



Analiza sytuacji na wybranych powiatowych rynkach pracy oraz stworzenie metodologii badania lokalnego rynku pracy w Polsce

projekt realizowany przez konsorcjum firm:
agencję profile sp. z o.o., profile dialog sp. z o.o.
oraz **MillwardBrown SMG/KRC**
dla **MPiPS**

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej



Cele i przebieg realizacji projektu

dr Jacek Liwiński



UNIWERSYTET WARSZAWSKI
Wydział Nauk Ekonomicznych



1. Motywacja i cele projektu

Problem:

- ❑ Zdecydowanie niewystarczające są informacje płynące z badań i analiz statystycznych sytuacji na powiatowych rynkach pracy.

Przyczyny:

- ❑ brakuje wielu podstawowych danych statystycznych, gdyż albo w ogóle nie są one zbierane przez urzędy statystyczne, albo też nie są one udostępniane w postaci zdezagregowanej do poziomu powiatu,
- ❑ brakuje w PUP pracowników wykwalifikowanych w zakresie gromadzenia, przetwarzania i analizy danych.



Cel główny projektu

Opracowanie metodologii badania lokalnego rynku pracy w Polsce

Metodologia ta powinna:

- ❑ odpowiadać realiom funkcjonowania lokalnego rynku pracy i praktycznym potrzebom Powiatowych Urzędów Pracy (PUP)
 - *w tym celu tworzenie metodologii zostało poprzedzone gruntownym badaniem sześciu wybranych powiatowych rynków pracy,*
- ❑ mieć charakter uniwersalny, tj. powinno być możliwe jej wykorzystanie we wszystkich PUP w Polsce
 - *w tym celu badanie przeprowadzono równoległe na sześciu istotnie różniących się od siebie powiatowych rynkach pracy*



Cele cząstkowe projektu

1. Przegląd dostępnych informacji o rynku pracy pod kątem ich użyteczności w monitorowaniu i diagnozowaniu sytuacji na powiatowym rynku pracy

Było to potrzebne do określenia:

- jakie informacje o rynku pracy są zbierane przez różne instytucje, oraz które z nich są obecnie publikowane (tj. można je „od ręki” wykorzystać do monitorowania rynku pracy), a które nie są publikowane (tj. możliwość ich wykorzystania zależy od tego, czy na instytucje zbierające te dane, można nałożyć obowiązek ich publikowania lub udostępniania),*
- które spośród istotnych informacji nie są zbierane przez żadną instytucję (tj. należy je zdobyć w sposób bezpośredni – poprzez ankietę lub wywiady).*



Cele cząstkowe projektu

2. **Przeprowadzenie badania oraz opracowanie raportów o sytuacji na rynkach pracy w sześciu powiatach**
 - Miało to być bezpośrednią podstawą dla stworzenia uniwersalnej metodologii badania sytuacji na rynku pracy.



Cele cząstkowe projektu

- 3. Przeanalizowanie działań PUP w sześciu badanych powiatach oraz opracowanie raportu dotyczącego celowości i efektywności tych działań**

Analiza działań PUP tym jednak różniła się od badania sytuacji na rynkach pracy, że z założenia nie miała prowadzić do stworzenia uniwersalnej metodologii badania – miała być przeprowadzona jednorazowo w celu stwierdzenia, czy polityka PUP jest adekwatna do zdiagnozowanej sytuacji na rynku pracy.



Cele cząstkowe projektu

4. Przeszkolenie kadr PUP w sześciu badanych powiatach w zakresie badania rynku pracy

Cele:

- Zapoznanie pracowników PUP ze sposobem realizacji badania lokalnego rynku pracy,
- Możliwość bieżącego konsultowania wszelkich wątpliwości z pracownikami PUP.



Cele cząstkowe projektu

5. **Opracowanie podręcznika poświęconego analizowaniu sytuacji na powiatowych rynkach pracy**
- Z założenia miał stanowić przejrzystą instrukcję analizowania sytuacji na rynku pracy.
 - Dołożono starań, aby jasno wynikało z niego: z jakich danych skorzystać, co wyliczyć i jak uzyskany wynik zinterpretować.
 - Uzupełnieniem podręcznika jest model prognozujący (po zasileniu odpowiednimi danymi) podstawowe parametry sytuacji na powiatowym rynku pracy.



