy, w sierpniu 2020 r. –15,9% osób.

przewadze konkurencyjnej skutkuje ograniczonym rozwojem innowacji. W 2019 r. wskaźnik wydajności pracy w Polsce wyniósł 79,9% średniej UE-27⁴¹, aczkolwiek w ostatnich latach widoczny jest bardzo dynamiczny, jeden z największych w UE trend wzrostowy (w roku 2015 wskaźnik wynosił 74,6%, a w 2018 r. już 76,9%). W miarę wyczerpywania się zalet opisanego powyżej modelu Polska stanie przed koniecznością transformacji w stronę modelu, w którym koszty pracy są wyższe, miejsca pracy cechują się wysoką jakością a przewaga gospodarki wynika ze stosowanych przez nią innowacji i technologii. Obecnie, obok opisanych powyżej czynników, możliwość takiej transformacji utrudniają także ograniczenia w dostępie do kapitału na inwestycje we wdrażanie nowych technologii.

Jedną z konsekwencji takiego stanu rzeczy, obok niższych od średniej UE nakładów na innowacyjność (w odniesieniu do PKB) w polskiej gospodarce, może okazać się brak odpowiednio wykwalifikowanej kadry (zarówno w kontekście potrzeb inwestorów zagranicznych, jak i innowacyjnych przedsięwzięć krajowych) w związku z obserwowanym szybkim postępowaniem technologicznym⁴².

Osiągnięcie wyższego poziomu zatrudnienia i jego większej jakości wymaga dalszego modernizowania działań PSZ. Niemniej należy pamiętać, że publiczne służby zatrudnienia nie rozwiążą wszystkich problemów na rynku pracy. Należy także zaproponować odpowiedzi wobec takich wyzwań jak kwestia mobilności przestrzennej osób niepracujących, zasobów ludzkich na obszarach wiejskich i w małych miasteczkach. Obok kwalifikacji adekwatnych dla potrzeb rynku pracy kolejną barierą jest dostępność transportu publicznego – jej likwidacja wymaga prowadzenia polityk wykraczających poza obszar rynku pracy.

Pandemia COVID-19 podkreśliła rolę cyfryzacji w funkcjonowaniu PSZ. W trakcie czasowego zamknięcia gospodarki i w związku z koniecznością zminimalizowania kontaktów społecznych zdecydowana część usług administracji różnego szczebla, w tym PSZ, odbywała się drogą elektroniczną. Dotyczyło to zarówno wnioskowania o instrumenty służące ochronie miejsc pracy (m.in. pożyczki dla mikroprzedsiębiorców, dofinansowanie do kosztów prowadzenia działalności), jak i bieżącej działalności, w tym np. uzyskiwania lub potwierdzania statusu bezrobotnego. Doświadczenie to pokazało z jednej strony skuteczność rozwiązań opartych na komunikacji elektronicznej, z drugiej zaś uwidocznilo potrzebę wdrożenia systemowego podejścia w tym zakresie.

Postępująca cyfryzacja procesów, w tym usług publicznych, ma także wyraźne przełożenie na funkcjonowanie instytucji rynku pracy, w tym PSZ. Zastosowanie komunikacji z klientem urzędu drogą elektroniczną zarówno zwiększa dostępność, jak i zmniejsza koszty funkcjonowania urzędu oraz przyspiesza sposób załatwiania spraw. Kwestia zastosowań technik informatycznych oraz rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji (AI – *Artificial Intelligence*) jest przedmiotem uwagi PSZ w większości krajów rozwiniętych. Niemniej, pomimo dość powszechnego istnienia np. w państwach członkowskich UE strategii

⁴¹ Dane EUROSTAT, <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tesem160> (wejście: 17.12.2020 r.). Wskaźnik ten mierzony jest produktem krajowym brutto według parytetu siły nabywczej na 1 pracującego.

⁴² <https://www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologie/systematycznie-nadrabiamy-dystans-pod-wzglem-nakladow-na-badania-i-rozwoj-z-22-05-2019r.>, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, (data wejścia 5-11-2019 r.).

dotyczących tego, jak wykorzystać AI w obszarze usług publicznych lub jak zwiększyć wykorzystanie i rozwój AI w społeczeństwie w ogóle, PSZ są stosunkowo rzadko wspomniane w tych strategiach, które co do zasady skupiają się na technologii, usługach cyfrowych oraz możliwościach i korzyściach płynących dla przedsiębiorstw i osób. W odniesieniu do kwestii zatrudnienia, ww. strategie koncentrują się na tym, jaki będzie wpływ na rynek pracy oraz na nowych umiejętnościach⁴³. W znacznie większym stopniu z możliwości oferowanych przez techniki cyfrowe i sztuczną inteligencję korzystają podmioty prywatne, np. oferujące pośrednictwo pracy. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że nie jest możliwe całkowite zastąpienie kontaktu z urzędem sztuczną inteligencją i narzędziami IT, także w kontekście potrzeb społecznych i psychologicznych osób będących klientami PSZ, znajdujących się w różnej kondycji psychologicznej i różnych sytuacjach życiowych oraz dysponujących zróżnicowaną zdolnością do korzystania z zaawansowanych technik informacyjnych.

Na obecnym etapie można stwierdzić, że w odniesieniu do polskich PSZ zasadne jest rozważenie szerszego zastosowania technik informatycznych w takich obszarach, jak proces rejestracji w PSZ (co zostało już zapoczątkowane z związku z pandemią COVID-19) i kontakt z urzędem (w tym także np. czaty z konsultantem/doradcą zawodowym) oraz zastosowanie AI do dopasowywania ofert pracy, odpowiedzi na pytania, oceny kwalifikacji, oceny szans na zatrudnienie (zarówno dla poszukujących pracy, jak i pracodawców). Istotne także będzie wdrożenie zintegrowanego podejścia do cyfryzacji PSZ i jednolitych standardów w tym zakresie.

