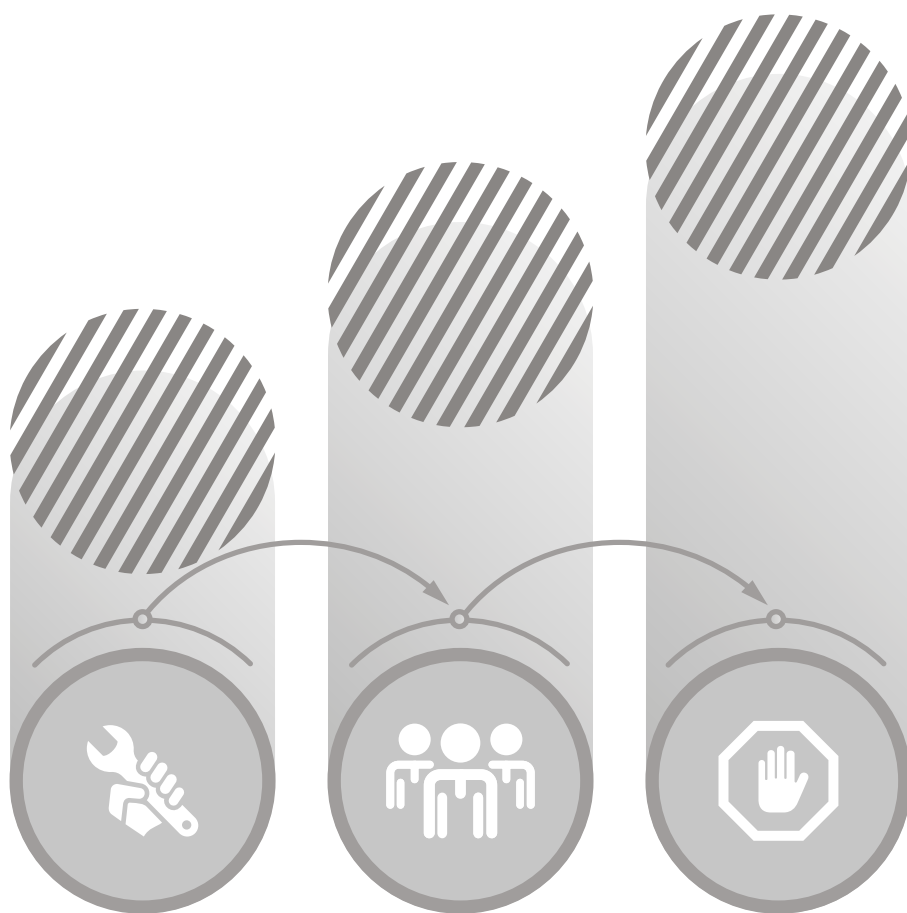




Pracujący, zatrudnieni i bezrobotni w województwie dolnośląskim w latach 2020–2021

Working persons, employed and unemployed in the Dolnośląskie
Voivodship in 2020–2021



Pracujący, zatrudnieni i bezrobotni w województwie dolnośląskim w latach 2020–2021

Working persons, employed and unemployed in the Dolnośląskie Voivodship
in 2020–2021

Opracowanie merytoryczne

Content-related works

Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Dolnośląski Ośrodek Badań Regionalnych
Statistical Office in Wrocław – Dolnośląskie Centre for Regional Surveys

Kierujący

Supervised by

Agnieszka Ilczuk

Autorzy opracowania

Authors of publication

Leszek Cybulski (1-5), Piotr Pawliczek (3)

Tłumaczenie

Translation

Grzegorz Pawlaczek

Skład i opracowanie graficzne

Typesetting and graphics

Janusz Szlącza

ISBN 978-83-67627-13-9

Publikacja dostępna na stronie

Publications available on website

wroclaw.stat.gov.pl

Przy publikowaniu danych Urzędu Statystycznego prosimy o podanie źródła

When publishing Statistical Office data — please indicate the source



Zakład Wydawnictw
Statystycznych

00-925 WARSZAWA, AL. NIEPODLEGŁOŚCI 208

Informacje w sprawach sprzedaży publikacji – tel. (22) 608 32 10, 608 38 10

Przedmowa

Urząd Statystyczny we Wrocławiu przedstawia Państwu publikację „Pracujący, zatrudnieni i bezrobotni w województwie dolnośląskim w latach 2020–2021”. Ma ona charakter szczególny, gdyż dotyczy okresu, gdy świat, Polska oraz region zostały dotknięte pandemią COVID-19. Wpływ pandemii na całą gospodarkę, w tym w szczególności na zatrudnienie był bardzo duży.