2. Realizacja celów cząstkowych oraz celu głównego

2.1. Badanie dostępnych informacji o lokalnych rynkach pracy

Podstawowe wnioski:

- ❑ Wiele informacji niezbędnych do monitorowania rynku pracy na poziomie powiatu jest w Polsce gromadzonych.
- ❑ Zdecydowanie większym problemem jest ich spójność (w tym metodologiczna), reprezentatywność, częstotliwość uzyskiwania i udostępnianie samorządom powiatowym i PUP.

Szczegółowe wnioski: zob. analiza SWOT w *Raporcie końcowym*.



2.2. Badanie sytuacji na sześciu powiatowych rynkach pracy

Na przeprowadzenie badania składało się kilka działań:

1. Opracowanie ogólnej metodologii badania powiatowych rynków pracy,
2. Wybór powiatów do badania,
3. Zebranie danych oraz informacji o rynkach pracy w sześciu badanych powiatach,
4. Przetworzenie zebranych danych i informacji oraz opracowanie wyników w postaci raportu dla każdego z sześciu badanych powiatów.



2.2.1. Wybór powiatów do badania

- Aby w wylosowanej próbie powiatów uzyskać w miarę pełną reprezentację problemów rynku pracy, określonych zostało **15 istotnych cech powiatowych rynków pracy**:
 1. Relacja stopy bezrobocia do przeciętnej w kraju
 2. Udział długookresowo bezrobotnych w bezrobotnych ogółem
 3. Udział bezrobotnych w wieku 18-24 w bezrobotnych ogółem
 4. Relacja stopy zatrudnienia do przeciętnej w kraju
 5. Udział zatrudnienia w rolnictwie w zatrudnieniu ogółem
 6. Udział zatrudnienia w usługach rynkowych w zatrudnieniu ogółem
 7. Relacja wynagrodzenia do przeciętnej w kraju
 8. Udział zatrudnienia w przemyśle w zatrudnieniu ogółem
 9. Czy jest to powiat sukcesu? (powiat o wysokich dochodach i inwestycjach oraz jednocześnie z niskim bezrobociem)



10. Czy jest to powiat, w którym doszło do likwidacji PGR, spółdzielni rolniczej lub innej formy gospodarki państwowej w rolnictwie, prowadzonej na dużą skalę?
11. Czy występują w powiecie znaczne migracje wahadłowe? (powiat moniecki, wszystkie powiaty w województwie opolskim oraz wszystkie powiaty w odległości co najwyżej 100 km od granicy zachodniej).
12. Czy w powiecie jest duża aglomeracja? (powiaty będące miastami wojewódzkimi)
13. Czy powiat znajduje się w okolicach dużej aglomeracji? (takie powiaty, w przypadku których miasto powiatowe położone jest do 30 km do miasta wojewódzkiego, z wyłączeniem Śląska)
14. Czy na terenie powiatu mamy do czynienia z sytuacją zbliżoną do monopsonu? (powiaty, w których jedno przedsiębiorstwo zatrudnia co najmniej 10% pracujących w powiecie)
15. Czy ostatnio przeprowadzano poważną restrukturyzację? (powiaty, w których doszło – według PUP – w ciągu ostatnich 12 miesięcy do likwidacji lub przekształcenia dużej firmy).



Następnie spośród **180 powiatów**, które zgłosiły chęć udziału w badaniu, wylosowany został zestaw **sześciu powiatów** spełniający jednocześnie następujące warunki:

- ❑ powiaty w zestawie posiadają w sumie wszystkie 15 istotnych cech (a w przypadku zmiennych ciągłych są w najwyższym decylu),
- ❑ każdy powiat jest z innego województwa,
- ❑ powiaty są w miarę równomiernie rozłożone na terenie kraju.

