

Załącznik  
do uchwały nr 137/2022  
Rady Ministrów  
z dnia 21 czerwca 2022 r.



**Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej**

**Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia  
na rok 2022 (program rządowy)**

---

**Warszawa, 2022 r.**

# SPIS TREŚCI

<b>I. Wprowadzenie – podstawa prawna i cel sporządzenia Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2022</b> .....	3
<b>II. Diagnoza i główne wyzwania rynku pracy</b> .....	5
<b>II.1. Sytuacja na rynku pracy w roku 2021</b> .....	5
<b>II.1.1. Podsumowanie działań w ramach Tarczy Antykryzysowej w okresie do końca 2021 r.</b> .....	8
<b>II.1.2. Zmiany w systemie podatkowym przyjęte w 2021 r.</b> .....	10
<b>II.1.3. Działania podjęte na poziomie UE w odpowiedzi na skutki społeczno-gospodarcze wywołane pandemią COVID-19</b> .....	11
<b>II.2. Cele UE i cele krajowe w obszarze społecznym - Plan Działania na rzecz wdrożenia Europejskiego Filaru Praw Socjalnych</b> .....	14
<b>II.3. Zalecenia krajowe dla Polski 2020-2021 w obszarze rynku pracy</b> .....	18
<b>II.4. Wstępne podsumowanie działań zaplanowanych w KPDZ na rok 2021</b> .....	19
<b>II.5. Sytuacja związana z napływem do polski obywateli Ukrainy</b> .....	24
<b>II.6. Wyzwania dla rynku pracy</b> .....	26
<b>II.6.1. Niewystarczające dopasowanie umiejętności do wymogów rynku pracy</b> .....	27
<b>II.6.2. Płacowe i pozapłacowe warunki pracy oraz wydajność pracy w Polsce</b> .....	40
<b>II.6.3. Niewystarczające wykorzystanie potencjału kadrowego na rynku pracy</b> .....	45
<b>II.6.4. Niewystarczająca efektywność instytucji rynku pracy i aktywnych polityk rynku pracy</b> ....	50
<b>II.6.5. Procesy migracyjne na rynku pracy</b> .....	52
<b>III. Cele KPDZ 2022 i działania kierunkowe</b> .....	55
<b>III. 1. Cel główny KPDZ i cele szczegółowe</b> .....	55
<b>III.2. System realizacji KPDZ 2022</b> .....	62
<b>III.2.1. System monitorowania i sprawozdawczości KPDZ</b> .....	62
<b>Zestaw wskaźników w ramach KPDZ 2022</b> .....	63
<b>Załącznik nr 1. Przyczyny deficytów kadrowych wg branż</b> .....	65
<b>Załącznik nr 2. Matryca wyzwań, celów polityki i kierunków działań</b> .....	67

## I. WPROWADZENIE – PODSTAWA PRAWNA I CEL SPORZĄDZENIA KRAJOWEGO PLANU DZIAŁAŃ NA RZECZ ZATRUDNIENIA NA ROK 2022

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 2022 r. poz. 690, z późn. zm.). Przepisy art. 3 ust. 1-3 ww. ustawy zobowiązują ministra właściwego do spraw pracy do przygotowania KPDZ przy współdziałaniu, 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 przez samorządy województw, na podstawie art. 3 ust. 4 ww. ustawy, corocznych regionalnych planów działań na rzecz zatrudnienia.

Ramy dla zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz priorytety do realizacji w ramach KPDZ są wyznaczone przez przepisy ww. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dokumenty strategiczne i planistyczne (średniookresowa strategia rozwoju kraju, tj. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – SOR*, *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego – SRKL 2030*, Krajowy Fundusz Szkoleniowy na rok 2022 – Wytyczne, *Zintegrowana Strategia Umiejętności 2030*) oraz dokumenty europejskie wpisujące się w Europejską Strategię Zatrudnienia i Semestr Europejski (w tym wytyczne w sprawie zatrudnienia<sup>1</sup> i Zalecenia krajowe<sup>2</sup>) oraz *Krajowy Program Odbudowy i Zwiększenia Odporności* (KPO).

*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 obszarach<sup>3</sup>. Doprecyzowaniem priorytetów w obszarze rynku pracy i ogólnie kapitału ludzkiego jest SRKL 2030, obejmująca zagadnienia z zakresu demografii, rynku pracy, polityki społecznej, infrastruktury mieszkaniowej, opieki zdrowotnej, edukacji, społeczeństwa informacyjnego, problematyki osób z niepełnosprawnością, 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

---

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

<sup>2</sup> Patrz: str. 16.

<sup>3</sup> 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>).

dopiero rozpoczynają swoje życie, uczą się, studiują oraz tych, które okres głównej 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 umiejętności wysokiej jakości.

Reformy i inwestycje dotyczące rynku pracy zostały także zaplanowane w KPO, realizowanym w ramach Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (*Recovery and Resilience Facility* – RRF). KPO jest dokumentem o charakterze programowym, określającym cele związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią. W obszarze rynku pracy celem KPO jest zapewnienie – w wyniku podejmowanych reform - by Polski rynek pracy był bardziej efektywny, przyjazny pracownikom i pracodawcom oraz dostępny dla wszystkich.

Umieszczenie 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 2030 (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 KPDZ na 2022 po raz kolejny ma miejsce w szczególnej sytuacji i zmiennych uwarunkowaniach, w związku z przedłużającym się stanem pandemii<sup>4</sup>. Ponadto, w związku z inwazją Rosji na terytorium Ukrainy w lutym 2022 r. i zaangażowaniem Polski w pomoc uchodźcom wojennym z Ukrainy niezbędne jest uwzględnienie w projekcie KPDZ działań polskich Publicznych Służb Zatrudnienia (PSZ) na rzecz integracji zawodowej ww. grupy osób na polskim rynku pracy<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Pomimo znacznie mniejszych ograniczeń i skutków społeczno-gospodarczych tej sytuacji, niż miało to miejsce na przełomie 2020 r. i 2021 r., niepewność związana z pandemią wpływa na możliwość formułowania długofalowych prognoz, a jednocześnie wymaga dobrego planowania i wdrażania działań odbudowujących gospodarkę po spowolnieniu wywołanym pandemią.

<sup>5</sup> W dn. 14 lutego 2022 r. zakończono etap konsultacji społecznych projektu KPDZ 2022 – dokument miał następnie zostać skierowany do prac na forum Rady Ministrów i jej właściwych komitetów. W związku z sytuacją zaistniałą po 24 lutego (tj. dniu inwazji Rosji na terytorium Ukrainy) zdecydowano o włączeniu do projektu KPDZ informacji nt. działań skierowanych do uchodźców z Ukrainy w obszarze rynku pracy, gdyż kwestie te będą istotnym aspektem polityki zatrudnienia i zadań PSZ w 2022 r.

## II. DIAGNOZA I GŁÓWNE WYZWANIA RYNKU PRACY

### II.1. SYTUACJA NA RYNKU PRACY W ROKU 2021

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 w 2020 r. wystąpił w skali globalnej negatywny szok podażyowo-popytowy w gospodarce.

W 2021 r. w polskiej gospodarce, po chwilowym spowolnieniu w roku 2020, nastąpiło ożywienie. Produkt krajowy brutto (PKB) w 2021 r. był realnie wyższy o 5,9% w porównaniu z 2020 r., wobec spadku o 2,2% w 2020 r. (w cenach stałych roku poprzedniego). Recesja w 2020 r. w Polsce była jedną z najpłytszych wśród krajów UE. Potwierdza to, że polska gospodarka stosunkowo dobrze poradziła sobie w trudnym czasie pandemii. Wartość dodana brutto w przemyśle w 2021 r. wzrosła o 14,2% w porównaniu z 2020 r. (wobec spadku o 3,3% w 2020 r.), w budownictwie w 2021 r. o 1,3% (wobec spadku o 7,8% w 2020 r.), a w handlu i naprawach w 2021 r. o 6,0% (wobec spadku o 3,6% w 2020 r.)<sup>6</sup>. Zgodnie z wiosenną prognozą gospodarczą 2022<sup>7</sup>, KE w przypadku Polski spodziewa się wzrostu realnego PKB na poziomie 5,9% w 2021 r. oraz 3,7% w 2022 r.

W 2021 r. czynniki ryzyka dotyczące prognozy makroekonomicznej zależały głównie od tego, jak rynek pracy oraz firmy zareagują na stopniowe wycofywanie wsparcia ze strony polityki gospodarczej<sup>8</sup>. Znaczącymi czynnikami ryzyka był także dalszy przebieg pandemii i procesu szczepień. W 2021 r. w następstwie pandemii COVID-19 i utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej, sytuacja na rynku pracy w UE stopniowo powróciła do stanu sprzed wybuchu pandemii. Zharmonizowana stopa bezrobocia w UE<sup>9</sup> wyniosła w grudniu 2021 r. 6,4% (w strefie Euro 7%), wobec 6,7% w 2019 r. Na sytuację bezrobocia wpływ miało wprowadzenie przez wiele państw członkowskich rozwiązań mających na celu ochronę miejsc pracy, między innymi schematów skróconej pracy, czy instrumentów tymczasowego bezrobocia.

Spadek aktywności krajowej gospodarki w 2020 r. spowodował przejściowe pogorszenie sytuacji także na rynku pracy w Polsce. Po sześciu latach wzrostu, w 2020 r. odnotowano spadek – względem poprzedniego roku - przeciętnego zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw. Liczba zarejestrowanych w urzędach pracy bezrobotnych wzrosła z 920 tys. w końcu lutego 2020 r. (przed pojawieniem się pandemii w Polsce) do 1 046,4 tys. osób w końcu 2020 r., a stopa rejestrowanego bezrobocia wzrosła wówczas z 5,5% do 6,3%. Szczególnie widocznie rosła liczba osób bezrobotnych w II kwartale 2020 r. W skali roku poziom rejestrowanego bezrobocia w 2020 r. zwiększył się o ponad 180 tys. osób, czyli o 20,8%. Natomiast **od marca**

<sup>6</sup> Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2020-2021, 22-04-2022

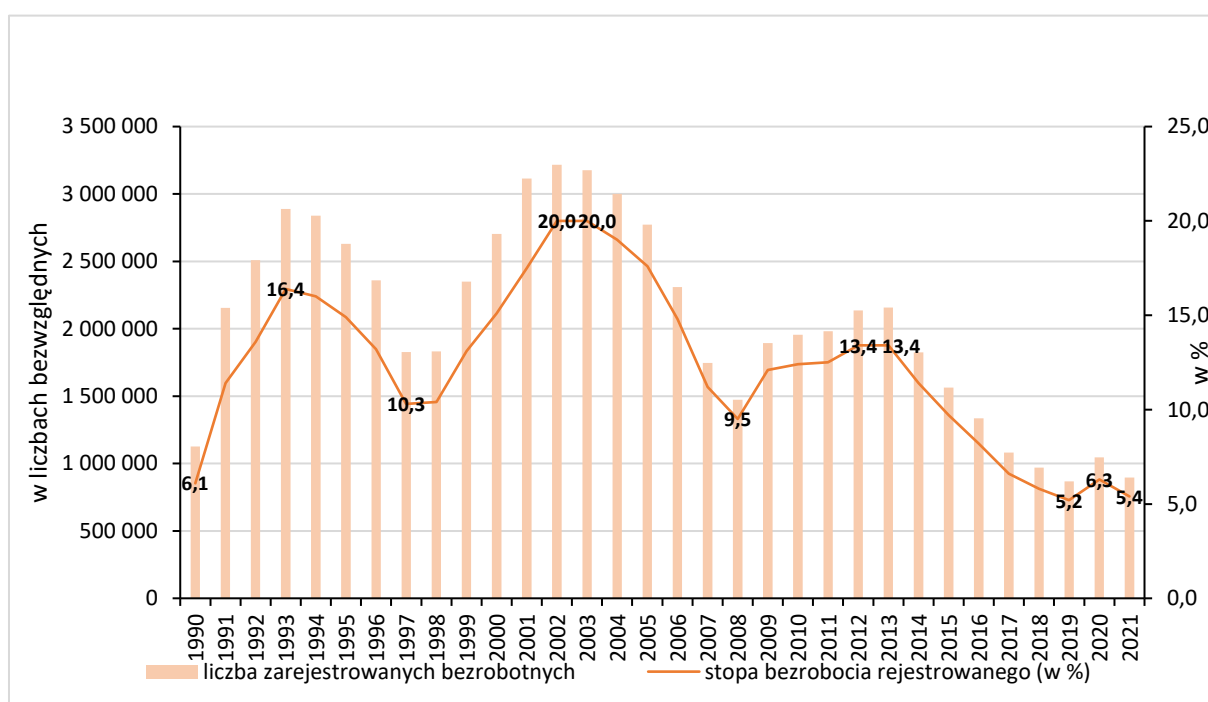
<sup>7</sup> European Economic Forecast, Spring 2022, 23-05-2022. Prognoza uwzględnia m.in. wpływ rosyjskiej agresji na Ukrainę.

<sup>8</sup> Zgodnie z ww. prognozą wiosenną 2022 znaczącym czynnikiem wpływającym na kondycje polskiej gospodarki w 2022 r. będzie trwająca od lutego 2022 r. agresja Rosji na Ukrainę.

<sup>9</sup> Baza Eurostat, data dostępu: 31-03-2022

**2021 r. do końca roku notowano zarówno dynamiczny spadek liczby osób zarejestrowanych, jak i stopy bezrobocia rejestrowanego.** W czerwcu 2021 r. po raz pierwszy od ponad roku poziom rejestrowanego bezrobocia spadł poniżej miliona osób. W końcu 2021 r. w rejestrach powiatowych urzędów pracy zarejestrowanych było 895,2 tys. bezrobotnych tj. o 151,2 tys. (tj. o 14,5%) mniej bezrobotnych niż w końcu 2020 r. i o 24,7 tys. (2,7%) mniej niż w końcu lutego 2020 r., czyli przed wybuchem pandemii COVID-19.

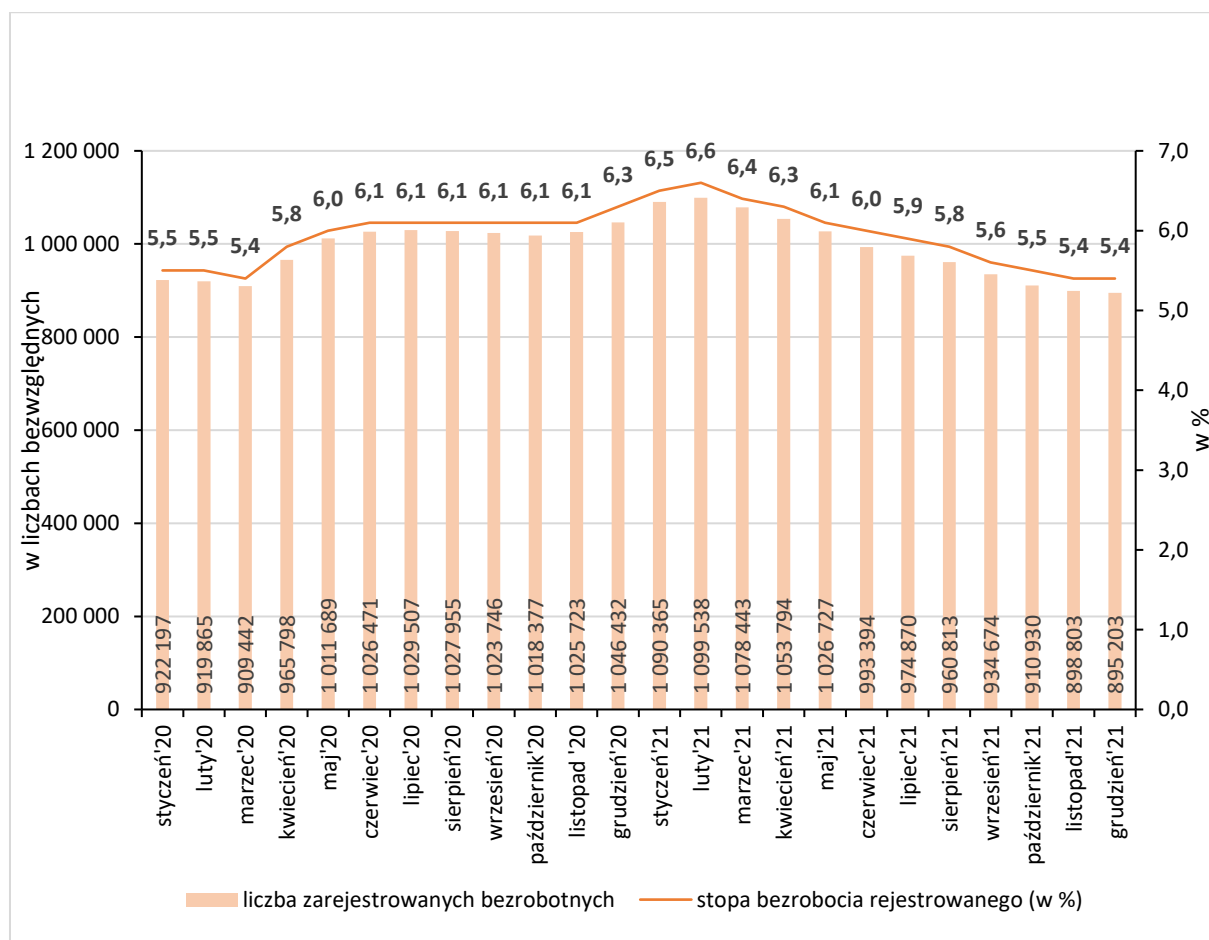
**Wykres 1.** Liczba zarejestrowanych bezrobotnych i stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990-2021 (stan na koniec roku)



Źródło: Opracowanie własne, MRiPS.

Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu 2021 r. wyniosła 5,4%, co oznacza, że w porównaniu do poprzedniego miesiąca pozostała bez zmian, a w zestawieniu z końcem 2020 r. była niższa o 0,9 punktu proc., natomiast w porównaniu do lutego 2020 r. spadła o 0,1 p.p.

**Wykres 2.** Liczba zarejestrowanych bezrobotnych i stopa bezrobocia rejestrowanego od stycznia 2020 r. do grudnia 2021 r. (stan na koniec miesiąca)



Źródło: Opracowanie własne, MRiPS.

Wg Eurostatu Polska była w czołówce państw pod względem najniższej stopy bezrobocia w UE - w grudniu 2021 r. zharmonizowana stopa bezrobocia w Polsce była jedną z najniższych w UE (3,0% wobec 6,4% średnio w UE; niższy poziom odnotowały jedynie Czechy, 2,1%).

Pomimo pandemii następował dalszy wzrost wskaźnika zatrudnienia w Polsce – w końcu IV kwartału 2021 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 76,2% dla osób w wieku 20–64 lata (BAEL) i był na wyższym poziomie od średniej dla UE (74,1%).

## **II.1.1. PODSUMOWANIE DZIAŁAŃ W RAMACH TARCZY ANTYKRYZYSOWEJ W OKRESIE DO KOŃCA 2021 R.**

Mając na uwadze opisane powyżej potencjalne skutki społeczno-gospodarcze pandemii, Rząd RP już w marcu 2020 r. podjął działania mające na celu przeciwdziałanie ekonomicznym skutkom COVID-19. W końcu marca 2020 r. zostały uchwalone przepisy umożliwiające uruchomienie tzw. Tarczy Antykryzysowej.<sup>10</sup> Celem przyjętego pakietu rozwiązań była ochrona miejsc pracy i bezpieczeństwa pracowników, wsparcie płynności finansowej przedsiębiorców, którzy ponieśli straty w związku z pandemią, wzmocnienie systemu finansowego, inwestycje publiczne, a także ochrona zdrowia.

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,
- zwolnienie dla płatników składek z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych,
- 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 z dnia 6 marca 2018 r. – 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 (ZUS) powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, kierowane było bezpośrednio także do pracowników i chroniło ich przed utratą miejsc pracy. Pozwoliło to na utrzymanie aktywności zawodowej i stanowiło zabezpieczenie materialne na czas kryzysu.

---

<sup>10</sup> 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.).



Mając na uwadze prognozowany w 2020 r. przejściowy wzrost liczby osób bezrobotnych w czerwcu 2020 r. uchwalono ustawę o dodatku solidarnościowym<sup>11</sup>. 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 ww. ustawa 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 2020 r., 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), galerie handlowe (poza pewnymi wyłączeniami). Jednocześnie zaplanowano wsparcie punktowe, dla branż najbardziej dotkniętych skutkami ww. ograniczeń. Zmiany wprowadzone na mocy ustawy z dnia 9 grudnia 2020 r.<sup>12</sup>. (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. Również piloci wycieczek i przewodnicy turystyczni, którzy świadczą usługi na rzecz muzeów i ponieśli straty z powodu pandemii, mogli ubiegać się o zwolnienie z opłacania składek za okres obejmujący lipiec, sierpień i wrzesień 2020 r.

W 2021 r. kontynuowano działania wspierające pracowników i pracodawców, przy czym wsparcie było sprofilowane pod kątem sektorów i grup najbardziej dotkniętych skutkami pandemii. Instrumentem o takim charakterze była dotacja w ramach Tarczy Branżowej, przeznaczona dla przedsiębiorców, których w wyniku pandemii dotknął co najmniej 40-procentowy spadek przychodów i którzy działali w określonych branżach PKD (Polska Klasyfikacja Działalności). Od 23 lipca 2021 r. wsparciem w ramach pomocy pochodzącej z tarczy antykryzysowej zostali objęci także przedsiębiorcy prowadzący w jednostkach oświatowych sprzedaż środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz uczniów, słuchaczy lub wychowanków (tzw. sklepiki szkolne).

Zakres wsparcia od początku realizacji Tarczy Branżowej był kilkakrotnie rozszerzany – w sumie wsparcie otrzymało 65 branż. Do końca 2021 r. przyznanych zostało ponad 608 tys. dotacji na kwotę ponad 3 mld zł, przy czym przedsiębiorca mógł uzyskać więcej niż jedną dotację. Dotacja wynosiła do 5 tys. zł i miała charakter bezzwrotny, o ile przedsiębiorca prowadził działalność przez co najmniej 3 miesiące od momentu otrzymania wsparcia.

Rząd szybko i właściwie zareagował na problemy pracodawców oraz pracowników związane z wystąpieniem COVID-19, zaś szerokie zainteresowanie instrumentami Tarczy Anty-

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz. U. z 2022 r. poz. 93).

<sup>12</sup> 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.

kryzysowej i Finansowej, służącymi ochronie miejsc pracy, wskazuje na efektywne ukierunkowanie oferowanych form wsparcia.

Łącznie, w ramach kolejnych uruchamianych instrumentów do polskich firm trafiło do końca III kw. 2021 r. ponad 242,62 mld zł. Były to środki w ramach Tarczy Finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju - PFR (ok. 71,4 mld w ramach programu pożyczek płynnościowych i preferencyjnych dla dużych pracodawców (249+) oraz w ramach umorzenia 100 proc. wartości subwencji dla mikro i MŚP dla 54 branż), gwarancje płynnościowe i *de minimis* Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) dla przedsiębiorstw (ok. 97,8 mld zł), wsparcie w ramach instrumentów ZUS (36,7 mld zł), finansowanie z programu *Polityki drugiej szansy* z Agencji Rozwoju Przemysłu - ARP (ok. 0,3 mld) i wsparcie w ramach instrumentów resortu pracy (ok. 35,5 mld zł).

W zakresie instrumentów nadzorowanych przez resort ds. pracy powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy przyznały **wsparcie dla ok. 8,3 mln miejsc pracy na ww. kwotę ok. 35,5 mld zł** (przy czym niektóre miejsca pracy mogły uzyskać wsparcie więcej niż raz lub w ramach kilku instrumentów, a zatem mogły zostać policzone kilkukrotnie), w tym:

- 1,7 mln miejsc pracy objętych przestojem ekonomicznym i obniżonym wymiarem czasu pracy wsparto dofinansowaniem ze środków FGŚP na kwotę 6,8 mld zł;
- 2,2 mln miejsc pracy ochroniono dzięki wsparciu z FGŚP w ramach świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy (art. 15gg, 15gga, 15 gga1) na kwotę 9,3 mld zł;
- 1,9 mln mikroprzedsiębiorców przyznano pożyczki (art. 15zzd) na kwotę 9,4 mld zł;
- 1,5 mln pracowników otrzymało pomoc w ramach dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników (art. 15zzb i 15zze) na kwotę 5 mld zł;
- 0,4 mln samozatrudnionych otrzymało dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej (art. 15zzc) na kwotę ok. 2 mld zł;
- przyznano 0,6 mln dotacji dla mikro i małych przedsiębiorców (art. 15zze4, rozporządzenie i art. 15zze4a) na łączną kwotę 3 mld zł.

