



SAMORZĄD  
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



Pomorska Sieć Tematyczna  
ds. wysokiego poziomu zatrudnienia

II spotkanie

Ekspertyza

## Analiza doświadczeń regionalnych obserwatoriów rynków pracy w Polsce

dr Maciej Tarkowski

współpraca: Marcin Wandałowski

### Spis treści

Streszczenie .....	2
Wprowadzenie.....	3
Opis zastosowanej metodologii oraz źródła informacji wykorzystywane w analizie eksperckiej .....	5
Opis wyników analizy .....	5
Wnioski i rekomendacje .....	6



## Streszczenie

Rynek pracy jest jednym z aspektów życia społeczno-gospodarczego najszerszej opisanym danymi statystycznymi. Ich niedoskonałości a także złożoność problematyki powodują, że nadal istnieje duże zapotrzebowanie na wiedzę o jego stanie – szczególnie pozwalającą formułować praktycznie użyteczne rekomendacje. Regionalne obserwatoria rynku pracy, prowadzone w latach 2007-2013 aż w 12 województwach postawiły sobie za cel wzbogacenie wiedzy i wsparcie procesów decyzyjnych na rynku pracy. Aby sprawdzić na ile im się to udało przeanalizowałem trzy zagadnienia szczegółowe dotyczące: wpływu uwarunkowań instytucjonalnych na kształt wyników badań, nowatorstwa i praktycznej użyteczności rezultatów oraz adekwatności form prezentacji i rozpowszechniania wyników do potrzeb i zdolności percepcyjnych odbiorców.

Uwarunkowania instytucjonalne silnie wpłynęły na kształt rezultatów funkcjonowania obserwatoriów, głównie za sprawą wytycznych POKL. Większość obserwatoriów funkcjonowała w formule działania 6.1 (Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie). Położono w nich szczególnie duży nacisk na analizowanie skutków, najczęściej negatywnych, funkcjonowania rynku pracy, mniej uwagi poświęcając przyczynom i mechanizmom zmian. Wydaje mi się, że obserwatoria w formule działania 8.1 (Rozwój pracowników i przedsiębiorczości w regionie) mogły przynieść bardziej kompleksowy obraz regionalnego i lokalnych rynków pracy, w którym większy nacisk położony byłby na zagadnienia prognozowania. Istotną kwestią instytucjonalną jest też trwałość obserwatoriów. Przyjęty model oraz skala finansowania projektów stawia pod znakiem zapytania ich kontynuację po wygaśnięciu dotacji UE. Losy obserwatoriów, które zakończyły działalność zdają się potwierdzać te obawy.

Ocena stopnia nowatorstwa i praktycznego znaczenia rezultatów jest niejednoznaczna. Oceniając nowatorstwo przez pryzmat dostarczenia nowych informacji, można powiedzieć, że znaczna część licznie przeprowadzonych badań ankietowych spełniła oczekiwania. Korzyści mogłyby być większe, gdyby badania nie były tak powtarzalne i w większym stopniu uwzględniały specyfikę regionów. Do nowatorskich zaliczyć należy także syntezę o charakterze prognostycznym dotyczące głównych trendów na rynkach pracy i w ich otoczeniu. Praktyczną użyteczność oceniono biorąc pod uwagę udział treści o charakterze prognostycznym, ułatwiających planowanie działań podmiotom rynku pracy oraz obecność rekomendacji. Opracowania o charakterze prognostycznym stanowiły mniejszość. Te o charakterze ilościowym były zazwyczaj krótkookresowe. Z kolei syntezę jakościowe miały przynajmniej kilkuletni horyzont czasowy. Rekomendacje były zawarte w mniejszości opracowań. W naprawdę niewielu miały charakter szczegółowy. Moim zdaniem formułowania naprawdę użytecznych rekomendacji, nie można oczekiwać od autorów pojedynczych raportów analitycznych. Do tego potrzebna jest znajomość nie tylko meritum ale także „technologii” rządzenia. Wydaje się, że w tym celu niezbędny jest konsekwentny dialog pomiędzy badaczami, urzędnikami i decydentami.

Formy rozpowszechniania i prezentacji wyników były adekwatne do percepcji grupy docelowej jaką byli profesjonalści zajmujący się problematyką rynku pracy. Dla innych odbiorców, w szczególności bezrobotnych i uczniów rezultaty były zapewne trudne w odbiorze, choć niektóre obserwatoria próbowały ułatwić percepcję przygotowując materiały dla ściśle określonej grupy odbiorców. Była to mocna strona działalności obserwatoriów, szczególnie w porównaniu do efektów informacyjnych jednorazowych projektów.





Uzyskanie rekomendacji mogących rzeczywiście ułatwić podejmowanie decyzji wymaga stworzenia ogniwa pośredniego pomiędzy autorami konkretnych badań zamawianych przez instytucje publiczne a urzędnikami i decydentami, dla potrzeb których są one sporządzane. Widzę dla niej przynajmniej trzy funkcje wspierające decydentów i urzędników w uzyskiwaniu użytecznych rad. Po pierwsze, podmiot taki mógłby koordynować program badań zamawiany przez daną instytucję lub grupę instytucji. Mógłby również formułować czy pomagać w formułowaniu konkretnych zagadnień badawczych uwzględniając kontekst praktycznego wykorzystania wyników. Po drugie, jego zadaniem byłaby bieżąca merytoryczna współpraca z wykonawcą, w celu ukierunkowania prac zgodnie z oczekiwaniami zamawiającego. Omawiane ciało mogłoby również opiniować wstępne wersje raportów, rekomendować poprawki lub jego przyjęcie. Po trzecie i najważniejsze, to do zadań jego należałoby inicjowanie i prowadzenie prac nad syntezami analiz cząstkowych i tworzeniem na ich podstawie rekomendacji użytecznych dla urzędników i decydentów. Gdyby obserwatoria regionalne skupiły się na tego typu aktywności, korzystając z istniejących zasobów wiedzy i informacji, zlecając ewentualnie niezbędne dodatkowe analizy podmiotom zewnętrznym, istotnie i trwale wzmocniłyby instytucjonalne otoczenie rynku pracy.