Publikacja ukazuje się w serii „Analizy statystyczne”. Rzuca to na charakter opracowania, które dostarcza nie tylko informacji, ale także zawiera wiele ocen zachodzących procesów. Ich podstawą jest szerokie tło europejskie, zastosowanie nowych ujęć i przekrojów danych oraz m.in. badania typologiczne struktur zatrudnienia w powiatach.

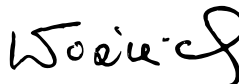
Większość zjawisk zobrazowano na wykresach i kartogramach. Dotyczą one z jednej strony informacji w układzie powiatowym, a z drugiej strony wojewódzkim, co umożliwi porównanie podstawowych danych w odniesieniu do innych województw, a także do Polski.

Analityczne ujęcie różni się w stosunku do informacyjnego także ograniczeniem zakresu zestawień tabelarycznych w tekście publikacji. Ze względu na łatwość dostępu do elektronicznych baz danych GUS zrezygnowano z dostarczenia czytelnikom szczegółowych informacji na temat pracujących, zatrudnionych i bezrobotnych w województwie dolnośląskim, w tym pełnych danych dla powiatów i gmin.

Mam nadzieję, że publikacja zainteresuje szerokie grono czytelników oraz okaże się przydatna dla osób i instytucji zajmujących się analizą i monitoringiem zmian zachodzących na dolnośląskim rynku pracy.

p.o. Dyrektora

Urzędu Statystycznego we Wrocławiu



Halina Woźniak

Wrocław, maj 2024 r.

Preface

The Statistical Office in Wrocław presents to you the publication „Working persons, employed and unemployed in the Dolnośląskie Voivodship in the years 2020–2021.” This publication is particularly significant as it covers a period when the world, Poland, and the region were affected by the COVID-19 pandemic. The pandemic’s impact on the entire economy, especially on employment, was substantial.

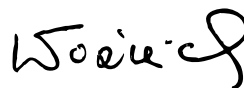
This publication is part of the „Statistical analyses” series. This affects the nature of the study, which not only provides information but also includes many evaluations of ongoing processes. These evaluations are based on a broad European context, the application of new perspectives and data cross-sections, as well as typological studies of employment structures in powiats.

Most phenomena are illustrated in charts and cartograms. On one hand, these pertain to information at the powiat level, and on the other hand, at the voivodeship level, which allows for the comparison of basic data in relation to other voivodeships, as well as to Poland.

The analytical approach differs from the informational one also by limiting the scope of tabular data in the text of the publication. Due to the easy access to the electronic databases of the Statistics Poland, detailed information on the working persons, employed and unemployed in the dolnośląskie voivodeship, including full data for powiats and gminas, has been omitted.

I hope that this publication will interest a wide range of readers and prove useful for individuals and institutions involved in the analysis and monitoring of changes occurring in the labour market of the Dolnośląskie Voivodship.