## **II.1.2. ZMIANY W SYSTEMIE PODATKOWYM PRZYJĘTE W 2021 R.**

Jednym z głównych elementów krajowego programu rozwojowego, mającego na celu nadanie nowych impulsów rozwojowych gospodarce, pn. „Polski Ład”, był pakiet zmian w przepisach podatkowych. Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105, z późn. zm.), realizująca podatkową część społeczno-gospodarczego programu „Polski Ład”, weszła w życie 1 stycznia 2022 r. Dokonała ona zmiany m.in. ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>13</sup> (tzw. ustawa PIT).

Najistotniejsze zmiany ustawy PIT dotyczą następujących zagadnień:

- podwyższenia do 30 000 zł kwoty wolnej od podatku dla ogółu podatników obliczających podatek według skali podatkowej,

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, z późn. zm.)

- podwyższenia do 120 000 zł progu dochodów, po przekroczeniu którego ma zastosowanie 32% stawka podatku,
- likwidacji możliwości odliczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne od podatku dochodowego od osób fizycznych,
- wprowadzenia tzw. „ulgi dla klasy średniej”,
- wprowadzenia zwolnienia określanego jako „PIT-0 dla rodzin 4+”,
- wprowadzenia zwolnienia określanego jako „PIT-0 dla emerytów”<sup>14</sup>,
- wprowadzenia zwolnienia określanego jako „ulga na powrót”.

Należy także wspomnieć, że 17 grudnia 2021 r. Sejm uchwalił ustawę o dodatku osłonowym<sup>15</sup>. Stanowi ona ważny element rządowej Tarczy Antyinflacyjnej, służący ograniczeniu skutków rosnących cen energii, gazu i żywności. Wsparcie obejmie blisko 7 mln gospodarstw domowych, co stanowi prawie połowę wszystkich gospodarstw w naszym kraju. Kwota środków przeznaczonych na ten cel wynosi ponad 4 mld zł. Wsparcie adresowane jest do gospodarstw domowych, których przeciętne miesięczne dochody nie przekraczają 2100 zł w gospodarstwie jednoosobowym albo 1500 zł na osobę w gospodarstwie wieloosobowym.

### **II.1.3.DZIAŁANIA PODJĘTE NA POZIOMIE UE W ODPOWIEDZI NA SKUTKI SPOŁECZNO-GOSPODARCZE WYWOŁANE PANDEMIĄ 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, KE wystąpiła z szeregiem inicjatyw w zakresie wsparcia państw członkowskich, w tym z inicjatywą dotyczącą zmniejszenia ryzyka bezrobocia w związku z sytuacją nadzwyczajną spowodowaną COVID-19 (na zasadzie tzw. drugiej linii wsparcia – *second line of defence*).

#### **Instrument SURE**

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 jest zabezpieczany gwarancjami wnoszonymi przez państwa członkowskie, zgodnie z ich właściwym udziałem w łącznym dochodzie narodowym brutto UE). Instrument SURE zapewnił pomoc finansową na korzystnych warunkach, która pomogła 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 pandemią.

KE przedstawiła propozycję utworzenia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19 (Instrument SURE) 2 kwietnia 2020 r. Rozporządzenie Rady ustanawiające Instrument SURE zostało przyjęte przez Radę 19 maja 2020 r. i weszło w życie 20 maja 2020 r.

Instrument został udostępniony 22 września 2020 r., po podpisaniu przez wszystkie państwa członkowskie umów gwarancyjnych. Pierwsze wypłaty środków z SURE miały miejsce

<sup>14</sup> Patrz: str. 47.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1, z późn. zm.).

27 października 2020 r. Większość pomocy w ramach SURE została rozdystrybuowana w ciągu pierwszych 7 miesięcy funkcjonowania mechanizmu. Pierwszy raz na potrzeby finansowania pomocy finansowej UE wyemitowała obligacje socjalne (od marca do maja 2021 r. KE wyemitowała z powodzeniem obligacje socjalne w imieniu UE na kwotę 36 mld EUR; średnia zapadalność wyemitowanych obligacji to ok. 14,5 lat).

Łącznie o pomoc z SURE wnioskowało do tej pory 19 państw członkowskich. Rozdysponowano ponad 94% koperty finansowej, z czego KE wypłaciła już prawie 90 mld EUR. Do rozdysponowania zostało jeszcze ok. 6 mld EUR.

Trzej najwięksi beneficjenci Instrumentu SURE to Włochy – 27,4 mld EUR, Hiszpania – 21,3 mld EUR i Polska – 11,2 mld EUR. W ich przypadku wnioskowana kwota pomocy została pomniejszona zgodnie z określonym w rozporządzeniu limitem 60 mld EUR o pomocy dla 3 największych beneficjentów.

Instrument SURE został w różny sposób wykorzystany przez państwa członkowskie. 16 z 19 państw wykorzystowało pożyczki z SURE na sfinansowanie mechanizmów skróconego czasu pracy lub podobne środki i wciąż finansuje te działania. W pierwszej połowie 2021 r. wiele państw członkowskich wykorzystowało środki z SURE do przeciwdziałania skutkom nowych fal pandemii. 6 państw wystąpiło o nową pomoc, zmieniło lub wskazało nowe środki i programy wsparcia.

Około połowa pomocy w ramach SURE została skierowana na wspieranie programów skróconego czasu pracy, około 40% na wspieranie podobnych instrumentów (w tym ok. 1/3 na rzecz samozatrudnionych). Tylko 5% pomocy skierowane zostało na finansowanie wydatków związanych ze zdrowiem, bezpośrednio wynikających z sytuacji kryzysowej związanej z COVID-19.

Szacuje się, że w 2020 r. dzięki SURE wsparto ok. 31 mln osób i 2,5 mln firm, co stanowi jedną czwartą całkowitego zatrudnienia we wszystkich państwach członkowskich będących beneficjentami Instrumentu. Programami skróconego czasu pracy i podobnymi finansowanymi w ramach SURE zostało objęte ok. 22,5 mln pracowników i ok. 8,5 mln. samozatrudnionych w 2020 r.

Według KE środki skierowane na obszar rynku pracy i finansowane w ramach SURE przyczyniły się do zmniejszenia o 1,5 mln osób bezrobotnych dzięki zachowaniu w czasie pandemii miejsc pracy w firmach i aktywności gospodarczej samozatrudnionych.

### **Instrument Odbudowy i Zwiększenia Odporności**

Celem Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (*Recovery and Resilience Facility - RRF*)<sup>16</sup> jest wsparcie reform i inwestycji publicznych określonych w Krajowych Planach Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) państw członkowskich. Realizacja instrumentu została zaplanowana na lata 2020-2026<sup>17</sup>. Środki finansowe w ramach RRF mają wynieść łącznie 672,5 mld euro (w cenach stałych z 2018 r.), z których 312,5 mld EUR zostanie

---

<sup>16</sup> 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](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl).

<sup>17</sup> 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.

przeznaczone 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.

Głównym celem RRF jest wsparcie spójności społecznej i terytorialnej UE poprzez:

- Zwiększanie odporności i zdolności dostosowawczych,
- Łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu,
- Wspieranie transformacji ekologicznej i cyfrowej.

### **Krajowy Plan Odbudowy**

Opracowane przez państwa członkowskie KPO zawierają reformy i wspierające je inwestycje, które mają być odpowiedzią na europejski kryzys gospodarczy wywołany pandemią.

Alokacja dla Polski na lata 2021-2026 to 58,1 mld EUR (23,9 mld EUR to granty, a 34,2 mld EURO to pożyczka<sup>18</sup>).

Polski KPO składa się z pięciu głównych komponentów:

- Odporność i konkurencyjność gospodarki,
- Transformacja cyfrowa,
- Zielona, inteligentna mobilność,
- Zielona energia i zmniejszenie energochłonności,
- Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia.

W ramach pierwszego z ww. komponentów przewidziana została modernizacja instytucji na rzecz rynku pracy, tak by polska gospodarka mogła sprostać długofalowym wyzwaniom i wspierać zmiany strukturalne spowodowane przyspieszającą cyfryzacją i zieloną transformacją. Zasadniczym celem planowanych zmian jest zwiększenie potencjału instytucji rynku pracy, w tym publicznych służb zatrudnienia (PSZ) na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym oraz większa skuteczność polityk rynku pracy, w tym dotarcie z nimi do osób nieaktywnych zawodowo.

Główne działania w ramach ww. modernizacji polskiego rynku pracy będą obejmować:

- opracowanie i przyjęcie pakietu nowych przepisów w zakresie rynku pracy, procedur dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy i przepisów dotyczących możliwości zawierania i rozliczania niektórych typów umów o pracę w sposób elektroniczny (ww. przepisy m. in. zastąpią obecnie obowiązującą ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy);
- cyfryzację procesów i narzędzi stosowanych przez PSZ – będzie to modernizacja istniejących lub wdrożenie nowych rozwiązań informatycznych wykorzystywanych przez PSZ oraz służących wsparciu klientów PSZ, rozbudowa infrastruktury teleinformatycznej PSZ oraz wdrożenie nowych narzędzi komunikacji (w tym IT) z klientem urzędu pracy,
- wypracowanie nowych metod pracy i standardów funkcjonowania i koordynacji systemu PSZ, na bazie ww. nowych przepisów, przygotowanie kadr PSZ w tym zakresie, a także działania informacyjno-promocyjne służące upowszechnieniu nowych rozwiązań

---

<sup>18</sup> Polska zawnioskowała o wykorzystanie części środków w ramach pożyczki z alokacji jej przyznanej.

wprowadzonych w pakiecie legislacyjnym wśród interesariuszy (np. pracodawców, cudzoziemców, osób biernych zawodowo).

Na wsparcie ww. działań zaplanowano w KPO 52 mln EUR, w latach 2022-2025.

Komplementarnymi obszarami działań przewidzianych w ramach KPO, które przełożą się na wzmocnienie polskiego rynku pracy, są:

- działania dotyczące zwiększenia dostępności terytorialnej instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 (żłobków, klubów dziecięcych) oraz rozwój opieki długoterminowej;
- rozwój kompetencji pracowników 45/50+ w celu ułatwienia im dłuższej aktywności na rynku pracy (zostanie wdrożony zestaw rozwiązań na rzecz rozwoju kompetencji pracowników 45/50+) oraz system zachęt podatkowych do dłuższego pozostawania w zatrudnieniu;
- wzmocnienie aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez rozwój podmiotów ekonomii społecznej, m.in. w obszarze deinstytucjonalizacji usług społecznych oraz zielonej transformacji, a także w innych branżach;
- wprowadzenie do przepisów *Kodeksu pracy* na stałe instytucji pracy zdalnej - wsparcie przystosowania pracowników/przedsiębiorstw do zmian zachodzących w nowoczesnej gospodarce;
- działania na rzecz zmniejszenia segmentacji na rynku pracy.

## **II.2. CELE UE I CELE KRAJOWE W OBSZARZE SPOŁECZNYM - PLAN DZIAŁANIA NA RZECZ WDROŻENIA EUROPEJSKIEGO FILARU PRAW SOCJALNYCH**

Europejski Filar Praw Socjalnych (EFPS) został wspólnie proklamowany 17 listopada 2017 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską podczas Szczytu Społecznego na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego w Göteborgu.

EFPS ma służyć za kompas wyznaczający kierunek procesu konwergencji społeczno-gospodarczej na rzecz lepszych warunków życia i pracy w UE. Określono w nim dwadzieścia podstawowych zasad i praw w zakresie równych szans i dostępu do rynku pracy, uczciwych warunków pracy oraz ochrony socjalnej i włączenia społecznego. Filar dotyczy obywateli państw członkowskich oraz obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium UE. Za implementację Filaru odpowiedzialna jest KE, rządy państw członkowskich oraz partnerzy społeczni zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Filar nie ma charakteru prawnie wiążącego, stanowi rekomendację ze strony KE.

4 marca 2021 r. KE opublikowała *Plan działania na rzecz wdrożenia EFPS*. Określono w nim trzy główne cele, które UE ma osiągnąć do 2030 r. .:

- 1) co najmniej 78% osób w wieku od 20 do 64 lat powinno mieć pracę;
- 2) co najmniej 60% wszystkich dorosłych powinno co roku uczestniczyć w szkoleniach;
- 3) liczbę osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym należy zmniejszyć o co najmniej 15 mln.

Państwa członkowskie będą zobowiązane do realizacji swoich ustalonych celów krajowych<sup>19</sup>, przyczyniając się w ten sposób do osiągnięcia ww. wskaźników na poziomie całej UE (podobnie, jak miało to miejsce w przypadku wskaźników głównych dla Strategii Europa 2020).

Zgłoszone przez stronę polską propozycje w zakresie celów krajowych przedstawiają się następująco:

**1. Zatrudnienie: Cel dla Polski do roku 2030: 78%<sup>20</sup>**, co oznacza, że tyle procent osób w Polsce, w wieku 20-64 lata, będzie miało zatrudnienie w perspektywie roku 2030.

Osiągnięcie wskaźnika 78 proc. osób w wieku 20–64 lat w zatrudnieniu do roku 2030 w przypadku Polski wymaga wielu działań na różnych poziomach. Cel ten zostanie osiągnięty m. in. za sprawą wspomnianej modernizacji polskiego rynku pracy, poprzez podniesienie efektywności działania PSZ, objęcie wsparciem osób dotychczas nieaktywnych zawodowo, a także skierowanie lepszej jakościowo i bardziej nowoczesnej oferty do pracodawców i osób już pracujących, które np. chciałyby podnieść umiejętności lub zmienić pracę. W konsekwencji nowe przepisy pozwolą na lepszą integrację z rynkiem pracy osób z grup znajdujących się tradycyjnie w trudniejszym położeniu: kobiet, osób młodych, osób długotrwale bezrobotnych, osób z niepełnosprawnością oraz osób z niskimi lub zdezaktualizowanymi umiejętnościami.

**2. Rozwój umiejętności: Cel dla Polski do roku 2030 określono na poziomie 51,7 %** wszystkich osób dorosłych uczestniczących każdego roku w szkoleniu<sup>21</sup>.

Cel krajowy na poziomie 51,7% jest bardzo ambitny w kontekście obecnych wartości oraz trendów uczestnictwa osób dorosłych w Polsce w kształceniu i szkoleniu. Jednocześnie jest realny do zrealizowania, przy założeniu, że szerzej uznana będzie specyfika edukacji innej niż formalna (tzw. pozaformalnej, czyli organizowanej poza programami kształcenia w oświacie i szkolnictwie wyższym). W UE uczestnictwo dorosłych w takiej edukacji kilkakrotnie przeważa nad uczestnictwem w edukacji formalnej. Szczególnie ważne jest promowanie takiej edukacji tam, gdzie dorośli funkcjonują na co dzień, tj. w miejscu pracy i w różnych społecznościach. Niezbędne jest dalsze rozwijanie elastyczności edukacji formalnej dla dorosłych oraz szersze potwierdzanie wiedzy i umiejętności zdobytych w doświadczeniu (m.in. zawodowym). Powinno to być uzupełniane przez współpracę różnych sektorów (wspieranych

---

<sup>19</sup> Obecnie trwa proces uzgadniania tych celów pomiędzy stroną polską i KE. 29 września 2021 r. strona polska przedłożyła do KE swoją wstępną propozycję, poddaną wcześniej konsultacjom społecznym (w sierpniu 2021 r.).

<sup>20</sup> Wartość docelowa wskaźnika obliczona została na podstawie danych GUS dotyczących prognozy ludności i dynamiki zmiany liczby ludności w grupie wieku 20-64 lata do 2030 r. Pozwoliło to skalkulować coroczną zmianę liczby ludności Polski w tej grupie wiekowej. Na podstawie danych rzeczywistych dot. ludności Polski od 1997 r. określono pięcioletnie średnie kroczące z udziału ludności w wieku 20-64 w ogóle populacji osób pracujących. Średnie udziały na przestrzeni ostatnich dwóch dekad wahały się w granicach 96,2-97,8%. W ostatnim, 2019 r., pięcioletnia średnia wyniosła 97,4% i to tę wartość zdecydowano się użyć do określenia liczby pracujących w kolejnych latach. W tym celu z narzędzia prognostycznego dla polskiego rynku pracy wygenerowano prognozę liczby pracujących ogółem.

<sup>21</sup> Na potrzeby ustalenia celu do roku 2030 wykorzystano metodologię zaproponowaną w nocie kierunkowej KE dotyczącej realizacji w UE zapisów Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, z których pierwszy dotyczy edukacji i uczenia się przez całe życie. Za punkt wyjścia przyjęto poziom wskaźnika z badania Adult Education Survey 2016 (ostatnie dostępne dane na poziomie UE). Badanie to odnosi się do uczestnictwa dorosłych w kształceniu i szkoleniu w ciągu roku, a nie jak w dotychczas stosowanym w UE wskaźniku pochodzącym z badania Labour Force Survey – w ciągu 4 tygodni. Taka zmiana ma się przyczynić do pełniejszego diagnozowania uczestnictwa dorosłych w edukacji innej niż formalna (pozaformalnej). Tego rodzaju edukacja jest bardziej elastyczna niż edukacja formalna i zwykle oparta na krótkich cyklach.

przez sektorowe rady ds. kompetencji), działów administracji oraz różnych instytucji i organizacji na rzecz umiejętności i uczenia się dorosłych, w tym tworzenie partnerstw na różnych poziomach (w tym regionalnym i lokalnym), co stanowi jeden z głównych kierunków wdrażania Zintegrowanej Strategii Umiejętności 2030. Ważny jest też wzrost nakładów na kształcenie ustawiczne pracowników i poszukujących pracy oraz potencjał publicznych służb zatrudnienia.

**3. Ochrona socjalna: Cel dla Polski do roku 2030 przewiduje zmniejszenie o 1,5 mln osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym<sup>22</sup>.**

Realny wynik ograniczenia ubóstwa w Polsce zależy będzie od wielu zmiennych, w tym prowadzonej we wskazanym okresie polityki społecznej, dynamiki wzrostu świadczeń społecznych oraz różnych innych czynników, takich jak kształtowanie się wskaźnika inflacji, przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, wynagrodzenia minimalnego, czy wskaźnika waloryzacji rent i emerytur. Wpływ będą miały ponadto koniunktura gospodarcza, czynniki niepewności związane z pandemią, jak również zmiany związane ze strukturą wieku ludności.

Należy podkreślić, że Polska w ostatnich latach zyskała ważne, pozytywne doświadczenie związane z przeciwdziałaniem ubóstwu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży. Znaczącą poprawę wskaźników dot. deprivacji materialnej dzieci i młodzieży, a także wyraźne podwyższenie pozycji rankingowej Polski w tym obszarze na tle pozostałych państw UE udało się uzyskać dzięki programowi „Rodzina 500+”. Warto wskazać między innymi na powszechny charakter polskiego programu, który uzyskano po zlikwidowaniu w 2019 r. kryterium dochodowego w dostępie do świadczenia na pierwsze dziecko.

W kwestii przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu ważną funkcję pełni także sektor ekonomii społecznej, czyli podmioty podejmujące aktywność obywatelską i społeczną, która przez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych oraz rozwojowi lokalnemu. Działania podmiotów ekonomii społecznej, wśród których należy wymienić przede wszystkim przedsiębiorstwa społeczne, spółdzielnie socjalne, Centra i Kluby Integracji Społecznej, skutecznie uzupełniają pracę PSZ, przyczyniając się do przywracania na rynek pracy osób od niego oddalonych.

### **Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji**

Jednym z kluczowych elementów architektury finansowej wspierającej proces transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu jest Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji (MST). Jego najważniejszym elementem jest Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (I filar MST – wsparcie o charakterze dotacji). Planowana alokacja FST dla Polski w latach

---

<sup>22</sup> Punktem wyjściowym obliczenia celu krajowego ubóstwa na 2030 r. było przyjrzenie się strukturze źródeł dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych (będących przybliżeniem dochodu do dyspozycji, w oparciu o który Eurostat kalkuluje AROPE) w skali całego kraju. W tym celu posłużono się wynikami przeprowadzanego przez GUS reprezentatywnego badania budżetów gospodarstw domowych. W dalszej kolejności szukano wskaźników makroekonomicznych, które mogą wpływać na dochody jednostek. Wyselekcjonowano następujące charakterystyki: produkt krajowy brutto, wskaźnik inflacji, stopa bezrobocia rejestrowanego, przeciętne wynagrodzenie w gospodarce, minimalne wynagrodzenie, waloryzacja emerytur i rent, zmienna binarna przyjmująca wartość 1 od 2019 r. oraz 0 w pozostałych przypadkach (13. emerytura), spadek populacji ogółem.



2021-2027 to 3,85 mld EUR. Warunkiem wydatkowania tych środków jest przygotowanie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji (TPST) oraz ich akceptacja przez Komisję Europejską.

## II.3. ZALECENIA KRAJOWE DLA POLSKI 2020-2021 W OBSZARZE RYNKU PRACY

W 2021 r. odstąpiono od wydania nowych zaleceń Rady dla państw członkowskich w ramach corocznego procesu koordynacji polityk gospodarczych i budżetowych (zwanego Semestrem Europejskim) i zdecydowano o przedłużeniu obowiązywania zaleceń z 2020 r.

W związku z pandemią COVID-19, zalecenia te różniły się istotnie od zaleceń z lat poprzednich i skupiały 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.

Polska otrzymała w 2020 r. 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.*

## II.4. WSTĘPNE PODSUMOWANIE DZIAŁAŃ ZAPLANOWANYCH W KPDZ NA ROK 2021

W KPDZ 2021 zostały sformułowane następujące wyzwania w zakresie polityki rynku pracy:

**1) Skutki pandemii COVID-19 dla rynku pracy** – w związku z pandemią COVID-19 przewidywano, że dojdzie do wzrostu bezrobocia w Polsce spowodowanego spadkiem obrotów w sektorach produkcji i usług oraz wskazywano na potrzebę zaplanowania i uruchomienia w odpowiednim momencie działań, ograniczających negatywne skutki epidemii i pozwalających na realizację skutecznej polityki rynku pracy.

**2) Nierównowaga na rynku pracy wynikająca ze zmian demograficznych i różnicowań terytorialnych** – wyrażająca się niewystarczającymi zasobami pracy w niektórych sektorach i terytorialnym różnicowaniem sytuacji w zakresie zatrudnienia została wskazana jako istotny problem. Do jej przyczyn zaliczono zmiany demograficzne, które nie zapewniają zastępowalności pokoleń i sprawiają, że rośnie długość oczekiwanego życia. Wskazano na potrzebę podejmowania działań służących tworzeniu atrakcyjnych miejsc pracy, zatrzymania odpływu za granicę osób młodych, aktywizacji zawodowej osób starszych, a także aktywizacji osób z grup dotąd słabo obecnych na rynku pracy.

**3) Płacowe i pozapłacowe warunki pracy oraz wydajność pracy w Polsce na 1 zatrudnionego** - wskazano na problem niższej jakości miejsc pracy w porównaniu do krajów wysoko rozwiniętych, czego wyrazem były m.in.: niskie miejsce wśród krajów w rankingu badania jakości zarobków, problem niskiego poziomu w wymiarze bezpieczeństwa pracy, rozpowszechnienie w gospodarce umów czasowych i cywilno-prawnych jako podstawy zatrudnienia, konkurowanie niskimi kosztami pracy w porównaniu do gospodarek państw wysokorozwiniętych.