## Wprowadzenie

Rynek pracy jest jedną z najważniejszych dziedzin życia społeczno-gospodarczego. Jego funkcjonowanie przekłada się na konkurencyjność gospodarki a co za tym idzie na trwałość źródeł dochodów gospodarstw domowych oraz wysokość tych dochodów. Funkcjonowanie rynku pracy ma więc fundamentalny wpływ na kształtowanie warunków i jakości życia. Rolę tę podkreśla znaczenie, jakie przywiązuje się do jednego z podstawowych wskaźników stanu rynku pracy – stopy bezrobocia. Obok wielkości PKB na mieszkańca jest to drugi najczęściej wykorzystywany wskaźnik stanu gospodarki. Używany jest także często jako kryterium objęcia danego obszaru różnego rodzaju formami interwencji społeczno-gospodarczej. Ponadto publikacja najaktualniejszych danych o poziomie bezrobocia jest zawsze szeroko komentowana w mediach.

Z uwagi na wagę problematyki rynku pracy duże nakłady poświęcane są na gromadzenie informacji na temat jego stanu. W oparciu o nie powstają liczne analizy o charakterze naukowym czy eksperckim, próbujące nie tylko opisać stan i strukturę rynku pracy ale także wyjaśnić przyczyny kształtowania tego stanu, aby w konsekwencji móc formułować sądy o charakterze prognostycznym. Z wielu powodów, wśród których do najważniejszych należy zaliczyć złożoność problematyki (zagadnienia dotyczące rynku pracy dalece wykraczają poza typowe kwestie ekonomiki pracy), sceptycyzm poznawczy cechujący świat nauki oraz rozdział tego świata od świata władzy (demokracja a nie technokracja) formułowanie sądów mających wartość praktyczną dla podmiotów działających na rynku pracy jest trudne i pozostawia duży niedosyt. Sytuację tę dodatkowo komplikuje fakt, że wbrew pozorom, podstawowe kategorie rynku pracy (np. pracujący czy bezrobotni) nie są ostre. W efekcie mamy dostęp do bardzo szerokiego, jak na polskie warunki, zbioru informacji statystycznych o rynku pracy. Jego podstawową wadą jest jednak niejednorodność – stosowanie różnych definicji powoduje, że dla danego obszaru dysponujemy czterema różnymi liczbami pracujących i dwoma liczbami bezrobotnych. W efekcie, przy znacznych nakładach na gromadzenie informacji i dostarczanie wiedzy o rynku pracy, wiadomo o nim dużo ale wiedza ta jest często dalece nieprecyzyjna. Precyzja spada wraz z zawężaniem problematyki – czy to sektorowo czy przestrzennie. Co ważniejsze wiedza ta, z uwagi





na interdyscyplinarny charakter jest rozproszona. Taki stan rzeczy utrudnia podejmowanie decyzji w oparciu o racjonalne przesłanki (polityka oparta na faktach).

Regionalne obserwatoria rynku pracy za cel miały ułatwienie podejmowania decyzji dotyczących rynku pracy, czy podejmowanych przez podmioty rynku pracy poprzez dostarczenie użytecznej informacji. Sposób ich funkcjonowania a przede wszystkim rezultaty są przedmiotem niniejszej analizy. Pod uwagę wzięto względnie spójną grupę 12 projektów współfinansowanych ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i dotyczących poprawy dostępu do zatrudnienia oraz wspierania aktywności zawodowej (działanie 6.1) a także rozwoju pracowników i przedsiębiorstw w regionie (działanie 8.1). Z wyjątkiem jednego, wszystkie przedsięwzięcia prowadzone były lub są przez wojewódzkie urzędy pracy (tab. 1). Biorąc pod uwagę fakt, że dotyczą one 12 z 16 województw można z pewnością powiedzieć, że stały się powszechną instytucją rynku pracy. Czy okażą się trwałą i pożyteczną?

**Tabela 1. Regionalne obserwatoria rynku pracy w Polsce (stan na 09. 2013)**

L.p.	Nazwa projektu	Główny wykonawca	Łączny okres trwania	Źródło współfinansowania
1.	Obserwatorium Dolnośląskiego Rynku Pracy i Edukacji	Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu	2009-2013	POKL 6.1.2
2.	Lubelskie Obserwatorium Rynku Pracy	Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie	2010-2015	POKL 6.1.2
3.	Regionalne Obserwatorium Rynku Pracy w Łodzi	Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi	2009-2013	POKL 6.1.1
4.	Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji	Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie	2006-2014	POKL 6.1.2
5.	Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy	Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie	2009-2015	POKL 6.1.1
6.	Opolskie Obserwatorium Rynku Pracy	Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu	2009-2015	POKL 6.1.2
7.	Podkarpackie Obserwatorium Rynku Pracy	Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie	2010-2013	POKL 8.1.4
8.	Podlaskie Obserwatorium Rynku Pracy i Prognoz Gospodarczych	Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku	2008-2014	POKL 8.1.4
9.	Pomorskie Obserwatorium Rynku Pracy	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową	2006-2010	POKL 6.1.1
10.	Program Monitorowania Regionalnego Rynku Pracy	Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach	2008-2010	POKL 6.1.2
11.	Wielkopolskie Obserwatorium Rynku Pracy	Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu	2010-2015	POKL 6.1.2
12.	Zachodniopomorskie Obserwatorium Rynku Pracy	Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie	2005-2011	POKL 6.1.2

POKL 6.1.1. Wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy.

POKL 6.1.2. Wsparcie powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w realizacji zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w regionie.

POKL 8.1.4. Przewidywanie zmiany gospodarczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów rozproszonych





Zasadniczym celem analizy jest odpowiedź na pytanie o ważkość i użyteczność rezultatów działalności obserwatoriów. Na ile projekty te rzeczywiście poszerzyły wiedzę na temat funkcjonowania rynku pracy i co ważniejsze – dostarczyły wiedzy użytecznej dla podmiotów rynku pracy. Czy sprawdziły się jako rodzaj instytucji, których istnienie należałoby utrwalić.