4) Nowe umiejętności i kwalifikacje niezbędne na zmieniającym się rynku pracy

Technologie oparte na **sztucznej inteligencji, automatyzacji i robotyzacji** już dziś zmieniają realia na rynku pracy. Dla przedsiębiorców oznaczają wdrożenie technologii inteligentnych w zarządzaniu firmą – od produkcji, poprzez marketing, po odzyskiwanie surowców. Sztuczna inteligencja będzie mieć wpływ na tworzenie strategii firm, będzie w coraz większym stopniu i coraz trafniej określać grupy odbiorców towarów i usług. Będzie też sterować cyklami życia produktów i działać na rzecz **gospodarki obiegu zamkniętego**.

W dobie następujących zmian zachodzi potrzeba **lepszego, długoterminowego dopasowania umiejętności i kwalifikacji pracowników** do wymagań wynikających z tzw. modelu „Przemysłu 4.0”. Transformacja zgodnie z powyższą koncepcją dotyczy nie tylko przekształceń w procesie produkcji, ale również zmian w zakresie organizacji pracy. Zmieniające się technologie mają istotne znaczenie dla zachodzących przemian w funkcjonujących zawodach, co w efekcie będzie oddziaływać na zakres poziomu płac oraz wymaganych od pracowników umiejętności. Coraz bardziej widoczne dla rynku pracy stają się także skutki zastosowania sztucznej inteligencji, na przykład w sektorze finansowym (bankowym) czy handlu.⁴⁴

Najbardziej podatne na automatyzację zawody związane są z aktywnością fizyczną, gdzie większość prognoz przewiduje zastąpienie prostych czynności w pracy produkcyjnej przez nowoczesne technologie. Zjawisko to dotyczy także prostych czynności biurowych, takich jak

⁴³ Dokument Prezydencji Fińskiej z 2019 r. pn. *Artificial Intelligence in Employment Services - a mapping*.

⁴⁴ Założenia do strategii AI w Polsce, Ministerstwo Cyfryzacji Warszawa, 9 listopada 2018 r., <https://dmsales.com/blog/analityka-danych-2019-5-najwazniejszych-trendow-z-3-01-2019-r.-data-wejscia-5-11-2019-r.-https://www.rm24.pl/ekonomia/news-sztuczna-inteligencja-a-bezrobocie-postep-zmienil-rynek-zatr,nId,2621093> z 20-08-2018 r. (data wejścia 5-11-2019 r.).

np. rejestracja, weryfikacja dokumentów, podstawowa obsługa klienta oraz w coraz większym stopniu tych zawodów, w których pracę ludzką o charakterze umysłowym można zastąpić przez aplikacje oparte na sztucznej inteligencji (sektor finansowy, sektor sprzedaży). Wprawdzie automatyzacja pracy nie będzie możliwa we wszystkich branżach, ale np. w części sektora przemysłowego pozwoli rozładować napięcia związane z dostępnością rąk do pracy. Według raportu OECD **około 20% pracy aktualnie wykonywanej w Polsce zostanie zautomatyzowane.**⁴⁵ Nie musi to jednak oznaczać spadku zatrudnienia w tych branżach, ponieważ na znaczeniu zyskają dotąd nieznane zawody. Taka sytuacja spowoduje presję pracowników na zmianę dotychczasowego zawodu albo przekwalifikowanie się. Proces zastępowania pracy ludzkiej przez nowe technologie w dużym stopniu będzie uwarunkowany przez zdolności adaptacyjne oraz rozwój nowych umiejętności pracowników. Może to w dużym stopniu dotyczyć pracowników o niskich kwalifikacjach (w tym cudzoziemskich), gdyż relatywnie częściej pracują oni w branżach i na stanowiskach zagrożonych ryzykiem automatyzacji. Powyższe przekształcenia w istotny sposób wpłyną na zwiększenie popytu na pracowników wysoko wykwalifikowanych oraz techników i specjalistów. Z tego względu istotny jest zasób odpowiednio przygotowanej kadry, która będzie potrafiła wykorzystywać w swojej codziennej pracy nowoczesne technologie. Powyższe uzasadnia również podejmowanie działań mających na celu dopasowanie kompetencji i kwalifikacji do potrzeb rynku. Niezwykle istotny w tym procesie jest udział przedsiębiorców, którzy po pierwsze dysponują niezbędną wiedzą w zakresie tego, jakie kompetencje są im potrzebne, po drugie mają bezpośredni wpływ na podnoszenie kompetencji przez swoich pracowników. Niezbędne zatem jest tworzenie platform współpracy pomiędzy instytucjami edukacyjnymi, instytucjami publicznymi i przedsiębiorcami w zakresie identyfikacji i zaspakajania potrzeb kompetencyjnych, co w konsekwencji będzie się przyczyniać do większej elastyczności obywateli w podejmowaniu aktywności zawodowej.

Umiejętność wykorzystania nowoczesnych technologii pozwoli na wprowadzenie szeregu usprawnień ułatwiających wykonywanie pracy, **co może przyczynić się do aktywizacji zawodowej osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy.** W odniesieniu do tzw. umiejętności miękkich największe zapotrzebowanie będzie dotyczyć umiejętności samoorganizacyjnych, interpersonalnych i kognitywnych⁴⁶. Ciągła nauka i rozwój okażą się nierozłącznym elementem funkcjonowania na rynku pracy.⁴⁷ W tym zakresie istotną rolę pełni i będzie mieć do spełnienia Krajowy Fundusz Szkoleniowy, a także system sektorowych rad ds. kompetencji, Badania Kapitału Ludzkiego i Baza Usług Rozwojowych. Istotna rola przypadnie w tym kontekście także rozwiązaniom z zakresu pracy zdalnej, które wpisują się w działania na rzecz rynku pracy przyjaznego rodzinie i ułatwiającego godzenie ról.

W opublikowanej i przyjętej przez Radę Ministrów Polityce dla rozwoju Sztucznej Inteligencji w Polsce od roku 2020, autorzy powołując się na Gartner Research, Predicts 2018: AI and the future of work, November 2017⁴⁸, podają, że sztuczna inteligencja połączona z automatyką

⁴⁵ the future of work. OECD Employment Outlook 2019, OECD 2019 r.

