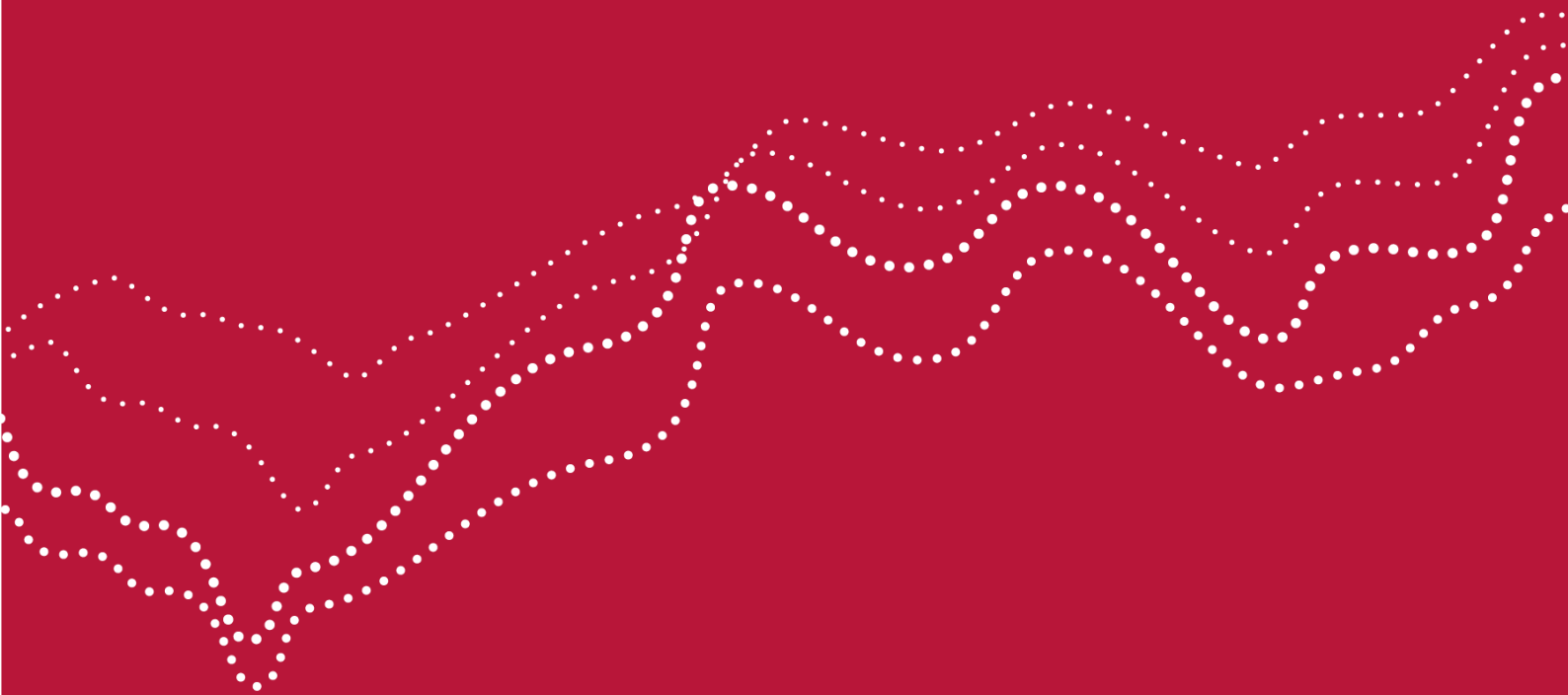


Działania powiatowych urzędów pracy mające na celu upowszechnianie oferty aktywizacyjnej

MATEUSZ SMOTER



Działania powiatowych urzędów pracy mające na celu upowszechnianie oferty aktywizacyjnej

ABSTRAKT

Młode osoby niepracujące i nieuczące się (tzw. NEET) rzadko rejestrują się w urzędach pracy, przez co nie mogą korzystać ze wsparcia tych instytucji. Często nie wiedzą o projektach urzędów pracy, postrzegają ich działalność negatywnie, mają opory przed rejestracją ze względu na obawę przed stygmatyzacją. Powiatowe urzędy pracy prowadzą z kolei umiarkowane działania promocyjne, przez co informacja o ofercie wsparcia nie trafia do części potencjalnych beneficjentów. Rzadko wykorzystują nowoczesne kanały kontaktu z młodzieżą, relatywnie rzadko współpracują z lokalnymi instytucjami oraz w ograniczonym zakresie promują ofertę aktywizacyjną na obszarach wiejskich, oddalonych od swoich siedzib. Aby wzmocnić zasięg i skalę oddziaływania, mogłyby zintensyfikować i zróżnicować swoje działania informacyjno-promocyjne m.in. poprzez aktywny udział w wydarzeniach lokalnych, zwiększenie obecności na terenach oddalonych od placówki urzędu, poszerzenie sieci współpracujących podmiotów o instytucje, w których przebywać mogą osoby młode wymagające szczególnego wsparcia w wejściu na rynek pracy. Istotna jest również stała i usystematyzowana współpraca ze szkołami, która obecnie ma charakter doraźny.

IMPLEMENTED BY:

The „Youth employment partnerSHIP” project is funded by Iceland, Liechtenstein and Norway through the EEA and Norway Grants Fund for Youth Employment.

Spis treści

Wstęp.....	4
1. Do ilu osób docierają powiatowe urzędy pracy?	6
2. Dlaczego młode osoby niepracujące nie rejestrują się w urzędach pracy?	10
3. W jaki sposób powiatowe urzędy pracy docierają do osób pozostających poza rejestrami?	13
Wnioski i podsumowanie	21
Bibliografia	22
Spis wykresów	23
Spis tabel	23

Wstęp

Powiatowe urzędy pracy są głównymi instytucjami publicznymi, które wspierają osoby bezrobotne w znalezieniu zatrudnienia – kierują na staże, szkolenia, świadczą usługi doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy. To również główni realizatorzy Gwarancji dla Młodzieży – najważniejszego programu Unii Europejskiej, wspierającego osoby młode w wejściu na rynek pracy, który Polska wdraża od 2014 r. Aby móc skorzystać z większości usług powiatowych urzędów pracy należy zarejestrować się jako osoba bezrobotna. Wielu tego jednak nie robi – wśród młodych osób, które nie pracują i jednocześnie nie uczą się i nie szkolą (tzw. NEET), niespełna 1/3 jest objęta wsparciem tych instytucji.

Celem raportu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, dlaczego większość młodych osób niepracujących pozostaje poza rejestrami publicznych służb zatrudnienia. Opracowanie pokazuje też, w jaki sposób powiatowe urzędy pracy docierają do nich z ofertą aktywizacyjną – czy pracują bezpośrednio w miejscach, w których osoby te przebywają (np. w szkołach, ośrodkach pomocy społecznej)? Czy promują ofertę podczas wydarzeń lokalnych? Czy docierają do osób zamieszkujących obszary wiejskie, które mogą mieć utrudniony dostęp do najbliższego urzędu? Sposoby te z powodzeniem wykorzystywane są przez publiczne służby zatrudnienia w innych państwach Unii Europejskiej, choć nie są powszechne (Mosley et al. 2018).

Bezrobocie, szczególnie w młodym wieku, może mieć daleko idące konsekwencje. Badania pokazują negatywny wpływ braku zatrudnienia na jakość życia, poczucie własnej wartości, zdrowie czy więzi społeczne. Osoby doświadczające długotrwałego bezrobocia lub bierności zawodowej w młodym wieku mają mniejsze szanse na powrót do pracy i wysokie zarobki na dalszych etapach życia. Nie odprowadzając składek, bezrobotni będą również w gorszej sytuacji po przejściu na emeryturę (OECD, 2016). Dlatego tak ważne jest objęcie wsparciem jak najszerzej grupy osób pozostających bez pracy.