**4) Nowe umiejętności i kwalifikacje niezbędne na zmieniającym się rynku pracy** - sprostanie wymaganiom związanym z zachodzącą rewolucją cyfrową i przemysłem 4.0., w tym poprzez podnoszenie kompetencji cyfrowych. Wyzwaniem było również zapewnienie kadr w zawodach związanych z zapewnieniem usług publicznych, takich jak opieka nad osobami starszymi czy opieka zdrowotna.

**5) Procesy migracyjne na rynku pracy** - zidentyfikowano potrzebę sprawnego zarządzania procesami migracji zarobkowej. Wskazano na potrzebę zapobiegania występowaniu tzw. efektu substytucji oraz utrwalenia modelu konkurencyjności polskiej gospodarki za sprawą niskich kosztów pracy.

Tak określonym wyzwaniom, z których większość pozostaje aktualna także w odniesieniu do roku 2022, odpowiadały zaplanowane działania. Ich pełne podsumowanie będzie możliwe po zakończeniu roku 2021 i sporządzeniu sprawozdania rocznego z realizacji KPDZ 2021, natomiast już teraz należy wspomnieć o tych, które zostały zainicjowane, w których odnotowano postęp lub zostały zrealizowane. Opis działań podjętych w zakresie pierwszego z wyzwań, tj. przeciwdziałania skutkom pandemii na rynku pracy, został przedstawiony w podrozdziale II.1.1. (str. 7-10).

W odniesieniu do pozostałych wyzwań na szczególną uwagę zasługują następujące działania:

1. 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 – na przestrzeni 2021 r. dokonano aktualizacji *Planu realizacji GdM*

w Polsce z 2015 r., poprzez dostosowanie zakresu dokumentu do nowego Zalecenia Rady z 30 października 2020 r. w sprawie „Pomostu do zatrudnienia – wzmocnienia gwarancji dla młodzieży”. Opracowano także założenia programu *Godna praca dla młodych* w ramach Polskiego Ładu, który będzie składał się – obok nowej edycji GdM - z innych projektów kierowanych do osób młodych na rynku pracy oraz z komponentu dotyczącego zmian regulacyjnych (ujętych we wspomnianym powyżej pakiecie przepisów modernizujących polski rynek pracy, patrz: podrozdział II.1. 2., str. 13-14).

2. Intensyfikacja działań aktywizacyjnych wobec grup osób bezrobotnych wymagających ponadstandardowych działań – istotnym narzędziem wzmocnienia i unowocześnienia rynku pracy są finansowane przez MRiPS projekty pilotażowe, polegające na wdrażaniu nowych metod, narzędzi i sposobów pomocy bezrobotnym, poszukującym pracy lub pracodawcom, w celu przygotowywania rozwiązań o charakterze systemowym. W 2021 r. na realizację pilotaży Ministerstwo przeznaczyło 100 mln zł. Pilotaże dotyczą zarówno rozwiązań skierowanych do kobiet (np. projekty „Aktywna mama”, „Mama w pracy”), do osób starszych, które pragną pozostać dłużej aktywne na rynku pracy (np. projekt „Aktywny Senior”, „Dobry pracownik nie ma wieku”), do osób młodych, jak i rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego z rodzinnym (21 października 2021r. ogłoszony został kolejny nabór wniosków na projekty pilotażowe pod nazwą „Stabilna praca - silna rodzina”<sup>23</sup>).

Wśród działań aktywizacyjnych wobec osób bezrobotnych, często również wykluczonych społecznie i zawodowo, należy także wymienić działania MRiPS w zakresie wspierania rozwoju sektora ekonomii społecznej, obejmujące w szczególności przygotowanie projektu ustawy o ekonomii społecznej. W ustawie tej planowane jest wprowadzenie do polskiego systemu prawnego pojęcia przedsiębiorstwa społecznego, którego jednym z kluczowych celów będzie zatrudnianie i reintegracja osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym.

Należy także wspomnieć o zmianach podatkowych, kierowanych do osób szczególnie zaangażowanych w wychowywanie dzieci, wprowadzonych w ramach „Polskiego Ładu” do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w postaci zwolnienia określanego jako „PIT-0 dla rodzin 4+”<sup>24</sup>. Ulga ta promuje zatrudnienie/pozostanie na rynku pracy osób wychowujących liczne potomstwo. Jest to zwolnienie podatkowe<sup>25</sup> dotyczące podatnika, który w roku podatkowym w stosunku do co najmniej 4 dzieci wykonywał władzę rodzicielską, pełnił funkcję opiekuna prawnego, jeżeli dziecko z nim zamieszkiwało, lub sprawował funkcję rodziny zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub umowy zawartej ze starostą, a w przypadku pełnoletnich uczących się dzieci – wykonywał ciężący na nim obowiązek alimentacyjny albo sprawował funkcję rodziny zastępczej.

---

<sup>23</sup> W ramach naboru szczególnie premiowane będą projekty zawierające rozwiązania skierowane do: osób wyłączonych z rynku pracy z powodu opieki nad dziećmi/osobami zależnymi, osób młodych do 30 roku życia oraz zawierające rozwiązania wspierające pracodawców w zatrudnianiu pracowników, w tym w formie pracy zdalnej, mieszkających na terenach zagrożonych trwałą marginalizacją lub w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

<sup>24</sup> Patrz: str. 10-11.

<sup>25</sup> Art. 21 ust. 1 pkt 153 ustawy PIT. Ulga polega na zwolnieniu od podatku PIT przychodów podatnika do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł, osiągniętej ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej i spółdzielczego stosunku pracy, z umów zlecenia, o których mowa w art. 13 pkt 8 ustawy PIT, działalności gospodarczej opodatkowanej według skali podatkowej, 19% podatkiem liniowym albo 5% podatkiem z kwalifikowanych praw własności intelektualnej albo ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych.

3. Wprowadzenie zmian, które pozwoliłyby na podejmowanie działań aktywizacyjnych wobec osób dotychczas biernych zawodowo, pozostających z różnych względów, poza rynkiem pracy – jednym z elementów projektowanych zmian, będą rozwiązania dotyczące poszerzenia grupy klientów urzędów pracy o osoby bierne zawodowo i umożliwienie urzędowi pracy realizowania projektów EFS dla osób biernych zawodowo i stosowania różnych form wsparcia, nie tylko tych określonych w ustawie. W ich ramach urząd pracy podejmuje działania mające na celu identyfikację oraz dotarcie do osób biernych zawodowo, potencjalnie mogących podjąć aktywność zawodową.

4. Modernizacja PSZ, w tym opracowanie pakietu nowych przepisów prawnych oraz dalsza informatyzacja procesów i narzędzi – opracowano założenia pakietu ustaw modernizujących rynek pracy (patrz: podrozdział II.1. 2., str. 12-13) oraz zaplanowano rozwój i modernizację systemów informatycznych PSZ. Wychodząc naprzeciw aktualnym trendom w zakresie cyfryzacji i potrzebom zgłaszanym przez pracodawców i pracowników, MRiPS przygotowało i uruchomiło na początku października br. aplikację mobilną *ePraca*. W aplikacji dostępne są informacje na temat ofert pracy oraz wydarzeń publikowanych przez wszystkie powiatowe urzędy pracy. Aplikacja umożliwia łatwiejsze i szybsze przeszukiwanie ofert pracy niż na stronie internetowej<sup>26</sup>.

5. Działania na rzecz stosowania elastycznych i jednocześnie stabilnych form zatrudnienia - MRiPS kontynuuje prace legislacyjne mające na celu wprowadzenie pracy zdalnej na stałe do *Kodeksu pracy*.

6. Dalsze promowanie uczenia się dorosłych, w tym kształcenia ustawicznego (m.in. dofinansowanie kształcenia ustawicznego ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego oraz kontynuacja działań na rzecz zwiększania szans na rynku pracy poprzez dostosowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy - jednym z priorytetów wydatkowania KFS w 2021 r. jest wsparcie kształcenia ustawicznego w związku z zastosowaniem w firmach nowych technologii i narzędzi pracy, w tym także technologii i narzędzi cyfrowych (budżet KFS na 2021 r. to 259,4 mln zł). Dzięki środkom KFS co roku w kształceniu ustawicznym bierze udział średnio ok. 96 tys. osób pracujących.

7. Prowadzenie polityki ukierunkowanej na wsparcie uzupełniania kwalifikacji zawodowych w związku z wdrażaniem nowych technologii w gospodarce – realizacja pilotażu Ministerstwa Rozwoju i Technologii<sup>27</sup> pn. AI4Youth (nauczenie minimum 120 nauczycieli i wykształcenie minimum 1800 uczniów w pełnowymiarowym kursie kształtowania kompetencji z zakresu sztucznej inteligencji wśród młodzieży publicznych szkół ponadpodstawowych oraz promowanie przedsiębiorczości opartej na sztucznej inteligencji w szkołach średnich).

---

<sup>26</sup> Najważniejsze zalety aplikacji mobilnej to:

- wygodny, prosty i przyjazny dla użytkownika wygląd, dzięki pełnej integracji z systemem operacyjnym Android (w przyszłości przewidziane jest uruchomienie aplikacji na telefony typu iPhone);
- wyskakujące powiadomienia o nowych ofertach, szkoleniach, targach,
- szybkie filtrowanie ofert wg zawodu i lokalizacji,
- wskazywanie bieżącej lokalizacji na mapie,
- i wiele innych nowoczesnych funkcji ułatwiających poszukiwanie pracy.

<sup>27</sup> Warto także zauważyć, że ramach Polskiego Ładu Ministerstwo Rozwoju i Technologii we współpracy z Ministerstwem Finansów przygotowało ulgę podatkową na robotyzację. Ma ona fiskalnie wesprzeć przedsiębiorców w inwestycjach w robotyzację. Jednym z kosztów kwalifikowanych tej ulgi są szkolenia dla pracowników związane z instalacją robotów.

8. Doskonalenie metod prognozowania zapotrzebowania na zawody, kompetencje i nowe kwalifikacje w perspektywie długoterminowej – m.in. realizowany jest projekt pn. „System prognozowania polskiego rynku pracy”, współfinansowany ze środków UE<sup>28</sup>. Celem projektu jest wdrożenie nowatorskiej metody prognozowania popytu na pracę, podaży pracy oraz luki popytowo-podażowej i opracowanie nowego narzędzia służącego do wyznaczania szczegółowych prognoz dla rynku pracy w horyzoncie 2050 r.

9. Usprawnienie procedur związanych z zatrudnianiem cudzoziemców i analiza możliwych zmian w systemie prawno-organizacyjnym związanym z zatrudnianiem cudzoziemców – jednym z elementów pakietu legislacyjnego modernizującego polski rynek pracy jest projekt ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców, która zastąpi częściowo przepisy obecnej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (patrz: podrozdział II.1. 2., str. 12-13). W grudniu 2021 r. Sejm RP uchwalił ustawę z 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 91)<sup>29</sup>, która ma na celu przede wszystkim usprawnienie postępowań dotyczących udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy, w szczególności zezwoleń na pobyt czasowy i pracę. Celem nowych przepisów jest także usprawnienie i przyspieszenie postępowań w sprawach zezwoleń na pracę, zezwoleń na pracę sezonową i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi regulowanych ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

10. Wspieranie mobilności pracowniczej na rynku pracy państw członkowskich UE/EFTA poprzez sieć EURES, z uwzględnieniem potrzeb polskiego rynku pracy – działania sieci EURES w Polsce w 2021 r. były prowadzone na poziomie centralnym (koordynacja) oraz regionalnym, lokalnym i przygranicznym (świadczenie usług międzynarodowego pośrednictwa pracy i doradztwa z zakresu mobilności na unijnym rynku pracy dla poszukujących pracy i pracodawców). W celu ukierunkowania działań sieci na działania zaspokajające potrzeby polskiego rynku pracy z poziomu centralnego przekazywane były stosowne wytyczne. Prowadzone były działania informacyjne i komunikacyjne, np. kampania na rzecz podnoszenia świadomości polskich pracowników sezonowych pracujących w UE nt. ich praw pracowniczych (kampania była prowadzona pod egidą Europejskiego Urzędu ds. Pracy).

11. Wspieranie powrotów osób z emigracji oraz repatriantów – w ramach zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, uchwalonych w październiku 2021 r. wprowadzono zwolnienie określane jako „ulga na powrót”<sup>30</sup>. Jest to zwolnienie podatkowe<sup>31</sup> obejmujące przychody podatnika, który przeniósł miejsce zamieszkania na terytorium Polski. Ulga polega na zwolnieniu od podatku PIT przychodów do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł osiągniętej ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej i spółdzielczego stosunku pracy, z umów zlecenia, o których mowa w art. 13 pkt 8 ustawy PIT, działalności gospodarczej opodatkowanej według skali podatkowej, 19% podatkiem liniowym albo 5% podatkiem z kwalifikowanych praw własności

---

<sup>28</sup> Projekt jest realizowany przez konsorcjum, w którego skład wchodzi Instytut Badań Strukturalnych, Uniwersytet Łódzki oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, w ramach Programu Operacyjnego *Wiedza Edukacja Rozwój* 2014-2020 (Oś priorytetowa II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działanie 2.4 Modernizacja publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie ich do potrzeb rynku pracy).

<sup>29</sup> Przepisy ustawy weszły w życie w dniu 29 stycznia 2022 r.

<sup>30</sup> Patrz: str. 10-11.

<sup>31</sup> Art. 21 ust. 1 pkt 152 ustawy PIT.

intelektualnej albo ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych. Ulgę będzie można stosować w czterech kolejno po sobie następujących latach podatkowych, licząc od początku roku, w którym podatnik przeniósł miejsce zamieszkania do Polski, albo od początku roku następnego.

## II.5. SYTUACJA ZWIĄZANA Z NAPŁYWEM DO POLSKI OBYWATELI UKRAINY<sup>32</sup>

Od wybuchu wojny w Ukrainie (24 lutego 2022 r.) do końca marca 2022 r. polską granicę przekroczyło ponad 2,2 mln uchodźców z Ukrainy<sup>33</sup>. Znacząca część spośród tych osób przynajmniej czasowo przebywać będzie na terytorium Polski. Ok. 90% osób chroniących się w Polsce przed wojną to kobiety i dzieci.

12 marca 2022 r. Sejm RP uchwalił ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>34</sup>, która weszła w życie z mocą wsteczną (od 24 lutego 2022 r.). Ustawa gwarantuje legalność pobytu obywatelom Ukrainy, a także ich małżonkom niemającym obywatelstwa ukraińskiego, którzy wjechali do Polski od początku rosyjskiej inwazji, przez okres 18 miesięcy. Po upływie 9 miesięcy uchodźcy, których pobyt uznano za legalny, mogą ubiegać się o zezwolenie na pobyt czasowy na okres 3 lat. Na mocy ustawy uchodźcy z Ukrainy będą mogli m.in. otrzymać numer PESEL i założyć Profil Zaufany, a także podjąć w Polsce pracę i uzyskać dostęp do opieki zdrowotnej. Uczniowie i studenci będą mogli kontynuować naukę w polskich szkołach i uczelniach.

W ustawie przewidziano dodatkowe rozwiązania w zakresie ułatwienia dostępu obywatelom Ukrainy do polskiego rynku pracy. Obywatele Ukrainy – zarówno ci, którzy przybyli do Polski od 24 lutego 2022 r., jak i ci, którzy już wcześniej przebywali w Polsce – mogą legalnie podjąć pracę u każdego pracodawcy w Polsce, bez żadnych dodatkowych zezwoleń. Jedynie pracodawca ma obowiązek zgłosić do powiatowego urzędu pracy fakt podjęcia pracy przez obywatela Ukrainy, za pośrednictwem portalu Praca.gov.pl w ciągu 14 dni od podjęcia pracy.

Każdy obywatel Ukrainy może zarejestrować się w urzędzie pracy jako bezrobotny lub poszukujący pracy na takich samych zasadach jak obywatel RP. Po rejestracji ma możliwość skierowania do pracy, a także możliwość skorzystania z usług i instrumentów rynku pracy oraz KFS. MRiPS uruchomiło specjalne sekcje z informacjami dla obywateli Ukrainy na portalu PSZ, informacje na strony internetowe, przygotowało ulotki informacyjne oraz przeprowadziło szereg spotkań z pracownikami PUP i WUP oraz pracodawcami w sprawie pomocy dla obywateli Ukrainy. Ponadto, uruchomiono infolinię 22 245 61 05 dla pracodawców, którzy będą mieli pytania dotyczące zgłaszania ofert pracy dla obywateli Ukrainy.

### **Obywatele Ukrainy na polskim rynku pracy w okresie przed konfliktem zbrojnym na Ukrainie**

W 2021 r. zarejestrowano łącznie ponad 2 miliony różnego typu dokumentów legalizujących pracę obywateli Ukrainy (przede wszystkim były to oświadczenia<sup>35</sup> – ponad 1,63 mln; było to 83% wszystkich oświadczeń wpisanych do ewidencji w 2021 r.). Najczęściej obywatele Ukrainy wykonują pracę jako robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy, pracownicy wykonujący prace proste, operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń oraz w rolnictwie. Wśród zatrudnionych

---

<sup>32</sup> Niniejszy podrozdział został dodany po zakończeniu konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych, z uwagi na znaczenie zaistniałej sytuacji dla polityki zatrudnienia i działań PSZ.

<sup>33</sup> <https://www.strazgraniczna.pl/aktualności>

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. poz. 583, z późn. zm.).

<sup>35</sup> Jest to uproszczona procedura zatrudniania cudzoziemców z 6 krajów (w tym z Ukrainy), pozwalająca na krótkoterminową pracę bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.



w Polsce obywateli Ukrainy blisko 40% stanowią kobiety, które najczęściej zatrudniane są przy pracach prostych, w przetwórstwie przemysłowym oraz w rolnictwie. Wykonują one również pracę jako pomoce domowe i osoby sprzątające, choć coraz częściej pracują także jako pracownicy do spraw finansowo-statystycznych i ewidencji materiałowej oraz pracownicy gastronomii i sprzedawcy.

Na koniec lutego 2022 r. liczba zgłoszonych do ubezpieczenia w ZUS obywateli Ukrainy wyniosła 641 tys. (w ogólnej liczbie 898 tys. zgłoszonych do ubezpieczenia obcokrajowców).

## II.6. WYZWANIA DLA RYNKU PRACY

Po dwóch latach widać wyraźnie skutki, jakie pandemia spowodowała w gospodarce światowej – przede wszystkim w postaci spowolnienia gospodarczego wynikającego, z jednej strony, ze stanu zdrowia społeczeństw i konieczności wprowadzenia restrykcji w życiu społeczno-gospodarczym, z drugiej strony – z przerwania światowych łańcuchów dostaw.

Po wielu miesiącach przedłużającej się pandemii sytuacja uległa istotnej zmianie, wraz z zastosowaniem na szeroką skalę szczepień, dzięki którym możliwe było ograniczenie liczby infekcji o groźnym przebiegu i w konsekwencji stopniowe znoszenie restrykcji oraz odbudowanie się potencjału firm, zwłaszcza w branżach najbardziej dotkniętych skutkami pandemii.

Pandemia COVID-19 nasiliła część z wcześniej identyfikowanych już wyzwań, a jednocześnie ujawniła słabości systemów ochrony socjalnej, które wymagają dodatkowego przededefiniowania podejścia do polityki rynku pracy i polityki społecznej. Pandemia przyśpieszyła procesy cyfryzacyjne, co wraz z obserwowanym już we wcześniejszych latach szybkim rozwojem technologicznym, skutkuje pojawianiem się nowych zawodów i form pracy (np. telepracy, praca na platformach). Dane World Economic Forum wskazują, że aż 65 proc. dzisiejszych uczniów szkoły podstawowej będzie pracowało w zawodzie, który jeszcze nie istnieje. Następuje zwiększone przebranżawianie pracowników oraz wzrost zainteresowania wirtualnymi kursami pomagającymi w nauce nowych zawodów.

**Nowe formy zatrudnienia oferują wiele korzyści, ale skutkują także kolejnymi wyzwaniami – związanymi np. z bezpieczeństwem pracy i stabilnością zatrudnienia** (np. dotyczy to sposobu zagwarantowania praw pracowniczych osób pracujących na platformach). W aktualnej dyskusji międzynarodowej (OECD, ONZ, UE) coraz bardziej widoczny staje się model polityki zatrudnienia łączący z jednej strony elastyczność i wspomniane nowe formy pracy oraz nowe zawody (np. związane z zastosowaniami sztucznej inteligencji), a z drugiej stabilność zatrudnienia, wysoką jakość miejsc pracy (godna praca), stałe podnoszenie umiejętności i mający faktyczne znaczenie dialog społeczny.

Obecnie najważniejszymi wyzwaniami dla europejskich rynków pracy są powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego, w tym tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy oraz, w perspektywie średnioterminowej, tworzenie warunków sprzyjających adaptacji do procesów wynikających z **transformacji cyfrowej i przejścia do „zielonej gospodarki”**, postępu technologicznego, w tym automatyzacji i robotyzacji, a także procesów demograficznych (w tym starzenia się społeczeństwa i migracji zarobkowych). Istotne miejsce przypada w tym procesie, jak wspomniano, zapewnieniu stabilnego zatrudnienia o wysokiej jakości, w tym przez wzmocnienie i lepsze wykorzystanie dialogu społecznego.

Wiele spośród wyzwań dla polskiego rynku pracy zostało wskazanych na etapie przygotowania Krajowego Planu Odbudowy (KPO), którego celem, jak wspomniano, jest odbudowa gospodarki po pandemii i wzmocnienie jej odporności, tak by była lepiej przygotowana na ewentualne zdarzenia o podobnym charakterze w przyszłości.

Określając priorytety polskiej polityki zatrudnienia trzeba także odnieść się do celów krajowych do roku 2030, ustalonych w związku z *Planem działania EFPS*, wśród których największym wyzwaniem dla Polski będzie cel w zakresie rozwoju umiejętności, tj. uzyskanie odsetka osób dorosłych uczestniczących w każdym roku w szkoleniu na poziomie 51,7%.

Jednocześnie, na strukturę priorytetów polityki zatrudnienia w 2022 r. wpływ będzie mieć sytuacja zaistniała na Ukrainie i napływ obywateli tego kraju do Polski (patrz: podrozdział II.5, str. 24-25).

Na podstawie powyższych ogólnych uwarunkowań należy następująco zdefiniować główne wyzwania dla polskiego rynku pracy na 2022 r.:

### **II.6.1. NIETYSTARZAJĄCE DOPASOWANIE UMIEJĘTNOŚCI DO WYMOGÓW RYNKU PRACY**

Według raportu ManpowerGroup „*Niedobór talentów – raport 2021*” w skali globalnej problemy kadrowe odczuwało 69% pracodawców, ale wynik dla Polski był jeszcze wyższy, gdyż trudności z pozyskiwaniem wykwalifikowanych pracowników zgłaszało aż 81% firm (70% w 2019 r. i 51% w 2018 r.). Pandemia zmieniła zapotrzebowanie na umiejętności, bowiem w dobie przyspieszającej rewolucji technologicznej pracodawcy chcą pozyskiwać pracowników z zaawansowanymi umiejętnościami cyfrowymi, ale równocześnie dysponujących rozwiniętymi kompetencjami miękkimi. Wśród 5 najbardziej pożądanых specjalizacji znaleźli się pracownicy obszaru logistyki, operatorzy produkcji i maszyn, pracownicy działu IT, pracownicy administracji i obsługi biura oraz pracownicy bezpośredniej obsługi klienta.

Zgodnie z wynikami przeprowadzonego przez GUS badania dot. zapotrzebowania rynku pracy na pracowników według zawodów w 2021 r. ponad 20% badanych jednostek wykazało, że w pierwszym kwartale 2021 r., mimo pandemii COVID-19, poszukiwało pracowników. Najczęściej poszukiwaną grupą byli robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy (w grupie tej ponad 43% stanowiły oferty pracy dla robotników budowlanych i pokrewnych), a następnie specjaliści (w tym głównie do spraw ekonomicznych i zarządzania). Schodząc do poziomu zawodów wysoki był popyt na: sprzedawców, magazynierów, kierowców ciągnika siodłowego, kierowców samochodu ciężarowego, pomocniczych robotników budowlanych, pozostałych pracowników obsługi biurowej oraz pielęgniarek. Badanie pozwoliło również na analizę planowanych rotacji zatrudnienia w kolejnych kwartałach. Wyniki wskazywały, że w Polsce od 1 kwietnia do końca 2021 r. planowano ponad 5-krotnie więcej przyjęć do pracy niż zwolnień.