W celu odpowiedzi na powyższe pytania przeanalizowałem rezultaty działalności obserwatoriów, w najszerszym horyzoncie obejmującym lata 2006-2013. Największa aktywność obserwatoriów przypadła jednak na okres po 2008 r. W 2009 r. do pięciu istniejących dołączyły kolejne cztery. Aż dziewięć z 12 funkcjonuje do dziś (wrzesień 2013 r.) Chronologia aktywności obserwatoriów powoduje że szczególny nacisk położyłem na analizę rezultatów powstałych w latach 2009-2013. Dają one najpełniejszy obraz ich działalności.

## Opis zastosowanej metodologii oraz źródła informacji wykorzystywane w analizie eksperckiej

Poszukując odpowiedzi na zasadnicze pytanie o wagę i użyteczność rezultatów działalności regionalnych obserwatoriów rynku pracy przeanalizowałem następujące trzy zagadnienia częściowe:

- 1) Na ile kwestie instytucjonalne (wykonawca projektu, źródło finansowania, sieci współpracy) wpłynęły na kształt rezultatów? Czy wpływ ten był pozytywny czy negatywny?
- 2) W jakim stopniu wyniki analiz uznać można za wnoszące nową wiedzę do problematyki rynku pracy? Czy posiadała ona walor praktyczny?
- 3) Czy sposób prezentacji wyników analiz był adekwatny do poziomu percepcji grup docelowych? Na ile starano się szeroko upowszechnić rezultaty?

Odpowiedzi na powyższe zagadnienia sformułowałem w oparciu o analizę treści stron internetowych obserwatoriów a przede wszystkim różnego rodzaju opracowań dokumentujących wyniki prac, udostępnionych na tych stronach. Zastosowałem więc metodę studialną kameralną (tzw. desk research). Jeżeli chodzi o metody zasadnicze, to posłużyłem się przede wszystkim metodą indukcyjną (formując uogólnienia sprawozdawcze i naukowo-badawcze na podstawie przebadanego materiału) uzupełnioną podejściem redukcyjnym, pozwalającym na weryfikację uzyskanych uogólnień. W sensie technicznym wykorzystałem metodę opisu wzbogaconą zestawieniami tabelarycznymi.

Przeprowadzona analiza, z uwagi na problematykę jak i rodzaj materiałów źródłowych, ma charakter wybitnie jakościowy. Z tego powodu sądy i wnioski w niej formułowane nie zawsze są bardzo precyzyjne. Ponadto istnieje ryzyko, mimo trzymania się przyjętego podejścia badawczego, wnioskowania zniekształconego moimi subiektywnymi opiniami wyniesionymi z jednego z analizowanych projektów (Pomorskie Obserwatorium Rynku Pracy). Fakt ten ma jednak też pozytywną stronę, gdyż nabyte doświadczenie oraz refleksje ułatwiły mi zwrócenie uwagi na newralgiczne zagadnienia a także pomogły w uwzględnieniu we wnioskowaniu realiów pracy o charakterze projektowym.





## Opis wyników analizy

Zgodnie z przyjętym podejściem badawczym w poniższym rozdziale omówiłem wyniki analiz odpowiadające na trzy pytania cząstkowe: o uwarunkowania instytucjonalne projektów, stopień ich nowatorstwa i praktycznej użyteczności a także o adekwatność form prezentacji wyników i sposoby ich rozpowszechniania.

### Uwarunkowania instytucjonalne

Aż 11 z 12 obserwatoriów prowadzonych było przez wojewódzkie urzędy pracy. W znacznej mierze był to efekt uwarunkowań instytucjonalnych. Całe działanie 6.1 POKL (Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie) jest bowiem mocno ukierunkowany na problematykę leżącą w kompetencjach publicznych służb zatrudnienia. W ramach tego priorytetu finansowanych było aż 10 projektów. Z tych dziesięciu aż siedem było realizowane w ramach działania 6.1.2, dedykowanego wyłącznie powiatowym i wojewódzkim urządům pracy. W jego ramach przewidziano między innymi prognozy stanu i struktury rynku pracy oraz popytu na pracę i zapotrzebowania na szkolenia oraz analizy migracji zarobkowych. Działania te miały być prowadzone w ramach obserwatoriów. Siłą rzeczy tematyka ta w znacznej mierze zdominowała pracę większości obserwatoriów a forma opracowań dość dobrze dopasowana została do grupy docelowej – urzędów pracy jako instytucji i ich pracowników. Nieco trudniejsze zadanie miały obserwatoria działające w ramach poddziałania 6.1.1, gdyż grupą docelową były także osoby pozostające bez pracy. Sprofilowanie informacji pod ich kątem okazało się wyzwaniem, o czym w mowa w dalszej części opracowania. Odmienne ścieżki finansowania dwóch obserwatoriów, realizowanych w ramach działania 8.1 (Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie) a co a tym idzie inne wymagania, znalazły odzwierciedlenie w strukturze rezultatów. Zdecydowanie większy nacisk położony został na analizy (w tym prognozy) gospodarki jako całości oraz poszczególnych sektorów, które uznano za istotne w danym regionie.