Raport pokazuje, że przyczyny niskiego odsetka rejestracji osób młodych w urzędach pracy leżą zarówno po stronie bezrobotnych, jak i samych instytucji. Niepracujący często postrzegają je jako nieefektywne, nie chcą się zarejestrować z obawy przed stygmatyzacją. Powiatowe urzędy pracy prowadzą z kolei umiarkowane działania promocyjne, przez co informacja o wsparciu nie trafia do części potencjalnych beneficjentów. Rzadko wykorzystują nowoczesne kanały kontaktu (np. media społecznościowe), relatywnie rzadko współpracują z lokalnymi instytucjami oraz w ograniczonym zakresie promują ofertę aktywizacyjną na obszarach wiejskich, oddalonych od swoich siedzib.

W opracowaniu wykorzystano dane: Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności, administracyjne dotyczące bezrobocia rejestrowanego, z działalności wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, a także z ankiety internetowej (CAWI – Computer Assisted Web Interview), która została przesłana do wszystkich powiatowych urzędów pracy.

W pierwszym rozdziale przedstawiono statystyki dotyczące zasięgu osób młodych objętych wsparciem powiatowych urzędów pracy. Rozdział drugi zawiera informacje na temat przyczyn niskiego odsetka rejestracji, a trzeci na temat działań urzędów pracy w zakresie promocji i upowszechniania oferty aktywizacyjnej.

1. Do ilu osób docierają powiatowe urzędy pracy?

Powiatowe urzędy pracy są najważniejszymi instytucjami publicznymi wspierającymi osoby młode na rynku pracy – pracują bezpośrednio z bezrobotnymi, przyznają wsparcie, prowadzą analizy lokalnego rynku pracy. Są również głównymi realizatorami Gwarancji dla Młodzieży – najważniejszego programu Unii Europejskiej, którego celem jest wsparcie młodych osób na rynku pracy. Program ten został ogłoszony w odpowiedzi na kryzys finansowy i ekonomiczny z lat 2007/2008 r., który szczególnie dotknął osoby młode. Aby przeciwdziałać temu zjawisku, państwa członkowskie UE od 2014 r. zobowiązały się wspierać osoby młode w znalezieniu zatrudnienia lub w kształceniu w ramach programu Gwarancje dla Młodzieży (GdM). W Polsce ok. 90% młodych osób biorących udział w tym programie otrzymało wsparcie od powiatowych urzędów pracy (Magda et. al 2020). Pozostałe instytucje oferujące wsparcie w ramach GdM to m.in. Ochotnicze Hufce Pracy¹, organizacje pozarządowe czy instytucje szkoleniowe, ale ich zasięg jest niewielki. Dlatego powiatowe urzędy pracy są tak ważne.

Dziewięciu na dziesięciu uczestników programu Gwarancje dla Młodzieży wzięło udział w projektach powiatowych urzędów pracy



Problemem jest to, że większość młodych osób niepracujących i nieuczących się nie korzysta ze wsparcia powiatowych urzędów pracy. Aby je otrzymać, należy zarejestrować się jako osoba bezrobotna. W Polsce do grupy NEET należy ok. 12% młodych osób w wieku 15–29 lat (ok. 730 tys. osób). Ponad pół miliona z nich (ok. 74%) pozostaje poza rejestracją urzędów pracy. Występuje zróżnicowanie regionalne – liczba rejestracji w urzędzie pracy kształtuje się na poziomie od 19% w województwach dolnośląskim, opolskim i pomorskim do 36% w województwie podkarpackim. Nadal oznacza to jednak, że w każdym województwie ponad połowa młodych osób niepracujących i nieuczących się pozostaje poza zasięgiem powiatowych urzędów pracy.

¹ Ochotnicze Hufce Pracy to jednostka państwowa, która wspiera osoby młode, w wieku 15-25 lat, w znalezieniu pracy, zdobyciu kwalifikacji, realizacji obowiązku szkolnego. Poza działaniami z zakresu aktywizacji zawodowej prowadzi również działania o charakterze opiekuńczo-wychowawczym, szczególnie dla młodzieży defaworyzowanej, pochodzącej ze środowisk dysfunkcyjnych.

Niespełna trzy na dziesięć młodych osób niepracujących i nieuczących się korzystają ze wsparcia powiatowych urzędów pracy



Urzędów pracy szczególnie trudno jest dotrzeć do osób biernych zawodowo. Odsetek rejestracji w urzędzie jest silnie związany ze statusem na rynku pracy. Wśród bezrobotnych (niepracujących, ale poszukujących zatrudnienia) wsparciem objętych jest 55% osób. Większość młodych NEET (76%) stanowią jednak osoby bierne zawodowo, czyli takie, które nie pracują i nie poszukują pracy lub nie są gotowe do jej podjęcia. W tej grupie rejestrami urzędów pracy objętych jest zaledwie 16% osób. Wśród kobiet głównymi przyczynami bierności zawodowej są obowiązki rodzinne i opiekuńcze (przyczyny te wskazuje 83% kobiet z grupy NEET). Jest to decyzja dobrowolna części z nich, ale część ma trudności w łączeniu życia rodzinnego z zawodowym. W urzędach pracy nie znajdują atrakcyjnej i kompleksowej oferty, która wsparłaby je w powrocie na rynek pracy. Mężczyźni jako główną przyczynę bierności wskazują chorobę lub niepełnosprawność (19%). Część z nich mogłaby pracować w określonych warunkach wymagających dostosowania miejsca zatrudnienia.

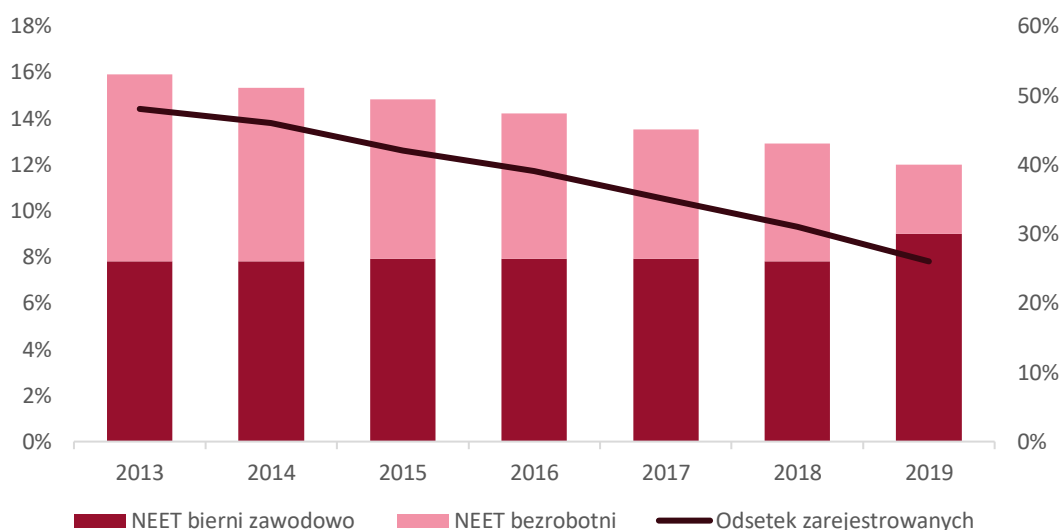
Odsetek młodych osób z grupy NEET będących w rejestrach powiatowych urzędów pracy każdego roku spada. Nie znaczy to, że publiczne służby zatrudnienia są mniej efektywne. Wynika to głównie z faktu, że zmienia się struktura grupy NEET – wraz z poprawiającą się sytuacją gospodarczą spada odsetek osób bezrobotnych, natomiast odsetek biernych zawodowo nieznacznie wzrasta. To głównie te osoby pozostają poza rejestrami i stanowią niewykorzystany potencjał rynku pracy (prawie 40% biernych zawodowo NEET deklaruje chęć pracy). Zmienia się klient, nie zmieniają się natomiast metody działania urzędów pracy. Coraz liczniejszą grupę stanowią bowiem osoby niepracujące, które same z siebie do urzędu się nie zgłaszają.