Acting Director
of the Statistical Office in Wrocław



Halina Woźniak

Wrocław, May 2024

Spis treści

Contents

Przedmowa	3
Preface	4
Spis treści.....	5
Contents	
Spis tablic	7
List of tables	
Spis wykresów.....	8
List of charts	
Spis map	10
List of maps	
Objaśnienia znaków umownych	12
Symbols	
Ważniejsze skróty.....	12
Major abbreviations	
Synteza.....	14
Executive summary.....	17
Rozdział 1 Wpływ Unii Europejskiej na monitorowanie rynku pracy w Polsce	20
Chapter 1 The influence of the European Union on monitoring the labour market in Poland	
1.1. Rynek pracy w strategiach unijnych	20
1.1. Labour market in EU strategies	
1.2. Dolnośląski rynek pracy na tle Unii Europejskiej.....	28
1.2. Lower Silesian labour market in comparison with the European Union	
1.3. Wskaźniki monitorujące rynek pracy w krajowych programach działań.....	41
1.3. Indicators monitoring the labour market in national action plans	
Rozdział 2 Aktywność ekonomiczna ludności.....	48
Chapter 2 Labour force of the population	
2.1. Główne tendencje zmian	48
2.1. Main tendencies of changes	
2.2. Wskaźniki rynku pracy i jego przekroje	53
2.2. Labour market indicators and its sections	
2.3. Wrocław i reszta województwa	60
2.3. Wrocław and the rest of voivodship	
2.4. Bezrobocie.....	64
2.4. Unemployment	
Rozdział 3 Popyt na pracę	69
Chapter 3 Labour demand	
3.1. Informacje podstawowe.....	69
3.1. Basic information	
3.2. Popyt na pracę w przekroju sekcji PKD oraz zawodowym	72
3.2. Labour demand in sections of PKD and occupations	

Spis treści (dok.)

Contents (cont.)

Rozdział 4	Pracujący. Zatrudnieni.....	78
Chapter 4	Working persons. Employed persons	
4.1.	Pracujący według struktury rodzajowej gospodarki.....	78
4.1.	Employed persons by generic structure of the economy	
4.2.	Typologia dolnośląskich powiatów według struktury pracujących.....	85
4.2.	Typology of Lower Silesian powiats by structure of employed persons	
4.3.	Tendencje zatrudnieniowe i podstawowe przekroje pracujących	93
4.3.	Employment tendencies and basic sections of employed persons	
Rozdział 5	Bezrobocie rejestrowane	105
Chapter 5	Registered unemployment	
5.1.	Główne tendencje	105
5.1.	Main tendencies	
5.2.	Wybrane charakterystyki bezrobocia	110
5.2.	Selected characteristics of unemployment	
5.3.	Bezrobocie w powiatach i gminach	119
5.3.	Unemployment in powiats and gminas	
5.4.	Aktywna polityka rynku pracy.....	126
5.4.	Active labour market policy	

Spis tablic

List of tables

Tablica 1. Realizacja celów zatrudnieniowych w województwie dolnośląskim na tle Polski i Unii Europejskiej według Badania Ekonomicznej Aktywności Ludności	29
Table 1. Implementation of employment targets in Dolnośląskie Voivodship in comparison to Poland and the European Union according to the Labour Force Survey	
Tablica 2. Porównanie stopy bezrobocia w województwie dolnośląskim i w UE dla różnych grup wieku	40
Table 2. Comparison of the unemployment rate in Dolnośląskie Voivodship and in EU for different age groups	
Tablica 3. Ludność aktywna i bierna zawodowo	51
Table 3. Active and economically inactive population	
Tablica 4. Aktywność ekonomiczna ludności w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym	54
Table 4. Economic activity of population at working and non-working age	
Tablica 5. Podstawowe wskaźniki rynku pracy według wieku	55
Table 5. Basic labour market indicators by age	
Tablica 6. Podstawowe wskaźniki rynku pracy według poziomu wykształcenia	57
Table 6. Basic labour market indicators by educational level	
Tablica 7. Podstawowe dane o popycie na pracę	70
Table 7. Basic data on labour demand	
Tablica 8. Powiaty o skrajnych wskaźnikach trójsektorowej struktury pracujących na tle wartości średnich	89
Table 8. Powiats with extreme indicators of the three-sectors employment structure on the background of average values	
Tablica 9. Powiaty o skrajnych wskaźnikach struktury pracujących w usługach na tle wartości średnich	91
Table 9. Powiats with extreme indicators of the employment structure in services as compared to average values	
Tablica 10. Przedsiębiorstwa o liczbie pracujących do 9 osób	100
Table 10. Enterprises employing up to 9 people	
Tablica 11. Wykorzystanie form subsydiowania pracy przez bezrobotnych podejmujących pracę	128
Table 11. Utilisation of forms of subsidizing work by the unemployed persons taking up work	
Tablica 12. Tendencje zmian w grupie bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy	129
Table 12. Tendencies in changes in the group of the unemployed persons who are in a special situation on the labour market	
Tablica 13. Udział bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych	130
Table 13. Share of the unemployed persons who are in a special situation on the labour market in total number of registered unemployed persons	