Wylosowane powiaty oraz ich cechy szczególne:

1. **miasto Gdańsk** (pomorskie):

- duża aglomeracja,
- powiat sukcesu,
- duży udział zatrudnienia w usługach rynkowych,
- obecność restrukturyzowanych przedsiębiorstw.

2. **Powiat olecki** (warmińsko-mazurskie):

- wysoka stopa bezrobocia,
- zlikwidowany PGR.



3. **miasto Jaworzno** (śląskie):

- duży udział przemysłu,
- wysokie płace,
- monopson.

4. **Powiat Iwówceki** (dolnośląskie):

- względnie wysokie bezrobocie,
- niska stopa zatrudnienia,
- migracje wahadłowe.

5. **Powiat łosicki** (mazowieckie):

- duży udział rolnictwa,
- wysoka stopa zatrudnienia,
- niska stopa bezrobocia,
- duży udział długookresowo bezrobotnych.

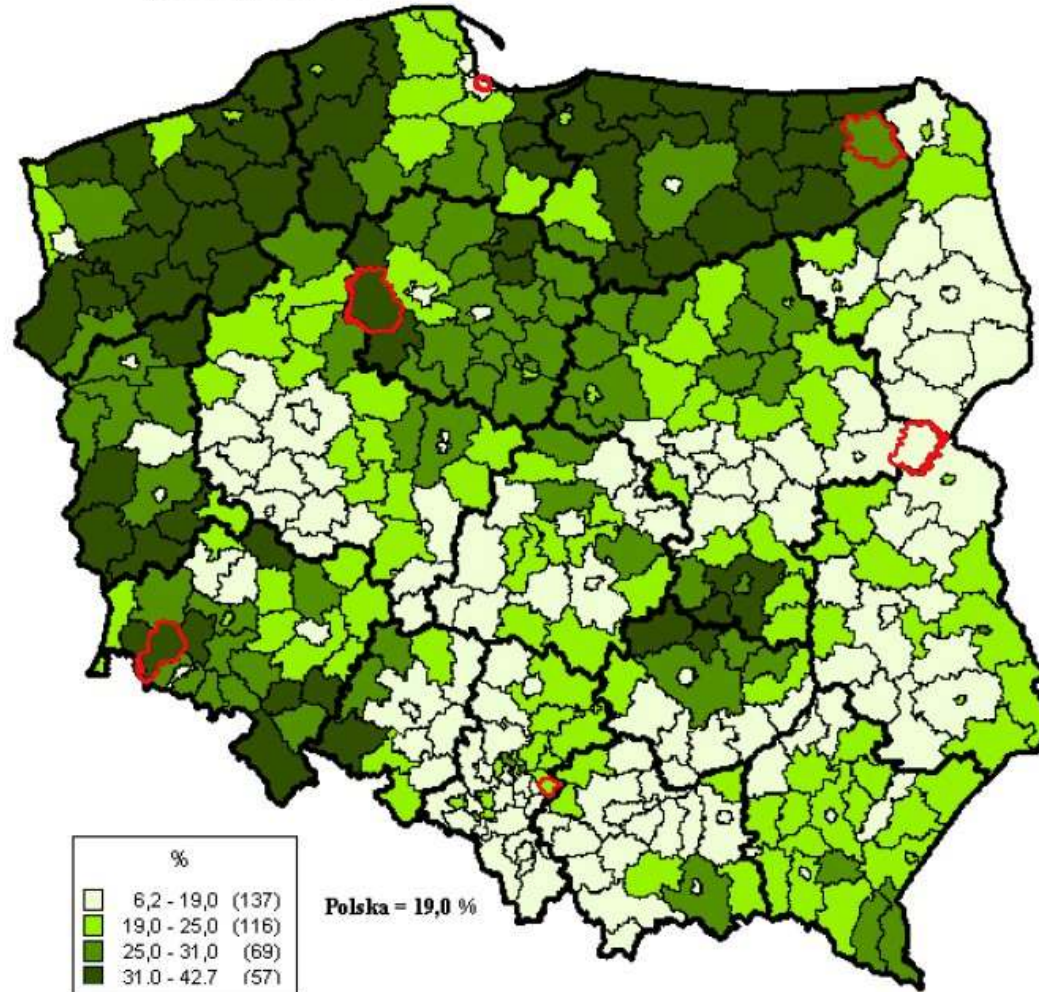
6. **Powiat nakielski** (kujawsko-pomorskie):

- blisko aglomeracji (z dobrym dojazdem do niej),
- niska stopa zatrudnienia,
- wysoka stopa bezrobocia.