Tabela 1. Odsetek młodych osób niepracujących i nieuczących się zarejestrowanych w PUP

	Rejestracja w urzędzie pracy	
	Tak	Nie
NEET ogółem	26,2%	73,8%
NEET bezrobotni (poszukujący pracy)	55,4%	44,6%
NEET bierni zawodowo, w tym ze względu na przyczynę bierności:	16,6%	83,4%
– zniechęcenie	32,4%	67,6%
– powody rodzinne i opiekuńcze	19,2%	80,8%
– choroba, niepełnosprawność	3,0%	97,0%
– inne	5,8%	94,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności dla Polski za 2019 r.

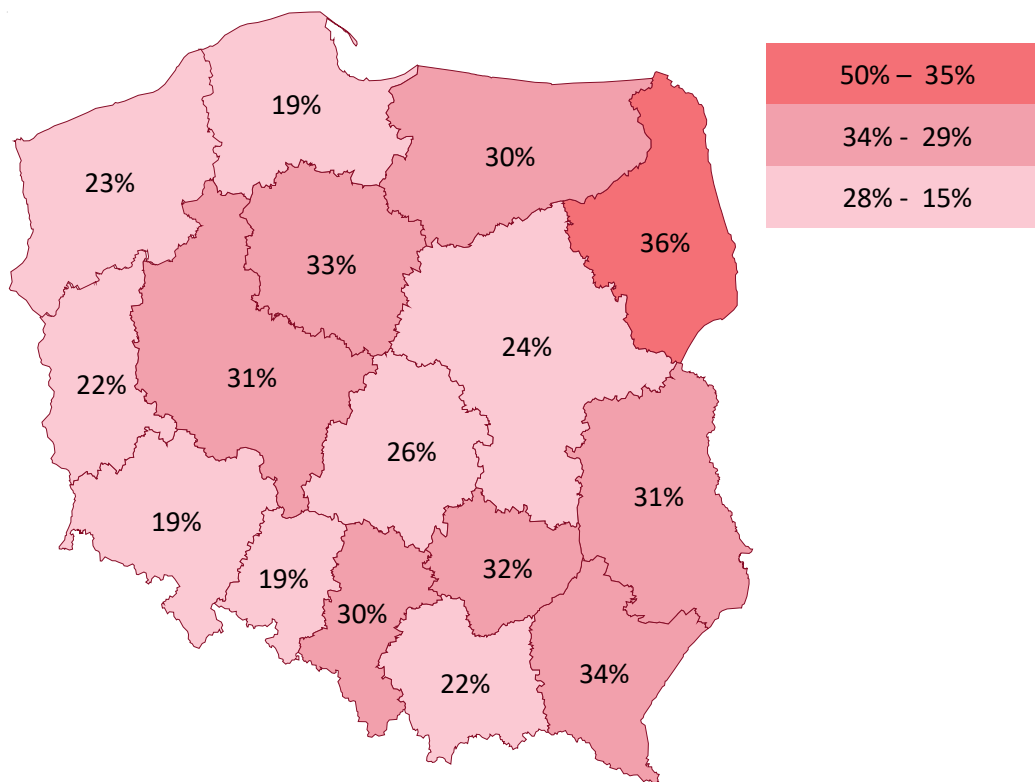
Wykres 1. Młode osoby niepracujące i nieuczące się (NEET) w wieku 18–19 lat w podziale na status na rynku pracy (lewa oś) oraz odsetek NEET zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy (prawa oś).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności dla Polski za lata 2013–2019.

Mapa 1. Regionalne zróżnicowane rejestracji w powiatowych urzędach pracy

Odsetek osób z grupy NEET zarejestrowanych w urzędach pracy



Uwaga: uwzględniono osoby w wieku 18–29 lat ze względu na fakt, że młodsze nie mogą rejestrować się w urzędach pracy jako bezrobotne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności dla Polski za 2019 r.

2. Dlaczego młode osoby niepracujące nie rejestrują się w urzędach pracy?

Część osób obawia się stygmatyzacji związanej z posiadaniem „oficjalnego” statusu osoby bezrobotnej. Rejestracja w urzędzie pracy wiąże się ze wstydem, jest oznaką porażki, bezsilności i słabości; potwierdzeniem stanu, który do tej pory wypierali ze świadomości. Osoby bezrobotne nie chcą opowiadać o swojej sytuacji obcym, obawiają się, że będą oceniane. Dlatego w pierwszej kolejności szukają pracy na własną rękę. Rejestrują się, kiedy pozostałe metody zawodzą (Błędowski et al. 2020).

Urzędy pracy, ich pracownicy i klienci nie cieszą się dobrą opinią. W świadomości wielu osób funkcjonują jako instytucje mało efektywne, zbiurokratyzowane, do których trafiają oferty pracy niższej jakości. Stereotypy dotyczą również urzędników, którzy postrzegani są jako mało pomocni i nieprzyjaźni (Błędowski et al. 2020).

Osoby zamieszkujące obszary wiejskie, oddalone od siedziby urzędu, mają problemy z dojazdem do urzędu. Bezrobotni muszą stawić się w urzędzie w określonych godzinach (najczęściej porannych lub wczesnopopołudniowych) nie tylko w celu rejestracji, ale również na okresowe obowiązkowe wizyty. Osoby, które nie mają własnego środka transportu, a mieszkają na obszarach ze słabo rozwiniętą siecią transportu publicznego, mają trudności z dotarciem do urzędu. Poza tym, koszty dojazdu nie zawsze są zwracane, w związku z czym części bezrobotnych na to nie stać (Sztandar-Sztanderska, 2016).

Część osób nie może rejestrować się w urzędach pracy z przyczyn formalnych. Dotyczy to np. otrzymujących niektóre ze świadczeń społecznych, niepełnosprawnych otrzymujących rentę, rolników². O status bezrobotnego nie mogą ubiegać się osoby, które otrzymują m.in. rentę socjalną, rodzinną, zasiłek stały, świadczenie pielęgnacyjne. Według danych BAEL świadczenia społeczne stanowią główne źródło utrzymania ponad 1/3 młodych osób niepracujących i nieuczących się w Polsce. Częściej kobiet (47%) niż mężczyzn (16%). Choć BAEL nie precyzuje, jakie są to konkretnie świadczenia, można zakładać, że część z tych osób nie może ubiegać się o status osoby bezrobotnej. Odsetek NEET zarejestrowanych w urzędzie pracy jest niższy o 16 pp. wśród osób, które wskazały świadczenia społeczne jako główne źródło utrzymania (16%) w porównaniu do tych, które wskazały na inne główne źródło utrzymania (32%).