⁴⁶ Bilans Kapitału Ludzkiego, PARP 2020, <https://www.parp.gov.pl/component/publications/publication/zarzadzanie-kapitalem-ludzkiem-w-polskich-firmach-obraz-tuz-przed-pandemia>.

⁴⁷ The future of skills. Employment in 2030, Pearson, 2017 r. <https://futureskills.pearson.com/research/assets/pdfs/technical-report.pdf>, (data wejścia 5-11-2019 r.).

⁴⁸ <https://www.gartner.com/en/documents/3833572/predicts-2018-ai-and-the-future-of-work>.

będzie miała duży wpływ również na rynek pracy. Do 2030 r. aż 49% czasu pracy w Polsce może zostać zautomatyzowane przy wykorzystaniu już istniejących technologii. Z jednej strony oznacza to szansę na wzrost produktywności, z drugiej zaś stawia, szczególnie przed systemem edukacji młodzieży i dorosłych, wyzwania związane z dostosowaniem pracowników i ich kompetencji do nowego rynku pracy oraz ze stworzeniem adekwatnych narzędzi przeciwdziałania bezrobociu technologicznemu. Zgodnie z Polityką AI, w perspektywie krótkoterminowej zastosowanie rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji może doprowadzić do spadku zatrudnienia w niektórych sektorach, a w perspektywie długoterminowej – do wzrostu zatrudnienia ogółem i zwiększenia jego jakości (tj. tworzenia miejsc pracy wyższej jakości).

Kryzys wywołany COVID-19 i związany z nim czasowy lockdown uwypuklił niedociągnięcia w zakresie umiejętności cyfrowych Polaków. Obecnie kompetencje cyfrowe Polaków należą do jednych z najniższych w Europie. W świetle drugiej fali pandemii **kluczowe jest możliwie najszybsze zlikwidowanie luki w umiejętnościach cyfrowych polskich pracowników**⁴⁹.

Analizując zapotrzebowanie na przyszłe kwalifikacje nie można jednocześnie pominąć grupy zawodów i kompetencji niezbędnych w kontekście zachodzących zmian demograficznych, takich jak starzenie się społeczeństwa. Wraz ze wzrostem liczby osób w wieku starszym (i wzroście ich udziału w ogóle społeczeństwa) niezbędne staje się zapewnienie odpowiednich usług publicznych z obszaru opieki senioralnej i zdrowotnej. Obecne analizy na poziomie europejskim pokazują, że coraz bardziej deficytowe będą stawały się zawody związane z opieką nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi, zawody takie jak pracownicy społeczni i pracownicy szeroko rozumianego sektora usług zdrowotnych. Ww. zawody w niewielkim stopniu w najbliższych latach będą podlegać automatyzacji, stąd też konieczne jest uwzględnianie w programach szkoleń i edukacji kompetencji niezbędnych do ich wykonywania.

W kontekście powyższego akapitu należy podkreślić, że pandemia COVID-19, która dotknęła większość krajów świata, pokazuje, jak ważne jest zapewnienie dobrze funkcjonujących i odpornych na sytuacje kryzysowe systemów ochrony socjalnej, a zwłaszcza systemów ochrony zdrowia, pomocy społecznej i opieki, w tym opieki długoterminowej. Skutkami pandemii, zarówno w jej wymiarze zdrowotnym, jak i społeczno-gospodarczym, w największym stopniu zostaną dotknięte osoby z grup szczególnie wrażliwych⁵⁰. Szczególnego znaczenia nabiera zatem zapewnienie dostępności wykwalifikowanych kadr w ww. obszarach, a także nadanie odpowiedniego prestiżu, w tym w wymiarze płacowym, zawodom w sektorach usług zdrowotnych i opiekuńczych⁵¹.

⁴⁹ Należy również mieć na uwadze zapotrzebowanie na pracę, które pojawi się w związku z realizowaniem w UE tzw. Nowego Zielonego Ładu. Istotne będzie zidentyfikowanie obszarów dających możliwość przekwalifikowania zatrudnionych w schyłkowych sektorach.

⁵⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego pt. Europejski Semestr 2020: zalecenia dla poszczególnych krajów, 20 maja 2020 r., https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-commission-communication-country-specific-recommendations_en.

⁵¹ W Komunikacie Komisji pt. Europejski Semestr 2020: zalecenia dla poszczególnych krajów napisano: „Ogólnie kryzys spotęgował istniejące wyzwania strukturalne związane ze skutecznością, dostępnością i odpornością systemów ochrony zdrowia. (...) Kryzys dodatkowo obciążył dochody systemów ochrony zdrowia, co stwarza ryzyko pogłębienia się nierówności w dostępie do opieki medycznej, w szczególności dla grup defaworyzowanych. W wielu państwach członkowskich niedobór personelu medycznego jest krytyczny, co wynika z niekorzystnych warunków pracy, które obniżają atrakcyjność zawodów medycznych.”.

W czasie pandemii COVID-19 ujawniły się negatywne skutki niskiej liczby personelu lekarskiego i pielęgniarskiego w stosunku do faktycznych potrzeb związanych ze specjalistycznym zabezpieczeniem pacjentów zakażonych SARS-CoV-2 oraz chorych na COVID-19. Zwiększenie dostępności lekarzy i pielęgniarek poprzez lepsze warunki pracy, zachęty do powrotu z emigracji oraz przeciwdziałania emigracji zarobkowej wykształconych w tych kierunkach osób stanowi warunek konieczny poprawy bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli⁵².