Spis wykresów

List of charts

Wykres 1. Stopa bezrobocia osób w wieku 15–74 lata w województwie dolnośląskim na tle UE	40
Chart 1. Unemployment rate among people aged 15–74 in Dolnośląskie Voivodship against background of EU	
Wykres 2. Ludność w wieku 15 lat i więcej według typów aktywności zawodowej	50
Chart 2. Population aged 15 and more by type of professional activity	
Wykres 3. Wskaźnik zatrudnienia według wieku i płci	56
Chart 3. Employment rate by age and sex	
Wykres 4. Praca zdalna w Polsce w ujęciu kwartalnym	59
Chart 4. Remote work in Poland on a quarterly basis	
Wykres 5. Struktura wykształcenia pracujących we Wrocławiu i w reszcie województwa	63
Chart 5. Education structure of employed persons in Wrocław and in the rest of voivodship	
Wykres 6. Struktura wykształcenia biernych ekonomicznie we Wrocławiu i w reszcie województwa ...	63
Chart 6. Education structure of economically inactive persons in Wrocław and in the rest of voivodship	
Wykres 7. Nowo utworzone i zlikwidowane miejsca pracy	69
Chart 7. Newly created and liquidated jobs	
Wykres 8. Wolne miejsca pracy	71
Chart 8. Vacancies	
Wykres 9. Nowo utworzone i zlikwidowane miejsca pracy według sekcji PKD	73
Chart 9. Newly created and liquidated jobs by sections of PKD	
Wykres 10. Odsetek niewykorzystania wolnych miejsc pracy i ich liczba według sekcji PKD	74
Chart 10. The rate of non-utilisation and the number of vacancies by sections of PKD	
Wykres 11. Struktura pracujących i wolnych miejsc pracy według wielkich grup zawodów	75
Chart 11. Structure of employed persons and vacancies by large groups of occupations	
Wykres 12. Odsetek niewykorzystania wolnych miejsc pracy według wielkich grup zawodów	76
Chart 12. The rate of non-utilisation of vacancies by large groups of occupations	
Wykres 13. Zawody o najwyższym niewykorzystaniu miejsc pracy i największej liczbie wolnych miejsc pracy	77
Chart 13. Occupations with the highest non-utilisation of jobs and the biggest number of vacancies	
Wykres 14. Struktura pracujących w gospodarce narodowej według grup sekcji	80
Chart 14. Structure of employed persons in the national economy by section groups	
Wykres 15. Struktura pracujących w gospodarce narodowej według województw i wybranych sekcji	81
Chart 15. Structure of employed persons in the national economy by voivodships and selected sections	
Wykres 16. Zmiany liczby pracowników najemnych według sekcji PKD w stosunku do roku poprzedniego	82
Chart 16. Changes in the number of employees by PKD sections in relation to the previous year	
Wykres 17. Zmiany liczby pracujących poza rolnictwem w latach 2019–2021 według sekcji PKD.....	84
Chart 17. Changes in the number of people working outside agriculture in 2019–2021 by PKD sections	
Wykres 18. Liczba pracujących na 1000 mieszkańców i ich struktura.....	87
Chart 18. Number of employed persons per 1000 inhabitants and their structure	
Wykres 19. Zmiany liczby pracujących według powiatów	93
Chart 19. Changes in the number of employees by powiats	
Wykres 20. Gminy o największych zmianach liczby pracujących w %	94
Chart 20. Gminas with the largest changes in the number of employees in %	
Wykres 21. Pracujący w gospodarce narodowej według płci.....	97
Chart 21. Employed persons in the national economy by sex.	
Wykres 22. Stopa bezrobocia rejestrowanego w województwie dolnośląskim na tle kraju	106
Chart 22. Registered unemployment rate in Dolnośląskie Voivodship as compared to the country	

Spis wykresów (dok.)