Niski odsetek rejestracji może wynikać również z braku wiedzy o ofercie urzędów pracy. W kolejnej części raportu wykazano, że urzędy pracy prowadzą umiarkowane działania promocyjne, rzadko wykorzystują nowoczesne kanały kontaktu z potencjalnymi

² Pełna lista warunków, które należy spełnić, aby móc zarejestrować się jako osoba bezrobotna, znajduje się w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

beneficjentami (np. media społecznościowe). Relatywnie rzadko współpracują też z lokalnymi instytucjami oraz w ograniczonym zakresie promują ofertę aktywizacyjną na obszarach wiejskich, oddalonych od siedziby urzędu, przez co informacja o wsparciu nie trafia do części beneficjentów.

Ramka 2. Opinie osób bezrobotnych na temat powiatowych urzędów pracy na podstawie pamiętników

Dlaczego trzeba swoją dumę schować do kieszeni i choć to bardzo boli i jest dla mnie upokarzające, muszę iść i załatwić wszystkie formalności. Być bezrobotnym już oficjalnie. Nikt nie rozumie, jaka to ujma na honorze dla człowieka tam iść i być na łasce innych.

Mam status osoby bezrobotnej. Otrzymałam tylko dokument, ale czuję jakbym miała to wytatuowane na środku czoła. Jest to takie potwierdzenie stanu rzeczy, który już od wielu miesięcy noszę w sobie [...] Bezrobocie z urzędowym poświadczeniem tego faktu i to wcześniejsze, to dokładnie ten sam stan, w którym dominującym uczuciem jest wstyd z powodu własnej bezradności. Wstyd, że się jest tak kiepską osobą, że nikt nie chce nas zatrudniać.

Samo określenie „urząd pracy” stanowiło dla mnie policzek, bo przecież to urząd bezrobotny, a nie pracy [...] Dopóki formalnie nie byłem bezrobotny, to w ogóle nie byłem bezrobotny. Przecież wciąż coś robiłem – szukanie pracy i sposobu na naprawianie świata to niemałe zajęcie?

Po okresie poświęcenia czasu dzieciom zaczęłam poszukiwanie pracy na początku na własną rękę. Zapisanie się do urzędu pracy w naszym środowisku znajomych w 2015 r. uchodziło za faux pas, więc wytrwale sprawdzałam ogłoszenia i wysyłałam CV, i pamiętne listy motywacyjne... [...] Na początku 2015 wcale nie myślałam o rejestracji w urzędzie pracy. Nawet nie interesowały mnie tamtejsze procedury. Ciągle słyszałam o nieudacznikach, którzy potrzebują takiej pomocy. Ale cóż, żarty się skończyły. Pomyślałam, że ratunkiem jest urząd pracy. Jakoś opanowałam wstyd przed znajomymi, po prostu unikając tego tematu jak ognia.

Zasiłek mi przyznano, ale wiązało się to z usunięciem mnie z urzędu pracy. Administracyjny absurd sprawia, że zasiłek z pomocy społecznej uznawany jest za dochód, a skoro mam miesięczny dochód, to nie mogę być bezrobotny. Mimo że nadal nim jestem (dlatego też wciąż głosuję na „bezpracowca”). Niespodziewanie utraciłam też możliwość kolejnych bezpłatnych kursów z UP i nadal nie miałam pracy, choć formalnie nie byłam już bezrobotny.

Źródło: Błędowski P., Kubicki P., Postuszny Ł., Oficyna Wydawnicza (Szkoła Główna Handlowa ; Warszawa), 2019. Pamiętniki bezrobotnych. T. 1, SGH. Oficyna Wydawnicza, Warszawa

3. W jaki sposób powiatowe urzędy pracy docierają do osób pozostających poza rejestrami?

Tę część raportu opracowano w oparciu o dane pochodzące z badania powiatowych urzędów pracy, które zrealizowano w grudniu 2019 r. metodą CAWI. Ankiety zakodowano w programie Survey Monkey, a link do niej przesłano do wszystkich powiatowych urzędów pracy. Wypełnioną ankietę odesłały 272 urzędy (80%). Przed badaniem zasadniczym zrealizowano pilotaż wśród 6 losowo wybranych urzędów, w celu weryfikacji, czy pytania są skonstruowane w sposób zrozumiały i czytelny dla osoby wypełniającej kwestionariusz. W ankiecie pytano o działalność od grudnia 2018 r. do grudnia 2019 r.

Większość powiatowych urzędów pracy (86%) organizowała targi pracy lub edukacji. Są to otwarte wydarzenia, podczas których można osobiście spotkać się z pracodawcami, przedstawicielami instytucji szkoleniowych, szkół czy uczelni wyższych. Żeby wziąć w nich udział, nie trzeba posiadać statusu osoby bezrobotnej. Targi odbywały się przeważnie raz lub dwa razy w roku. Około 60% z nich organizowano w partnerstwie z innymi instytucjami – najczęściej z władzami lokalnymi i instytucjami edukacyjnymi (szkołami, uczelniami wyższymi). We wszystkich województwach odsetek urzędów organizujących targi kształtował się podobnie.

Nieco ponad połowa powiatowych urzędów pracy (54%) promowała ofertę podczas wydarzeń lokalnych. Działania te podejmowane były jednak dosyć rzadko. Promocja projektów i programów podczas wydarzeń lokalnych (np. w postaci stoiska informacyjnego) jest jednym ze sposobów docierania do większej liczby potencjalnych klientów. Prowadzenie takich działań zadeklarowało 54% powiatowych urzędów pracy. Wskazywano na obecność na takich wydarzeniach, jak m.in.: dni miasta/gminy, lokalne wydarzenia sportowe i kulturalne, lokalne kiermasze, dożynki, dni otwarte lokalnych instytucji. Występowało pewne zróżnicowanie regionalne – w województwie opolskim wszystkie ankietowane powiatowe urzędy pracy zadeklarowały promowanie oferty w ten sposób (10/10), podczas gdy w województwie świętokrzyskim zaledwie cztery na jedenaście urzędów. Działania te podejmowane były jednak stosunkowo rzadko – zazwyczaj raz lub dwa razy w roku. O ile organizacja targów to duże przedsięwzięcie logistyczno-organizacyjne, o tyle udział w wydarzeniach lokalnych wymaga mniejszych nakładów pracy i czasu. Wydaje się, że działania te mogłyby być podejmowane z większą częstotliwością.

Jeden na pięć powiatowych urzędów pracy (20%) obsługiwał elektroniczny punkt z lokalnymi ofertami pracy (tzw. info-kiosk), a 6% urzędów elektroniczny punkt umożliwiający stworzenie własnego CV i przesłanie go bezpośrednio do pracodawcy. Tego typu punkty zazwyczaj umieszczane są w lokalnych instytucjach publicznych (np. urządzie

miasta/gminy, biblioteki miejskiej, gminnym ośrodku pomocy społecznej itp.). Urządzenia te pozwalają przejrzeć oferty pracy, którymi dysponuje urząd, wydrukować je, w niektórych przypadkach stworzyć CV i przesłać je bezpośrednio do pracodawcy, który figuruje w bazie urzędu.

Jeden na dziesięć powiatowych urzędów pracy (11%) obsługiwał lokalne, stacjonarne punkty pośrednictwa pracy lub poradnictwa zawodowego, zlokalizowane poza siedzibą urzędu. Były to np. gminne centra pracy, lokalne punkty informacyjno-konsultacyjne, lokalne punkty obsługi klienta. Mogły one znajdować się w miejscowych instytucjach publicznych (np. urządzie gminy, biblioteki itp.) i realizować zadania w zakresie pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, pomagać w aktywnym poszukiwaniu pracy, rejestrować osoby bezrobotne. Działały w trybie ciągłym lub w ramach dyżurów pracowników powiatowych urzędów pracy w określonych terminach (np. kilka razy w miesiącu).