Zgodnie z *Barometrem zawodów 2021*<sup>36</sup> w 2021 r. miał zatrzymać się obserwowany w ostatnich latach trend pogłębiającego się niedoboru pracowników. Natomiast już zgodnie z wynikami kolejnej edycji badania, tj. *Barometru zawodów 2022*, w 2022 r. można spodziewać się większego zapotrzebowania na pracowników niż rok wcześniej. W wielu zawodach odczuwalne będą braki kadrowe, w żadnym natomiast nie powinny pojawić się nadwyżki na tyle powszechne, by przekładały się na wyniki ogólnopolskie. W 138 zawodach spodziewana jest równowaga, zawodów nadwyżkowych nie będzie zaś w ogóle<sup>37</sup>. Braki kadrowe są spodziewane w 30 zawodach, w tym w 6 zawodach oceniano sytuację jako szczególnie trudną, gdyż deficyt utrzymuje się nieprzerwanie od 2015 r., czyli od początku realizacji badania. W skali kraju najwięcej niedoborów pojawi się w zawodach budowlanych i medycznych.

---

<sup>36</sup> [www.barometrzwodow.pl](http://www.barometrzwodow.pl).

<sup>37</sup> *Barometr zawodów 2021* wskazywał, że w 2021 r. w skali kraju miał być jeden zawód nadwyżkowy – ekonomiści.

Porównanie prognozy na rok 2021 i rok 2022 wskazuje, że do zawodów deficytowych w 2022 roku dołączą dwie kategorie: psychologowie i psychoterapeuci<sup>38</sup> oraz pracownicy ds. rachunkowości i księgowości.

Tabela 1. Zestawienie branż, dla których prognozowane jest wystąpienie zawodów deficytowych w 2022 r.

Branża	Zawody deficytowe w branży	
	Zawodowy deficytowe w trwałym deficycie, tj. nieprzerwanie od 2015 r.	Pozostałe zawody deficytowe w branży
<b>Budowlana (9 zawodów)<sup>39</sup></b>	- cieśle i stolarze budowlani - dekarze i blacharze budowlani	- betoniarze i zbrojarze - brukarze - monterzy instalacji budowlanych - murarze i tynkarze - operatorzy i mechanicy sprzętu do robót ziemnych - pracownicy robót wykończeniowych w budownictwie - robotnicy budowlani
<b>Produkcyjna (6 zawodów)</b>	- operatorzy obrabiarek skrawających - spawacze	- elektrycy - elektromechanicy - elektromonterzy - robotnicy obróbki drewna i stolarze - ślusarze
<b>Medyczno-opiekuńcza (5 zawodów)</b>	- pielęgniarki i położne <sup>40</sup>	- fizjoterapeuci i masażyści - lekarze - opiekunowie osoby starszej lub niepełnosprawnej <sup>41</sup> - ratownicy medyczni
<b>TSL - transport spedycja logistyka oraz</b>	- kierowcy autobusów	- magazynierzy - mechanicy pojazdów samochodowych

<sup>38</sup> Choroby cywilizacyjne, szersza obecność tematu zdrowia psychicznego, zaburzeń osobowości w debacie publicznej oraz większa potrzeba i świadomość dbania o zdrowie psychiczne sprawiają, że w 2022 r. brakować będzie psychologów i psychoterapeutów, mimo że do tej pory był to zawód zrównoważony (*Barometr zawodów 2022*, str. 21).

<sup>39</sup> W przypadku branży budowlanej najbardziej poszukiwane będą osoby o wszechstronnych umiejętnościach, łączące kwalifikacje z różnych zawodów. Trudności ze znalezieniem pracowników wynikać będą przede wszystkim z tzw. luki pokoleniowej.

<sup>40</sup> W 2022 r. deficyt pielęgniarek i położnych pojawi się w 347 powiatach (w tym w 92 będzie to duży deficyt) – wobec 334 powiatów w roku 2021 natomiast lekarzy w 317 (w 72 będzie duży) – wobec 273 powiatów w roku 2021.

<sup>41</sup> Duże zapotrzebowanie na opiekunów osób starszych i osób z niepełnosprawnością wynikające ze starzenia się społeczeństwa zostało jeszcze pogłębione przez pandemię COVID-19. Deficyt prognozowany jest w 249 powiatach (*Barometr zawodów 2022*, str. 21).

<b>samochodowa (4 zawody)</b>	- kierowcy samochodów ciężarowych <sup>42</sup> i ciągników siodłowych	
<b>Spożywczo-gastronomiczna (2 zawody)</b>	X	- kucharze - piekarze
<b>Edukacyjna<sup>43</sup> (2 zawody)</b>	X	- nauczyciele praktycznej nauki zawodu - nauczyciele przedmiotów zawodowych
<b>Branża finansowa</b>	- samodzielni księgowi	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie Barometru zawodów 2021.

W stosunku do roku 2021 w grupie zawodów zrównoważonych pojawiły się dwie nowe profesje:

- krawcy i pracownicy produkcji odzieży, którzy do tej pory znajdowali się w deficycie, nieprzerwanie od prognozy na rok 2016<sup>44</sup>;
- ekonomiści, którzy z kolei do tej pory znajdowali się w nadwyżce (również nieprzerwanie od roku 2016).

Wobec braków kadrowych, pracodawcy często posiłkują się zatrudnianiem cudzoziemców, przede wszystkim w branży budowlanej, produkcyjnej i rolno-spożywczej oraz w gospodarstwach rolnych (głównie cudzoziemcy zza wschodniej granicy). Także coraz częściej zawody medyczne (w tym lekarskie) wykonują cudzoziemcy (co jednak nie zaspokaja potrzeb rynku).

W branży TSL zatrudniani licznie cudzoziemcy tylko do pewnego stopnia wypełniają braki kadrowe. W roku 2021 kierowcy samochodów ciężarowych są najbardziej poszukiwanym zawodem w Polsce. Deficyt wystąpi w 351 powiatach (na 380).

Niedobory kandydatów do pracy będą wynikać przede wszystkim z trudnych warunków pracy, nieatrakcyjnych wynagrodzeń, braków w kwalifikacjach i doświadczeniu. Szczegółowe informacje nt. przyczyn niedoborów w poszczególnych branżach zawarto w załączniku nr 1.

<sup>42</sup> W 2022 r., podobnie jak w 2021 r., kierowcy samochodów ciężarowych będą najbardziej poszukiwanym zawodem w Polsce. Deficyt wystąpi w 359 powiatach (na 380).

<sup>43</sup> W sektorze edukacji, ze względu na lepsze warunki pracy osoby, które mogłyby uczyć zawodu w szkołach, wybierają stanowiska poza sektorem edukacji – w przedsiębiorstwach. Deficyt dotyczy przede wszystkim nauczycieli przedmiotów zawodowych technicznych z aktualną wiedzą branżową.

<sup>44</sup> Odnosnie do krawców i pracowników produkcji odzieży trzeba zauważyć, że mimo iż w skali całego kraju będzie to w 2022 r. zawód zrównoważony, to w wielu powiatach nadal utrzymają się deficyty (170), a nawet będą występowały duże deficyty (w 2 powiatach). Brak krawców i pracowników produkcji odzieży będzie nadal widoczny w zachodniej części kraju (województwach wielkopolskim, lubuskim, dolnośląskim i opolskim). Natomiast w województwach mazowieckim i łódzkim deficyty nie będą już tak odczuwalne jak w 2021 r. i sytuacja na rynku pracy powinna się zbilansować (*Barometr zawodów 2022*, str. 24).

## Zróżnicowania terytorialne

W 2022 r. **najwięcej zawodów deficytowych spodziewanych jest w województwach zlokalizowanych w północno-zachodniej części kraju** (lubuskim, pomorskim, dolnośląskim i wielkopolskim). Poszukiwani będą liczni przedstawiciele zawodów budowlanych, medycznych, edukacyjnych i produkcyjnych, a także gastronomicznych, usługowych, czy finansowych.

Dużej skali deficytów należy spodziewać się także w południowych regionach Polski (województwach opolskim, małopolskim, świętokrzyskim i śląskim) oraz północnych (kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim). Oprócz przedstawicieli branży budowlanej, medycznej i edukacyjnej, poszukiwani będą także magazynierzy, kierowcy czy kucharze. Nadwyżki będą pojawiały się sporadycznie – najczęściej w zawodzie ekonomisty. Jedyne w województwie świętokrzyskim mogą być liczniejsze i poza ekonomistami dotyczyć będą także pedagogów, pracowników biur podróży, specjalistów administracji publicznej, specjalistów technologii żywności i żywienia. W województwie śląskim i zachodniopomorskim nadwyżki w skali regionów nie pojawią się w ogóle.

**Mniejsza liczba zawodów deficytowych prognozowana jest województwach zlokalizowanych we wschodniej części kraju** (podkarpackim, warmińsko-mazurskim, lubelskim, podlaskim). Wśród poszukiwanych profesji znajdują się m.in. kierowcy (autobusów i ciągników siodłowych), elektrycy, elektromechanicy i elektromonterzy, spawacze, czy samodzielni księgowi. W województwach tych, podobnie jak w poprzednich prognozach, pojawią się nadwyżki – największe na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie (odpowiednio 6 i 7 zawodów)<sup>45</sup>.

**Najmniejsza liczba zawodów deficytowych, ale i brak zawodów nadwyżkowych**, wystąpi w województwach łódzkim i mazowieckim co wskazuje na względną równowagę popytu i podaży w centralnej części Polski. Problemy z obsadzeniem wolnych miejsc pracy pojawią się w takich zawodach jak: murarze i tynkarze, monterzy instalacji budowlanych, spawacze, magazynierzy, pielęgniarki i położne oraz lekarze.

Analizując ww. dane zgromadzone w ramach badania *Barometr zawodów* należy mieć na uwadze, że **jest to jednoroczna prognoza zapotrzebowania na pracowników**, oparta na aktualnej wiedzy, zatem może być tylko jednym ze źródeł danych do oceny stopnia dopasowania umiejętności do potrzeb gospodarki w perspektywie średnio- i długoterminowej.

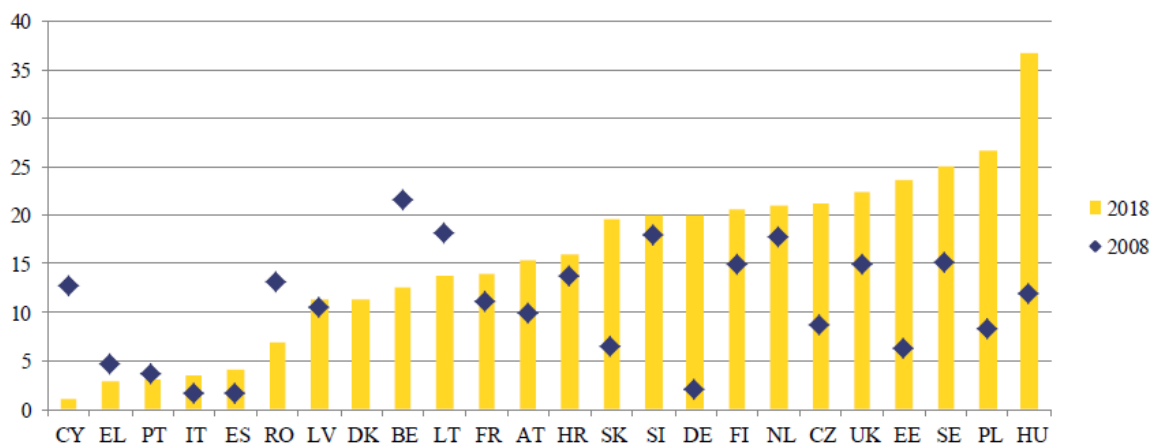
Analizy KE z 2019 r.<sup>46</sup> wskazywały, że niedobory umiejętności w Polsce sięgały ponad 25% i był to drugi wynik w UE. Jednocześnie nastąpił wzrost tego wskaźnika z 9% w 2008 r., co obrazuje wykres poniżej.

---

<sup>45</sup> Zawodami nadwyżkowymi będą ekonomiści (we wszystkich wschodnich województwach), a także filozofowie, historycy, politolodzy i kulturoznawcy (w województwie lubelskim, podkarpackim), pedagodzy (w województwie lubelskim), pracownicy biur podróży i obsługi turystycznej (w województwie lubelskim, podkarpackim), specjaliści administracji publicznej (w województwie lubelskim, podkarpackim), specjaliści technologii żywności i żywienia (w województwie lubelskim, podkarpackim), technicy mechanicy (w województwie lubelskim), socjologowie i specjaliści ds. badań społeczno-ekonomicznych (w województwie podkarpackim), a także rolnicy i hodowcy (w województwie podlaskim) (*Barometr zawodów 2022*, str. 29).

<sup>46</sup> *Skills Mismatch and Productivity in the EU*, European Commission, July 2019, str. 12

Wykres 3. Niedobory umiejętności (%) w krajach UE – porównanie lat 2008 i 2018.

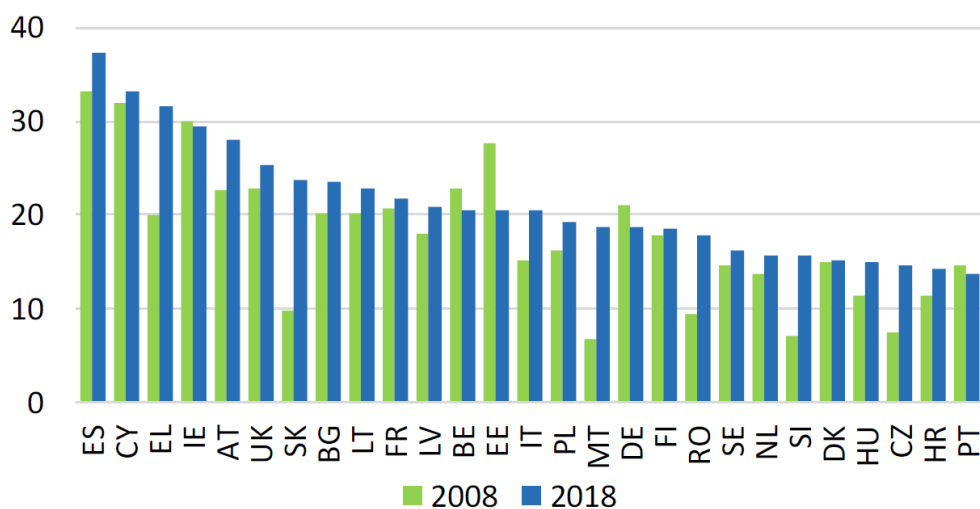


Źródło: *Skills Mismatch and Productivity in the EU*, European Commission (str. 12),

Własne wyliczenia oparte na *European Business Survey* i *AMECO*

Kolejne opracowanie KE z 2019 r. pn. *Labour Market and Wage Developments in Europe – Annual Review 2019* zawiera analizę niedopasowania umiejętności w poszczególnych krajach UE<sup>47</sup>. Niedopasowanie wertykalne umiejętności (*overqualification* – czyli zbyt wysokie kwalifikacje w stosunku do wykonywanej pracy) w Polsce wynosiło w 2018 r. blisko 20% (i wzrosło od roku 2008), wobec poziomu ok. 37% w Hiszpanii i ok. 15% w krajach takich jak Dania, Szwecja, Holandia, Słowenia.

Wykres 4. Niedopasowanie wertykalne umiejętności w krajach UE – porównanie lat 2008 i 2018.

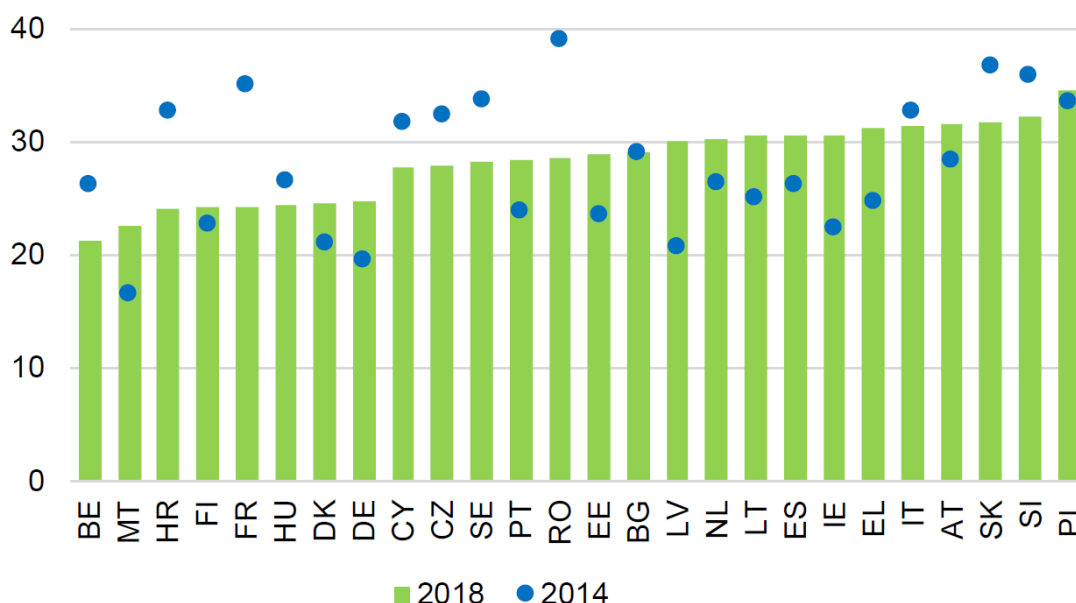


Źródło: *Labour Market and Wage Developments in Europe – Annual Review 2019* (str. 103).

<sup>47</sup> Niedopasowanie umiejętności (ang. *skills mismatches*) to termin, który często pojawia się w kontekście różnych form niedopasowania popytu i podaży na rynku pracy. Pracodawcy mający trudności ze znalezieniem pracowników z odpowiednimi umiejętnościami i pomimo oferowanych przez siebie atrakcyjnych stawek wynagrodzenia, mierzą się z niedoborami umiejętności. Tymczasem z niedopasowaniem kwalifikacji lub umiejętności mamy do czynienia również w przypadku podejmowania przez daną osobę pracy, w której jej wykształcenie i umiejętności nie są wystarczająco wykorzystywane (*NOTA INFORMACYJNA Niedopasowanie umiejętności – problem bardziej złożony niż mogłoby się wydawać, 2014- Cedefop*).

Natomiast jeśli chodzi o horyzontalne niedopasowanie umiejętności (*horizontal skills mismatch*), czyli posiadanie innych nabytych umiejętności niż wymagane na danym miejscu pracy, to Polska w 2019 r. cechowała się **najwyższym poziomem w UE** (35%, wobec 30% dla całej UE). O ile od strony teoretycznej horyzontalne niedostosowanie umiejętności jest trudniejsze do oceny i jednocześnie mniej niekorzystne dla zatrudnionych pod względem warunków zatrudnienia, o tyle poziom ten zdecydowanie wskazuje **na niekompatybilność polskiego systemu kształcenia wobec zapotrzebowania na zawody płynącego z gospodarki i na potrzebę lepszego zarządzania ofertą szkolnictwa zawodowego i wyższego**. Autorzy raportu stwierdzają, że pewnym dodatkowym tłem dla ww. wyników jest fakt, że Polska (oraz Słowenia – gdzie również występuje wysoka skala tego zjawiska) ma system edukacji sprzyjający pozyskiwaniu ogólnych umiejętności, a nie umiejętności sektorowych<sup>48 49</sup>.

Wykres 5. Niedopasowanie horyzontalne umiejętności w krajach UE – porównanie lat 2008 i 2018.



Źródło: *Labour Market and Wage Developments in Europe – Annual Review 2019* (str. 104).

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, rozumianych jako zbilansowanie popytu i podaży na określone zawody i umiejętności oraz zwiększających wydajność pracy** – jest to szczególnie istotne obecnie, w sytuacji przyspieszenia dwóch kluczowych ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia transformacji: cyfrowej i energetycznej.

<sup>48</sup> *Labour Market and Wage Developments in Europe – Annual Review 2019*, Komisja Europejska, str. 104, <https://ec.europa.eu>.

<sup>49</sup> Jednocześnie należy mieć na uwadze, że w Polsce oferta studiów leży w gestii samych uczelni, które zgodnie z prawem o szkolnictwie wyższym i nauce cieszą się autonomią w tym zakresie. Ministerstwo Edukacji i Nauki natomiast dostarcza szeregu narzędzi wspierających zdobywanie kompetencji potrzebnych z punktu widzenia pracodawców. Jest to np. mechanizm studiów dualnych.



## Umiejętności cyfrowe i nowe technologie

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<sup>50</sup>.

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 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 niedoborem pracowników. Według raportu OECD około 20% pracy aktualnie wykonywanej w Polsce zostanie zautomatyzowane<sup>51</sup>. Nie musi to jednak oznaczać spadku zatrudnienia w tych branżach, ponieważ na znaczeniu zyskają dotąd nieznanne zawody. Taka sytuacja spowoduje presję 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 przedsię-

---

<sup>50</sup> *Polityka dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020*, <https://www.gov.pl/web/ai/polityka-dla-rozwoju-sztucznej-inteligencji-w-polsce-od-roku-2020>.

<sup>51</sup> *The future of work. OECD Employment Outlook 2019*, OECD 2019 r. Przytoczone dane typów pracy i nakładu pracy analizowanych do 2019 r.

biorcami 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 kognitywnych<sup>52</sup>. Ciągła nauka i rozwój okażą się nierozłącznym elementem funkcjonowania na rynku pracy.<sup>53</sup> W tym zakresie istotną rolę pełni i będzie pełnił Krajowy Fundusz Szkoleniowy, a także system sektorowych rad ds. kompetencji, Badania Bilansu 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 2017<sup>54</sup>, podają, że sztuczna inteligencja połączona z automatyką 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 i niezbędne jest jak najszybsze zlikwidowanie luki w umiejętnościach cyfrowych polskich pracowników<sup>55</sup>.

Dostrzega się również potrzebę rozwoju kadr dla potrzeb polskiego sektora kosmicznego jako szczególnego sektora, łączącego w sobie różne gałęzie gospodarki<sup>56</sup>. Na obecnym etapie rozwoju sektora kosmicznego w Polsce, rozwój kadr wymaga koordynacji i wsparcia, począwszy od popularyzacji dla najmłodszych, poprzez odpowiednie kształtowanie programów

---

<sup>52</sup> Bilans Kapitału Ludzkiego, PARP 2020, <https://www.parp.gov.pl/component/publications/publication/zarzadzanie-kapitalem-ludzkiem-w-polskich-firmach-obraz-tuz-przed-pandemia>.

<sup>53</sup> 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.).

<sup>54</sup> <https://www.gartner.com/en/documents/3833572/predicts-2018-ai-and-the-future-of-work>

<sup>55</sup> Należy również mieć na uwadze zapotrzebowanie na pracę, które pojawi się w związku z realizowaniem w UE tzw. Europejskiego Zielonego Ładu. Istotne będzie zidentyfikowanie obszarów dających możliwość przekwalifikowania zatrudnionych w schyłkowych sektorach.

<sup>56</sup> Niewystarczające kadry dla sektora kosmicznego można łączyć z Tabelą 1, w której np. w branży produkcyjnej wskazano elektryków, elektromechaników i elektromonterów jako zawody deficytowe. Jednak niedobór kadr dla sektora kosmicznego jest znacznie szerszy i wykracza poza wskazane w KPDZ profesje.

studiów i praktyk studenckich oraz wspieranie kół naukowych, do wymiany międzynarodowej naukowców i specjalistów. Sektor jest na tyle młody, że nie zdążyła się wykształcić odpowiednia liczna grupa specjalistów mogących prowadzić duże projekty w obszarze upstream. W ramach przygotowywanego Krajowego Programu Kosmicznego na lata 2022-2026, zakłada się, że rozwój kadr sektora kosmicznego będzie odbywał się m.in. poprzez współpracę międzynarodową i współpracę z przemysłem. Ponadto, promowany jest rozwój kadr sektora kosmicznego także poprzez korzystanie z nowoczesnych rozwiązań z zakresu systemu szkolnictwa wyższego i nauki takich jak program „Doktorat wdrożeniowy”.