5) Procesy migracyjne na rynku pracy

Konsekwencją niedoborów siły roboczej na polskim rynku pracy jest wzrost zainteresowania pracodawców pozyskiwaniem pracowników z zagranicy. W ostatnich latach Polska z kraju emigracyjnego stała się krajem przyjmującym dużą liczbę migrantów zarobkowych. Wynikało to przede wszystkim z potrzeb rozwijającej się gospodarki. Zarządzanie tym procesem jest możliwe m.in. dzięki rozwijanej od 2006 r. tzw. uproszczonej procedurze zatrudniania cudzoziemców, pozwalającej na krótkoterminową pracę bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Między 2014 r. a 2019 r. liczba oświadczeń⁵³ wzrosła z ok. 390 tys. do ok. 1,64 mln. W przypadku zezwoleń na pracę cudzoziemca wzrost wyniósł z ok. 44 tys. do ok. 450 tys. Dzięki podejmowanym przez resort pracy działaniom wzrastała liczba legalnie zatrudnionych cudzoziemców – porównując liczbę cudzoziemców ubezpieczonych w ZUS widzimy wzrost od końca września 2018 r. do końca grudnia 2019 r. z 569 tys. do 651 tys. (wzrost o ok. 14,4%). Uzupełniali oni niedobory wynikające m.in. ze zmniejszającej się liczby osób w wieku produkcyjnym, utrzymującej się emigracji, stopy bezrobocia na poziomie zbliżonym do tzw. bezrobocia naturalnego, utrzymującego się wzrostu gospodarczego czy struktury kwalifikacji aktywnych zawodowo obywateli Polski, która nie odpowiada aktualnym potrzebom rynku pracy. Rosnącej skali napływu cudzoziemców nie towarzyszyły negatywne konsekwencje na rynku pracy, stopa bezrobocia systematycznie zmniejszała się a wynagrodzenia rosły. Dominujący w polskim systemie model cyrkulacyjny w oparciu o oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi (pozwala na pracę przez 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy) wydaje się dobrze chronić polski rynek pracy przed nadmierną podażą pracy cudzoziemców.

Rozwijający się sektor zatrudnienia cudzoziemców sprawia, że **kluczowego znaczenia nabiera kwestia sprawnego zarządzania procesami migracji zarobkowej**. Jednocześnie należy dołożyć starań, aby zatrudnienie cudzoziemców nie rzutowało w negatywny sposób na sytuację na polskim rynku pracy, poprzez np. obniżenie standardów zatrudnienia czy wypychanie pracowników krajowych (efekt substytucji), utrwalenie modelu konkurencyjności polskiej gospodarki w postaci niskich kosztów pracy i zatrzymanie dążenia do ewolucji dotychczasowego modelu gospodarki. Sprawne zarządzanie migracjami zarobkowymi wymagać będzie również zapewnienia odpowiednich zasobów organizacyjnych na sprawną obsługę procedur związanych z legalizowaniem zatrudnienia i pobytu cudzoziemców, kontrolą legalności pracy i pobytu, a także zapewnieniem usług publicznych, dostosowanych do potrzeb

⁵² https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-europe-2020_82129230-en.

⁵³ Oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi pozwalają na pracę bez zezwolenia na okres do 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy obywatelom Ukrainy, Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Rosji.

cudzoziemców. Konieczne są również starania na rzecz dalszego ograniczenia nadużyć związanych z zatrudnieniem cudzoziemców.

Reasumując, aktywna polityka migracyjna to działania państwa na rzecz przyjmowania tych pracowników, którzy są najbardziej potrzebni w kontekście gospodarki. Dobrym przykładem podejmowania tego typu działań są np.: programy rekrutacyjne dla pochodzących z zagranicy pielęgniarek lub informatyków, realizowane w państwach Europy Zachodniej.

Widoczna jest także potrzeba **zintensyfikowania działań związanych ze stwarzaniem systemu zachęt ułatwiających powrót do kraju Polakom przebywającym na emigracji zarobkowej**. Stanowią oni istotny zasób siły roboczej dla polskiej gospodarki, gdyż tylko w państwach UE wg danych GUS na koniec 2019 r. przebywało czasowo ponad 2 mln obywateli Polski⁵⁴. Taka liczba emigrantów zmniejsza potencjał rozwojowy Polski, tym bardziej, że wśród emigrantów dużo jest osób wykształconych, przedsiębiorczych i posiadających poszukiwane na rynku pracy umiejętności.

W związku z powyższym, aby zachęcić do powrotu tych, którzy już wyjechali w celach zarobkowych z naszego kraju, należy podejmować działania promujące udział w rynku pracy w Polsce.

⁵⁴ Zgodnie z informacją o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2019 w końcu 2019 r. poza granicami Polski przebywało czasowo około 2 415 tys. Stałych mieszkańców Polski.

III. Cele KPDZ 2021, działania kierunkowe i zadania do realizacji

III. 1. Cel główny KPDZ i cele szczegółowe

Celem głównym KPDZ na rok 2021, odpowiadającym na zidentyfikowane wyzwania, jest wzrost zatrudnienia oraz produktywności pracy.

Cel główny KPDZ 2021 będzie wdrażany poprzez następujące cele szczegółowe, którym przypisane zostały konkretne zadania (za ich realizacją odpowiadają podmioty zaangażowane we wdrażanie KPDZ):

- Cel 1. Złagodzenie negatywnych skutków epidemii COVID-19 dla rynku pracy.
- Cel 2. Równowaga na rynku pracy.
- Cel 3. Tworzenie miejsc pracy o wysokiej jakości.
- Cel 4. Lepsze dostosowanie kompetencji i kwalifikacji pracowników do wymogów rynku pracy przyszłości.
- Cel 5. Skuteczne zarządzanie migracjami zarobkowymi.

Cel szczegółowy 1: Złagodzenie negatywnych skutków epidemii COVID-19 dla rynku pracy

Skala rozprzestrzeniania się COVID-19 spowodowała konieczność wprowadzenia tzw. lockdownu, czyli przejściowego zamrożenia gospodarki (o różnym stopniu na poszczególnych etapach pandemii), w celu ochrony życia i zdrowia obywateli, polegającego m.in. na wprowadzeniu tymczasowego zakazu lub znacznego ograniczenia prowadzenia niektórych działalności gospodarczych. Ze względu na kolejną falę pandemii na jesieni 2020 r. rząd ponownie wprowadził ograniczenia dotyczące wybranych działalności gospodarczych, tj. branży gastronomicznej, wystawienniczej, rozrywkowej, kultury, rekreacyjnej oraz handlu. Dodatkowo, w sposób ciągły, ze względu na zakazy lotów oraz ograniczony ruch turystyczny związany z COVID-19, obciążona jest także obecna sytuacja branży turystycznej, w tym w szczególności usługodawcy, tj. touroperatorzy, agencje turystyczne oferujące głównie wyjazdy zagraniczne, firmy świadczące usługi transportowe.