List of charts (cont.)

Wykres 23. Wzrost/spadek liczby bezrobotnych w stosunku do roku poprzedniego w % według województw	107
Chart 23. Increase/decrease in the number of unemployed persons as compared to the previous year in % by voivodships	
Wykres 24. Udział młodzieży oraz osób od 55 roku życia w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych według województw	110
Chart 24. Share of youth and people aged 55 and over in total registered unemployment by voivodships	
Wykres 25. Struktura wykształcenia zarejestrowanych bezrobotnych według województw	114
Chart 25. Structure of education of the registered unemployed persons by voivodships	
Wykres 26. Struktura zarejestrowanych bezrobotnych według wykształcenia i płci	115
Chart 26. Structure of registered unemployed persons by education and sex	
Wykres 27. Bezrobotni pozostający bez pracy dłużej niż rok według powiatów.....	124
Chart 27. Unemployed persons who have been out of work for more than a year by powiats	

Spis map

List of maps

Mapa 1.	Stopa zatrudnienia w grupie wieku 20–64 lata w regionach NUTS 2.....	30
Map 1.	Employment rate of population aged 20–64 in NUTS 2 regions	
Mapa 2.	Osoby w wieku 30–34 lata z wyższym wykształceniem w regionach NUTS 2.....	32
Map 2.	Persons aged 30–34 with tertiary education in NUTS 2 regions	
Mapa 3.	Młodzież niekontynuująca nauki w wieku 18–24 lata w regionach NUTS 2.....	34
Map 3.	Early leavers from education and training aged 18–24 in NUTS 2 regions	
Mapa 4.	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w regionach NUTS 2.....	36
Map 4.	People at risk of poverty or social exclusion indicator in NUTS 2 regions	
Mapa 5.	Stopa bezrobocia w grupie wieku 15–74 lata w regionach NUTS 2.....	38
Map 5.	Unemployment rate of people aged 15–74 in NUTS 2 regions	
Mapa 6.	Stopa bezrobocia rejestrowanego według województw w 4. kwartale 2021 r.	66
Map 6.	Registered unemployment rate by voivodships in the fourth quarter of 2021	
Mapa 7.	Stopa bezrobocia w ujęciu BAEL według województw w 4. kwartale 2021 r.	66
Map 7.	Unemployment rate according to BAEL by voivodships in the fourth quarter of 2021	
Mapa 8.	Pracujący w gospodarce narodowej według województw i trójsektorowa struktura pracujących.....	79
Map 8.	Employed persons in the national economy by voivodships and a three-sector structure of employed persons	
Mapa 9.	Pracujący w gospodarce narodowej według powiatów na 1000 mieszkańców.....	86
Map 9.	Employed persons in the national economy by powiats per 1000 inhabitants	
Mapa 10.	Pracujący w rolnictwie indywidualnym według powiatów na 1000 mieszkańców.....	88
Map 10.	Employed persons in private farming by powiats per 1000 inhabitants	
Mapa 11.	Typologia powiatów na podstawie trójsektorowej struktury pracujących według trójkąta Osanna.....	90
Map 11.	Typology of powiats based on the 3-sectors employment structure according to the Osann triangle	
Mapa 12.	Typologia powiatów na podstawie struktury pracujących w usługach według trójkąta Osanna.....	92
Map 12.	Typology of powiats based on the employment structure in services according to the Osann triangle	
Mapa 13.	Liczba pracujących w mikroprzedsiębiorstwach na 1000 mieszkańców według województw.....	101
Map 13.	Number of employed persons in micro-enterprises per 1000 inhabitants by voivodships	
Mapa 14.	Udział pracujących w mikroprzedsiębiorstwach w ogólnej liczbie pracujących w % według województw.....	101
Map 14.	Share of employed persons in micro-enterprises in the total number of people working in % by voivodships	
Mapa 15.	Zatrudnieni na podstawie umowy o pracę przypadający na 100 właścicieli i pomagających członków rodzin według województw.....	102
Map 15.	Employed persons on the basis of a contract per 100 owners and helping members of family by voivodships	
Mapa 16.	Udział bezrobotnych, którzy podjęli pracę w % odpływu z bezrobocia według województw.....	109
Map 16.	Share of the unemployed persons who started work in % of outflow from unemployment by voivodships	
Mapa 17.	Udział kobiet w ogólnej liczbie bezrobotnych według województw.....	116
Map 17.	Share of women in total number of unemployed persons by voivodships	

Spis map (dok.)