Uwarunkowania instytucjonalne POKL w znacznej mierze stały się przyczyną dominacji wojewódzkich urzędów pracy, jako wykonawców obserwatoriów. Zbieżność celów POKL – szczególnie działania 6.1 – z zakresem kompetencji wykonawców, zdeterminowała dominujący kształt obserwatoriów. Faktu tej dominacji nie można oceniać jednoznacznie pozytywnie albo negatywnie. Z dość dużą dozą pewności stwierdzić można bowiem, że nie ma w Polsce instytucji, która szeroką problematykę rynku pracy (nie sprowadzaną jedynie do kwestii bezrobocia) byłaby w stanie w pełni kompetentnie analizować i co ważniejsze, nowatorsko wnioskować z tych analiz. Urzędy pracy zajmują się de facto próbami przeciwdziałania negatywnym skutkom funkcjonowania rynku pracy (czy też bardziej lokalnych rynków pracy). Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy było więc położenie dużego nacisku na zagadnienia istotne z punktu widzenia kompetencji urzędów pracy. Takie podejście ograniczyło jednak rolę obserwatorium, jako narzędzia integrującego rozproszoną wiedzę nt. rynku pracy. O ile dość często dotykano problematyki edukacji, czy migracji bardzo bliskich zagadnieniom popytu na pracę i bezrobocia, o tyle czynniki rzeczywiście wpływające na stan rynku pracy takie jak koniunktura gospodarcza, długookresowe trendy społeczno-gospodarcze, czy przemiany strukturalne będące ich konsekwencją były rzadziej lub bardziej pobieżnie analizowane. Wydaje mi się że z punktu widzenia integracji wiedzy i stworzenia trwałego narzędzia wspierającego decyzje uczestników szeroko rozumianego rynku pracy, co większość obserwatoriów deklarowało jako cel swojej działalności, lepszym rozwiązaniem byłoby organizowanie tego typu projektów ramach poddziałania POKL 8.1.4 (Przewidywanie zmiany gospodarczej).







Za utraconą szansę, jaką stwarza każda działalność o charakterze projektowym, uznaję współpracę obserwatoriów z podmiotami zewnętrznymi. Nie chodzi tu o zlecenie konkretnych badań podmiotowi zewnętrznemu na zasadach komercyjnych, co było dość częste, ale o systematyczną współpracę np. z ekspertami zewnętrznym, czy tworzenie autentycznie zaangażowanych rad programowych. Takimi działaniami wykazały się jedynie dwa, trzy obserwatoria. Na szerszą skalę nie udało się więc stworzyć podwalin pod interdyscyplinarne zespoły, które mogłyby bardziej kompleksowo programować badania, asystować przy ich realizacji i co chyba najważniejsze, wyciągać wnioski i tworzyć rekomendacje. Należy przy tym wspomnieć o powołaniu Ogólnopolskiego Forum Obserwatoriów Rynku Pracy, jako platformy współpracy i wymiany doświadczeń. Doceniając inicjatywę należy jednak zauważyć, że jego rola byłaby bardziej efektywna, gdyby same zespoły obserwatoriów były bardziej interdyscyplinarne.

Moim zdaniem, istotną wartość mogliby wnieść do projektów wybrani pracownicy powiatowych urzędów pracy, mający bezpośrednią styczność z pracodawcami i bezrobotnymi na lokalnym rynku pracy. Na tym tle rysuje się kolejny istotny problem o charakterze instytucjonalnym. O ile z jednej strony uprawnione jest mówienie o krajowym rynku pracy (jednolite regulacje prawne, podobne uwarunkowania kulturowe), z drugiej zaś o lokalnym rynku pracy (miejsce faktycznego spotkania się podaży i popytu, często specyficzne uwarunkowania transportowe i gospodarcze) o tyle regionalny rynek pracy wydaje się tworem sztucznym a stan tego rynku pracy – abstrakcyjną „średnią” ze stanu lokalnych rynków pracy. Rezultaty obserwatoriów odnoszą się oczywiście do zróżnicowań wewnątrzregionalnych – z reguły jednak ograniczają się do danych pochodzących ze statystyki publicznej. Realizacja badań ankietowych reprezentatywnych dla powiatów, z uwagi na koszty byłaby oczywiście ślepią uliczką, ale być może właśnie w ramach obserwatoriów warto by zastanowić się np. nad wyodrębnieniem rynku pracy głównego ośrodka i kilku rynków peryferyjnych, co w zadawalający sposób oddawałoby różnice w ich funkcjonowaniu, pozwalając jednocześnie ograniczyć koszty badania.

Kończąc rozważania natury instytucjonalnej nie sposób uciec od kwestii trwałości projektów. Z uwagi na to, że z 12 obserwatoriów aż dziewięć nadal prowadzi działalność, nie mogę sformułować jednoznacznych ustaleń. Nie mniej widać wyraźnie, że zakończenie projektu w trzech zaistniałych wypadkach oznaczało zerwanie ciągłości lub znaczne ograniczenie zakresu monitoringu rynku pracy. Jedyna instytucja nie będąca urzędem pracy, wraz z zakończeniem projektu zaprzestała także działań prowadzonych w jego toku. W pozostałych dwóch przypadkach nazwę obserwatoriów noszą wydziały analityczne wojewódzkich urzędów pracy. Po zakończeniu projektu działania prowadzone w jego ramach zostały zakończone albo mocno ograniczone. Zdecydowana większość trwających i zakończonych projektów była przedłużana (obecnie funkcjonują drugie a czasem trzecie edycje). Trudno jednak określić na ile decyzje o przedłużeniu rzeczywiście były podejmowane w oparciu o ocenę efektywności projektu, w sytuacji w której wykonawcą i grupą docelową (w poddziałaniu 6.1.2 i po części 6.1.1) jest ta sama instytucja, a wskaźniki realizacji działania 6.1 są nieadekwatne do tego typu projektów.

Trwałość projektów bezpośrednio wiąże się z ich kosztami. Ich rozpiętość jest duża – zależy także od czasu trwania. Najczęściej dwu-, trzyletnie projekty opiewają na kwoty od 2 do 3 mln zł. W perspektywie budżetowej 2007-2013 łączna wartość omawianego typu projektów realizowanych w Polsce wyniosła 45 mln zł z czego 85 proc. stanowiło dofinansowanie z UE. Pomorskie Obserwatorium Rynku Pracy było względnie tanie – dwuletni koszt wyniósł 1,3 mln zł. Nie jest on jednak niebagatelny. Dla porównania roczne wydatki z budżetu województwa pomorskiego w 2012 r. kształtowały się na poziomie 920 mln zł.