Kluczowym wyzwaniem związanym z pandemią COVID-19 jest dalsza ochrona miejsc pracy, w związku z możliwym negatywnym wpływem na wzrost bezrobocia ponownego wprowadzania ograniczeń aktywności gospodarczej w wielu sektorach gospodarki. Istotny jest nacisk (w tym przeznaczenie środków finansowych) na kontynuację działań osłonowych, w szczególności dla branż najbardziej dotkniętych ograniczeniem działalności gospodarczej.

W związku z powyższym podjęto działania w następującym zakresie:

- prace legislacyjne nad zmianą przepisów w zakresie przedłużenia wybranych form pomocy do 30 czerwca 2021 r.;
- wsparcia w postaci jednorazowych dotacji dla mikro- i małych przedsiębiorstw do wysokości 5 tys. zł wypłacanych przez powiatowe urzędy pracy – wsparcie ma być skierowane do mikro- i małych przedsiębiorców, którzy na dzień 30 września 2020 r. prowadzili działalność gospodarczą, oznaczoną według wskazanych numerów Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 oraz ich przychód z działalności uzyskany w

październiku albo listopadzie 2020 r. był niższy co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego odpowiednio w październiku albo listopadzie 2019 r.;

- dofinansowania ze środków FGŚP w wysokości 2000 zł miesięcznie do wynagrodzenia pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy (do wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na część etatu proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy) oraz do wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych – dla przedsiębiorców najbardziej dotkniętych branż w zakresie przeważającej działalności, oznaczonej określonymi w ustawie kodami działalności PKD (tzw. „Tarcza branżowa”). Warunkiem było pozostawanie w zatrudnieniu co najmniej 3 miesiące przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy. Wnioski mogły być składane do dnia 28 lutego 2021 r. do wojewódzkich urzędów pracy właściwych ze względu na siedzibę przedsiębiorcy i obejmować okres do 3 miesięcy kalendarzowych począwszy od miesiąca złożenia wniosku, przy czym Rada Ministrów mogła w drodze rozporządzenia zdecydować o przyznaniu dofinansowania do wynagrodzeń w kolejnych okresach, w zależności od okoliczności;
- przewidziano świadczenie postojowe w wysokości 2080 zł zarówno dla osób prowadzących działalność gospodarczą oraz dla osób wykonujących szeroko rozumiane umowy cywilnoprawne (wnioski o to świadczenie mogą być składane w ciągu 3 miesięcy od miesiąca, w którym zostanie zniesiony stan epidemii);
- w ramach tzw. Tarczy branżowej wprowadzono również instrument branżowego świadczenia postojowego, tj. dodatkowego świadczenia postojowego i jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego. Pomoc ta jest dedykowana osobom wykonującym działalność lub umowy cywilnoprawne w branżach najbardziej poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19;
- nowe formy wsparcia dla branż szczególnie dotkniętych skutkami ograniczenia działalności.

Cel szczegółowy 2: Równowaga na rynku pracy

Odpowiedzią na nierównowagę na rynku pracy, wynikającą ze zmian demograficznych, trendów społecznych i różnicowań np. w wykształceniu jest koncepcja pełnego wykorzystania potencjału kadr. Kluczową grupę stanowią osoby z małymi dziećmi. Zapewnienie dostępu do elastycznych form pracy (pracy w zmniejszonym wymiarze godzin, pracy zdalnej), różnych form opieki nad dzieckiem, w tym instytucjonalnej opieki, umożliwi im godzenie życia rodzinnego z zawodowym i szybszy powrót na rynek pracy oraz uchroni przed dezaktualizacją kwalifikacji. Istotne jest to, aby rozwiązania z zakresu prawa pracy, form pracy i aktywizacji zawodowej wspierały rynek pracy przyjazny rodzinom, w tym m.in. poprzez stosowanie rozwiązań w zakresie elastycznego czasu pracy i pracy zdalnej. Również wysiłki na rzecz zapewnienia szerszej integracji młodych ludzi z rynkiem pracy mają duże znaczenia zarówno z ich perspektywy, jak i dla uzyskania równowagi na rynku pracy.

Uzupełnieniu luki na rynku pracy służyć będzie również promowanie mobilności przestrzennej i branżowej poprzez wspieranie budownictwa na wynajem czy przechodzenia z rolnictwa do

innych bardziej rentownych gałęzi gospodarki oraz wspieranie i rozwój transportu publicznego⁵⁵.

Wydłużenie okresu życia, w tym w dobrej kondycji zdrowotnej, oraz system emerytalny sprawiają, że grupa osób w wieku okołoemerytalnym jest adresatem podejmowanych działań przez różne instytucje. W interesie państwa jest wspieranie osób w decyzji o dłuższym pozostawaniu w zatrudnieniu, przy uwzględnieniu możliwości wynikających z wieku i zdrowia.

Elastyczne formy stopniowego przechodzenia na emeryturę, łączące prawo do częściowego poboru świadczeń emerytalnych z pracą w niepełnym wymiarze, mogłyby realizować te cele.

Obecna sytuacja demograficzna skutkuje koniecznością aktywizowania osób dotychczas biernych zawodowo, a wśród nich osób, które kształcą się, pobierają emerytury, czy renty, sprawują opiekę nad dziećmi bądź innymi osobami zależnymi, osób długotrwale bezrobotnych i osób niepełnosprawnych lub z ograniczeniami zdrowotnymi.