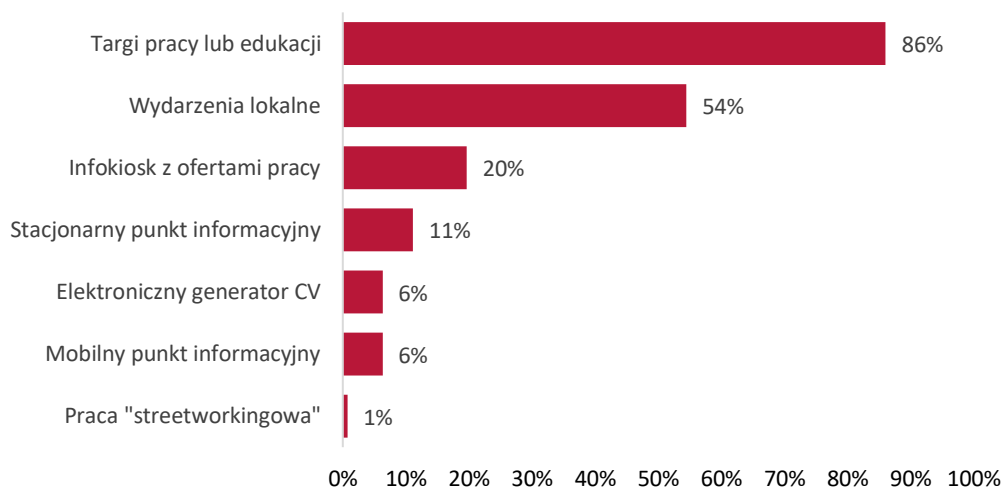
Nieliczne urzędy (6%) korzystały z mobilnego punktu informacyjnego (np. minibusa), który umożliwia dotarcie do osób zamieszkujących obszary wiejskie. Z rozwiązania takiego na szerszą skalę korzystają Ochotnicze Hufce Pracy. W strukturze tej organizacji funkcjonuje 49 Mobilnych Centrów Informacji Zawodowej. Wyposażone są one w mikrobus, dzięki któremu doradcy zawodowi mogą świadczyć usługi niezależnie od miejsca zamieszkania zainteresowanych. Dzięki takiemu rozwiązaniu osoby zamieszkujące tereny oddalone od siedziby instytucji mają ułatwiony dostęp do usług poradnictwa zawodowego, informacji o lokalnym rynku pracy, szkoleń i warsztatów. W powiatowych urzędach pracy taka forma zwiększania zasięgu oddziaływania nie znalazła szerszego zastosowania.

Prawie w ogóle nie wykorzystywano pracy metodą streetworkingu, która polega na pracy poza murami instytucji, w środowisku potencjalnych beneficjentów pozostających poza systemem pomocy instytucjonalnej (np. osób bezdomnych, uzależnionych, trudnej młodzieży). W streetworkingu odpowiednio przygotowany i przeszkolony pracownik stara się dotrzeć do miejsc, w których mogą przebywać osoby zagrożone wykluczeniem społecznym – na ulicę, do wybranych dzielnic miasta. Istotną cechą tej metody jest ścisła współpraca z beneficjentami w ich środowisku, na ich zasadach, w tempie dostosowanym do indywidualnych potrzeb i możliwości. Zaledwie 1% powiatowych urzędów pracy zadeklarował, że wykorzystywano tę metodę do pracy z młodymi osobami bezrobotnymi.

Większość urzędów pracy (90%) organizowała spotkania z uczniami lokalnych szkół. Doradcy zawodowi docierali do młodych na każdym szczeblu edukacji. Częstotliwość spotkań była jednak niewielka. Najczęściej docierano do uczniów szkół średnich, którzy najszybciej wejdą na rynek pracy (82%). Około 2/3 urzędów organizowało spotkania z młodzieżą ze szkół podstawowych i gimnazjów. Podczas tych wydarzeń urzędnicy omawiali głównie sytuację na lokalnym rynku pracy, informowali o instrumentach wsparcia dostępnych w urzędzie, osobiście konsultowali zagadnienia zawodowe z zainteresowanymi. Nieco ponad połowa urzędów spotykała się z uczniami pięć lub

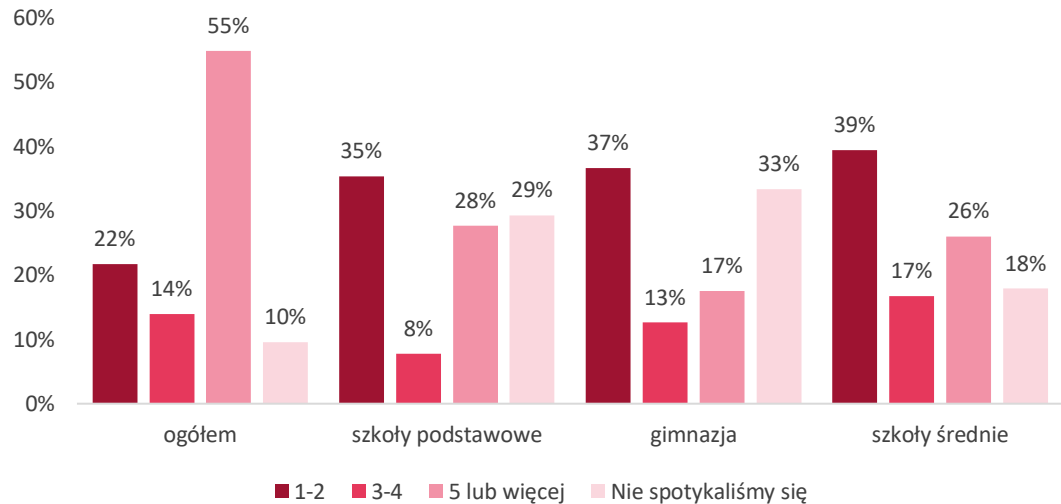
więcej razy w ciągu roku. Nieco ponad 20% zadeklarowało organizację 1–2 spotkań w ciągu roku. Biorąc pod uwagę, że powiatowe urzędy pracy swoim zasięgiem obejmują cały powiat, częstotliwość spotkań wydaje się niewielka.

Wykres 2. Sposoby upowszechniania oferty aktywizacyjnej przez powiatowe urzędy pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z powiatowymi urzędami pracy. N=272.

Wykres 3. Odsetek powiatowych urzędów pracy organizujących spotkania z uczniami lokalnych szkół oraz częstotliwość tych spotkań w ciągu roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z powiatowymi urzędami pracy. N=272.