### Umiejętności zielone i zielone miejsca pracy<sup>57</sup>

W grudniu 2019 r. KE przedstawiła Europejski Zielony Ład – EZŁ (*European Green Deal*), czyli plan działania mający na celu zrównoważenie gospodarek UE na rzecz neutralności klimatycznej w 2050 r. Aby wesprzeć transformację, KE przyjęła strategię i zaplanowała wsparcie finansowe, w tym Plan Inwestycyjny dla EZŁ (filary inwestycyjny EZŁ), którego celem jest zmobilizowanie ponad 1 bln EUR na zrównoważone inwestycje w ciągu dekady (w tym 100 mld EUR w latach 2021–2027 w ramach Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji na zaradzenie społecznym i gospodarczym skutkom transformacji).

Zazielenianie gospodarek nie jest nową ambicją, jednakże nabrało zdecydowanego rozpędu w trakcie pandemii COVID-19 i jest integralną częścią KPO wielu państw członkowskich. Większość państw ukierunkowała się na konkretne sektory, przede wszystkim sektor budowlany, przejście na energię odnawialną, zrównoważony transport lub dostosowanie do skutków zmian klimatu.

Zazielenianie gospodarek będzie miało duży wpływ na rynki pracy - pojawią się nowe miejsca pracy, inne zanikną lub stracą na znaczeniu. Nie jest obecnie jeszcze w pełni wiadome, jakie miejsca pracy i sektory zostaną najbardziej tym procesem dotknięte oraz w jakim stopniu. Dwa założenia wydają się realistyczne: (1) wpływ netto na zatrudnienie prawdopodobnie będzie nieznacznie dodatni lub neutralny, (2) przesunięcia między sektorami i zawodami mogą być znaczne. W tym kontekście istotne są działania mające na celu dobre zarządzanie podażą i popytem w zakresie zielonych miejsc pracy, przy pomocy systemów prognozowania zmian strukturalnych w gospodarce i na rynku pracy.

Zielona transformacja będzie wymagać od pracodawców i pracowników dostosowania się w różnym stopniu, dlatego potrzebne będą aktywne polityki rynku pracy ukierunkowane na konkretne sektory i wyzwania, wynikające z następujących ogólnych scenariuszy:

- pracodawcy przygotowujący się do zmiany swojej produkcji (np. przejście przemysłu motoryzacyjnego na elektromobilność) będą potrzebowali odpowiednich umiejętności pracowników;
- pracownicy w sektorach, w których nastąpi masowa utrata miejsc pracy, będą potrzebować wsparcia w celu szybkiej i trwałej reintegracji zawodowej;
- sektory o rosnącym popycie na pracę (np. fotowoltaika) będą potrzebować wykwalifikowanych kadr.

---

<sup>57</sup> Dotychczas nie wypracowano w UE (ani na forum innej organizacji międzynarodowej) definicji zielonych miejsc pracy i zielonych umiejętności, a także systemu wskaźników do monitorowania zmian zatrudnienia w sektorach związanych z zieloną gospodarką. Kwestie te są obecnie przedmiotem analiz na forum grup roboczych UE, dedykowanych tematyce rynku pracy i umiejętności.

## Umiejętności niezbędne w sektorze usług zdrowotnych, opiekuńczych i edukacyjnych

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 osobami z niepełnosprawnością, zawody takie jak pracownicy społeczni i pracownicy szerokokorozumianego 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.

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 wrażliwych<sup>58</sup>. 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 opiekuńczych<sup>59</sup>.

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 przeciwdziałanie emigracji zarobkowej wykształconych w tych kierunkach osób stanowi warunek konieczny poprawy bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli<sup>60</sup>.

W ostatnich latach podejmowane są działania w celu utrzymania na rynku pracy optymalnej liczby kadr, adekwatnej do zaspokojenia potrzeb społecznych na świadczenia medyczne. Wprowadzono m.in. przepisy obligujące podmioty lecznicze do stopniowego wzrostu wynagrodzeń zasadniczych pracowników wykonujących zawody medyczne. W celu zagwarantowania stopniowego podwyższania wynagrodzeń pracowników wykonujących zawody medyczne, w tym lekarzy, w 2017 r. uchwalone zostały przepisy ustalające najniższe wynagrodzenie zasadnicze niektórych pracowników, które znowelizowane zostały w 2019 r. m.in. w zakresie odmrożenia kwoty bazowej. Znacznie podwyższono również wynagrodzenia

---

<sup>58</sup> 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](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-commission-communication-country-specific-recommendations_en).

<sup>59</sup> 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.*”.

<sup>60</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-europe-2020\\_82129230-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-europe-2020_82129230-en).

zasadnicze lekarzy odbywających szkolenie specjalizacyjne w trybie rezydentury i lekarzy specjalistów.

Od 2015 r. zwiększyła się o 7 liczba wydziałów lekarskich na uczelniach. W celu zwiększenia dostępności kadry medycznej na przełomie lat 2016-2020 istotnie zwiększono limit przyjęć na kierunki lekarskie łącznie o ponad 2 000 miejsc w całej Polsce.

Podjęwane są także działania, które mają na celu zwiększenie liczby pielęgniarek i położnych w systemie ochrony zdrowia, uatrakcyjnienie i zwiększenie prestiżu tych zawodów.

### Uczenie się dorosłych w Polsce

Cel krajowy dla Polski w zakresie rozwoju umiejętności (51,7% wszystkich osób dorosłych uczestniczących każdego roku w szkoleniu)<sup>61</sup> jest bardzo ambitny w kontekście obecnych wartości oraz trendów uczestnictwa osób dorosłych w Polsce w szkoleniu i kształceniu. Zaznaczyć jednak należy, że trendy te bazują na wynikach z badań skoncentrowanych na zbyt uproszczonym modelu uczenia się dorosłych, opartym na podawczych formach edukacji, z niewystarczającym uwzględnieniem elastycznych form edukacji pozaformalnej, w tym uczenia się przez działanie m.in. w miejscu pracy, które powinno być silnie powiązane z systemem walidacji i certyfikacji efektów uczenia się.

Jest on realny do zrealizowania, przy założeniu, że zrealizowana zostanie Zintegrowana Strategia Umiejętności 2030 oparta na szerszym modelu uczenia się dorosłych (zob. rozdz. II.2 str. 16) oraz wzrosną nakłady na kształcenie ustawiczne pracowników i poszukujących pracy i potencjał publicznych służb zatrudnienia.

Według badania Adult Education Survey 2016, które stanowi obecnie podstawę dla nowego, europejskiego wskaźnika uczenia się dorosłych, dystans pomiędzy Polską i UE w zorganizowanym uczeniu się dorosłych widoczny jest w zakresie edukacji pozaformalnej. Uczestnictwo w niej wynosiło w Polsce 22,9% wobec 41,4% w UE, przy czym wynik w Polsce należał do najniższych w UE. Takiego dystansu nie widać w uczestnictwie w edukacji formalnej (odpowiednio 4,5% i 5%). Jednocześnie główną barierą był brak motywacji dorosłych do zorganizowanego uczenia się. Około 3/4 dorosłych w Polsce i w UE nie chciało uczestniczyć w kształceniu i szkoleniu (w kontekście formalnym i pozaformalnym), w tym większość nie widziało takiej potrzeby. W Polsce nie uczestniczyło i nie chciało uczestniczyć 61,5% dorosłych (w UE prawie 45%). Połowa z 25,5% dorosłych, którzy przyznali się do uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu, nie chciała w nim dalej uczestniczyć (w UE wyraźnie więcej niż połowa z prawie 44%, którzy przyznali się do uczestnictwa).

Ponadto, w zorganizowanym uczeniu się dorosłych uczestniczą przede wszystkim osoby już wyposażone w wysokie kwalifikacje - osoby z wykształceniem wyższym, pracujące na stanowiskach specjalistycznych, kierowniczych i technicznych. Wyzwaniem zatem jest niewielki udział w zorganizowanym uczeniu się dorosłych osób o niskich kwalifikacjach, bezrobotnych lub zagrożonych bezrobociem.

Brak motywacji dorosłych do zorganizowanego uczenia się może być powodowany tym, że w Polsce jest ono tradycyjnie sprowadzone do kształcenia w szkołach, placówkach kształcenia ustawicznego, centrach kształcenia zawodowego oraz do udziału w sformalizowanych szkoleniach. Tymczasem strategia uczenia się przez całe życie (*life-long learning*)

---

<sup>61</sup> Patrz: rozdział II.2. str. 15.

dotyczy uczenia się na wszystkich etapach życia, ale w różnych formach (nie tylko w ramach edukacji formalnej) oraz w każdym zakresie ważnym dla życia w nowoczesnym społeczeństwie.

Kolejnymi barierami w podnoszeniu umiejętności i w nastawieniu społecznym do uczenia się przez całe życie są kwestie finansowe i dostępność czasu. Aby sprostać tym wyzwaniom należy zwiększać inwestycje w zorganizowane uczenie się, zarówno ze środków publicznych, środków pracodawców, jak i środków prywatnych. Niezbędne jest więc także tworzenie warunków motywujących do inwestowania w uczenie się w różnych formach, jak i optymalizujących nabywanie oraz wykorzystywanie nowych kompetencji i kwalifikacji. Istotną rolę w tym procesie odegra budowanie świadomości społecznej w zakresie potrzeby uczenia się przez całe życie oraz dialog społeczny ułatwiający pogodzenie oczekiwań pracodawców i pracowników.

W ostatnich latach dokonano bardzo dużego postępu w rozwoju różnych elementów systemu uczenia się przez całe życie (w tym Zintegrowany System Kwalifikacji, w tym Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji, Krajowy Fundusz Szkoleniowy - KFS, system Sektorowych Rad ds. kompetencji, Baza Usług Rozwojowych). Istotny wpływ na przygotowanie pracowników przyszłości dla przemysłu i usług mają także szkoły zawodowe oraz instytucje szkolnictwa wyższego i inne podmioty wchodzące w skład systemu, w szczególności uczelnie zawodowe oraz akademickie oferujące programy studiów w zakresie nauk inżynierskich i technicznych. Obecnie, wyzwaniem pozostaje zmotywowanie osób dorosłych, pracowników oraz pracodawców do korzystania z dostępnych narzędzi i dalsze rozszerzanie oferty edukacyjnej.

W ramach KFS, nadzorowanego przez MRiPS, co roku przeznaczana się na kształcenie ustawiczne, zgodnie z ww. ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, 2% przychodów Funduszu Pracy. Dzięki środkom KFS co roku w kształceniu ustawicznym bierze udział średnio ok. 96 tys. osób pracujących.<sup>62</sup>

### **Rozwój systemów prognozowania zapotrzebowania na zawody i umiejętności**

Szybko zachodzące zmiany na rynku pracy, przede wszystkim w wyniku cyfrowej i zielonej transformacji oraz zmian demograficznych sprawiają, że szczególnie ważne staje się dysponowanie skutecznymi systemami prognozowania zapotrzebowania na zawody i umiejętności w perspektywie wieloletniej. Jak wspomniano na początku niniejszego podrozdziału (str. 21), od 2015 r. realizowane jest badanie *Barometr zawodów* stanowiące jednoroczną prognozę sytuacji w poszczególnych branżach i zawodach. Ponadto, dobiega końca realizacja projektu pn. „System prognozowania polskiego rynku pracy<sup>63</sup>”, którego celem jest wdrożenie nowatorskiej metody prognozowania popytu na pracę, podaży pracy oraz luki popytowo-podażowej i opracowanie nowego narzędzia służącego do wyznaczania szczegółowych prognoz dla rynku pracy w horyzoncie 2050 r.

---

<sup>62</sup> Tegoroczny budżet KFS wynosi 259,4 mln zł. Jednym z priorytetów wydatkowania KFS w 2021 r. jest wsparcie kształcenia ustawicznego w związku z zastosowaniem w firmach nowych technologii i narzędzi pracy, w tym także technologii i narzędzi cyfrowych.

<sup>63</sup> Projekt współfinansowany ze środków UE w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Oś priorytetowa II *Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji*, Działanie 2.4 *Modernizacja publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie ich do potrzeb rynku pracy*.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) wraz z Uniwersytetem Jagiellońskim od 2009 r. realizuje Bilans Kapitału Ludzkiego (BKL) będący monitoringiem zapotrzebowania na kompetencje na rynku pracy. Obecnie BKL obejmuje ogólnopolskie badania przekrojowe przedsiębiorców, ludności i sektora szkoleniowo-rozwojowego, dostarczając informacji o sytuacji i działaniach tych grup na rynku pracy oraz badania branżowe w trzech sektorach: finansowym, IT oraz turystyki. W oparciu o te doświadczenia PARP rozpoczęła w 2017 r. realizację badań branżowych BKL (BBKL i BBKL II) w kolejnych 14 branżach: 1) budownictwo, 2) chemia, 3) gospodarka wodno-ściekowa i rekultywacja, 4) handel, 5) komunikacja marketingowa, 6) moda i innowacyjne tekstylia, 7) motoryzacja i elektromobilność, 8) nowoczesne usługi biznesowe, 9) ochrona zdrowia i pomoc społeczna, 10) odzysk materiałowy surowców, 11) przemysł lotniczo-kosmiczny, 12) telekomunikacja i cyberbezpieczeństwo, 13) usługi rozwojowe, 14) żywność wysokiej jakości. Celem wszystkich 17 badań branżowych jest określenie obecnych i przyszłych potrzeb kompetencyjnych, a także zidentyfikowanie wyzwań stojących przed każdą branżą. Badania branżowe BKL są prowadzone w branżach, w których zostały utworzone Sektorowe Rady ds. Kompetencji.

Obecna edycja badań ogólnopolskich i branżowych badań BKL kończy się w 2023 r. Kontynuacja Bilansu Kapitału Ludzkiego planowana jest także w kolejnej perspektywie finansowej UE.

Ponadto, od 2019 r. minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ogłasza prognozę zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego na krajowym i wojewódzkim rynku pracy<sup>64</sup>. Dokument zawiera uporządkowany alfabetycznie wykaz zawodów szkolnictwa branżowego, dla których ze względu na znaczenie dla rozwoju państwa prognozowane jest szczególne zapotrzebowanie na pracowników na krajowym rynku pracy – zawody znajdujące się na tej liście są dodatkowo finansowane przez cały okres nauki ucznia. Prognoza obejmuje również zawody, dla których prognozowane jest istotne i umiarkowane zapotrzebowanie na pracowników na poszczególnych wojewódzkich rynkach pracy. Na jej podstawie możliwe jest kształtowanie oferty szkolnictwa branżowego zgodnie z potrzebami krajowego i wojewódzkiego rynku.

---

<sup>64</sup> Art. 46b ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z późn. zm.)

## II.6.2. PŁACOWE I POZAPŁACOWE WARUNKI PRACY ORAZ WYDAJNOŚĆ PRACY W POLSCE

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 zarobków<sup>65</sup> 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 pracowników<sup>66</sup>.

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 (pod względem nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy) form zatrudnienia może skutkować również niskim poziomem bezpieczeństwa miejsc pracy funkcjonujących w ramach takich elastycznych form. 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; wysokość tej stawki w roku 2021 to 18,30 zł, natomiast w 2022 r. jest to 19,70 zł). W ciągu ostatnich lat w ww. sferze nastąpił postęp, wciąż jednak pozostaje wiele do zrobienia. Jest to szczególnie istotne w kontekście upowszechniania 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 przewadze konkurencyjnej skutkuje ograniczonym rozwojem innowacji. W 2020 r. wskaźnik

---

<sup>65</sup> 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).

<sup>66</sup> W 2020 poczucie bezpieczeństwa w Polsce i na świecie się pogorszyło. Wcześniej przytaczane badanie Barometr Rynku Pracy z sierpnia 2019 wskazywało, że 11,6% osób obawiało się utraty pracy, w sierpniu 2020 - 15,9% osób.



wydajności pracy w Polsce wyniósł 82,1% średniej UE-27<sup>67</sup>, 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 postępem technologicznym<sup>68</sup>.

### Ograniczanie segmentacji rynku pracy

Odsetek umów na czas określony w Polsce jest jednym z najwyższych w UE, chociaż maleje od końca 2015 r. (BAEL, GUS). Zalecenia Rady dla państw członkowskich UE wydawane w toku Semestru Europejskiego w przypadku Polski kilkakrotnie wskazywały na problem segmentacji rynku pracy i wzywały do podejmowania działań mających na celu likwidację utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia.

*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)* również wskazała na nierównowagę w dostępie do stabilnych form zatrudnienia. Dotyczy to nie tylko osób zatrudnionych na umowach na czas określony, ale również w oparciu o umowy cywilnoprawne. Ta ostatnia grupa narażona jest na wyższe ryzyko utraty pracy i ubóstwa, a także ma gorsze perspektywy awansu i nabywania nowych umiejętności<sup>69</sup>. Wiąże się z tym także adekwatność wysokości przyszłych emerytur osób należących do tych grup.

Dwie trzecie osób, które mają więcej niż jeden tytuł do ubezpieczeń społecznych, to osoby powyżej 40. roku życia. Przeciętny dochód populacji objętej zbiegiem tytułów do tych ubezpieczeń wynosi 7,5 tys. zł. Ponad 1 milion ubezpieczonych (6,4% ogółu) łączy zatrudnienie na umowie o pracę, umowie zlecenia lub samozatrudnieniu. Pozwala to na odprowadzanie składek w mniejszym wymiarze. Najczęściej występuje zbieg umowy o pracę z umową zlecenia (55%) oraz zbieg umowy o pracę z prowadzeniem działalności gospodarczej (ok. 33%). W zdecydowanej większości przypadków zbiegu (88%) osiągnęte przychody wynoszą ponad 7,5 tys. zł<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> 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. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem160/settings\\_1/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem160/settings_1/table?lang=en) (Wejście: 5.11.2020 r.)

<sup>68</sup> <https://www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologia/systematycznie-nadrabiamy-dystans-pod-wzglem-nakladow-na-badania-i-rozwoj-z-22-05-2019r.>, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, (data wejścia 5-11-2019 r.)

<sup>69</sup> *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017, str. 156.

<sup>70</sup> Raport Fundacji Inicjatyw Strategicznych (Instrat) z 2020 roku pt. „*Pełne dochody – niepełne składki*”.

Przepisy *Kodeksu pracy* już obecnie przewidują ograniczenia przeciwdziałające segmentacji rynku pracy (tj. zakaz zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy – art. 22 § 1 KP oraz ograniczenia w zakresie zawierania terminowych umów o pracę – art. 25<sup>1</sup> KP). W ramach działań mających na celu przeciwdziałanie nadużywaniu umów cywilnoprawnych oraz ochronę osób otrzymujących wynagrodzenie na najniższym poziomie uchwalona została ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265, z późn. zm.). Ustawa ta wprowadziła od dnia 1 stycznia 2017 r. gwarancję minimalnej wysokości wynagrodzenia dla określonych umów cywilnoprawnych. Obowiązkiem stosowania minimalnej stawki godzinowej zostały objęte umowy zlecenia oraz umowy o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy o zleceniu.

Gwarancją otrzymywania minimalnej stawki godzinowej objęte zostały osoby fizyczne niewykonyjące działalności gospodarczej, a także samozatrudnieni, tj. osoby fizyczne wykonyjące działalność gospodarczą niezatrudniające pracowników lub niezawierające umów ze zleceniobiorcami.

Również w zakresie ubezpieczeń społecznych wprowadzono zmiany, mające na celu większą ochronę ubezpieczeniową osób wykonujących umowy zlecenia. Od 1 stycznia 2016 r. ustawą z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1831, z późn. zm.) wprowadzono kumulację tytułów do ubezpieczenia (z wyjątkiem ubezpieczenia zdrowotnego, gdzie zawsze kumulowane były i są tytuły do ubezpieczenia) – do osiągnięcia z tytułu umowy zlecenia podstawy wymiaru składek nie niższej niż najniższe wynagrodzenie za pracę.

Rozwiązania te poprawiły sytuację ubezpieczeniową osób wykonujących umowy zlecenia, jednak wysokość otrzymywanych przez te osoby zarówno świadczeń krótkoterminowych (zasiłki chorobowe, macierzyńskie, gdy osoby te podlegają dobrowolnie ubezpieczeniom chorobowym) jak i świadczeń długoterminowych (renta z tytułu niezdolności do pracy, emerytura) jest znacznie niższa od otrzymywanych przychodów z tytułu wykonywanych umów cywilnoprawnych.

### Dialog społeczny

Polska stoi przed wyzwaniem zwiększenia partycypacji społecznej, usprawnienia komunikacji, dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego, oraz rozwoju współpracy pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi.

Przedmiotem szeroko rozumianego dialogu społecznego jest wspólne kształtowanie stosunków zawodowych, warunków pracy, płac, świadczeń socjalnych, a także innych zagadnień polityki gospodarczej, będących przedmiotem zainteresowania i kompetencji wszystkich stron oraz stosunków między partnerami i ich wzajemnych zobowiązań. Dialog pozwala jednak na poszukiwanie praktycznego konsensusu i wyważenie decyzji, co ułatwia ich społeczną akceptację. Mianem dialogu społecznego nazwać można całokształt wzajemnych relacji między głównymi partnerami społecznymi: stroną związkową, która w najpełniejszy sposób ma realizować interesy zarówno pracowników zrzeszonych w organizacjach związkowych, jak i pozostałych pracowników zatrudnionych u pracodawcy, działających na wszystkich poziomach dialogu społecznego; stroną pracodawców, reprezentującą interesy pracodawców, najczęściej zrzeszonych w organizacjach pracodawców; stroną rządową, która z jednej strony reprezentuje interesy państwa w ogólności, a z drugiej tworzy platformę instytucjonalną dla

dialogu pozostałych stron poprzez kształtowanie odpowiednich instytucji. Ponadto, w wojewódzkich komisjach dialogu społecznego wyróżnia się dodatkowo stroną samorządową, reprezentowaną przez przedstawicieli marszałka województwa.

Podstawową zasadą dialogu społecznego jest niezależność i równowaga stron. Zarówno organizacje pracowników, jak i pracodawców powinny być w pełni niezależne wobec siebie i równe wobec prawa. Taka sytuacja prawna stron pozwala na rzeczywisty dialog, którego celem ma być przede wszystkim wymiana myśli, stanowisk i informacji, a także wypracowanie w drodze konsensusu czy kompromisu postanowień dotyczących stosunków zawodowych, warunków pracy i płacy oraz opracowanie stanowiska dotyczącego aktualnych problemów polityki społecznej i gospodarczej.

Fundamentalną regułą jest zasada wzajemnego zaufania i kompromisu. Zgodnie z nią, strony dialogu powinny kierować się we wzajemnych relacjach szacunkiem i prowadzić dialog w dobrej wierze. Dialog powinien być zakończony porozumieniem, zaakceptowanym przez wszystkie strony, które prowadziły rozmowy. Ponadto, strony muszą być gotowe przestrzegać wypracowanych porozumień.

Podstawowym postulatem pojawiającym się od lat w przestrzeni publicznej jest usprawnienie procesu programowania działań publicznych, aby podejmowane decyzje dotyczące kształtu danej polityki zapadały przy jak najszerszym zaangażowaniu interesariuszy i we współpracy z nimi, w szczególności poprzez usprawnienie procesu konsultacji oraz innych form zaangażowania obywateli w rządzenie.

### **Nowe formy zatrudnienia – praca platformowa**

Platformy internetowe łączące podaż pracy z popytem na nią umożliwiają wymianę pracy za zapłatę za pośrednictwem internetowych środowisk płatności, narzucają reguły rządzące relacjami między stronami rynku i stosują system rekomendacji lub ocen, mający na celu budowę i podtrzymanie zaufania między stronami. Praca platformowa sprawdza się najlepiej w sytuacji, w której zadania przydzielane są z pomocą internetowej platformy, która łączy firmy, organizacje i instytucje z osobami gotowymi świadczyć określone usługi w zamian za wynagrodzenie. Pracodawcy korzystający z platform online zyskują pracowników, którzy szybko wykonają zadania, w różnych lokalizacjach, nawet odległych. Dzięki platformom można zlecać zadania stale lub doraźnie, bez konieczności podejmowania stałych zobowiązań wobec pracowników.