List of maps (cont.)

Mapa 18. Udział bezrobotnych z prawem do zasiłku w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych według województw	117
Map 18. Share of unemployed persons with the right to unemployment benefit in total number of unemployed persons by voivodships	
Mapa 19. Udział długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych według województw	118
Map 19. Share of long-term unemployed persons in total number of unemployed persons by voivodships	
Mapa 20. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych na 1 ofertę pracy według województw	119
Map 20. Number of registered unemployed persons per one job offer by voivodships	
Mapa 21. Stopa bezrobocia rejestrowanego według powiatów	121
Map 21. The rate of registered unemployment by powiats	

Objaśnienia znaków umownych

Symbols

Symbol Symbol	Opis Description
Kreska (-) Dash	zjawisko nie wystąpiło magnitude zero
Zero (0)	zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,5 magnitude not zero, but less than 0.5 of a unit
Zero (0,0)	zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,05 magnitude not zero, but less than 0.05 of a unit
Kropka (.) Dot	brak informacji, konieczność zachowania tajemnicy statystycznej albo wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe data not available, classified data (statistical confidentiality) or providing data impossible or purposeless
Znak ([^])	nazwy zostały skrócone w stosunku do obowiązującej klasyfikacji categories of applied classification are presented in abbreviated form
„W tym” “Of which”	oznacza, że nie podaje się wszystkich składników sumy indicates that not all elements of the sum are given
Comma (,)	used in figures to represent the decimal point

Ważniejsze skróty

Major abbreviations

Skrót Abbreviation	Znaczenie Meaning
tys.	tysiąc
mln	milion
zł PLN	złoty zloty
p. proc. pp	punkt procentowy percentage point
PKB GDP	produkt krajowy brutto gross domestic product
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności Polish Classification of Activities
Dz. U.	Dziennik Ustaw Official Journal
UE EU	Unia Europejska European Union
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju Organisation for Economic Cooperation and Development

Ważniejsze skróty (dok.)

Major abbreviations (cont.)

Skrót Abbreviation	Znaczenie Meaning
Eurostat	Urząd Statystyczny Unii Europejskiej Statistical Office of the European Union
NUTS	Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych Nomenclature of Territorial Units for Statistics
ISCED	Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Edukacji International Standard Classification of Education
BAEL LFS	Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności Labour Force Survey
NEET	niepracujący, nieuczący się i niedokształcający się neither in employment, education nor training
WRF MFF	Wieloletnie ramy finansowe Multiannual financial framework
ESZ EES	Europejska strategia zatrudnienia European Employment Strategy
EFPS EPSR	Europejski filar praw socjalnych European Pillar of Social Rights
KPR NRP	Krajowy program reform National Reform Programme

Synteza

Główną determinantą sytuacji na dolnośląskim rynku pracy w latach 2020–2021 była pandemia COVID-19. Stanowiła ona zakłócenie wieloletniego postępu, który w województwie dolnośląskim trwał nieprzerwanie od 2013 r. Niektóre sekcje PKD dotknął bardzo głęboki kryzys spowodowany przerwaniem łańcuchów dostaw, spadkiem popytu wewnętrznego i zewnętrznego oraz ograniczeniami ruchliwości społecznej, zwłaszcza gdy wprowadzano tzw. lockdowny. W innych dziedzinach skutki tych zjawisk były słabsze, ale również duży wpływ miało osłabienie koniunktury. Spadek PKB w 2020 r. wyniósł 2,0% i był znacznie mniejszy niż oczekiwano w pierwszej połowie tego roku. Uruchomienie przez rząd kosztownych programów ochronnych składających się na Tarczę antykryzysową było nakierowane na ochronę miejsc pracy i przyczyniło się do **utrzymania liczby pracujących** w gospodarce pozarolniczej na niezmiennym poziomie oraz do wzrostu zatrudnienia w 2021 r. o 1,0%.