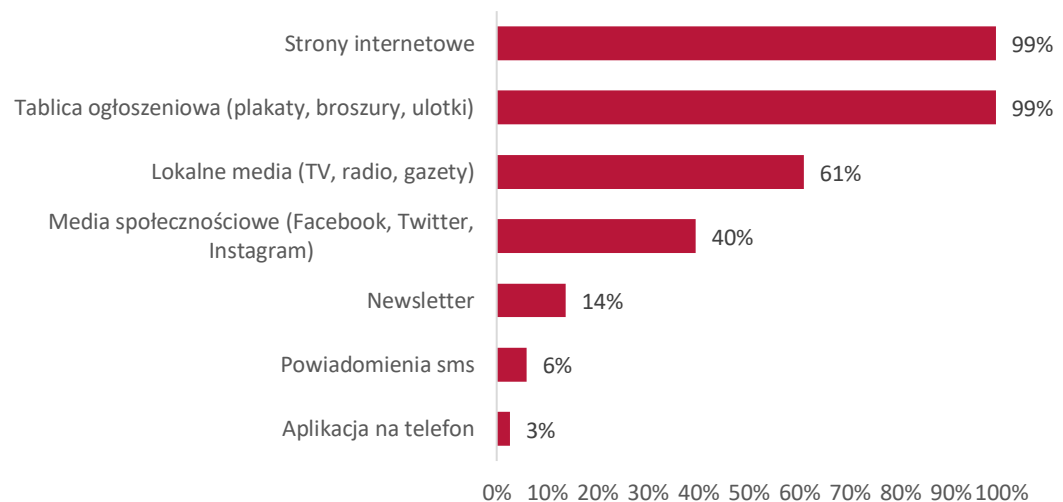
Prośba szkoły o spotkanie była główną przyczyną jego organizacji. Pozostałe czynniki, takie jak np. wysoki odsetek uczniów zagrożonych wykluczeniem społecznym czy nierealizujących obowiązku szkolnego, duża odległość szkoły od siedziby urzędu, nie odgrywały dużej roli przy wyborze placówki. Dotarcie do placówek oddalonych od urzędu, położonych na terenach gmin ze słabo rozwiniętą siecią transportu publicznego, mogłoby zwiększyć oddziaływanie publicznych służb zatrudnienia na młode osoby.

Urzędy nie współpracowały ze szkołami w zakresie monitorowania uczniów zagrożonych wykluczeniem społecznym lub nierealizujących obowiązku szkolnego. Współpracę w tym zakresie zadeklarowało niecałe 2% powiatowych urzędów pracy. Przyczyną tak niskiego wyniku może być ustawa o ochronie danych osobowych, która ogranicza możliwość udostępniania przez szkoły i placówki edukacyjne informacji o osobach nierealizujących obowiązku szkolnego lub przedwcześnie opuszczających system edukacji (NIK 2018). Do takiego wniosku doszła Najwyższa Izba Kontroli, która w 2018 r. przeanalizowała, w jaki sposób Ochotnicze Hufce Pracy wspierają młodych ludzi na rynku pracy. Zaobserwowano, że ze względu na tę ustawę instytucje z nimi pracujące (np. szkoły, ośrodki pomocy społecznej, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, kuratorzy sądowi, kuratorzy oświatowi) nie przekazywały danych na ich temat pracownikom OHP, mimo prób nawiązania kontaktu w tym zakresie (NIK 2018). Ten sam problem może dotyczyć również innych instytucji rynku pracy, w tym powiatowych urzędów pracy. Bez współpracy opierającej się na stałym przepływie informacji nie ma możliwości precyzyjnego wspierania tych osób już na samym początku, kiedy można jeszcze zainterweniować.

Powiatowe urzędy pracy promowały ofertę aktywizacyjną głównie metodami tradycyjnymi, rzadko używały nowoczesnych form komunikacji. Niemal wszystkie deklarowały promowanie oferty aktywizacyjnej na tablicy ogłoszeń w swojej siedzibie lub za pośrednictwem stron internetowych, 61% w lokalnych mediach, a 40% urzędów promowało ofertę w mediach społecznościowych, z których często korzystają młode osoby. 17% powiatowych urzędów pracy zadeklarowało, że pracownicy wykorzystują prywatne konta w mediach społecznościowych, aby promować projekty i programy instytucji. Bardzo rzadko były to newslettery rozsyłane drogą mailową, w SMS-ach lub przez aplikacje mobilne. Mogą to być nie tylko skuteczne, ale również tanie instrumenty, wpływające na zachowania osób bezrobotnych. Dużą rolę odgrywa również odpowiedni sposób sformułowania przekazu.

Stosunkowo rzadko monitorowano skuteczność działań promocyjnych (23%), co oznacza, że większość urzędów pracy nie analizuje, do kogo trafia informacja, jaki jest zasięg działań promocyjnych, jak grupy docelowe odbierają komunikaty.

Wykres 4. Kanały promocji wykorzystywane przez powiatowe urzędy pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI wśród powiatowych urzędów pracy. N=272.

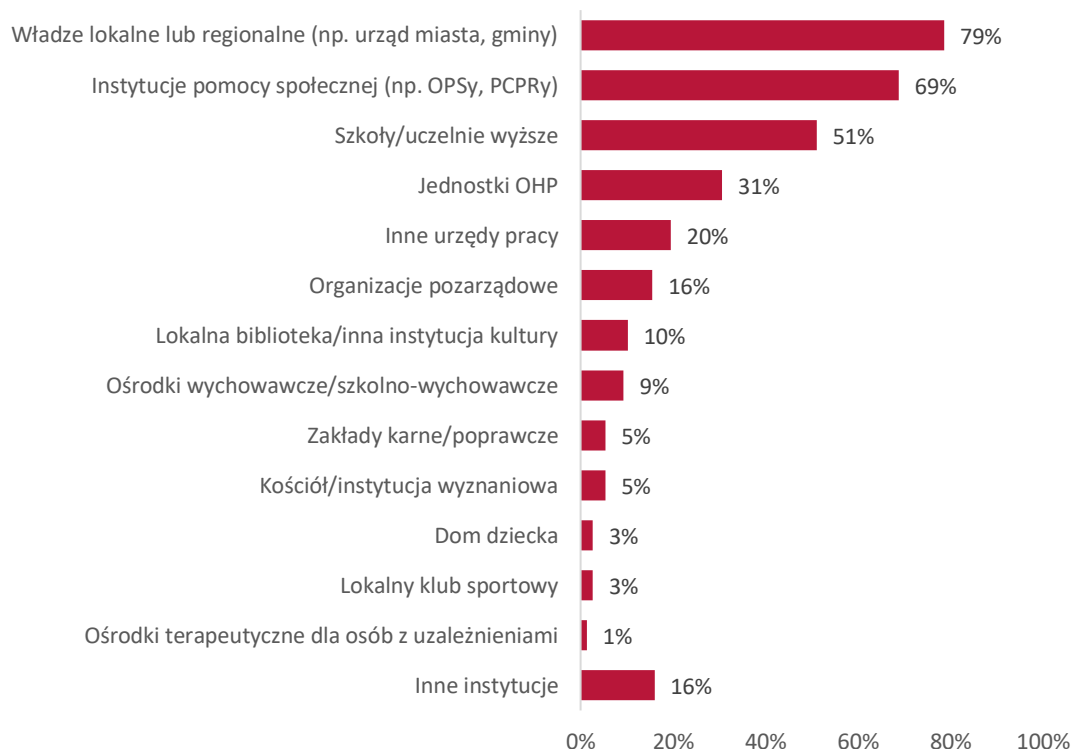
Współpraca z innymi podmiotami

W ramach działań informacyjno-promocyjnych współpracowano głównie z władzami lokalnymi oraz instytucjami pomocy społecznej. To w tych placówkach najczęściej zamieszczano materiały informacyjne (plakaty/broszury/ulotki) lub osobiście prezentowano działania urzędu pracy. Ogółem 82% powiatowych urzędów pracy zadeklarowało zamieszczanie materiałów promocyjnych w innych instytucjach, a 85% przyznało, że pracownicy urzędu osobiście prezentują w nich ofertę aktywizacyjną. Rzadko zamieszczano lub osobiście prezentowano materiały promocyjne w organizacjach

pozarządowych, lokalnych ośrodkach kultury, sportu czy placówkach, w których mogą przebywać młode osoby wymagające szczególnego wsparcia (np. zakładach karnych, ośrodkach dla osób z uzależnieniami, domach dziecka, ośrodkach wychowawczych).