Praca platformowa to zjawisko wciąż niewielkie na rynku pracy. Badania wykonane na zlecenie KE w 2018 roku wykazały, że wprawdzie co dziesiąty pracownik skorzystał z platformy w procesie szukania zleceń, ale tak znaleziona praca jest głównym źródłem utrzymania dla nie więcej niż 2% siły roboczej w 14 badanych krajach europejskich. Z drugiej strony zapotrzebowanie na pracę platformową online rośnie w tempie 20% rocznie – szacuje się, że coraz większa grupa osób zatrudnianych w ramach tzw. gospodarki zadaniowej (*gig economy*) szuka pracy za pośrednictwem platform.

Rosnąca popularność pracy platformowej jest jednym z czynników sprzyjających upowszechnianiu się nowych form zatrudnienia. Oprócz klasycznej formy etatu albo rozmaitych wariantów umowy zlecenia pojawia się możliwość dzielenia jednego stanowiska pracy między kilku pracowników oraz dzielenia się pracownikiem przez kilku pracodawców. Możliwa jest też praca voucherowa, czyli zakup pakietu pracy od organizacji pośredniczącej

między potencjalnym pracodawcą a pracownikiem. Przede wszystkim jednak wzrasta samozatrudnienie i popularność pracy wykonywanej jednocześnie dla wielu klientów.

Jako że jest to dość nowa forma pracy w wielu państwach, w tym w Polsce, nie ma jasnych regulacji prawnych dotyczących tej formy zatrudnienia. Platformy nie są skłonne przyjąć roli pracodawcy, gdyż wiąże się ona z obowiązkami i kosztami, dlatego pracownicy nie mogą liczyć na regulacje dostępne dla wszystkich zatrudnionych w ramach *Kodeksu pracy*, czyli gwarancji minimalnego wynagrodzenia, norm czasu pracy czy tych związanych z zasadami BHP.

W Polsce dostrzega się potrzebę uregulowania pracy platformowej, aczkolwiek jest to zagadnienie złożone, także z uwagi na transgraniczny charakter tej formy pracy. Nad regulacją pracy platformowej pracuje też UE, uznając, że cyfrowe korporacje wypracowały model, w którym omijają podstawowe, zapisane w kodeksach pracy gwarancje dla zatrudnianych.

### Elastyczne formy zatrudnienia, w tym praca zdalna

Pandemia COVID-19 wpłynęła na wszystkie sfery życia społecznego, w tym także na stosunki pracy. Obostrzenia związane z utrzymywaniem dystansu społecznego przyspieszyły działania wielu przedsiębiorstw w zakresie informatyzacji i automatyzacji pracy. Powszechny dostęp do Internetu, możliwość zdalnego dostępu do infrastruktury informatycznej firm i popularyzacja wielu nowoczesnych rozwiązań sprawia, że przestawienie się na pracę zdalną może być bardzo proste. Przewiduje się, że nawet po ustaniu pandemii, wielu pracodawców i pracowników będzie chciało korzystać z tej formy świadczenia pracy. Także dla zwiększenia możliwości podejmowania aktywności zawodowej przez niektóre grupy osób, istotne jest dalsze doskonalenie elastycznych form zatrudnienia, w tym w szczególności wprowadzenie pracy zdalnej.

Obecnie praca zdalna w Polsce może być wykonywana na podstawie art. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.). Regulacja ta została wprowadzona doraźnie, w związku z wystąpieniem stanu epidemii i może być stosowana przez okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz przez okres 3 miesięcy po ich odwołaniu. Umożliwienie świadczenia pracy w trybie zdalnym wprowadzone w ramach Tarczy Antykryzysowej z całą pewnością pomogło zachować polskie miejsca pracy. Skutkiem rozpowszechnienia pracy zdalnej w trakcie pandemii oraz dostrzeżenia zalet takiej pracy były także postulaty napływające zarówno od pracowników, jak i od organizacji pracodawców, aby wprowadzić regulacje dotyczące pracy zdalnej jako rozwiązanie stałe. W związku z tym MRiPS kontynuuje prace legislacyjne mające na celu wprowadzenie pracy zdalnej na stałe do *Kodeksu pracy*.

Dodatkowo, w ramach wdrażania do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE, zostaną wprowadzone do przepisów *Kodeksu pracy* kolejne rozwiązania mające na celu rozszerzenie stosowania elastycznej organizacji pracy dla rodziców w wieku do 8 lat oraz osób opiekujących się np. krewnymi wymagającymi opieki lub wsparcia z poważnych względów medycznych. Rozwiązania przewidziane w ww. dyrektywie, dotyczące elastycznej organizacji pracy oznaczają możliwość dostosowania przez pracownika jego organizacji pracy przez wykonywanie pracy zdalnej, a także obejmują wykorzystywanie

elastycznych rozkładów czasu pracy lub zmniejszenie wymiaru czasu pracy. Pracownicy opiekujący się dziećmi do określonego wieku będą zatem mieli możliwość wykonywania pracy poza siedzibą pracodawcy, np. w domu, co może znacznie ułatwić im sprawowanie opieki nad małym dzieckiem lub niesamodzielnym członkiem rodziny. Możliwe będzie także dostosowanie godzin pracy zgodnie z preferencjami pracownika lub wykonywanie przez niego pracy w zmniejszonym wymiarze czasu pracy w zależności od jego indywidualnych potrzeb.

Elastyczne formy zatrudnienia stanowią również narzędzie, które poprawia możliwości zatrudnieniowe osób znajdujących w szczególnej sytuacji na rynku pracy – osób starszych, osób opiekujących się członkami rodziny, rodziców małych dzieci, rodziców samotnie wychowujących dzieci, osób zamieszkałych na terenach peryferyjnych z utrudnionym dojazdem do zakładu pracy itp. Tego rodzaju działania mogą pomóc w lepszym godzeniu obowiązków rodzinnych i zawodowych, reagowaniu na kryzys, a także zapewnić wsparcie osobom z grup o niższych wskaźnikach aktywności zawodowej w znalezieniu stałego zatrudnienia. Mogą również przyczynić się do zwiększenia odporności rynku pracy w okresach pogorszenia koniunktury w przyszłości.

Wprowadzenie do przepisów *Kodeksu pracy* na stałe instytucji pracy zdalnej oraz rozwiązań mających na celu rozszerzenie stosowania elastycznej organizacji pracy (w przedstawionym wyżej zakresie) może zapewnić efektywne wykorzystanie potencjału zasobów ludzkich w gospodarce oraz dostosowanie do pojawiających się wyzwań rozwojowych. Będzie to prowadziło do rozwoju nowych modeli organizacji przedsiębiorstw, wymagających znaczących zmian w kulturze, procesach wewnętrznych oraz mechanizmach (systemach i praktykach) związanych z kontrolą wykonania pracy. Praca zdalna uregulowana w *Kodeksie pracy* będzie mogła być wykonywana także w warunkach typowych, a nie tylko nadzwyczajnych.

Wdrożenie powyższych rozwiązań do polskiego porządku prawnego może przyczynić się także do zwiększenia reprezentacji kobiet na rynku pracy, które częściej są obciążone obowiązkami opiekuńczymi, a także pozytywnie wpłynąć na wyrównanie podziału w korzystaniu z elastycznej organizacji pracy przez kobiety i mężczyzn.

### **II.6.3. NIEWYSTARCZAJĄCE WYKORZYSTANIE POTENCJAŁU KADROWEGO NA RYNKU PRACY**

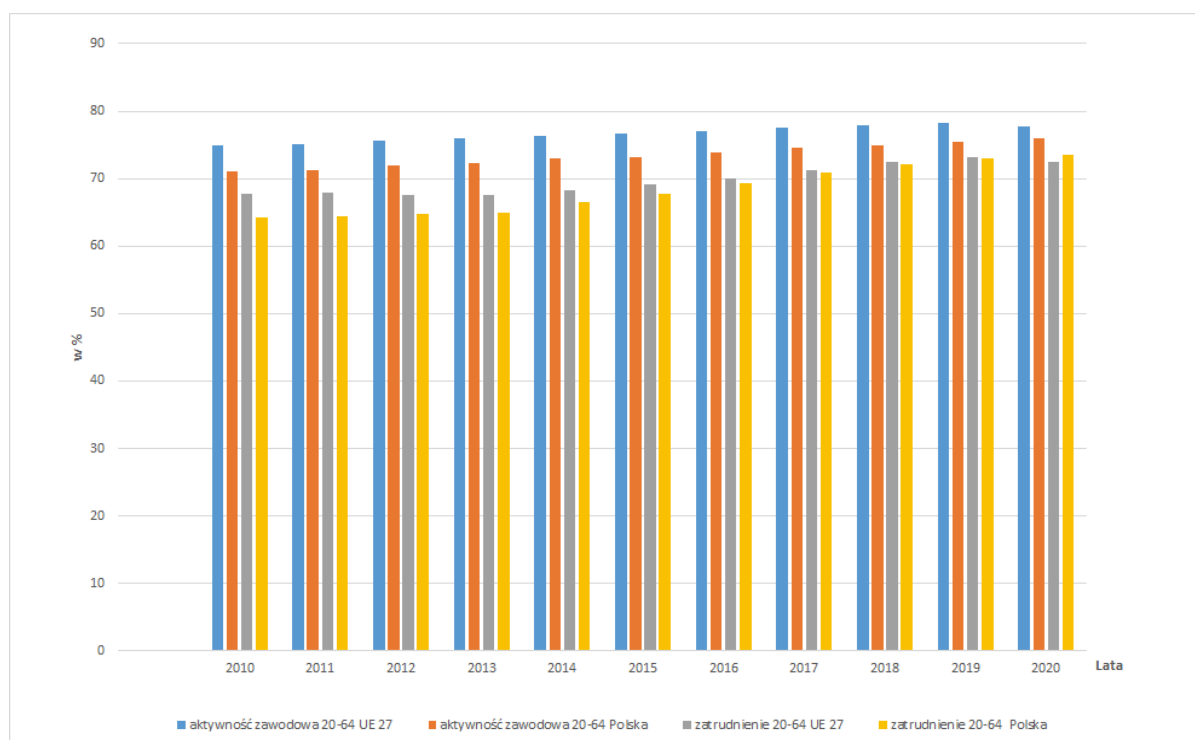
W 2021 r. wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku 20-64 wyniósł w Polsce 75,4%, co sytuowało Polskę powyżej średniej dla całej UE – 73,1%<sup>71</sup>. Oznaczało to także dalszy stały wzrost tego wskaźnika, nawet pomimo pandemii COVID-19. Jednocześnie współczynnik aktywności zawodowej w Polsce jest niższy niż średnia w UE<sup>72</sup>, co wskazuje na wciąż istniejący znaczny potencjał w zakresie aktywizacji zawodowej społeczeństwa – zwłaszcza w obliczu obserwowanych obecnie niedoborów kadrowych.

---

<sup>71</sup> Eurostat.

<sup>72</sup> Także w przypadku tego wskaźnika odnotowano wzrost w 2021 r., do 78,5% w IV kw. 2021 r. (średnia dla UE-27 w tym okresie to 79,1%).

Wykres 6. Wskaźnik zatrudnienia i współczynnik aktywności zawodowej w Polsce i w UE w latach 2010-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Jak wynika z prowadzonego przez GUS Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), w IV kwartale 2021 r. ponad 4,2 mln osób w wieku produkcyjnym w Polsce pozostawało biernie zawodowo, a w tej grupie 388 tys. osób było biernie zawodowo z powodu emerytury. Oznacza to potrzebę ukierunkowania polityk rynku pracy na tę grupę oraz włączenia urzędów pracy w aktywizację osób biernych zawodowo.

Zgodnie z danymi BAEL (dane z IV kwartału 2021 r.) wśród osób nieaktywnych zawodowo, poza uczącymi się i emerytami, najliczniejsze grupy stanowiły osoby nieaktywne z powodu choroby i niepełnosprawności (1 mln) oraz obowiązków rodzinnych i związanych z prowadzeniem domu (0,8 mln). Poniżej przedstawiono dodatkowe informacje dotyczące wyzwań w zakresie grup szczególnie zagrożonych biernością zawodową.

### Osoby długotrwale bezrobotne

W końcu grudnia 2021 r. w Polsce było ponad 756,1 tys. osób bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Wśród nich prawie 67% 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.

### Zatrudnienie kobiet

W przypadku kobiet w wieku 25-54 lata najczęstszą przyczyną bierności zawodowej są obowiązki rodzinne. W porównaniu z innymi krajami poprawy wymaga współczynnik

aktywności zawodowej kobiet w Polsce, który w IV kwartale 2021 r. wyniósł 71,4% (wobec 85,5% dla mężczyzn; grupa wiekowa 20-64 lata); stanowią one też większość zbiorowości osób biernych zawodowo (61,4%)<sup>73</sup>. Barrierami w aktywności zawodowej kobiet - szczególnie słabiej wykształconych, mieszkających w mniejszych miejscowościach, matek małych dzieci – są nieelastyczny czas pracy, nieatrakcyjne finansowo i fizycznie miejsca pracy, obciążenia obowiązkami domowymi i opiekuńczymi, brak instytucji edukacyjnych i świadczących usługi opiekuńcze dla małych dzieci.

Konieczność opieki nad członkami rodziny, w tym nad najmłodszymi dziećmi, utrudnia powrót do pracy. Tym bardziej że pomimo systematycznego wzrostu, dostępność terytorialna instytucji opieki - żłobków, klubów dziecięcych, dziennych opiekunów - jest nadal niewystarczająca. Obecnie takie instytucje funkcjonują na terenie mniej niż 50% gmin. Około 17,5% dzieci w wieku do lat 3 jest objętych opieką (różne formy opieki)<sup>74</sup>. Konieczne jest dalsze zwiększanie liczby miejsc opieki. Niski poziom korzystania z istniejących rozwiązań pozwalających na godzenie życia zawodowego i prywatnego (elastyczne formy czasu pracy, urlopy rodzicielskie i ojcowskie, formy opieki nad dziećmi do lat 3) skutkuje trudnościami w godzeniu obowiązków zawodowych i rodzinnych.

### **Dłuższe pozostawanie w zatrudnieniu**

Jednym z istotnych wyzwań polskiego rynku pracy jest wiek emerytalny (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn), co przy obecnych zmianach demograficznych oznaczać będzie w dłuższej perspektywie pogłębianie się niekorzystnej sytuacji w zakresie dostępności pracowników. Należy przy tym zauważyć, że osoby, które osiągnęły już wiek emerytalny, często są gotowe do dalszej pracy zawodowej. Z kolei w systemie ubezpieczeń społecznych istnieje możliwość pobierania świadczenia emerytalnego i jednoczesnego kontynuowania zatrudnienia. Kontynuowanie aktywności zawodowej, po osiągnięciu wieku emerytalnego (60 lat kobieta i 65 lat mężczyzna), bez względu na osiągnięte dochody z pracy, nie powoduje żadnych negatywnych konsekwencji w wysokości pobieranej emerytury.

Skłania to zatem do wniosku, że konieczne są działania mające na celu stwarzanie możliwości dla znacznej części biernych zawodowo do dłuższej aktywności na rynku pracy. Już dziś dłuższa aktywność zawodowa jest promowana poprzez rozpowszechnianie strategii zarządzania wiekiem w firmach. W systemie ubezpieczeń społecznych dłuższą aktywność zawodową promuje formuła ustalania wysokości świadczenia w nowym systemie emerytalnym, jak również dłuższej aktywności zawodowej sprzyjają rozwiązania podatkowe zawarte w ustawie z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, która m. in. wprowadza PIT-0 dla osób pracujących po osiągnięciu wieku emerytalnego. PIT-0 dla seniorów to zachęta do pozostania na rynku pracy<sup>75</sup>. Mogą z niego korzystać zatrudnieni na etacie, pracujący na zleceniach i przedsiębiorcy, którzy mimo osiągnięcia uprawnień do emerytury zrezygnują z jej pobierania i będą dalej aktywni zawodowo.

---

<sup>73</sup> Informacja o rynku pracy w III kwartale 2021, GUS, 2022 r.

<sup>74</sup> Sprawozdania Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2020 r., <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacje-statystyczne-opieka-nad-dzieckiem>.

<sup>75</sup> Rozwiązanie to polega na zwolnieniu od podatku PIT przychodów podatnika do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł, jeżeli z tytułu uzyskania tych przychodów podatek podlega ubezpieczeniom społecznym w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 21 ust. 1 pkt 154 ustawy PIT).

Jak wynika z przeprowadzonego przez GUS Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) w IV kwartale 2021 r. wśród osób w wieku poprodukcyjnym (60-89 lat - kobiety oraz 65-89 lat - mężczyźni) aktywnych zawodowo było ok. 753 tys. osób, w tym 488 tys. pracowało w pełnym wymiarze czasu pracy, a 247 tys. w niepełnym wymiarze<sup>76</sup>. Zatem współczynnik aktywności zawodowej wśród osób w wieku poprodukcyjnym wyniósł 9,3%, a wskaźnik zatrudnienia 9,2%.

Ewentualne podniesienie wieku emerytalnego ma obecnie niską akceptację społeczną, co więcej, zarówno w sensie prawnym, jak i kulturowym, przechodzenie na emeryturę w wieku ustawowym ma charakter prawa (możliwości), a nie obowiązku (konieczności). Często problem kończenia aktywności zawodowej pogłębiany jest przez niedostosowanie kwalifikacji i kompetencji osób 60+ do wymogów rynku pracy, szczególnie wobec nowych oczekiwań pracodawców. Mimo stosunkowo dużego zaangażowania PSZ w kształtowanie oferty szkoleniowej, pozostaje ona ciągle „w tyle” za oczekiwaniami pracodawców w tym zakresie, a jednocześnie brakuje odpowiednich narzędzi motywacyjnych dla osób zbliżających się do wieku emerytalnego - nie są one zainteresowane podejmowaniem działań na rzecz dostosowania swoich umiejętności do zmieniających się wymogów, bo często nie mają świadomości istnienia takich możliwości, nie widzą korzyści w podejmowaniu nauki na krótko przed emeryturą, nie istnieją też liczne przykłady i wzorce zachowań, które upowszechniałyby takie podejście.

### **Zatrudnienie osób z niepełnosprawnością**

W przypadku osób z niepełnosprawnością (wg danych MRiPS było 61 tys. osób z niepełnosprawnością zarejestrowanych jako bezrobotni według stanu z końca grudnia 2021 r.) poziom ich aktywności zawodowej znacząco odbiega od aktywności zawodowej osób pełnosprawnych. Z tego względu jest to wciąż grupa, do której należy kierować działania wspierające funkcjonowanie na rynku pracy (w postaci programów wsparcia, subsydiowania zatrudnienia, etc.). Ogółem w 2021 r. pracowało 527 tys. osób z niepełnosprawnością, w tym prawie 79% pracowało w pełnym wymiarze czasu pracy.

### **Osoby młode na rynku pracy**

Rynek pracy jest zawsze bardziej wymagający dla ludzi młodych, co jest szczególnie widoczne w czasach recesji. W minionym roku, w związku z kryzysem wywołanym pandemią COVID-19, nastąpił pewien wzrost bezrobocia wśród młodych ludzi. Przyczyn tego stanu należy upatrywać w posiadaniu przez młodych umów, które łatwiej jest rozwiązywać (umowy na czas określony, cywilno-prawne), czy też zatrudnienia w branżach bardziej dotkniętych skutkami pandemii, np. turystyka i gastronomia, dla których charakterystyczne jest zatrudnienie osób młodych. Niski od wielu lat wskaźnik zatrudnienia ludzi młodych, znajdujących się w grupie wieku 15-24 lata, w IV kwartale 2021 wyniósł 28,2%. Jednocześnie, w końcu 2021 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było prawie 210 tys. bezrobotnych poniżej 30 roku życia, ale - co wymaga szczególnego podkreślenia - znacznie większy był spadek liczby bezrobotnych poniżej 30 roku życia niż w pozostałych grupach wiekowych. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych wśród osób młodych spadła r/r o 60 tys. osób.

---

<sup>76</sup> Z uwagi na zmianę przez GUS metodologii BAEL w 2021 r. porównywalność z latami wcześniejszymi jest ograniczona.

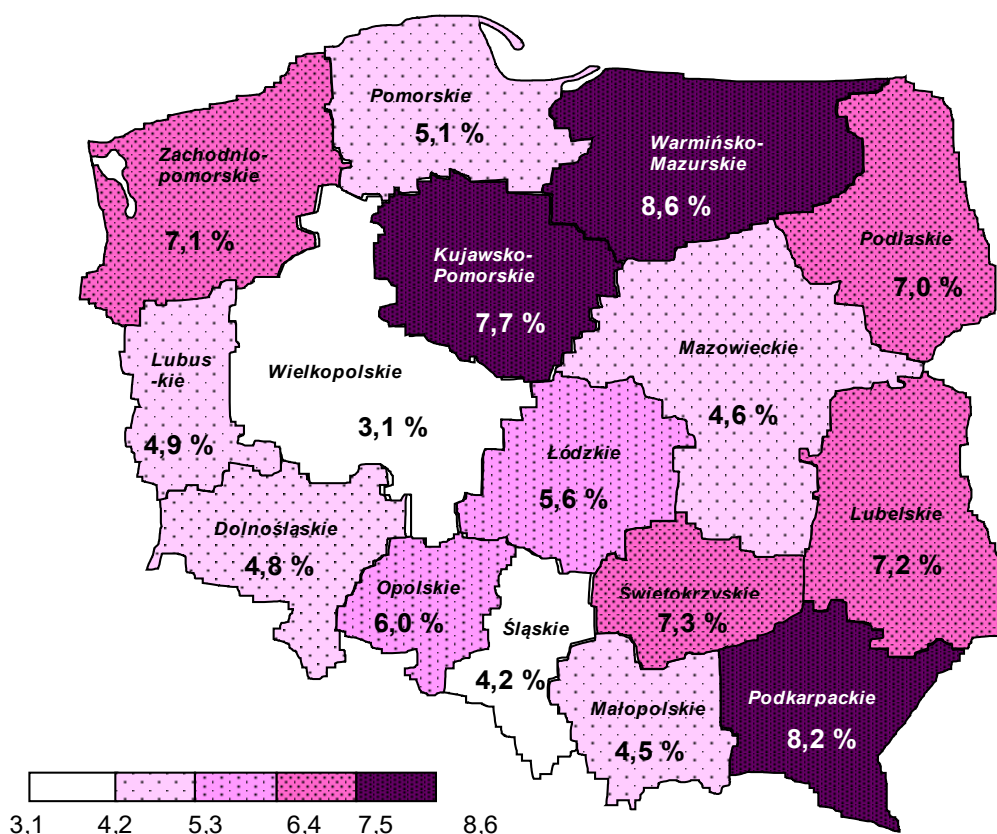


Pomimo ogólnej poprawy sytuacji osób młodych na rynku pracy w ostatnich latach, w tym także za sprawą realizowanego od 2014 r. programu *Gwarancji dla młodzieży*, wciąż w 2021 r. wskaźnik NEET (odsetek osób młodych niepracujących, nieuczących się i niedokształcających się - tzw. grupa NEET; wskaźnik dla grupy wiekowej 15-29 lat) wynosił 13,4% (przy średniej dla UE na poziomie 13,1%). Mając na uwadze zarówno potrzebę zapewnienia odpowiednich zasobów pracy, jak i dostarczenie osobom młodym zatrudnienia i odpowiednich umiejętności - pozwalających na rozwój zawodowy w kolejnych latach życia, niezbędna jest kontynuacja wsparcia kierowanego do tej grupy społecznej.