Pomimo działań ochronnych w 2020 r. i braku spadku zatrudnienia zanotowano w regionie **wzrost bezrobocia** o 12,8 tys. osób, z powodu napływu na rynek pracy kolejnych roczników i kontynuowania tendencji wzrostu aktywności ekonomicznej społeczeństwa. Mimo dużej poprawy osiągniętej w 2021 r., liczba zarejestrowanych bezrobotnych spadła o 10,1 tys., ale była nadal większa niż w 2019 r., chociaż mniejsza niż w 2018 r. i wcześniej, w całym okresie istnienia województwa dolnośląskiego.

Procesy zachodzące na rynku pracy wynikają głównie z uwarunkowań koniunkturalnych, ale dużą rolę w ich kształtowaniu oraz korygowaniu niedostatków rynkowych pełnią władze publiczne. W ramach realizowanej polityki gospodarczej podejmowane są bieżące decyzje oraz tworzone wieloletnie programy i strategie o charakterze ogólnym oraz wyspecjalizowane, dotyczące wyłącznie rynku pracy.

Podstawą oceny skuteczności działań władz publicznych są **wskaźniki monitorujące**. Z jednej strony pozwalają one określić poziom zmian – postępu (lub regresu), a z drugiej strony stanowią wskazówkę, co jest najważniejsze w analizie rynku pracy, gdyż zalew informacji cząstkowych nie pozwala dostrzec głównych prawidłowości. Wskaźniki monitorujące wynikają przede wszystkim ze strategii unijnych, a Polska przeniosła je do własnych dokumentów strategicznych. Dodatkowy zestaw wskaźników szczegółowych jest elementem krajowych programów działań.

Rok 2020 zamknął realizację **Strategii Europa 2020** obejmującej 5 głównych celów, z czego 3 odnosiły się do rynku pracy. Były one zbieżne z celami **Europejskiej strategii zatrudnienia**. Występowały w niej 4 wskaźniki monitorujące, których docelowy poziom unijny lub krajowy miał zostać osiągnięty do 2020 r. Doszedł piąty wskaźnik służący ocenom bieżącej koniunktury. Sytuacja występująca na Dolnym Śląsku była w tym ujęciu bardzo dobra, gdyż województwo w 2020 r. przekroczyło poziom wartości docelowych wszystkich wskaźników dla UE oraz posiadało wartości 4 wskaźników lepsze od średniej krajowej, a wszystkie także od średniej unijnej. Ocena poszczególnych wskaźników przedstawia się następująco:

Pod względem **stopy (wskaźnika) zatrudnienia** Dolny Śląsk już w 2018 r. przekroczył średnią krajową oraz cel założony w Krajowym programie reform (71,0%). Wskaźnik osiągnięty w 2020 r. (75,1%) był nieco wyższy od celu unijnego, a w 2021 r. wyraźnie wyższy (76,5%) i bliski założonego na 2030 r. celu **Europejskiego filaru praw socjalnych** – EFPS (78,0%).

Udział osób posiadających wyższe wykształcenie w grupie wieku 30–34 lata zarówno w Polsce (ze wskaźnikiem 47,0%), jak i w województwie dolnośląskim (56,4%) znacznie przekroczył poziom docelowy 45% przyjęty w Krajowym programie reform. Nastąpiło to trzy lata przed terminem. Przeciętna UE 27 kształtowała się na nieznacznie wyższym poziomie (41,1%) niż próg 40% przyjęty w dokumencie Europa 2020. Upowszechnienie studiów wyższych w Polsce jest więc znacznie większe niż średnio w Unii, chociaż w momencie polskiej akcesji do UE sytuacja była odwrotna. Jeszcze w 2010 r. wskaźnik dla Polski wynosił 34,8%, a dla Dolnego Śląska 31,8% (do 2020 r. przyrost wyniósł odpowiednio 12,2 i 24,6 p. proc.). Województwo dolnośląskie w zakresie tego wskaźnika w 2013 r. znajdowało się na 140. miejscu w Europie, a w 2020 r. tylko 31 regionów europejskich, w tym 21 unijnych posiadało wyższy wskaźnik.