Planowane wydatki Urzędu Statystycznego w Gdańsku w tym samym roku to 15 mln zł. Bez dotacji unijnej podjęcie decyzji o wydatkowaniu środków tego rządu na tylko jeden projekt badawczy byłoby politycznie bardzo trudne. Tym bardziej, że charakter obserwatorium, wyklucza osiągnięcie bardzo wymiernych efektów, którymi łatwo można by uzasadniać nakłady.

### Nowatorstwo i praktyczna użyteczność wyników

Rezultaty działalności regionalnych obserwatoriów rynku pracy są bogate i różnorodne. Przeprowadzona klasyfikacja pozwoliła na wyodrębnienie siedmiu głównych rodzajów opracowań, począwszy od typowych, cyklicznych raportów poświęconych zmianom podstawowych komponentów rynku pracy, poprzez analizy podaży i popytu na pracę, sektora edukacji, migracji, stanu i struktury gospodarki po opracowania o charakterze metodycznym (tabl. 2).

**Tabela 2. Główne rodzaje badań prowadzonych przez regionalne obserwatoria rynku pracy w Polsce i ich charakterystyka**

Rodzaje	Charakterystyka
Ogólne raporty cykliczne	Analizy podstawowych elementów rynku pracy (zatrudnienia, bezrobocia, wynagrodzeń, ofert pracy) w niektórych przypadkach poszerzone o analizy przemian w otoczeniu rynku pracy (np. koniunktura gospodarcza, przemiany demograficzne), częstotliwość raportów zróżnicowana – od miesięcznych po roczne.
Badania zapotrzebowania na pracę	Analizy ofert pracy (w tym nie tylko zgłaszanych do PUP), analizy zawodów nadwyżkowych i deficytowych (podejście ilościowe), popytu na kwalifikacje i kompetencje (podejście także jakościowe).
Badania podaży pracy	Analizy bezrobocia w różnych przekrojach problemowych, czasowych i przestrzennych.
Analizy efektywności edukacji oraz potrzeb edukacyjnych i szkoleniowych	Badania losów absolwentów, analizy podaży usług edukacyjnych, plany edukacyjne i zawodowe uczniów oraz studentów, efektywność programów szkoleniowych.
Badania migracji	Analizy struktury i kierunków migracji, głównie zagranicznych.
Studia nad dynamiką rozwoju i struktura gospodarki	Analizy stanu i perspektyw gospodarki, analizy kluczowych sektorów, pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw, napływu inwestycji, rozwoju technologicznego.
Studia metodyczne	Analiza potrzeb informacyjnych, doskonalenie regionalnych modeli gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji o rynku pracy, doskonalenie metod prognozowania zmian na rynku pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy wyników badań wykonanych w ramach regionalnych obserwatoriów rynku pracy

Przedstawiona struktura rezultatów odpowiada wymogom stawianym obserwatoriom w poszczególnych działaniach POKL. W ogólnym zarysie jest ona uwarunkowana instytucjonalnie. Różnice







są widoczne na poziomie opracowań i wynikają zapewne z nieco odmiennie postrzeganego zapotrzebowania informacyjnego urzędów pracy a także inwencji podmiotów zewnętrznych realizujących badania.

Istotnym kryterium pozwalającym na ocenę, na ile przeprowadzone analizy istotnie poszerzają wiedzę o rynku pracy jest rodzaj wykorzystanych danych. Opracowania wykonane na bazie danych wtórnych, pochodzących z systemu statystyki publicznej (GUS, PSZ) rzadko kiedy wnoszą cokolwiek więcej ponad uogólnienia sprawozdawcze. Nie oznacza to, że są zbędne, gdyż dzięki tego typu systematycznym analizom, w długim okresie możliwe jest uchwycenie trendów. Ponadto wykonywanie tych analiz, przynajmniej w podstawowym zakresie leży w kompetencjach urzędów pracy i urzędów statystycznych. Wartość omawianych opracowań obniża fakt obciążenia danych, wynikającego z niedoskonałości systemu statyki publicznej. Analizy oparte o dane wtórne wykorzystywane były niemal we wszystkich rodzajach opracowań – w szczególności w ogólnych raportach cyklicznych oraz analizach podaży i popytu na pracę.

Bardzo liczną grupę stanowiły badania oparte o dane pierwotne – najczęściej pochodzące z badań ankietowych przeprowadzanych najpopularniejszymi technikami (CATI, PAPI, CAPI). Wstępnie można przyjąć, że siłą rzeczy wniosły one znaczny wkład w poznanie przynajmniej niektórych aspektów funkcjonowania rynku pracy. Z uwagi na koszt tych badań są one przeprowadzane rzadko, w związku z czym każda informacja pochodząca bezpośrednio od pracodawców, bezrobotnych, uczniów i studentów, instytucji rynku pracy jest potencjalnie wartościowa i interesująca. Rzeczywiście takich informacji nie brakuje, choć część tych badań, w szczególności wykonanych przez firmy konsultingowe profesjonalnie i masowo prowadzące takie projekty, mimo swej poprawności metodycznej i merytorycznej jest niestety powtarzalna, gubiąca specyfikę poszczególnych rynków pracy, przez co mało nowatorska. Badania ankietowe, jak każda metoda ma swoje zalety ale także wady. Zasadniczym problemem badań dotyczących problematyki rynku pracy, szczególnie tych o charakterze prognostycznym jest niezdolność czy niechęć do udzielenia odpowiedzi. Wbrew pozorom wiedza przedsiębiorców (są to przede wszystkim małe firmy) w odniesieniu do powszechnie poruszanych zagadnień badawczych jest dalece niedoskonała a decyzje niekoniecznie muszą być ekonomicznie racjonalne. Ponadto w badaniach tego typu notuje się dość wysoki odsetek odmów udziału, co nie pozostaje bez wpływu na wiarygodność wyników. Również bezrobotni nie są grupą łatwą w badaniu. Powód jest prosty i powszechnie znany. Jeżeli około jedna trzecia z nich (zarejestrowanych bezrobotnych) nie jest zainteresowana podjęciem pracy to prawdopodobieństwo uzyskania nieszczerych odpowiedzi, nawet przy zapewnieniu anonimowości jest dość wysokie. Ponadto osoby, dla których bycie bezrobotnym i biednym jest wstydlive, mogą częściej odmawiać udziału w badaniu, a być może to właśnie one powinny być przedmiotem szczególnego zainteresowania instytucji rynku pracy. Wymienione problemy nakazują ostrożność w interpretacji wyników a co za tym idzie w formułowaniu rekomendacji.