### **Zróżnicowania terytorialne**

Istotnym elementem mogącym obniżać 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 występuje 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 grudnia 2021 r. zróżnicowanie w stopie bezrobocia pomiędzy skrajnymi województwami było ponad 2-krotne (województwo wielkopolskie: stopa bezrobocia 3,1%, województwo warmińsko-mazurskie: 8,6%). Dziś obok rynków pracy na obszarach wielkomiejskich, jak Poznań, Warszawa, czy Katowice z bezrobociem naturalnym wciąż utrzymują się enklawy bezrobocia, w których stopa bezrobocia prawie 4-krotnie przekracza średnią krajową (powiat szydłowiecki) – w końcu grudnia 2021 r. najniższą stopę bezrobocia odnotowano w powiatach kępińskim, poznańskim i m. Poznań (1,6%), a najwyższą w powiecie szydłowieckim w woj. mazowieckim (22,3%), zatem zróżnicowanie pomiędzy skrajnymi powiatami było 13-krotne.

Mapa 1. Stopa bezrobocia według województw w końcu grudnia 2021 r.



Źródło: Opracowanie własne, MRiPS.

#### II.6.4. NIETYCZAJĄCA EFEKTYWNOŚĆ INSTYTUCJI RYNKU PRACY I AKTYWNYCH POLITYK RYNKU PRACY

W kontekście zwiększania aktywności zawodowej problemem o charakterze organizacyjno-systemowym jest niewystarczające dostosowanie instrumentów polityki rynku pracy do skutecznej odpowiedzi na opisane powyżej wyzwania. Z tego względu konieczne jest dalsze modernizowanie działań Publicznych Służb Zatrudnienia (PSZ).

System PSZ w Polsce jest silnie zdecentralizowany i oparty na współdziałaniu administracji rządowej i samorządowej. Funkcję koordynatora PSZ pełni minister właściwy do spraw pracy. Na koniec 2020 r. istniało w Polsce 340 PUP oraz 16 WUP. PUP wchodzi w skład powiatowej administracji zespolonej i działają pod zwierzchnictwem starosty/prezydenta miasta. Choć system PSZ jest oceniany generalnie pozytywnie i odegrał znaczącą rolę w ograniczaniu wysokiego bezrobocia z lat 90-tych i pierwszej dekady XXI w., to coraz częściej pojawiają się głosy, że nie jest dostosowany do przemian na rynku pracy związanych między innymi z technologią i demografią. Jego efektywność jest ograniczona (m. in. z uwagi na niedostateczną koordynację). Wykorzystywane formy wsparcia nie są dostosowane do aktualnych potrzeb rynku pracy i są zbyt skoncentrowane na zarejestrowanych bezrobotnych, nie uwzględniając w wystarczającym stopniu istotnego dla Polski wysokiego odsetka osób nieaktywnych zawodowo. Krytycznie oceniane jest również powiązanie prawa do

ubezpieczenia zdrowotnego z uzyskaniem statusu osoby bezrobotnej, co powoduje, że wielu zarejestrowanych bezrobotnych nie jest zainteresowanych działaniami aktywizacyjnymi. Charakterystyczną cechą polskiego systemu jest duży udział w systemie dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy (rocznie powiatowe urzędy pracy przeprowadzają ponad 2 mln różnych procedur z tym związanych), przy czym dominują działania skoncentrowane tylko na samym dopuszczeniu do zatrudnienia, a bardzo ograniczone są działania wspierające integrację cudzoziemców na rynku pracy.

Głównym wyzwaniem zidentyfikowanym w ramach przeprowadzonej w 2018 r. oceny zewnętrznej z inicjatywy sieci Europejskich PSZ<sup>77</sup> jest brak ogólnej i spójnej strategii, w ramach której zdefiniowano by miary efektywności i cele świadczenia usług oraz role podmiotów rynku pracy na wszystkich poziomach i zasady współpracy między nimi. Odnośnie miar efektywności, na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy prowadzona jest analiza efektywności wydatkowania przez PUP środków Funduszu Pracy na finansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej. Przy czym wyróżnia się 2 rodzaje efektywności: efektywność kosztową oraz efektywność zatrudnieniową<sup>78</sup>.

Dokładne zdefiniowanie celów świadczenia usług zapewniłoby jednolite standardy działania podmiotów na wszystkich poziomach (autorzy raportu stwierdzają: „*Wydaje się, że wdrażanie procedur – z wyjątkiem tych ustandaryzowanych – różni się w zależności od lokalnego urzędu*”). Zgodnie z rekomendacją jednolite standardy usług, zawierające także wytyczne i wymogi dotyczące procedur świadczenia usług, zapewniłyby większą klarowność co do sposobu ich dostarczania oraz większą spójność systemu operacyjnego PSZ bez osłabienia administracyjnej autonomii poszczególnych poziomów.

W raporcie zwraca się także uwagę na zasadność wdrożenia strategii komunikacyjnej, w której zdefiniowane byłyby zasady komunikacji dla wszystkich poziomów PSZ i ich odpowiedzialności, a także formy dialogu, w tym zasady udzielania informacji zwrotnych. Kolejnym brakującym elementem jest spójny system zarządzania jakością. System ten pozwoliłby na zapewnienie wysokiej jakości usług PSZ, także poprzez podnoszenie umiejętności i kompetencji kadr<sup>79</sup>. Wzmocnienia wymaga także wspomniany system oceny efektywności PSZ i w tym celu powinien zostać wdrożony zestaw wskaźników, dotyczący zarówno oceny realizacji poszczególnych procesów, jak i pracy osób za nie odpowiedzialnych<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Ocena zewnętrzna inicjatywy *benchlearningu*, Sprawozdanie zbiorcze w drugim cyklu – Polska, PES Network, 2018 r.

<sup>78</sup> *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2019 roku*, MRPiPS 2019 r.

<sup>79</sup> Autorzy raportu stwierdzają: „*Szkolenie pracowników należy przeprowadzać w bardziej ustrukturyzowany sposób. Kluczowe elementy ustrukturyzowanych programów szkoleniowych obejmują określenie celów szkolenia, rozwinięcie kursów wewnętrznych lub wybór zewnętrznych osób prowadzących szkolenia, wdrożenie środków szkoleniowych, a także przegląd i ocenę wyników. Przykładami państw, w których mają miejsce ustrukturyzowane szkolenia pracowników, mogą być Chorwacja i Niemcy. W Chorwacji istnieje dobrze opracowany i dobrze zorganizowany system szkolenia pracowników, obejmujący ramy dla kluczowych kompetencji. Niemiecki PSZ stworzyły jednolity i szczegółowy model kompetencji. W ramach tego modelu początkowy etap i dalsze etapy szkolenia są dobrze ustrukturyzowane i zorganizowane*”.

<sup>80</sup> W raporcie stwierdzono: „*Bonusy dostępne są dla urzędów osiągających pewne progi wydajności, jednak metodologia oceniania nie daje możliwości rozważenia jakichkolwiek wkładów indywidualnych pracowników ani nie pozwala na dokonanie znaczącego porównania urzędów*”.

Warunkiem niezbędnym dla wzmocnienia polskiego rynku pracy jest zmiana w funkcjonowaniu instytucji rynku pracy, w tym PSZ – poprzez podniesienie efektywności funkcjonowania tych instytucji oraz stworzenie warunków do świadczenia przez nie profesjonalnych usług, w większym zakresie z informatyzowanych. PSZ powinny zostać ukierunkowane na realizowanie aktywnej polityki rynku pracy nastawionej na osoby, które faktycznie chcą pracować. Niezbędne jest, aby wsparcie kierowane było nie tylko do osób bezrobotnych, ale również do innych grup, tj. osób poszukujących pracy (w ich przypadku chodzi o rozszerzenie wsparcia), biernych zawodowo, pracodawców.

PSZ powinny zostać ukierunkowane z jednej strony na realizowanie aktywnej polityki rynku pracy, z drugiej zaś – na równoważenie podaży i popytu na umiejętności i kwalifikacje. Istotne jest zapewnienie praktycznych możliwości podnoszenia umiejętności i reorientacji zawodowej w obszarach istotnych z punktu widzenia gospodarki, wpisujących się w zieloną i cyfrową transformację. Należy zapewnić elastyczność podmiotom realizującym konkretne działania w zakresie aktywizacji i wspierania na rynku pracy, ponieważ to one najlepiej wiedzą, jaki zestaw narzędzi będzie najbardziej efektywny w stosunku do takich kategorii klientów PSZ, jak: osoby bierne zawodowo, osoby o niskich kwalifikacjach, kobiety, osoby młode (do 29 r. ż.), osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, osoby długotrwale bezrobotne oraz migranci, w tym migranci powrotni.

#### **II.6.5. PROCESY MIGRACYJNE NA RYNKU PRACY**

System zarządzania migracjami na rynku pracy wymaga dostosowania do zmian związanych z rosnącym napływem cudzoziemców oraz potrzebą uwzględnienia oczekiwań przedsiębiorców, w tym polegających na zapewnieniu długoterminowego dostępu do rynku pracy w miejsce dotychczasowego krótkotrwałego.

Według danych Eurostatu Polska od kilku lat jest najpopularniejszą destynacją jeśli chodzi o migracje zarobkowe do krajów Unii Europejskiej (UE), pod względem liczby przyjęcia nowych migrantów pochodzących spoza UE. Według Polskiego Instytutu Ekonomicznego w latach 2013-2019 liczba cudzoziemców na polskim rynku pracy wzrosła z około 2,5% do 7%.

Jednocześnie należy zauważyć, że w związku z inwazją Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. uwarunkowania w zakresie zarządzania migracjami zarobkowymi ulegną w 2022 r. zmianie (patrz: podrozdział II.5. str.24-25). Skala tych zmian jest obecnie trudna do oszacowania, bowiem trudno wskazać jak duża część obywateli Ukrainy, którzy szukają schronienia w Polsce, będzie zainteresowana podejmowaniem zatrudnienia oraz przez jaki okres czasu obywatele Ukrainy pozostaną na terenie Polski. Niemniej, już teraz należy zaplanować systemowe rozwiązania pozwalające na integrację obywateli Ukrainy z Polskim rynkiem pracy (mając jednocześnie na uwadze, że schronienia przed wojną poszukują w Polsce głównie kobiety i dzieci). Działania już podjęte w tym zakresie zostały opisane w podrozdziale II.5. (str. 24-25).

Dobre zarządzanie migracjami zarobkowymi 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 oświadczeń wzrosła z ok. 390 tys. do ok. 1,64 mln, aby spaść w roku 2020 z powodu COVID-19 do 1,52 mln. W 2021 r. było wpisanych do ewidencji 2 mln oświadczeń. W przypadku

zezwoleń na pracę cudzoziemca wzrost wyniósł ok. 92 tys., do ok. 504 tys. (411 tys. w 2020 r.). 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., na koniec 2020 r. liczba ta wzrosła do 725 tys., a na koniec 2021 r. sięgnęła 875 tys. osób. Cudzoziemcy uzupełniają 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 w pełni odpowiada aktualnym potrzebom rynku pracy. Rosnącej skali napływu cudzoziemców nie towarzyszą – jak do tej pory – negatywne konsekwencje na rynku pracy: stopa bezrobocia pozostaje jedną z najniższych w UE, a wynagrodzenia rosną. Dominujący w polskim systemie model cyrkulacyjny w oparciu o oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi (pozwalający na pracę przez 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy) choć sprawdzał się w przeszłości, powinien stopniowo się zmieniać w kierunku preferowania migracji średnio i długoterminowych – takie podejście przyświecało zmianie wprowadzonej ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 91)<sup>81</sup>, wydłużającej ww. okres pracy z 6 do 24 miesięcy (bez wskazywania ww. okresu referencyjnego, tj. 12 miesięcy)<sup>82</sup>.

Jednocześnie należy dołożyć dalszych 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 obsługę procedur związanych z legalizowaniem zatrudnienia i pobytu cudzoziemców, kontrolą legalności pracy i pobytu, a także zapewnieniem usług publicznych, dostosowanych do potrzeb 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 szczególnie 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. Migracje zarobkowe to także realizacja swobody przemieszczania się i pracy w ramach UE – zwłaszcza w ruchu przygranicznym.

Skuteczne zarządzanie migracjami zarobkowymi to także tworzenie interesujących perspektyw powrotu do życia zawodowego w Polsce dla tych rodaków, którzy zdecydowali się pracować za granicą i tam zdobyli doświadczenie zawodowe, które mogliby dobrze wykorzystać po powrocie do Polski. Potrzebne jest w tym kontekście zintensyfikowanie dalszych 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 Europy wg danych GUS na koniec 2020 r. pomimo pewnego spadku w porównaniu do 2019 r. przebywało czasowo blisko 2 mln obywateli

---

<sup>81</sup> Przepisy ustawy weszły w życie w dniu 29 stycznia 2022 r.

<sup>82</sup> Art. 88z ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Polski<sup>83</sup>. Taka liczba emigrantów zmniejsza potencjał rozwojowy Polski, tym bardziej, że wśród emigrantów dużo jest osób wykształconych, przedsiębiorczych i posiadających poszukiwane na rynku pracy umiejętności.

---

<sup>83</sup> Zgodnie z informacją o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004 - 2020 w końcu 2020 r. poza granicami Polski przebywało czasowo około 2 239 tys. stałych mieszkańców Polski.

### III. CELE KPDZ 2022 I DZIAŁANIA KIERUNKOWE

#### III. 1. CEL GŁÓWNY KPDZ I CELE SZCZEGÓŁOWE

**Celem głównym KPDZ na rok 2022, odpowiadającym na zidentyfikowane wyzwania, jest wzrost aktywności zawodowej i wzrost zatrudnienia.**

Cel główny KPDZ 2022 będzie wdrażany poprzez następujące cele szczegółowe:

- **Cel 1. Lepsze dopasowanie umiejętności kadr do wymogów rynku pracy**
- **Cel 2. Podniesienie jakości zatrudnienia oraz wydajności pracy w Polsce**
- **Cel 3. Efektywne i sprawiedliwe wykorzystanie kapitału kadrowego Polski**
- **Cel 4. Modernizacja funkcjonowania Publicznych Służb Zatrudnienia i zwiększenie efektywności aktywnych polityk rynku pracy**
- **Cel 5. Efektywne i ukierunkowane zarządzanie migracjami zarobkowymi**

##### III.1.1. CEL SZCZEGÓŁOWY 1: LEPSZE DOPASOWANIE UMIEJĘTNOŚCI KADR DO WYMOGÓW RYNKU PRACY

W odpowiedzi na wyzwania zidentyfikowane w podrozdziale II.5 w zakresie: struktury umiejętności i ich adekwatności wobec potrzeb gospodarki w kolejnych latach, obecnie obserwowanych deficytów kadrowych oraz zbyt niskiego odsetka osób uczestniczących w kształceniu się przez całe życie, zostaną podjęte następujące działania:

**1) Podnoszenie i dostosowanie umiejętności kadr do potrzeb rynku pracy**, ze szczególnym uwzględnieniem zapotrzebowania na umiejętności cyfrowe, umiejętności niezbędne na zielonych miejscach pracy oraz w sektorze usług opiekuńczych i zdrowotnych, a także lokalne inteligentne specjalizacje, poprzez:

- **zwiększenie dostępności środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS)** - rozszerzenie grupy osób, które mogą skorzystać z KFS oraz zwiększenie ilości środków finansowych przeznaczanych na KFS, a także zapewnienie wsparcia z KFS dla podmiotów ekonomii społecznej – w szczególności przedsiębiorstw społecznych, spółdzielni socjalnych, centrów i klubów integracji społecznej, a także zakładów aktywności zawodowej i warsztatów terapii zajęciowej;
- **zwiększenie dostępu do kształcenia ustawicznego osobom bezrobotnym, poszukującym pracy oraz pracującym** poprzez wprowadzenie (w ramach modernizacji rynku pracy i nowego pakietu ustaw) nowych form wsparcia lub uatrakcyjnienie już istniejących (m. in. wprowadzenie nowej formy pomocy – **bonu na podjęcie kształcenia ustawicznego do wysokości przeciętnego wynagrodzenia**; bon będzie można wykorzystać na usługi rozwojowe z oferty znajdującej się w Bazie Usług Rozwojowych - BUR, w tym oferowane przez szkoły wyższe);
- **utrzymanie i dalszy rozwój Bazy Usług Rozwojowych** oraz rozwijanie współpracy przedsiębiorców, instytucji edukacyjnych, instytucji publicznych i organizacji pracowników w ramach systemu rad ds. kompetencji;

- **dalszy rozwój Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji** w celu podnoszenia umiejętności i kompetencji pracowników oraz promowania elastycznych ścieżek kształcenia,

- **wsparcie rozwoju nowoczesnego kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego oraz uczenia się przez całe życie** – w tym podjęcie prac koncepcyjnych nad utworzeniem i wsparciem funkcjonowania w 2026 r. 120 branżowych centrów umiejętności (BCU), realizujących koncepcję centrów doskonałości zawodowej (w ramach KPO), a także doskonalenie i wzmacnianie współpracy z organizacjami pracodawców i partnerami społecznymi (np. sektorowymi radami do spraw kompetencji) w zakresie dostosowania oferty kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, obejmującego wprowadzanie nowych zawodów szkolnictwa branżowego i dodatkowych umiejętności zawodowych, modyfikacji kształcenia w zawodach oraz opracowywania/ modyfikacji podstaw programowych kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego;

- **dalsze wspieranie i promowanie jakościowej ewaluacji programów kształcenia formalnego w uczelniach zawodowych** (w ramach realizacji od 2019 r. cyklicznych przedsięwzięć ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki pn. „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości”) aktywnie rozwijających umiejętności wyższe adekwatnie do potrzeb pracodawców i regionalnych rynków pracy oraz kreujących formy kształcenia na kierunkach studiów o profilu praktycznym;

- **prowadzenie systemu monitorowania Ekonomicznych Losów Absolwentów uczelni (ELA)** w kraju oraz wykorzystanie pochodzących z niego danych do monitorowania adekwatności programów kształcenia umiejętności wyższych do potrzeb i kompetencji pożądanых przez pracodawców;

- podjęcie analiz w zakresie możliwości wdrożenia na gruncie **polskim indywidualnych kont szkoleniowych**;

- dalsze promowanie kształcenia ustawicznego, m. in. **przez działania informacyjne budujące świadomość społeczną** w zakresie potrzeby uczenia się przez całe życie;

- kontynuacja pilotażu Ministerstwa Rozwoju i Technologii pn. **AI4Youth** (nauczenie minimum 120 nauczycieli i wykształcenie minimum 1800 uczniów w pełnowymiarowym kursie kształtowania kompetencji z zakresu sztucznej inteligencji wśród młodzieży publicznych szkół ponadpodstawowych oraz promowanie przedsiębiorczości opartej na sztucznej inteligencji w szkołach średnich) i działań na rzecz skalowania tego programu na całą Polskę.

**2) Tworzenie i doskonalenie metod prognozowania zapotrzebowania na zawody, kompetencje i nowe umiejętności w perspektywie długoterminowej** (np. 5 i 10 lat) - także poprzez aktywne włączenie PUP i WUP w monitorowanie i prognozowanie tych trendów.

**3) Rozwijanie mechanizmów współpracy i koordynacji polityki uczenia się przez całe życie na poziomie centralnym** (krajowym) i regionalnym (wojewódzkim) – koordynacja wdrażania „Zintegrowanej Strategii Umiejętności 2030 (część szczegółowa)”.

**4) Wdrożenie w systemie IT publicznych służb zatrudnienia Europejskiej Klasyfikacji Zawodów, Umiejętności/ Kompetencji i Kwalifikacji (ESCO).**



### **III.1.2. CEL SZCZEGÓŁOWY 2: PODNIESIENIE JAKOŚCI ZATRUDNIENIA ORAZ WYDAJNOŚCI PRACY W POLSCE**

Miejsca pracy wysokiej jakości (stabilne miejsca pracy oferujące odpowiednie wynagrodzenie) powinny być priorytetem wśród podejmowanych działań służących zapewnieniu inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego związanego z włączeniem społecznym. Realizacji celu będą służyć następujące działania:

#### **1) Zmniejszanie segmentacji na polskim rynku pracy poprzez:**

- **podjęcie prac analitycznych nad możliwymi rozwiązaniami prawnymi** i dalsze monitorowanie rynku pracy w tym zakresie.

#### **2) Wzmacnianie dialogu społecznego poprzez:**

- **aktywne angażowanie partnerów społecznych** w konsultacje przepisów prawnych i polityk publicznych;
- **przeprowadzenie procesu konsultacji z partnerami społecznymi na temat potencjału układów zbiorowych.**

#### **3) Działania ułatwiające stosowanie elastycznych i jednocześnie stabilnych form zatrudnienia, poprzez:**

- **wprowadzenie do *Kodeksu pracy* na stałe przepisów umożliwiających świadczenie pracy zdalnej** (reforma zaplanowana w ramach KPO);
- **inwestycje związane z doposażeniem pracowników/przedsiębiorstw umożliwiającym pracę zdalną** (działanie w ramach KPO);
- **podjęcie analiz w zakresie zapewnienia na gruncie polskim zasad świadczenia pracy w nowo powstających formach** (np. praca platformowa), w sposób zabezpieczający prawa pracowników i pracodawców.

### **III.1.3. CEL SZCZEGÓŁOWY 3: EFEKTYWNE I SPRAWIEDLIWE WYKORZYSTANIE KAPITAŁU KADROWEGO POLSKI**

W celu podniesienia współczynnika aktywności zawodowej oraz dalszego wzrostu poziomu zatrudnienia w Polsce zostaną podjęte działania, które będą wspierać osoby dotychczas nieaktywne zawodowo lub napotykające bariery na rynku w podejmowaniu satysfakcjonującego zatrudnienia:

**1) Przygotowanie projektu rozwiązań umożliwiających świadczenie szerokiego zakresu wsparcia osobom biernym zawodowo i poszukującym pracy** – obecnie działania PSZ skupione są na wsparciu osób rejestrujących się jako bezrobotne.

**2) Realizacja pilotaży dotyczących innowacyjnych form wsparcia**, które zostały wyłonione do realizacji w naborze pn. „Nowe spojrzenie - nowe możliwości” oraz w naborze pn. „Stabilna praca - silna rodzina”. Projekty pilotażowe adresowane są do publicznych służb zatrudnienia – m.in. wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, które chcą wdrożyć nowe metody czy sposoby pomocy osobom bezrobotnym, poszukującym pracy lub pracodawcom w celu przygotowywania rozwiązań o charakterze systemowym.

**3) Wspieranie godzenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi**, w tym zapewnienie dostępu do różnych form opieki nad osobami zależnymi:

- **dalsze wsparcie opieki nad dzieckiem do lat 3 w ramach rozbudowanego programu Maluch+** (połączenie trzech źródeł finansowania: KPO, EFS+ i środki krajowe celem dynamicznego wzrostu liczby tworzonych miejsc opieki i zapewnienia długoterminowego funkcjonowania tych miejsc);

- **podjęcie prac nad przeglądem funkcjonowania systemu opieki nad osobami wymagającymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu** (w ramach KPO) – przegląd ten dotyczy będzie systemu prawnego regulującego świadczenie usług społecznych, ale również kwestii organizacyjnych, związanych z zarządzaniem usługami dla osób z niepełnosprawnościami, dla osób starszych, dla osób w kryzysie psychicznym, a także świadczeniem zdrowotnej opieki długoterminowej. Na podstawie dokonanej analizy zostaną **przedstawione rekomendacje zmian prawnych** pod kątem zapewnienia w nich możliwości realizacji zróżnicowanych środowiskowych usług społecznych i zdrowotnych odpowiadających na potrzeby mieszkańców. Zgodnie z opracowanymi rekomendacjami i w przypadku zidentyfikowania konieczności zmian o charakterze legislacyjnym zostanie przeprowadzona w kolejnych latach nowelizacja odpowiednich ustaw i/lub innych aktów prawnych w celu wdrożenia zmian określonych w przeglądzie.

- **wdrożenie do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE** (Dz. Urz. UE L 188 z 12.07.2019, str. 79)<sup>84</sup>.

Dyrektywa ustanawia minimalne wymagania mające na celu osiągnięcie równości kobiet i mężczyzn pod względem szans na rynku pracy i traktowania w miejscu pracy – poprzez ułatwienie pracownikom będącym rodzicami lub opiekunami godzenia życia zawodowego z życiem rodzinnym. Celem ww. dyrektywy jest także zachęcenie do równiejszego dzielenia się obowiązkami opiekuńczymi pomiędzy kobietami i mężczyznami.