Warunkiem koniecznym dla pełnego wykorzystania zasobów pracy jest efektywnie działający system wspierania rynku pracy/aktywizacji zawodowej, skoncentrowany na aktywnych formach pomocy na rzecz osób bezrobotnych, poszukujących pracy, biernych zawodowo, pracujących oraz pracodawców, w tym także w zakresie procedur dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy. Zbudowaniu takiego systemu służyć będzie opracowanie pakietu nowych regulacji z zakresu rynku pracy. Szczególnie istotnym elementem zaplanowanych działań będzie dalsza cyfryzacja procedur i narzędzi stosowanych przez PSZ, w odniesieniu do działań aktywizacyjnych oraz z zakresu procedur dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy.

Rozwijanie ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorczości społecznej, i zatrudnienia socjalnego oraz stworzenie zachęt do jak najdłuższej obecności na rynku pracy oraz wdrożenie zarządzania wiekiem to niezbędne do podjęcia działania⁵⁶.

Realizacji celu będą służyć następujące działania:

- Wspieranie godzenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi, w tym zapewnienie dostępu do różnych form opieki nad osobami zależnymi, m.in. do instytucji opieki,
- Kontynuacja działań na rzecz zatrudnienia osób młodych, w ramach programu Gwarancji dla Młodzieży (w tym poprzez nową edycję programu) oraz innych możliwych instrumentów adresowanych do tej grupy,
- Intensyfikacja działań aktywizacyjnych wobec grup osób bezrobotnych wymagających ponadstandardowych działań,
- Wprowadzenie zmian systemowych, które pozwoliłyby na podejmowanie działań aktywizacyjnych wobec osób dotychczas biernych zawodowo, pozostających z różnych względów, poza rynkiem pracy,
- Modernizacja PSZ – opracowanie pakietu nowych przepisów prawnych oraz dalsza informatyzacja procesów i narzędzi,

⁵⁵ Niemniej należy pamiętać, że model ten nie jest pozbawiony wad. W związku z tym należy również wspierać tworzenie miejsc pracy dobrej jakości w mniejszych i średnich miastach, które są dzisiaj źródłem migracji wewnętrznych.

⁵⁶ Warto podkreślić, że wprowadzona konstrukcja formuły emerytalnej zachęca do przedłużenia aktywności zawodowej, przykładowo każdy rok dodatkowej pracy po osiągnięciu granicy wieku emerytalnego, bez pobierania emerytury, szacunkowo powoduje wzrost świadczenia do ok. 8%.

- Promowanie włączającego rynku pracy oraz ekonomii społecznej w odniesieniu do grup defaworyzowanych, w szczególności do osób niepełnosprawnych,
- Działania propagujące stosowanie elastycznych i jednocześnie stabilnych form zatrudnienia (m.in. pracę zdalną, ruchomy czas pracy),
- Wykorzystanie narzędzi opracowanych w ramach projektu pn. Wypracowanie i upowszechnienie modelu wsparcia osób niepełnosprawnych w środowisku pracy,
- Pomoc na rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich⁵⁷.

Cel szczegółowy 3: Tworzenie miejsc pracy o wysokiej jakości

Tworzenie miejsc pracy i ich wysoka jakość to elementy planu działania na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Kryzys wywołany pandemią COVID-19 pokazał, jak ważne jest **promowanie przez rząd i partnerów społecznych miejsc pracy wysokiej jakości**. W kontekście budowy gospodarki zrównoważonego rozwoju kryzys gospodarczy kluczowe jest zapewnienie pracownikom stabilnych, wysokiej jakości miejsc pracy z godnym wynagrodzeniem za wykonaną pracę.

Dla realizacji celu podejmowane będą działania na rzecz wspierania legalnego zatrudnienia oraz upowszechniania korzyści płynących z legalnego zatrudnienia oraz zagrożeń wynikających z wykonywania pracy nierejestrowanej, kontynuacji zwiększania bezpieczeństwa warunków pracy, dalszego wzmocnienia dialogu społecznego, ograniczania nadużyć związanych z elastycznymi formami zatrudnienia.

Istotnym elementem działań na rzecz modernizacji polskiego rynku pracy będą zadania z zakresu dalszej profesjonalizacji funkcjonowania PSZ, w tym dotyczące rozwoju cyfrowego w zakresie świadczonych usług.

Realizacji celu będą służyć następujące działania:

- Działania na rzecz wspierania i propagowania zatrudnienia w oparciu o formy przewidziane w prawie pracy (kodeksie pracy), przynoszące najlepsze (wymierne) korzyści wszystkim stronom występującym na rynku, przede wszystkim na terenach zagrożonych depopulacją,
- Dalsze wzmocnienie dialogu społecznego,
- Wspieranie rozwoju kompetencji cyfrowych oraz wspieranie szkolnictwa w dostosowaniu do wyzwań związanych z transformacją cyfrową,
- Wzmocnienie udziału partnerów społecznych w konsultacjach prawa i dokumentów programowych,
- Kontynuacja działań analitycznych i legislacyjnych w obszarze prawa pracy.

⁵⁷ Typ operacji „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” przewidziany w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Cel szczegółowy 4: Lepsze dostosowanie kompetencji i kwalifikacji pracowników do wymogów rynku pracy przyszłości

Wsparcie na rzecz nabywania nowych umiejętności i kwalifikacji jest istotnym obszarem działań kontynuowanych w związku ze zmieniającymi się uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi oraz dynamicznym postępem technicznym. Kluczowe jest doskonalenie metod prognozowania zapotrzebowania na zawody, kompetencje i nowe kwalifikacje w perspektywie długoterminowej. Oszacowanie przyszłego popytu na pracowników o konkretnych umiejętnościach pozwoli na dopasowanie podaży na rynku pracy, zmniejszenie bezrobocia długoterminowego i zwiększenie efektywności pracy w przedsiębiorstwach.

W oparciu o lepsze prognozowanie możliwe będzie wdrażanie rozwiązań mających na celu skuteczniejsze dostosowanie oferty edukacyjnej i szkoleniowej do przyszłego zapotrzebowania na nowe zawody i kwalifikacje.