Wybrane powiaty na mapie Polski

STOPA BEZROBOCIA REJESTROWANEGO W 2004 R.
Stan w dniu 31 XII



2.2.2. Dane oraz informacje na temat powiatowych rynków pracy

W trakcie badania sytuacji na rynku pracy w wybranych sześciu powiatach wykorzystane zostały następujące źródła informacji:

1. Dane **ze statystyki publicznej** dotyczące gmin i powiatu oraz – do celów porównawczych – województwa i kraju,
2. Dane **własne PUP** pochodzące z rejestrów,
3. Dane **z dokumentów, analiz, materiałów informacyjnych PUP lub lokalnych władz samorządowych** (starostw, urzędów miejskich)
4. Dane **z badania ankietowego obejmującego mieszkańców** powiatu w wieku produkcyjnym,
5. Dane **z badania ankietowego przeprowadzonego wśród przedsiębiorstw** z terenu powiatu
6. Informacje uzyskane w trakcie **wywiadów** z pracownikami PUP, starostwa, urzędów gminy, organizacji pozarządowych, pracodawców i innymi kluczowymi informatorami.



- ❑ **Dane publiczne** są niezwykle skromne i skupiają się w zasadzie na informacjach o bezrobociu rejestrowanym (których zresztą pierwotnym źródłem jest PUP) i szcątkowych informacjach dotyczących pracujących.

- ❑ Bardzo rzadko zdarza się, aby jakaś instytucja lokalna prowadziła swoje własne badania, mogące stanowić dodatkowe źródło danych statystycznych. Częściej natomiast **urzędy pracy wykonują proste analizy na własny użytek na podstawie danych rejestrowych**.

- ❑ Wobec skąpości informacji statystycznych, konieczne okazało się przeprowadzenie **dwóch specjalnych badań ankietowych**, które w sumie stanowiły podstawę informacyjną dla oceny sytuacji na rynku pracy:
 - a) badania ludności powiatu (podaż pracy),
 - b) badania zatrudnienia w przedsiębiorstwach i dokonywanych w tym zakresie zmian (popyt na pracę).



Badanie ankietowe ludności powiatu

- Ankieta do badania podaży pracy (zob. „Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy”, aneks IV) była skierowana do trzech grup osób:
 - reprezentatywnej próby mieszkańców powiatu w wieku 15-64 lata (350 osób w każdym powiecie),
 - dodatkowej próby osób bezrobotnych (w sensie ekonomicznym) z badanych gospodarstw (63 osoby w każdym powiecie), tj. z każdego gospodarstwa, w którym stwierdzono osoby bezrobotne, poza podstawowym respondentem, losowany był jeden bezrobotny,
 - reprezentatywnej próby osób zarejestrowanych w PUP w momencie badania (100 osób w każdym powiecie).



Ankieta podażowa składa się z następujących działów:

- A. Dane identyfikacyjne
- B. Informacje o gospodarstwie domowym
- C. Skład gospodarstwa domowego
- D. Pytania wspólne dla wszystkich respondentów (wykształcenie, szkolenia, przeszłość zawodowa)
- E. Pracujący (praca główna i dodatkowa)
- F. Bezrobotny
- G. Nieaktywny zawodowo
- H. Rejestrowany w PUP w okresie ostatnich 12 miesięcy.

- We wszystkich sześciu badanych powiatach realizowana była identyczna postać ankiety, co wynikało z konieczności **porównania wyników pomiędzy powiatami**.
- W ankiecie znajdowało się jednak kilka pytań, które były zadawane tylko w wybranych powiatach, gdyż dotyczyły specyficznych problemów danego powiatu, np. zatrudnienia w byłych PGR-ach, dojazdów do dużej aglomeracji.