**4) Wdrożenie systemu zachęt do dłuższego pozostawania w aktywności zawodowej**, w tym osób nabywających uprawnienia emerytalne, m. in poprzez:

- **opracowanie i przyjęcie zestawu rozwiązań w zakresie rozwoju kompetencji pracowników 45/50+** (działanie zaplanowane w KPO).

**5) Kontynuacja działań na rzecz zatrudnienia osób młodych** poprzez realizację programu *Godna praca dla młodych*, składającego się z:

- **nowej edycji *Gwarancji dla młodzieży***, zgodnie z zaktualizowanym *Planem realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce*;

- **programów adresowanych do osób młodych**, w tym programów stażowych w sektorze publicznym;

- **nowych rozwiązań instytucjonalnych i prawnych w zakresie form wsparcia**, w ramach pakietu ustaw modernizujących rynek pracy (m. in. ustanowienie funkcji doradcy ds. zatrudnienia osób młodych, stworzenie punktów obsługi osób młodych, ocena kompetencji cyfrowych osób młodych i ich uzupełnienie).

---

<sup>84</sup> Termin wdrożenia postanowień tej dyrektywy upływa w dniu 2 sierpnia 2022 r.

**6) Promowanie włączającego rynku pracy oraz ekonomii społecznej** w odniesieniu do grup defaworyzowanych, w tym wdrożenie ram prawnych dla rozwoju ekonomii społecznej (wejście w życie ustawy o ekonomii społecznej – działanie zaplanowane w KPO).

**7) Działania na rzecz wsparcia osób z niepełnosprawnością w środowisku pracy**<sup>85</sup>.

**8) Rozwój potencjału zawodowego osób z niepełnosprawnościami** poprzez zwiększenie poziomu i jakości zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami oraz osób biernych zawodowo z powodu choroby<sup>86</sup>.

**9) Działania na rzecz osób młodych realizowane przez Komendę OHP, dotyczące m.in. organizacji:**

- szkoleń zawodowych (w tym z zakresu kształtowania postaw przedsiębiorczych oraz procedur zakładania i prowadzenia własnej działalności gospodarczej);

- usług rynku pracy dla młodzieży (w tym warsztatów z zakresu godzenia ról zawodowych i rodzinnych);

- wizyt studyjnych u pracodawców, których celem jest wzmocnienie praktycznego charakteru kształcenia oraz ułatwienie wejścia na rynek pracy po jego zakończeniu.

Ponadto, przewidziano wspomaganie młodych rodziców w ich roli rodzicielskiej<sup>87</sup> i przygotowanie osób młodych do zatrudnienia poprzez kompensowanie deficytów wychowawczych utrudniających pracę zawodową.

#### **III.1.4. CEL SZCZEGÓŁOWY 4: PSZ MODERNIZACJA FUNKCJONOWANIA PSZ I ZWIĘKSZENIE EFEKTYWNOŚCI AKTYWNYCH POLITYK RYNKU PRACY**

Warunkiem niezbędnym dla wzmocnienia polskiego rynku pracy jest zapewnienie efektywnie działającego systemu wspierania rynku pracy/aktywizacji zawodowej, realizującego działania skoncentrowane 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, w których istotną rolę odgrywają w Polsce PSZ.

**Temu celowi posłużą zmiany proponowane w nowych regulacjach dotyczących rynku pracy.**

---

<sup>85</sup> W ramach działania realizowany jest projekt „Wypracowanie i pilotażowe wdrożenie modelu kompleksowej rehabilitacji umożliwiającej podjęcie lub powrót do pracy” wdrażany w ramach *Działania 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób z niepełnosprawnościami PO Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020*. Celem jest opracowanie i przetestowanie efektywnego, optymalnego pod względem społecznym i finansowym modelu w zakresie rehabilitacji oraz aktywizacji społecznej i zawodowej, który będzie miał wpływ na jakość usług świadczonych przez podmioty realizujące zadania dotyczące zawodowego i społecznego włączenia osób zagrożonych niezdolnością do pracy, niepełnosprawnością oraz osób z niepełnosprawnościami. Projekt jest realizowany w latach 2018-2023. Powołano zespół ekspertów ds. opracowania modelu kompleksowej rehabilitacji oraz stworzono wstępny model kompleksowej rehabilitacji, przekazany do pilotażowego wdrożenia do 4 ośrodków kompleksowej rehabilitacji.

<sup>86</sup> Działanie dotyczy konkursu ogłoszonego przez DWF w sierpniu 2020 r. ze środków EFS w ramach PO WER, Działanie 1.5. Przedmiotem konkursu są projekty dotyczące zwiększenia poziomu i jakości zatrudnienia niepracujących i pracujących osób z niepełnosprawnościami oraz osób biernych zawodowo z powodu choroby. Realizowane wsparcie bezpośrednio dla tych osób przyczynić się ma do ich aktywizacji zawodowej oraz poprawy sytuacji na otwartym rynku pracy.

<sup>87</sup> Działanie *Życie jest cudem*.

Do poprawy efektywności udzielanej pomocy przyczyni się również dalsza cyfryzacja procesów i procedur stosowanych przez PSZ, co ułatwi dostęp do nich i pozwoli na skrócenie trwania procedur.

Ważnym krokiem jest również zapewnienie jednolitych standardów świadczenia usług w ramach PSZ. Pozwolą one na zapewnienie odpowiedniej jakości podejmowanych przez urzędy pracy działań na rzecz osób wymagających wsparcia.

W ramach tego celu zostaną wdrożone następujące działania:

**1) Opracowanie pakietu ustaw w zakresie rynku pracy**, które zastąpią i uzupełnią obecnie obowiązującą ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

**2) Opracowanie założeń dla strategii rozwoju PSZ, w tym systemu ram wykonania**, które ustanowią standardy zarządcze, system oceny wskaźników efektywności i metody koordynacji międzyinstytucjonalnej (działanie zaplanowane w ramach KPO).

**3) Dalszy rozwój systemów informatycznych PSZ oraz usług elektronicznych realizowanych na rzecz klientów PSZ i usług pośrednictwa pracy**, poprzez:

- zapewnienie wszystkim, w tym osobom bezrobotnym, dostępu do ofert pracy zawartych w CBOP,
- rozwój funkcjonalności przygotowania i udostępniania CV w centralnej bazie CV,
- rozwój mechanizmów automatycznego doboru ofert pracy do oczekiwań osób poszukujących pracy.

### **III.1.5. CEL SZCZEGÓŁOWY 5: EFEKTYWNE I UKIERUNKOWANE ZARZĄDZANIE MIGRACJAMI ZAROBKOWYMI**

Polityka w obszarze migracji zarobkowych służy uzupełnianiu niedoboru pracowników w niektórych sektorach. Napływ specjalistów z zagranicy (zwłaszcza z UE), 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. Jednocześnie rozwijający się sektor zatrudnienia cudzoziemców sprawia, że kwestia sprawnego zarządzania procesami migracji zarobkowej nabiera szczególnego znaczenia.

Należy także podkreślić, że w związku z sytuacją zaistniałą na Ukrainie pod koniec lutego 2022 r. i napływem dużej liczby uchodźców do Polski szczególnie istotna będzie dobrze zaplanowana integracja obywateli tego kraju na polskim rynku pracy, tak by osoby te miały szansę na dobrej jakości integrację społeczną i zawodową (także w przypadku czasowego pobytu na terenie Polski).

Realizacji celu będą służyć następujące działania:

**1) Zarządzanie migracjami zarobkowymi w sposób preferujący pracowników cudzoziemskich o wysokich umiejętnościach** oraz rozwój umiejętności pracowników cudzoziemskich.

**2) Ograniczanie migracji krótkoterminowej i cyrkulacyjnej** na rzecz migracji średnio/długoterminowej i ciągłej.

- 3) Uwzględnianie migracji zarobkowych w systemach prognozowania** zapotrzebowania na zawody.
- 4) Zapewnienie bezpieczeństwa i legalności** zatrudnienia pracowników cudzoziemskich.
- 5) Usprawnienie procedur w zakresie zatrudnienia cudzoziemców** – poprzez opracowanie nowych przepisów w ramach modernizacji rynku pracy.
- 6) Wspieranie powrotów osób z emigracji oraz repatriantów.**
- 7) Wspieranie mobilności pracowniczej** na rynku pracy państw członkowskich UE/EFTA poprzez sieć EURES, z uwzględnieniem potrzeb polskiego rynku pracy.
- 8) Realizacja programów aktywizacji i integracji zawodowej pracowników cudzoziemskich, ze szczególnym uwzględnieniem uchodźców z Ukrainy<sup>88</sup>.**
- 9) Działania na rzecz ułatwienia integracji obywateli Ukrainy na polskim rynku pracy,** w związku z dużą liczbą uchodźców wojennych z tego kraju przybywających do Polski.

Syntetyczne podsumowanie opisanych powyżej celów i działań przedstawiono w załączniku nr 2.

---

<sup>88</sup> 25 lutego 2022 r. MRiPS uruchomiło program aktywizacyjny dla cudzoziemców na lata 2022-2025, którego celem jest aktywizacja zawodowa oraz integracja i aktywność społeczna cudzoziemców, którzy legalnie przebywają w Polsce, a którzy spotykają się z trudnościami m.in. w znalezieniu zatrudnienia, czy barierą językową i integracyjną w społeczeństwie (budżet 40 mln zł w ramach FP). Program wesprze wyspecjalizowane podmioty działające na rzecz aktywizacji zawodowej oraz integracji i aktywności społecznej cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce, także w związku z sytuacją na Ukrainie.

## **III.2. SYSTEM REALIZACJI KPDZ 2022**

Cele i działania przewidziane w ramach KPDZ 2022 będą realizowane przez szerokie spektrum instytucji (resorty, urzędy, jednostki samorządu terytorialnego).

Środki finansowe na realizację KPDZ 2022 będą pochodzić z budżetu państwa, Funduszu Pracy (FP), Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), budżetów jednostek samorządu terytorialnego, budżetu OHP oraz Instrumentu Odbudowy i Wspierania Odporności (w ramach KPO), Europejskiego Funduszu Społecznego i innych środków UE. Łączna szacowana kwota na 2022 r. to 11,5 mld zł<sup>89</sup>.

Realizacja działań ujętych w KPDZ/2022 będzie finansowana w ramach limitów wydatków właściwych jednostek sektora finansów publicznych na 2022 r., bez konieczności ubiegania się o dodatkowe środki<sup>90</sup>.

### **III.2.1. 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 2022 prowadzone będzie w ujęciu rocznym.

Monitorowanie realizacji działań KPDZ 2022 oraz ocena postępu w osiągnięciu celów prowadzona będzie w oparciu o poniższy zestaw wskaźników.

---

<sup>89</sup> Kwota szacowana na realizację KPDZ 2021 wynosiła ok. 30 mld zł, z uwagi na zaangażowanie znacznych środków w ramach tarczy antykryzysowej związanej z przeciwdziałaniem społeczno-gospodarczym skutkom pandemii. Ww. kwota nie uwzględnia wydatków związanych ze wsparciem uchodźców z Ukrainy w 2022 r. w zakresie rynku pracy.

<sup>90</sup> W związku z sytuacją zaistniałą na Ukrainie, może nastąpić przydzielenie Polsce dodatkowych środków z budżetu UE na zwiększone wydatki dotyczące wsparcia na rynku pracy uchodźców z Ukrainy.

## ZESTAW WSKAŹNIKÓW W RAMACH KPDZ 2022

Nazwa wskaźnika	Źródło danych	Wartość bazowa 2021 (lub ostatnie dostępne dane)
Współczynnik aktywności zawodowej 20-64 lata	BAEL, GUS	78% (2021)
Wskaźnik zatrudnienia 20-64 lata	BAEL, GUS	75,4% (2021)
Liczba osób zarejestrowanych jako bezrobotne	GUS	895,2 tys. osób (koniec grudnia 2021 r.)
Stopa bezrobocia rejestrowanego	GUS	5,4% (koniec grudnia 2021 r.)
Stopa bezrobocia	BAEL, GUS	3,4% (2021)
Współczynnik aktywności zawodowej 15-24 lata	BAEL, GUS	31,0% (2021)
Wskaźnik zatrudnienia 15-24 lata	BAEL, GUS	27,3% (2021)
Osoby młode niepracujące, nieuczące się i niedokształcające się – wskaźnik NEET w grupie 15-24	Eurostat	11,2% (2021)
Stopa bezrobocia 15-24 lata	BAEL, GUS	11,9% (2021)
Współczynnik aktywności zawodowej 55-64 lat	BAEL, GUS	56,0% (2021)
Wskaźnik zatrudnienia 55-64 lata	BAEL, GUS	54,7% (2021)
Stopa bezrobocia 55-74 lata	BAEL, GUS	2,2% (2021)
Zróżnicowanie regionalne wskaźnika zatrudnienia dla osób w wieku 15-64 lata	BAEL, GUS	4,5% (2020)
Odsetek dzieci w wieku 1-2 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej <sup>91</sup> .	MRiPS	29,3% (2021)
Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 15-64 lata z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat	BAEL, GUS	69,2% (2021)
Odsetek pracowników najemnych zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony	BAEL, GUS	15,1% (2021)

<sup>91</sup> 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 2021 (lub ostatnie dostępne dane)
Liczba osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych	BAEL, GUS	407 tys. (2021)
Udział osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych w ogóle pracowników najemnych	BAEL, GUS	3,0% (2021)
Odsetek osób dorosłych uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25-64 lata)	BAEL, GUS	5,4% (2021)
Odsetek osób przeszkolonych w obszarze informatyka i wykorzystanie komputerów w ramach szkoleń finansowanych ze środków Funduszu Pracy	GUS	2% (2020)
Liczba cudzoziemców pracujących na podstawie umów podlegających ubezpieczeniom społecznym	liczba ubezpieczonych w ZUS	875,1 tys. osób (grudzień 2021 r.)
Liczba obywateli Polski przebywających czasowo za granicą	GUS, coroczna informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji	2,239 mln (2020)
Liczba polskich bezrobotnych i poszukujących pracy korzystających z usług sieci EURES	Krajowa Baza Monitoringu EURES	88,5 tys. (2021)
Liczba polskich pracodawców korzystających z usług sieci EURES	Krajowa Baza Monitoringu EURES	11,2 tys. (2021)



## ZAŁĄCZNIK NR 1. PRZYCZYNY DEFICYTÓW KADROWYCH WG BRANŻ

Branża	Powody deficytu w branży
<b>Branża budowlana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak doświadczenia zawodowego u młodych kandydatów</li> <li>- przeciwwskazania zdrowotne do pracy u starszych i doświadczonych pracowników</li> <li>- brak chęci do pracy w zawodzie ze względu na trudne warunki pracy (na zewnątrz, w zapyleniu, w delegacji)</li> <li>- brak uprawnień do obsługi specjalistycznego sprzętu</li> <li>- migracje zagraniczne</li> <li>- mało atrakcyjne wynagrodzenia, w przypadku części zawodów zatrudnianie bez umowy (w tzw. szarej strefie) oraz sezonowość pracy</li> <li>- brak absolwentów w zawodach budowlanych, co wynika z niewystarczającej oferty kształcenia ale i niewielkiego zainteresowania młodych takim profilem edukacji (wiele klas nie jest otwieranych ze względu na zbyt małą liczbę chętnych)</li> </ul>
<b>Branża produkcyjna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak odpowiednich uprawnień – w zawodzie elektryka, operatora obrabiarek skrawających czy spawacza wiedza powinna być poparta certyfikatem (np. SEP w przypadku elektryków, czy MIG/MAG w przypadku spawaczy)</li> <li>- ciężki charakter pracy (w delegacji, w wymuszonej pozycji ciała – jak w przypadku krawców, na wysokości – jak w przypadku elektryków)</li> <li>- mało atrakcyjne warunki zatrudnienia (niskie wynagrodzenia, praca na umowach cywilno-prawnych lub bez umowy, czy też na akord, jak w przypadku krawców)</li> <li>- brak zastępowalności pokoleń (niewielkie zainteresowanie młodych kształceniem w zawodach)</li> <li>- przeciwwskazania zdrowotne do wykonywania pracy</li> <li>- brak wymaganego doświadczenia zawodowego</li> </ul>
<b>Branża medyczno-opiekuńcza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- długi i kosztowny proces kształcenia</li> <li>- limity przyjęć na kierunkach medycznych</li> <li>- brak aktualnych uprawnień</li> <li>- duża skala migracji pracowników (za granicę lub do większych miast w kraju)</li> <li>- brak predyspozycji do pracy w zawodzie (mimo zdobytych kwalifikacji)</li> <li>- niesatysfakcjonujące wynagrodzenia i trudne warunki pracy (zmianowość, praca w kilku miejscach, długie dyżury, zwiększone ryzyko zarażenia m.in. wirusem SARS-CoV-2, długotrwałe obciążenie psychologiczne)</li> </ul>

<b>Branża TSL i samochodowa<sup>92</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak wymaganych uprawnień (przy wysokim koszcie ich uzyskania)</li> <li>- brak znajomości języka obcego (wymaganego na trasach międzynarodowych)</li> <li>- brak doświadczenia zawodowego</li> <li>- duża rotacja pracowników (głównie wśród magazynierów)</li> <li>- niski poziom wynagrodzeń oraz konieczna dyspozycyjność (praca w delegacji lub w systemie zmianowym)</li> <li>- praca w szarej strefie</li> <li>- nietrafione wybory edukacyjne (absolwenci nie chcą podejmować pracy w zawodzie)</li> <li>- doświadczeni pracownicy często zakładają własne działalności gospodarcze.</li> </ul>
<b>Branża spożywczo-gastronomiczna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nietrafione wybory edukacyjne młodych (wielu absolwentów nie chce podejmować pracy w wyuczonym zawodzie)</li> <li>- brak doświadczenia zawodowego</li> <li>- brak samodzielności na stanowisku pracy</li> <li>- brak znajomości nowych technik (dezaktualizacja umiejętności)</li> <li>- brak możliwości dojazdu do pracy</li> <li>- charakter pracy (w nocy, w weekendy i święta)</li> <li>- niskie wynagrodzenia</li> </ul>
<b>Branża edukacyjna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- odejścia na emeryturę doświadczonych pracowników</li> <li>- brak młodej kadry (wiele osób woli podejmować pracę w sektorze przedsiębiorstw, gdzie może liczyć na wyższe zarobki)</li> <li>- brak przygotowania pedagogicznego</li> <li>- konieczność podejmowania pracy w kilku placówkach (ze względu na częściowe etaty oferowane przez szkoły)</li> </ul> <p>Działania podjęte w celu modernizacji szkół branżowych oraz ich uatrakcyjnienia dla młodzieży będą potęgowały zapotrzebowanie na wysokiej klasy specjalistów, nie tylko w roku 2021, ale również w kolejnych latach.</p>
<b>Branża finansowa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- duże wymagania pracodawców (doświadczenie zawodowe, znajomość przepisów, umiejętność obsługi specjalistycznego oprogramowania komputerowego, odpowiedzialność, samodzielność)</li> <li>- konieczność ciągłego doszkalania ze względu na zmiany w prawie.</li> </ul>

*Źródło: opracowanie własne na podstawie Barometru zawodów 2021 i 2022.*

<sup>92</sup> Jednocześnie, w związku z sytuacją zaistniałą w wyniku agresji Rosji na Ukrainę w dn. 24 lutego 2022 r., dodatkową przyczyną deficytów kadrowych w branży TSL i samochodowej stał się odpływ pracowników ukraińskich, którzy powrócili do swojego kraju.

**ZAŁĄCZNIK NR 2. MATRYCA WYZWAŃ, CELÓW POLITYKI I KIERUNKÓW DZIAŁAŃ**

Wyzwanie	Cel polityki zatrudnienia na 2022 r.	Kierunki działań
<p><b>1. Niewystarczające dopasowanie umiejętności kadr do wymogów rynku pracy</b></p>	<p><b>1. Lepsze dopasowanie umiejętności kadr do wymogów rynku pracy</b></p>	<p>1. Podnoszenie i dostosowanie umiejętności kadr do potrzeb rynku pracy</p> <p>2. Doskonalenie metod prognozowania zapotrzebowania na zawody, kompetencje i nowe umiejętności</p> <p>3. Doskonalenie współpracy z organizacjami pracodawców i partnerami społecznymi w zakresie dostosowania oferty kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego do potrzeb rynku pracy</p> <p>4. Rozwijanie mechanizmów współpracy i koordynacji polityki uczenia się przez całe życie</p> <p>5. Wdrożenie w systemie IT publicznych służb zatrudnienia Europejskiej Klasyfikacji Zawodów, Umiejętności/ Kompetencji i Kwalifikacji (ESCO)</p>
<p><b>2. Płacowe i pozapłacowe warunki pracy oraz wydajność pracy w Polsce</b></p>	<p><b>2. Podniesienie jakości zatrudnienia i wydajności pracy w Polsce</b></p>	<p>1. Zmniejszanie segmentacji na rynku pracy</p> <p>2. Wzmocnienie dialogu społecznego</p> <p>3. Działania ułatwiające stosowanie elastycznych i jednocześnie stabilnych form zatrudnienia</p>
<p><b>3. Niepełne wykorzystanie zasobów rynku pracy</b></p>	<p><b>3. Efektywne i sprawiedliwe wykorzystanie kapitału kadrowego Polski</b></p>	<p>1. Przyjęcie przepisów umożliwiających świadczenie szerokiego zakresu wsparcia osobom biernym zawodowo i poszukującym pracy</p> <p>2. Realizacja pilotaży dotyczących innowacyjnych form wsparcia</p>

Wyzwanie	Cel polityki zatrudnienia na 2022 r.	Kierunki działań
		<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Wspieranie godzenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi</li> <li>4. Wdrożenie systemu zachęt do dłuższego pozostawania w aktywności zawodowej osób nabywających uprawnienia emerytalne</li> <li>5. Działania na rzecz zatrudnienia osób młodych</li> <li>6. Promowanie włączającego rynku pracy oraz ekonomii społecznej</li> <li>7. Działania na rzecz wsparcia osób z niepełnosprawnością w środowisku pracy</li> <li>8. Rozwój potencjału zawodowego osób z niepełnosprawnościami.</li> </ol>
<p><b>4. Niewystraszająca efektywność instytucji rynku pracy i aktywnych polityk rynku pracy</b></p>	<p><b>4. Modernizacja funkcjonowania PSZ i zwiększenie efektywności aktywnych polityk rynku pracy</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Opracowanie pakietu ustaw w zakresie rynku pracy</li> <li>2. Opracowanie założeń dla strategii rozwoju PSZ, w tym systemu ram wykonania</li> <li>3. Dalszy rozwój systemów informatycznych PSZ oraz usług elektronicznych realizowanych na rzecz klientów PSZ i usług pośrednictwa pracy</li> </ol>

Wyzwanie	Cel polityki zatrudnienia na 2022 r.	Kierunki działań
<b>5. Procesy migracyjne na rynku pracy</b>	<b>Efektywne i ukierunkowane zarządzanie migracjami zarobkowymi</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zarządzanie migracjami zarobkowymi w sposób preferujący pracowników cudzoziemskich o wysokich umiejętnościach oraz rozwój umiejętności pracowników cudzoziemskich</li> <li>2. Ograniczanie migracji krótkoterminowej i cyrkulacyjnej na rzecz migracji średnio/długoterminowej i ciągłej</li> <li>3. Uwzględnianie migracji zarobkowych w systemach prognozowania zapotrzebowania na zawody</li> <li>4. Zapewnienie bezpieczeństwa i legalności zatrudnienia pracowników cudzoziemskich</li> <li>5. Usprawnienie procedur w zakresie zatrudnienia cudzoziemców</li> <li>6. Wspieranie powrotów osób z emigracji oraz repatriantów</li> <li>7. Wspieranie mobilności pracowniczej</li> <li>8. Realizacja programów aktywizacji i integracji zawodowej pracowników cudzoziemskich</li> <li>9. Działania na rzecz ułatwienia integracji obywateli Ukrainy na polskim rynku pracy, w związku z dużą liczbą uchodźców wojennych z tego kraju przybywających do Polski</li> </ol>