Za bardzo wartościowe należy uznać analizy oparte na danych pierwotnych pochodzących z ogólnodostępnych baz danych. Chodzi np. o analizy popytu na pracę na podstawie ogłoszeń umieszczanych na najpopularniejszych portalach internetowych. Dają one obraz popytu na pracę w segmencie nie obsługiwanym raczej przez urzędy pracy. Wyłania się z nich ciekawy i szczegółowy obraz oczekiwań przedsiębiorców wobec pracowników.

Ciekawym i nowatorskim rezultatem badań realizowanych w ramach obserwatoriów były jakościowe syntezы prowadzone na podstawie kwerendy istniejących opracowań szczegółowych. Miały one przede wszystkim charakter prognostyczny i dotyczyły kompetencji, kwalifikacji i zawodów na które w





przyszłości rosnąć będzie zapotrzebowanie. Opracowania te były jednak stosunkowo rzadkie, choć nie ma potrzeby aby sporządzać je dla każdego województwa z osobna, gdyż odnoszą się one do procesów o charakterze globalnym.

Ocenę praktycznej użyteczności wyników oparłem na dwóch kryteriach. Pierwsze dotyczy horyzontu czasowego analiz. Za bardziej użyteczne uznałem opracowania wybiegające w przyszłość, gdyż pozwalają one zaplanować działania adekwatne do nadchodzących wyzwań. Tego typu analiz było stosunkowo niewiele – większość analizuje stan rynku pracy w nieodległej przeszłości, którą, o ile nie zdarzą się gwałtowne wstrząsy gospodarcze, możemy uznać za teraźniejszość. Inercja tych badań, czyli czas jaki upłynął od momentu uzyskania danych do opublikowania wyników ich analiz był z reguły krótki. To oczywiście atut, który często osiągnąć był kosztem dogłębności analiz a przede wszystkim wniosków i rekomendacji.

Opracowania prognostyczne miały dwojaki charakter. Opierały się na analizach ilościowych odpowiedzi uzyskanych w badaniach ankietowych i dotyczyły z reguły krótkiego horyzontu czasowego, co ocenić należy pozytywnie. Przewidywania przedsiębiorców w perspektywie dalszej niż pół roku są po prostu obciążone dużym błędem. Drugi rodzaj prognoz miał charakter jakościowy i z reguły bazował na syntezie istniejących opracowań. Często tego typu prognozy miały charakter scenariuszy wybiegających w przyszłość dalej – z reguły przynajmniej na kilka lat wprzód.

Drugim kryterium oceny praktycznej użyteczności jest obecność i jakość rekomendacji. Kwestia ta jest częstym źródłem kontrowersji pomiędzy badaczami a praktykami chcącymi wykorzystać wyniki badań. Wymyka się też prostym ocenom. Biorąc pod uwagę fakty należy stwierdzić, że znaczna część opracowań, szczególnie o charakterze wybitnie analitycznym i cyklicznym rekomendacji nie zawiera wcale. Opracowania zawierające rekomendacje są w mniejszości. Zawarte propozycje można na ogół ocenić jako trafne ale zarazem mało oryginalne, powtarzalne, czy wręcz już znane i sformułowane na dużym poziomie ogólności. Występują one najczęściej w raportach firm badawczych dla których jest to zwykła komercyjna działalność. Siłą rzeczy zespoły autorskie nie są zakorzenione i nie znają dobrze specyfiki regionu. Do rzadkości należą opracowania w których rekomendacje są profilowane względem grup odbiorców lub na tyle szczegółowe, że odpowiadają nie tylko na pytanie co zrobić? ale też jak to zrobić?.

Moim zdaniem zrozumienie różnicy pomiędzy możliwościami czy drogami formułowania odpowiedzi na oba powyższe pytania jest kluczem do oceny użyteczności rekomendacyjnej raportów. Uważam, że oczekiwanie rekomendacji w raportach czysto analitycznych jest nieporozumieniem – mogą być one co najwyżej banalne. Przy czym brak rekomendacji nie obniża wartości wielu analiz np. popytu na pracę prowadzonych w oparciu o ogłoszenia internetowe. Banalna rekomendacja jaka może z niego wypływać, odpowiada na pytanie co zrobić? Otóż trzeba np. skierować interwencję publicznych służb zatrudnienia do tych segmentów rynku pracy w których pracodawcy bardzo często powtarzają ogłoszenia bo to oznacza, że jest tam problem z rekrutacją. Rekomendacja jest banalna w tym sensie, że powtarza wnioski z analizy. Jest banalna także dlatego że nie odpowiada na pytanie jak to zrobić? Moim zdaniem badacz może tego po prostu nie wiedzieć bo nie zna uwarunkowań prawnych, budżetowych i procedur administracyjnych – nie jest praktykiem i kwestie te nie leżą w polu jego zainteresowań. A ich znajomość jest konieczna aby na pytanie o know-how odpowiedzieć. Należy także zwrócić uwagę że sformułowana powyżej rekomendacja wcale nie musi być oczywista, kiedy okaże się, że trudności rekrutacyjne w największej mierze dotyczą kadry kierowniczej i specjalistów. Można powiedzieć, że są one naturalne w sytuacji poszukiwania bardzo specjalistycznego, unikatowego zestawu kompetencji, kwalifikacji i doświadczenia. Można także zapytać czy jest to





sprawiedliwe społecznie aby wspierać publicznymi pieniędzmi ludzi z reguły dobrze sytuowanych. Tego typu pułapek znaleźć można dużo. W systemie demokratycznym naukowcy, badacze, eksperci, mimo posiadanego autorytetu, nie mają legitymizacji do podejmowania decyzji a formułowane recepty rozpatrywane powinny być szerszym kontekście, który pod uwagę muszą brać decydenci. Dlatego autorzy raportów powinni wspierać proces decyzyjny nie tylko poprzez prowadzenie badań ale także biorąc udział w debacie badaczy, ekspertów z decydentami, czy szerzej w debacie publicznej. Moim zdaniem jest to konieczne ogniwo łańcucha prowadzącego od wyników pojedynczego projektu badawczego do rekomendacji odpowiadającej nie tylko na pytanie co zrobić? ale także jak to zrobić?