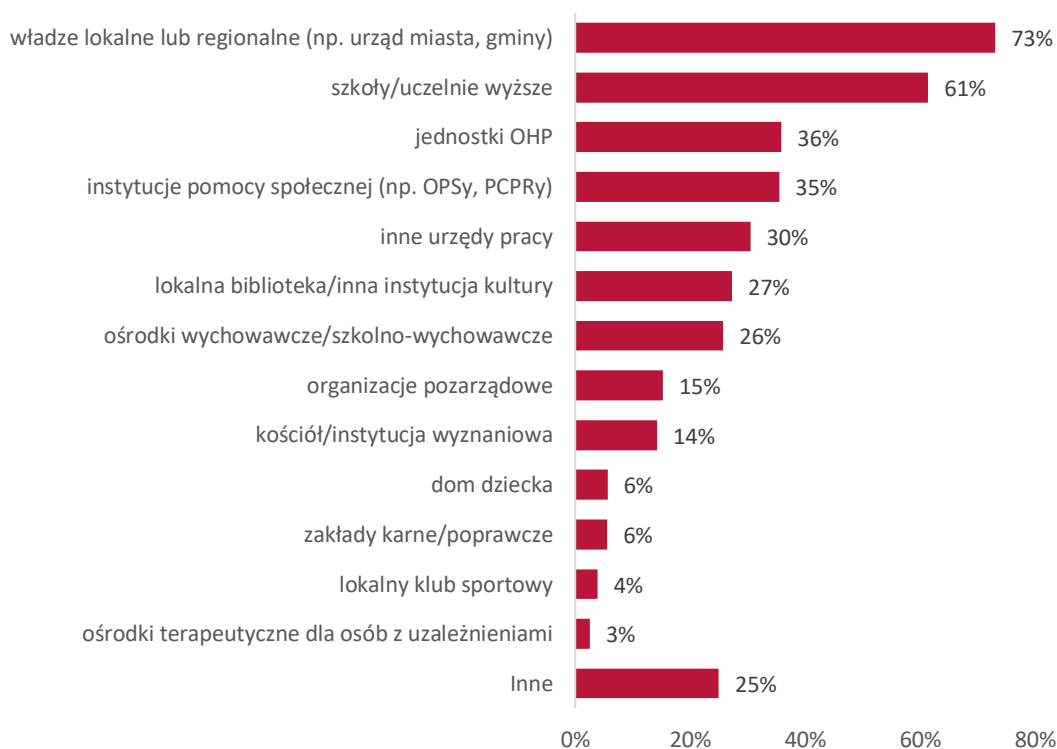
Relatywnie rzadko współpraca międzyinstytucjonalna miała charakter bardziej ścisły, w postaci wspólnych projektów (w 29% przypadków). Szczególnie istotne wydaje się współdziałanie powiatowych urzędów pracy z podmiotami polityki społecznej, jako że instytucje te niejednokrotnie posiadają wspólnych klientów. Od 2014 roku istnieją rozwiązania prawne ułatwiające współpracę pomiędzy tymi instytucjami – mogą one wspólnie realizować tzw. Program Aktywizacja i Integracja skierowany w głównej mierze do osób bezrobotnych korzystających ze wsparcia instytucji pomocy społecznej, czy tzw. programy specjalne dedykowane osobom wymagającym szczególnego wsparcia i niestandardowych instrumentów, które mogą być również realizowane z innymi instytucjami. Są to programy fakultatywne i nie są często wykorzystywane.

Wykres 5. Odsetek powiatowych urzędów pracy, które zamieszczają materiały informacyjne (plakaty/ulotki/broszury) w innych instytucjach



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI wśród powiatowych urzędów pracy. N=272.

Wykres 6. Odsetek powiatowych urzędów pracy, które zadeklarowały, że pracownicy osobiście prezentują ofertę aktywizacyjną w innych instytucjach



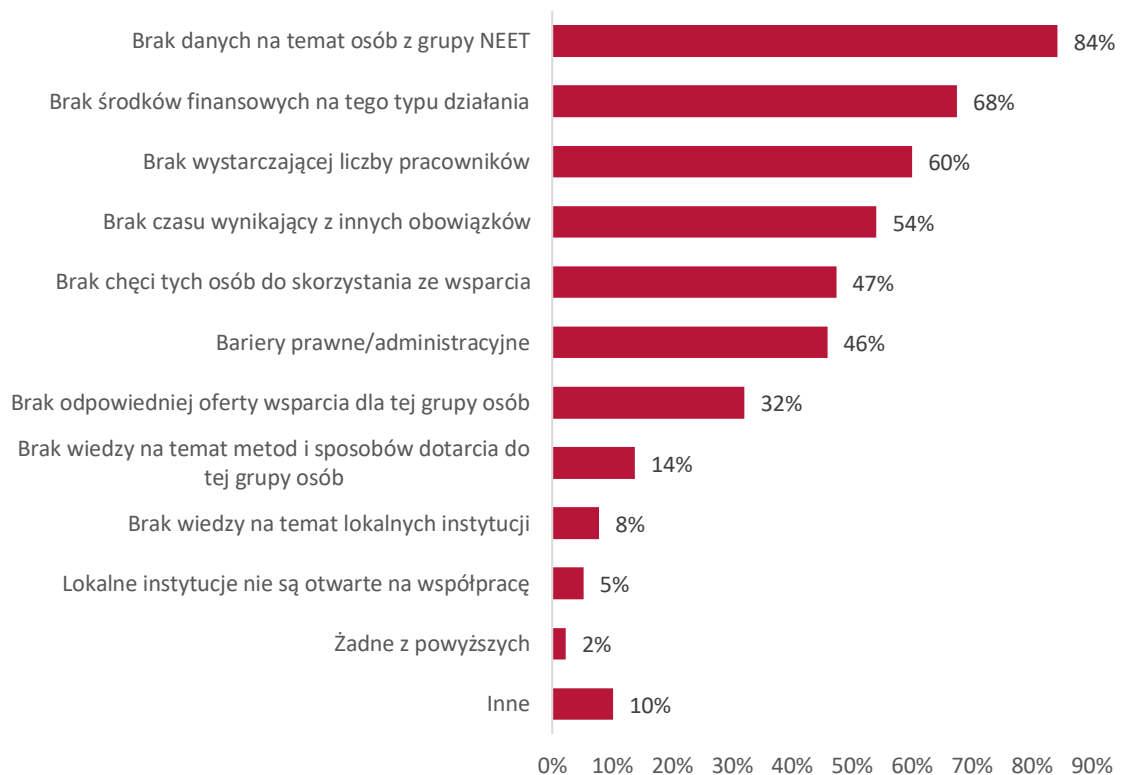
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI wśród powiatowych urzędów pracy. N=272.

Wybrane problemy

Brak danych na temat osób znajdujących się poza rejestrami wskazano jako główną barierę utrudniającą aktywne oddziaływanie na nie (84%). Istotnie, nie istnieje jedna centralna baza danych osób niepracujących, niezarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy. Dane na ich temat są rozproszone i częściowo można je znaleźć np. w instytucjach pomocy społecznej, szkołach, ośrodkach wychowawczych, organizacjach pozarządowych pracujących z tymi osobami itp. Dostęp do tych informacji jest utrudniony m.in. ze względu na ochronę danych osobowych. Stosunkowo często wskazywano również na brak środków finansowych na tego typu działania (68%), choć należy zauważyć, że duża część z tych, które mogłyby zwiększyć zasięg oddziaływania publicznych służb zatrudnienia, nie wymaga znacznych nakładów finansowych. Wymaga natomiast zaangażowania pracowników, a braki kadrowe i obciążenia związane z wykonywaniem innych obowiązków były raportowane przez odpowiednio 60% i 54% powiatowych urzędów pracy. Choć ze względu na poprawiającą się sytuację gospodarczą stosunek liczby osób bezrobotnych przypadających na jednego pracownika urzędu pracy od kilku lat ulega

poprawie, to jednak wciąż średnio na jednego doradcę klienta w powiatowym urzędzie pracy przypada 115 osób bezrobotnych, a niektórych powiatach liczba ta dochodzi do 300 co sprawia, że doradcy klienta są obciążeni, a na indywidualną pracę z osobami bezrobotnymi pozostaje niewiele czasu (MRPiPS 2019; Sztandar-Sztanderska 2016).