Badanie ankietowe przedsiębiorstw

- ❑ Ankieta do badania popytu na pracę skierowana była do reprezentatywnej próby firm oraz instytucji zarejestrowanych na terenie powiatu (250 podmiotów), przy czym 10 największych podmiotów (o największym zatrudnieniu) było automatycznie włączanych do próby.

Ankieta popytowa składa się z następujących działów:

- A. Podstawowe informacje o przedsiębiorstwie
- B. Zatrudnienie w momencie badania
- C. Zmiany zatrudnienia w okresie ostatnich 12 miesięcy (odejścia i zwolnienia, przyjęcia, trudności w przyjęciach)
- D. Planowane zmiany zatrudnienia w okresie najbliższych 12 miesięcy
 - E. D.1. Planowane przyjęcia
 - F. D.2. Planowane zwolnienia
- G. Informacje na temat szkoleń pracowników
- H. Współpraca z publicznymi służbami zatrudnienia w okresie ostatnich 12 miesięcy



Wywiady

- ❑ Celem wywiadów było uzyskanie kluczowych informacji na temat **otoczenia rynku pracy**, tj. na temat sytuacji społeczno-gospodarczej powiatu oraz wpływu na tę sytuację lokalnych instytucji.
- ❑ Informacje te były niezbędne do prawidłowego zinterpretowania wyników dotyczących rynku pracy.
- ❑ W celu zachowania pełnej porównywalności metodologicznej wywiadów przeprowadzanych w sześciu powiatach, została stworzona **standardowa lista osób**, z którymi w każdym powiecie miałyby być przeprowadzone wywiady oraz **standardowa lista pytań**, które należało zadać danej osobie.



2.2.3. Raporty dotyczące sytuacji na powiatowych rynkach pracy

- W oparciu o informacje oraz dane statystyczne zdobyte ze zidentyfikowanych źródeł, z przeprowadzonych w ramach projektu badań ankietowych, oraz z wywiadów, wykonano **kompleksową analizę sytuacji na każdym z sześciu badanych powiatowych rynków pracy**. Analiza ta miała z kolei być podstawą do stworzenia uniwersalnej metodologii badania lokalnych rynków pracy. Wyniki analizy zostały zaprezentowane w **sześciu raportach powiatowych**.

- Raport powiatowy składa się z ośmiu części:
 1. **Monografia powiatu** – identyfikuje specyfikę powiatu oraz te jego kluczowe cechy, które oddziałują na lokalny rynek pracy,
 2. **Ludność** - skupia się na opisie cech ludności, tj. potencjalnego zasobu siły roboczej powiatu, w wieku produkcyjnym (15-64 lata).



3. **Pracujący** – jego celem jest identyfikacja charakterystycznych cech populacji osób pracujących (według standardowych definicji stosownych przez MOP, a w Polsce np. przez GUS w BAEL). Struktury tej grupy opisane zostały na podstawie wyników badania sondażowego.
4. **Bezrobotni** – jw. w odniesieniu do osób bezrobotnych,
5. **Bierni zawodowo** – jw. w odniesieniu do osób biernych,
6. **Zarejestrowani w PUP** – rozdział ten skupia się wyłącznie na populacji osób zarejestrowanych w momencie badania w powiatowym urzędzie pracy,
7. **Popyt na pracę** – opisany jest on z punktu widzenia przedsiębiorstw,
8. **Podsumowanie** - wskazuje na silne i słabe strony rynku pracy w danym powiecie oraz omawia te jego cechy, które mogą prowadzić do poprawy lub pogorszenia sytuacji na rynku pracy. Przedmiotem oceny są także działania urzędu pracy oraz władz lokalnych.