### Formy prezentacji i rozpowszechniania wyników

Biorąc pod uwagę cele, jakie postawiły sobie obserwatoria, istotną kwestią jest forma prezentacji i rozpowszechniania wyników. W tej materii wyróżnić można dwa rodzaje działań. Pierwsze koncentrują się na dostarczeniu odbiorcom baz danych o stanie rynku pracy, w postaci przyjaznych użytkownikowi portali statystycznych, umożliwiających nie tylko pobranie danych ale ich proste przekształcenia i prezentacje wyników. W kategorii tej umieściłem też biblioteki on-line, gromadzące nie tylko raporty będące wynikami projektu ale odsyłające do innych opracowań istotnych z punktu widzenia problematyki rynku pracy. Doświadczenia Pomorskiego Obserwatorium Rynku Pracy wskazują, że nakłady na aktualizację baz danych, w znacznej mierze powielających informacje zawarte w ogólnodostępnych bazach statystycznych (np. Bank Danych Lokalnych GUS) są niewspółmierne do uzyskanych korzyści. Dla użytkownika zainteresowanego danymi statystycznymi środowisko i struktura BDL jest zapewne znana i niekoniecznie będzie on zainteresowany pozyskaniem danych ze źródeł alternatywnych. Natomiast biblioteki on-line wydają się być produktem łatwym do stworzenia i użytecznym, szczególnie dla zaznajamiających się dopiero z problematyką rynku pracy.

Drugą grupę działań tworzą konferencje oraz różnego rodzaju seminaria. Pierwsze z nich skierowane raczej do szerokiej grupy odbiorców, często inaugurujące i podsumowujące projekt. Drugie – o charakterze bardziej specjalistycznym, skierowanym do odbiorców profesjonalnie zajmujących się problematyką rynku pracy.

Biorąc pod uwagę dopasowanie formy prezentacji i metod rozpowszechniania wyników do grup docelowych wymienionych w POKL 6.1.2 można mówić o pełnej zgodności. Grupą docelową są profesjonaliści, dla który język ekspertyz jest zrozumiały. W poddziałaniu POKL 6.1.1 i 8.1.4 grupy docelowe są szersze, w związku z czym konieczne było profilowanie przekazu, czego obserwatoria próbowały, przygotowując skrócone wersje raportów, infografiki, organizując konferencje prasowe dotyczące istotnych społecznie tematów (np. dlaczego bezrobocie w określonym regionie rośnie szybciej niż w innych). Jedno z obserwatoriów przygotowało nawet konkursy dla uczniów czy informatory pomagające w planowaniu przyszłości zawodowej. Choć można mieć uwagi do przystępności przekazu, działania informacyjno-promocyjne były mocną stroną części obserwatoriów, w szczególności na tle projektów jednorazowych.





## Wnioski i rekomendacje

Przedstawione wyniki analizy rezultatów działania regionalnych obserwatoriów rynku pracy pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków:

1. Uwarunkowania instytucjonalne silnie wpłynęły na kształt rezultatów funkcjonowania obserwatoriów. W POKL wskazany został zarys problematyki badawczej, grupy potencjalnych wykonawców i grupy docelowe. Rozwiązania te w sposób bezpośredni czy pośredni faworyzowały w roli wykonawców wojewódzkie urzędy pracy, co samo w sobie nie jest dobre ani złe. Nie ma w Polsce instytucji, która w kompetentny sposób mogłaby analizować wszystkie aspekty funkcjonowania rynku pracy. Zakres kompetencji urzędów pracy a także wytyczne POKL 6.1 spowodowały, że w obserwatoriach położono szczególnie duży nacisk na analizowanie skutków, najczęściej negatywnych, funkcjonowania rynku pracy, mniej uwagi poświęcając przyczynom i mechanizmom zmian. Wydaje mi się, że obserwatoria w formule POKL 8.1.4 (Przewidywanie zmiany gospodarczej) mogły przynieść bardziej kompleksowy obraz regionalnego i lokalnych rynków pracy, w którym większy nacisk położony byłby na zagadnienia prognozowania. Istotną kwestią instytucjonalną jest też trwałość obserwatoriów. Przyjęty model oraz skala finansowania projektów stawia pod znakiem zapytania ich kontynuację po wygaśnięciu dotacji UE. Losy obserwatoriów, które zakończyły działalność zdają się potwierdzać te obawy.
2. Ocena stopnia nowatorstwa i praktycznego znaczenia rezultatów jest niejednoznaczna. Oceniając nowatorstwo przez pryzmat dostarczenia nowych informacji, można powiedzieć, że znaczna część licznie przeprowadzonych badań ankietowych spełniła oczekiwania. Korzyści mogłyby być większe, gdyby badania nie były tak powtarzalne i w większym stopniu uwzględniały specyfikę regionów. Do nowatorskich zaliczyć należy także syntezę o charakterze prognostycznym dotyczące głównych trendów na rynkach pracy i w ich otoczeniu. Praktyczną użyteczność oceniono biorąc pod uwagę udział treści o charakterze prognostycznym, ułatwiających planowanie działań podmiotom rynku pracy oraz obecność rekomendacji. Opracowania o charakterze prognostycznym stanowiły mniejszość. Te o charakterze ilościowym były zazwyczaj krótkookresowe. Z kolei syntezę jakościowe miały przynajmniej kilkuletni horyzont czasowy. Rekomendacje były zawarte w mniejszości opracowań. W naprawdę niewielu miały charakter szczegółowy. Moim zdaniem formułowania realnie użytecznych rekomendacji nie można oczekiwać od autorów pojedynczych raportów analitycznych. Do tego potrzebna jest znajomość nie tylko meritum ale także „technologii” rządzenia – uwarunkowań prawnych,





budżetowych i proceduralnych. Wydaje się, że w tym celu niezbędny jest konsekwentny dialog pomiędzy badaczami, urzędnikami i decydentami.