Wykres 7. Czynniki utrudniające dotarcie z ofertą aktywizacyjną do młodych osób niezarejestrowanych w urzędach pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI wśród powiatowych urzędów pracy. N=268.

Wnioski i podsumowanie

Na niski poziom rejestracji młodych osób z grupy NEET w powiatowych urzędach pracy składa się kilka czynników. Po pierwsze, jest on konsekwencją postaw osób niepracujących, które w dużej mierze nie są zainteresowane ofertą publicznych służb zatrudnienia. Większość młodych z grupy NEET nie poszukuje zatrudnienia lub przez wzgląd na sytuację życiową nie może podjąć pracy, więc osoby te nie starają się o status osoby bezrobotnej. Okres nieaktywności zawodowej jest jednak często sytuacją tymczasową i część osób po pewnym okresie czasu (np. po przerwie w pracy związanej z wychowywaniem dzieci) z dużym prawdopodobieństwem będzie chciała wrócić na rynek pracy. Ponadto, ok. 40% osób nieaktywnych zawodowo deklaruje chęć pracy mimo tego, że obecnie jej nie poszukuje, więc potencjał do aktywizacji tych osób jest duży. Niemniej istotne są również bariery formalne, które uniemożliwiają części osób rejestrację, a tym samym skorzystanie z większości instrumentów wsparcia, które oferują urzędy pracy. Co więcej, wizerunek tych instytucji w oczach osób pozostających bez pracy jest negatywny, a z powodów natury psychologicznej część osób unika rejestracji w urzędzie pracy i w pierwszej kolejności wykorzystuje inne metody poszukiwania zatrudnienia. W końcu same urzędy pracy stosują mało aktywne działania informacyjno-promocyjne, relatywnie rzadko wychodzą „poza urząd”, sieć instytucji z którymi współpracują jest stosunkowo wąska, brakuje również współpracy stałej i systematycznej (np. ze szkołami), przez co nie docierają do części potencjalnych beneficjentów.

Aby wzmocnić zasięg i skalę oddziaływania, powiatowe urzędy pracy mogłyby zintensyfikować i zróżnicować swoje działania informacyjno-promocyjne skierowane „na zewnątrz”. Część powiatowych urzędów pracy takie działania podejmuje, jednak wydaje się, że są to praktyki rzadkie i wybiórcze. Aktywny udział w wydarzeniach lokalnych, obecność na terenach oddalonych od placówki urzędu (czy to za sprawą mobilnych punktów, czy stacjonarnych punktów, w których urzędnicy świadczą usługi doradcze), poszerzenie sieci podmiotów do bieżącej współpracy o instytucje, w których przebywać mogą osoby młode wymagające szczególnego wsparcia w wejściu na rynek pracy (zakłady karne, ośrodki wychowawcze) to niektóre z rozwiązań. Istotna jest również stała i usystematyzowana współpraca ze szkołami, która obecnie ma charakter doraźny. Kolejną kwestią jest oraz dostosowanie oferty aktywizacyjnej do potrzeb i możliwości osób biernych zawodowo. Obecnie nie znajdują w urzędach pracy atrakcyjnej oferty.

Bibliografia

Publikacje

Altmann, Steffen et al. Learning about job search: A field experiment with job seekers in Germany. *Journal of Public Economics* 164 (August 2018): 33-49, 2018 Elsevier B.V.

Błądowski P., Kubicki P., Połusznny Ł., 2020. Pamiętniki bezrobotnych. T. 1, SGH. Oficyna Wydawnicza, Warszawa.

Chłoń-Domińczak A., Holzer-Żelażewska D., Maliszewska A. (2018) Guidance and outreach for inactive and unemployed – Poland. Cedefop ReferNet thematic perspectives series.

Flaszyńska E. (2015) Ośrodek pomocy społecznej i powiatowy urząd pracy – partnerstwo dla aktywności. *Rynek pracy*, nr 1 (154) 2015.

Flaszyńska E. (2015) Program Aktywizacja i Integracja – założenia i wdrażanie. [w:] Grewiński M. (red.). (2015). *Polityka rynku pracy – w poszukiwaniu polskiego modelu kontrakcji usług*. Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka w Warszawie.

Hall A. M., Metcalfe H., Irving P. (2015) PES practices for the outreach and activation of NEETs. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Brussels.

Magda I. (2020). Jak zwiększyć aktywność zawodową kobiet w Polsce? IBS Policy Paper 01/2020.

Magda I., Hardy W., Kalinowski H., Palczyńska M., Smoter M. (2018) Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój – II raport tematyczny. Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.

Magda I., Kalinowski H., Palczyńska M., Smoter M., Matejczuk A. (2020) Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój – Raport końcowy. Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.

Mosley H., Scharle A., Stefanik M. (2018) The Role of PES in Outreach to the Inactive Population. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

OECD. (2016) The NEET challenge: What can be done for jobless and disengaged youth? In *OECD, Society at a Glance 2016* (pp. 13–68). OECD.

Smoter M. (2019) Nie uczą się i nie pracują. Czy stanowią wyzwanie dla polityki publicznej? IBS Policy Paper 03/2019.

Sztandar-Sztanderska K. (2016) Obywatel spotyka państwo: o urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Dokumenty i raporty

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw z 2014 r.

Sprawozdanie MRPiPS-01 za rok 2019 r.

Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2019 r.

Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2018 r. pn. „Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy”

Spis wykresów

Wykres 1. Młode osoby niepracujące i nieuczące się (NEET) w wieku 18–19 lat w podziale na status na rynku pracy (lewa oś) oraz odsetek NEET zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy (prawa oś).....	8
Wykres 2. Sposoby upowszechniania oferty aktywizacyjnej przez powiatowe urzędy pracy	15
Wykres 3. Odsetek powiatowych urzędów pracy organizujących spotkania z uczniami lokalnych szkół oraz częstotliwość tych spotkań w ciągu roku	16
Wykres 4. Kanały promocji wykorzystywane przez powiatowe urzędy pracy	17
Wykres 5. Odsetek powiatowych urzędów pracy, które zamieszczają materiały informacyjne (plakaty/ulotki/broszury) w innych instytucjach.....	18
Wykres 6. Odsetek powiatowych urzędów pracy, które zadeklarowały, że pracownicy osobiście prezentują ofertę aktywizacyjną w innych instytucjach	19
Wykres 7. Czynniki utrudniające dotarcie z ofertą aktywizacyjną do młodych osób niezarejestrowanych w urzędach pracy	20

Spis tabel

Tabela 1. Odsetek młodych osób niepracujących i nieuczących się zarejestrowanych w PUP	8
----------------------------------------------------------------------------------------------	---

Instytut Badań Strukturalnych

Irysowa 18c
02-660 Warszawa

ibs@ibs.org.pl

+48 22 629 33 82

ibs.org.pl