2.3. Ocena działań PUP w zakresie realizacji polityk rynku pracy

Działania PUP dotyczące realizacji polityk rynku pracy zostały ocenione według następujących kryteriów:

- 1) **prowadzenia celowej (świadomej) polityki rynku pracy** – poprzez analizę treści lokalnych programów promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- 2) **skuteczności działań PUP** – poprzez analizę ilościową (zarówno na podstawie danych z rejestrów PUP, jak i na podstawie danych z badań ankietowych) następujących aspektów skuteczności:
 - efektywność zatrudnieniowa udziału w aktywnych programach rynku pracy (bezrobotni ogółem oraz grupy szczególnie zagrożone bezrobociem),
 - efektywność kosztowa udziału w aktywnych programach rynku pracy,
 - jakość obsługi klientów PUP,
 - satysfakcja klientów PUP (bezrobotnych oraz pracodawców).



Wnioski:

1. Ocena działania PUP nie może być oparta na analizie celowości wyznaczenia oraz zrealizowania zadań zidentyfikowanych i ustalonych na szczeblu lokalnym, gdyż pomimo obowiązku ustawowego nie wszystkie badane PUP opracowały lokalny program promocji zatrudnienia. Co więcej, nawet jeśli program taki powstał, to na ogół jest on bardzo ogólny, co oznacza, że:
 - nie precyzuje, przy pomocy jakich narzędzi mają być osiągnięte zaplanowane cele,
 - określone w nim zadania nie są sparametryzowane.



2. Podstawą do przeprowadzenia analizy ilościowej były obligatoryjne sprawozdania sporządzane przez PUP (MPiPS-01, MPiPS-02, MPiPS-06), gdyż jest to jedyne źródło w miarę szczegółowych i porównywalnych na poziomie powiatu danych dotyczących bezrobocia rejestrowanego. Dane te mają jednak szereg ograniczeń z punktu widzenia analizy skuteczności działań PUP:
- Różne okresy sprawozdawcze,
 - nierozłączność kategorii bezrobotnych wykazywanych w sprawozdaniach,
 - wielokrotne kwalifikowanie bezrobotnego do danego programu,
 - brak grupy kontrolnej.
3. W związku z tym, że w programach aktywnych bierze udział niewielki odsetek zarejestrowanych bezrobotnych (kilka do kilkunastu procent), badanie efektywności aktywnych działań PUP nie powinno być oparte na danych z badania ankietowego, ale na danych z systemu PULS (dotyczących pełnej populacji zarejestrowanych bezrobotnych).



2.4. Szkolenia pracowników PUP

- ❑ Odbyły się po cztery szkolenia pracowników PUP w każdym z sześciu powiatów wybranych do badania.

Tematyka szkoleń:

1. Wprowadzenie w projekt
2. Źródła danych o powiatowym rynku pracy
3. Techniki przetwarzania i analizowania danych
4. Wyniki badania rynku pracy w danym powiecie

Wnioski:

1. W każdym PUP powinien być pracownik posiadający odpowiednie kwalifikacje do analizowania – w podstawowym zakresie – danych statystycznych, oraz wiedzę z zakresu ekonomii rynku pracy (w badanych PUP niemal nie było takich osób, a można przypuszczać, że do udziału w badaniu zgłosiły się najlepsze urzędu pracy).



2.4. Szkolenia pracowników PUP (dok.)

2. Konieczna jest koordynacja poczynań władz samorządowych z potencjałem wiedzy o rynku pracy, zgromadzonym w PUP; (np. wnioski PUP powinny wpływać na powiatową politykę edukacyjną, dotyczącą przedsiębiorczości, przewyciężania wykluczenia, transportu publicznego itp.),
3. Powinny regularnie (ale nie z nadmierną częstotliwością) powstawać raporty dotyczące sytuacji na powiatowym rynku pracy. Muszą one jednak mieć nie administracyjny a ekonomiczno-społeczny charakter, zatem np. nie powinny diagnozować rynku pracy z punktu widzenia kategorii osób określonych ustawowo, ale takich, w odniesieniu do których zauważa się szczególne cechy. Nie są one – i nie mogą być – jednakowe we wszystkich powiatach.



Publikacje końcowe



Marek
Góra

Urszula
Sztanderska

Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy

Przewodnik



Jacek
Liwński

Urszula
Sztanderska

RAPORT KOŃCOWY

Analiza sytuacji na wybranych powiatowych
rynkach pracy oraz stworzenie metodologii
badania lokalnego rynku pracy w Polsce