3. Formy rozpowszechniania i prezentacji wyników były adekwatne do percepcji grupy docelowej jaką byli profesjonalści zajmujący się problematyką rynku pracy. Dla innych odbiorców, w szczególności bezrobotnych i uczniów rezultaty były zapewne trudne w odbiorze, choć niektóre obserwatoria próbowały ułatwić percepcję przygotowując skrócone wersje raportów, infografiki, organizując konferencje prasowe, występując na różnego rodzaju seminariach i konferencjach, przygotowując konkursy dla uczniów czy informatory pomagające w planowaniu przyszłości zawodowej. Była to mocna strona działalności obserwatoriów, szczególnie w porównaniu do efektów informacyjnych jednorazowych projektów.

Na podstawie dokonanej analizy przedstawiam jedną, moim zdaniem najistotniejszą rekomendację. Uzyskanie informacji mogących rzeczywiście ułatwić podejmowanie decyzji wymaga stworzenia ogniwa pośredniego pomiędzy autorami konkretnych badań zamawianych przez instytucje publiczne a urzędnikami i decydentami dla potrzeb których są one sporządzane. Nie rozstrzygając o kształcie instytucjonalnym, umownie ogniwo to nawałem radą. Widzę dla niej przynajmniej trzy funkcje wspierające decydentów i urzędników w uzyskiwaniu użytecznych informacji. Po pierwsze, rada mogłaby koordynować program badań zamawiany przez daną instytucję lub grupę instytucji, na przykład po to aby pewnych analiz nie dublować lub pokrewne zagadnienia analizować łącznie. Mogłaby również formułować czy pomagać w formułowaniu konkretnych zagadnień badawczych uwzględniając kontekst praktycznego wykorzystania wyników. Po drugie, jej zadaniem byłaby bieżąca merytoryczna współpraca z wykonawcą, w celu ukierunkowania prac zgodnie z oczekiwaniami zamawiającego, gdyż im projekt badawczy jest bardziej nowatorski i oryginalny tym większe jest prawdopodobieństwo odejścia od pierwotnych założeń. Rada mogłaby również opiniować wstępne wersje raportów, rekomendować poprawki lub jego przyjęcie. Po trzecie i najważniejsze, do zadań rady należałoby inicjowanie i prowadzenie prac nad syntezami analiz cząstkowych i tworzeniem na ich podstawie rekomendacji użytecznych dla urzędników i decydentów. W tym celu można by wykorzystać metody heurystyczne coraz powszechniej stosowane chociażby w projektach typu foresight i włączać w ten proces dodatkowe osoby o adekwatnych do problematyki kompetencjach.

Aby proponowana rada była skuteczna w swych działaniach musiałaby składać się z osób mających zarówno doświadczenie badawcze, jak też dobrze znających specyfikę funkcjonowania organów władzy i podległych im urzędów. Gdyby obserwatoria regionalne skupiły się na tego typu aktywności, korzystając z istniejących zasobów wiedzy i informacji, zlecając ewentualnie niezbędne dodatkowe analizy podmiotom zewnętrznym, istotnie i trwale wzmocniłyby instytucjonalne otoczenie rynku pracy.





## Spis stron internetowych

<b>Nazwa obserwatorium</b>	<b>Strona internetowa</b>
Obserwatorium Dolnośląskiego Rynku Pracy i Edukacji	<a href="http://obserwatorium.cmsiko.pl/">http://obserwatorium.cmsiko.pl/</a>
Lubelskie Obserwatorium Rynku Pracy	<a href="http://lorp.wup.lublin.pl/">http://lorp.wup.lublin.pl/</a>
Regionalne Obserwatorium Rynku Pracy w Łodzi	<a href="http://obserwatorium.wup.lodz.pl/">http://obserwatorium.wup.lodz.pl/</a>
Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji	<a href="http://www.obserwatorium.malopolska.pl/">http://www.obserwatorium.malopolska.pl/</a>
Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy	<a href="http://obserwatorium.mazowsze.pl/">http://obserwatorium.mazowsze.pl/</a>
Opolskie Obserwatorium Rynku Pracy	<a href="http://www.obserwatorium.opole.pl/">http://www.obserwatorium.opole.pl/</a>
Podkarpackie Obserwatorium Rynku Pracy	<a href="http://porp.wup-rzeszow.pl/">http://porp.wup-rzeszow.pl/</a>
Podlaskie Obserwatorium Rynku Pracy i Prognoz Gospodarczych	<a href="http://www.obserwatorium.up.podlasie.pl/">http://www.obserwatorium.up.podlasie.pl/</a>
Pomorskie Obserwatorium Rynku Pracy	<a href="http://www.porp.pl/">http://www.porp.pl/</a>
Program Monitorowania Regionalnego Rynku Pracy	<a href="http://mrp.wup-katowice.pl/">http://mrp.wup-katowice.pl/</a>
Wielkopolskie Obserwatorium Rynku Pracy	<a href="http://www.obserwatorium.wup.poznan.pl/">http://www.obserwatorium.wup.poznan.pl/</a>
Zachodniopomorskie Obserwatorium Rynku Pracy	<a href="http://www.wup.pl/index.php?id=593">http://www.wup.pl/index.php?id=593</a>