Ważnym elementem działań na rzecz dostosowania kompetencji jest promowanie uczenia się przez całe życie i dofinansowanie edukacji pozaformalnej oraz procesu walidacji i certyfikowania ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS). Należy także rozwijać systemowe rozwiązania charakteryzujące się prostymi procedurami pozyskania wsparcia na szkolenia i doradztwo, takie jak Baza Usług Rozwojowych.

Istotną kwestią dla efektywniejszego nabywania umiejętności i kwalifikacji jest wdrożenie w systemie IT publicznych służb zatrudnienia Europejskiej Klasyfikacji Zawodów, Umiejętności/Kompetencji i Kwalifikacji (ESCO) oraz Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji (ZRK).

W związku z coraz większymi wyzwaniami związanymi z polityką proekologiczną, a także ze starzeniem się społeczeństwa konieczne staje się prowadzenie działań mających na celu wsparcie tworzenia zielonych miejsc pracy, a także wsparcie tworzenia miejsc pracy w srebrnej gospodarce. W efekcie cyfryzacji niezbędne jest wsparcie uzupełniania kwalifikacji zawodowych w związku z wdrażaniem nowych technologii w gospodarce. Szczegółowe potrzeby powinny być identyfikowane we współpracy z przedsiębiorstwami przy zaangażowaniu instytucji edukacyjnych w ramach platform współpracy takich jak sektorowe rady ds. kompetencji.

Okres pierwszej fali pandemii pokazał, że kryzys związany z COVID-19 przyspieszył rozwój cyfrowy firm, które musiały dostosować się do nowych warunków funkcjonowania. Firmy przenieśli do Internetu nie tylko kanały dystrybucji, ale dostosowały modele biznesowe i charakter oferowanych usług.

Doświadczenie pandemii wskazuje, że dalsze rozwijanie pracy zdalnej w oparciu o umiejętności cyfrowe może zarówno przyczynić się do efektywniejszej działalności pracodawcy, jak i skutecznie umożliwić pracownikom łączenie życia zawodowego i rodzinnego.

Pandemia COVID-19 ukazała także zdecydowaną potrzebę zwiększenia potencjału kadrowego w sektorze ochrony zdrowia i usług opiekuńczych.

Realizacji celu będą służyć następujące działania:

- Kontynuacja działań na rzecz zwiększania szans na rynku pracy poprzez dostosowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, szczególnie na terenach zagrożonych depopulacją,

- Doskonalenie metod prognozowania zapotrzebowania na zawody, kompetencje i nowe kwalifikacje w perspektywie długoterminowej (np. 5 i 10 lat),
- Rozwijanie mechanizmów współpracy i koordynacji polityki uczenia się przez całe życie na poziomie centralnym (krajowym) i regionalnym (wojewódzkim), będącej konsekwencją przyjęcia „Zintegrowanej Strategii Umiejętności 2030 (część szczegółowa)”,
- Dalsze promowanie kształcenia ustawicznego, a także dofinansowanie kształcenia ustawicznego ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego,
- Utrzymanie i dalszy rozwój Bazy Usług Rozwojowych,
- Rozwijanie współpracy przedsiębiorców, instytucji edukacyjnych, instytucji publicznych i organizacji pracowników w ramach systemu rad ds. kompetencji,
- Wdrożenie w systemie IT publicznych służb zatrudnienia Europejskiej Klasyfikacji Zawodów, Umiejętności/Kompetencji i Kwalifikacji (ESCO),
- Prowadzenie polityki ukierunkowanej na wsparcie tworzenia zielonych i cyfrowych miejsc pracy (w ramach zielonej i cyfrowej transformacji), a także na wsparcie tworzenia miejsc pracy w srebrnej gospodarce,
- Prowadzenie polityki ukierunkowanej na wsparcie uzupełniania kwalifikacji zawodowych w związku z wdrażaniem nowych technologii w gospodarce,
- Kształcenie kompetencji personelu w systemie ochrony zdrowia,
- Stworzenie mechanizmów wsparcia dla rozwoju kompetencji potrzebnych branżom w ramach nowej Polityki Przemysłowej,
- Prowadzenie działań służących zwiększeniu szans na rynku pracy osób uczących się w szkołach wyższych.

Cel szczegółowy 5: Skuteczne zarządzanie migracjami zarobkowymi

Polityka w obszarze migracji zarobkowych służy uzupełnianiu niedoboru pracowników w niektórych sektorach. Skuteczne zarządzanie migracjami zarobkowymi to także praca Polaków za granicą, gdzie rodacy mogą nabierać doświadczeń zawodowych, które wykorzystają po powrocie do Polski. Dlatego istotne jest, aby po okresie pracy za granicą mieli dobre perspektywy powrotu do życia zawodowego w Polsce. Wreszcie migracje zarobkowe to realizacja swobody przemieszczania się i pracy w ramach Unii Europejskiej – zwłaszcza w ruchu przygranicznym.

Napływ specjalistów do Polski z krajów Unii Europejskiej, ze względu na możliwe do zaoferowania warunki płacowe nie jest w tej chwili zjawiskiem częstym. Dlatego – dla zwiększenia przepływu kwalifikacji, który będzie znaczący dla tempa rozwoju nowoczesnej gospodarki w Polsce – należy podnosić w Polsce standardy płacowe oraz inne warunki pracy, do poziomu mogącego konkurować z zachodnioeuropejskimi gospodarkami.

Realizacji celu będą służyć następujące działania:

- Analiza systemu prawno-organizacyjnego w obszarze zatrudnienia oraz usprawnienie procedur w tym zakresie, sprzyjających zwiększeniu zatrudnienia spoza polskiego rynku pracy,
- Usprawnienie procedur związanych z zatrudnianiem cudzoziemców i analiza możliwych zmian w systemie prawno-organizacyjnym związanym z zatrudnianiem cudzoziemców,
- Wspieranie mobilności pracowniczej na rynku pracy państw członkowskich UE/EFTA poprzez sieć EURES, z uwzględnieniem potrzeb polskiego rynku pracy,
- Wspieranie powrotów osób z emigracji oraz repatriantów.

SYSTEM REALIZACJI KPDZ 2021

Cele i działania przewidziane w ramach KPDZ 2021 będą realizowane przez szerokie spektrum instytucji (resorty, urzędy, jednostki samorządu terytorialnego).

Środki finansowe na realizację KPDZ 2021 będą pochodzić z budżetu państwa, Funduszu Pracy (FP), Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), PFRON, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, pracodawców sektora prywatnego, wkładu własnego beneficjentów, budżetu OHP, Europejskiego Funduszu Społecznego i innych środków UE. Łączna szacowana kwota na 2021 r. to ok. 30 mld zł⁵⁸, w tym 13,5 mld zł w ramach tarczy antykryzysowej, ok. 11 mld zł w ramach FP i FGŚP i 0,4 mld zł w ramach Funduszu Odbudowy.

Realizacja działań ujętych w KPDZ 2021 będzie finansowana w ramach limitów wydatków właściwych jednostek sektora finansów publicznych na 2021 rok, bez konieczności ubiegania się o dodatkowe środki.

System monitorowania i sprawozdawczości KPDZ

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zobowiązuje ministra właściwego do spraw pracy do sporządzania okresowych sprawozdań z realizacji Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia (KPDZ).

Monitorowanie i koordynowanie działań przewidzianych do wykonywania w ramach KPDZ 2021 prowadzone będzie w ujęciu rocznym.

Monitorowanie realizacji działań KPDZ 2021 oraz ocena postępu w osiągnięciu celów prowadzona będzie w oparciu o poniższy zestaw wskaźników.

⁵⁸ Kwota została oszacowana z uwzględnieniem wartości pomocy wypłaconej z ramach tarczy antykryzysowej w 2021 r.

ZESTAW WSKAŹNIKÓW DLA POLSKI

Nazwa wskaźnika	Źródło danych	Wartość bazowa 2019/2020
Współczynnik aktywności zawodowej 15–64 lata	BAEL, GUS	71,0% (2020)
Wskaźnik zatrudnienia 15–64 lata	BAEL, GUS	68,7% (2020)
Liczba osób zarejestrowana jako bezrobotne	GUS	866,4 tys. osób (koniec 2019)
Stopa bezrobocia 15–64 lata	BAEL, GUS	3,2% (2019)
Stopa bezrobocia rejestrowanego	GUS	5,2% (koniec 2019)
Współczynnik aktywności zawodowej 15–24 lata	BAEL, GUS	31,8% (2020)
Wskaźnik zatrudnienia 15–24 lata	BAEL, GUS	28,4% (2020)
Osoby młode niepracujące, nieuczące się i niekształcące się – Wskaźnika NEET w grupie 15–24 lata	BAEL, GUS	8,8% (2020)
Stopa bezrobocia 15–24 lata, (wg BAEL)	BAEL, GUS	10,8% (2020)
Współczynnik aktywności zawodowej 55–64 lata	BAEL, GUS	52,9% (2020)
Wskaźnik zatrudnienia 55–64 lata	BAEL, GUS	51,8% (2020)
Stopa bezrobocia 55–64 lata	BAEL, GUS	2,1% (2020)
Zróżnicowanie regionalne wskaźnika zatrudnienia dla osób w wieku 15–64 lata	BAEL, GUS	5,1% (2019)
Odsetek dzieci w wieku 1–2 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej ⁵⁹	MRiPS	22,6% (2019)

⁵⁹ Wskaźnik dotyczy dwóch roczników dzieci w wieku 1 i 2 lata. Nie obejmuje on dzieci poniżej 1 r.ż. ze względu na fakt, że urlop rodzicielski w Polsce praktycznie wykorzystywany jest do ukończenia przez dziecko 1 r.ż., a odsetek dzieci w tym wieku w instytucjach opieki wynosi ok. 1%.

Nazwa wskaźnika	Źródło danych	Wartość bazowa 2019/2020
Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 15–64 lata z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat	BAEL, GUS	62,9% (2019)
Odsetek pracowników najemnych zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony	BAEL, GUS	18,6% (2020)
Liczba osób pracujących bez umowy w formie pisemnej w ogóle pracowników najemnych (w procentach)	BAEL, GUS	2,3% (2020)
Liczba osób pracujących bez umowy w formie pisemnej	BAEL, GUS	306 tys. (2020)
Liczba osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych	BAEL, GUS	342 tys. (2020)
Udział osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych w ogóle pracowników najemnych	BAEL, GUS	2,6% (2020)
Liczba osób pracujących na własny rachunek głównie dla jednego zleceniodawcy i niezatrudniających pracowników (z wyłączeniem działalności rolniczej)	BAEL, GUS	102 tys. (2020)
Odsetek osób dorosłych uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25–64 lata)	BAEL, GUS	3,7% (2020)
Odsetek osób w wieku 16–74 lata mających podstawowe i ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe	GUS/ Eurostat	44,0% (2019)
Odsetek osób przeszkolonych w obszarze informatyka i wykorzystanie komputerów w ramach szkoleń finansowanych ze środków Funduszu Pracy	Załącznik 4 do sprawozdania MRPiPS-01 o rynku pracy	3,3% (2019)
Liczba cudzoziemców pracujących na podstawie umów podlegających ubezpieczeniu społecznym	(liczba ubezpieczonych w	651 506

Nazwa wskaźnika	Źródło danych	Wartość bazowa 2019/2020
	ZUS – IV kw. (2019)	
Liczba obywateli Polski przebywających czasowo za granicą	GUS, coroczna informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji	2,415 mln (2019)
Liczba polskich bezrobotnych i poszukujących pracy korzystających z usług sieci EURES	Krajowa Baza Monitoringu EURES	ok. 143 tys. (2018)
Liczba polskich pracodawców korzystających z usług sieci EURES	Krajowa Baza Monitoringu EURES	ok. 15 tys. (2018)