Odsetek młodzieży niekontynuującej nauki (przedwcześnie porzucającej szkołę) w strategii Europa 2020 ustalono docelowo na 10% osób w grupie wieku 18–24 lata, a w Krajowym programie reform na poziomie 4,5%. W 2018 r. Dolny Śląsk osiągnął wskaźnik 3,7%, a nieco lepszy miało jedynie 15 regionów europejskich (w tym 12 unijnych). W 2021 r. widoczny był jednak wyraźny regres – regionalny wskaźnik kształtował się na poziomie 8,6%, a krajowy – 5,9%. Chociaż bardzo ambitny cel krajowy nie został zrealizowany, to jednak zawiązką wykonano cel unijny, a lepsze wskaźniki miały tylko 3 państwa UE. Cel jest kontynuowany w ramach EFPS.

Cel zmniejszenia do 2020 r. o 20 mln liczby mieszkańców krajów Unii **zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym** został przyjęty dla Polski na poziomie 1,5 mln osób. Dla Unii był to jednak poważny problem i dopiero w 2017 r. wystąpiła wyraźna poprawa, ale na Polskę przypadło prawie 2/3 postępu zarejestrowanego przez kraje UE 28. W 2020 r. w województwie dolnośląskim względne zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym dotyczyło 13,2% populacji. Był to wskaźnik znacznie lepszy od krajowego (17,3%) i unijnego (21,5%). Cel zachowuje aktualność i będzie realizowany do 2030 r. w ramach EFPS.

W działaniach unijnych monitorowanie poziomu bezrobocia nie służy celom strategicznym, ale jest wskaźnikiem pozwalającym oceniać zmiany koniunkturalne w gospodarce. **Stopa bezrobocia** w województwie dolnośląskim sytuowała region wśród europejskich regionów NUTS 2 z lepszą niż przeciętna sytuacją, chociaż w 2021 r. wzrosła do 4,0% z poziomu 3,1% w pandemicznym 2020 r. Na wzrost wskaźników w 2021 r. miały wpływ zmiany metodyczne. Średnia dla Polski wynosiła 3,4% (2020: 3,2%), a średnia unijna 7,0% (2020: 7,1%). Stopę bezrobocia niższą od Polski posiadały jedynie Czechy. Klika lat wcześniej, w 2013 r. wszystkie te wartości były dwucyfrowe, a Dolny Śląsk cechowało bezrobocie wyższe niż średnio w Unii.

Podstawą powyższych porównań międzynarodowych (w tym bezrobocia) było reprezentacyjne **Bada-
nie Aktywności Ekonomicznej Ludności** (Labour Force Survey). Wyniki BAEL nieco różnią się od danych pozyskiwanych z rejestrów i sprawozdań statystycznych, ale pozwalają na ocenę ogólnych tendencji i dostarczają informacji niewystępujących w sprawozdaniach.

Korzystna tendencja na dolnośląskim rynku pracy trwała od 2013 r. Jej przejawem była przede wszystkim tendencja spadkowa natężenia bezrobocia do 2020 r. Wyniki BAEL ukazują wyhamowanie dotychczasowej tendencji wzrostu liczby pracujących i jej ustabilizowanie na poziomie zbliżonym do 2019 r. Pracowało wtedy 1257 tys. osób, rok później nieco mniej – 1253 tys., a 2 lata później – 1255 tys. Zmiany demograficzne spowodowały, że spadkowi liczby aktywnych ekonomicznie towarzyszyło duże zmniejszenie się liczby biernych zawodowo. Wyniki BAEL wskazują na wyczerpywanie się istniejących rezerw siły roboczej, na co duży wpływ mają istniejące uwarunkowania demograficzne i ekonomiczne. Analogiczne wnioski wypływają z danych na temat zgłaszanego przez pracodawców niezaspokojonego popytu na pracowników.

Nie wystąpił istotny spadek zatrudnienia nie tylko ze względu na rządowe działania osłonowe w czasie pandemii COVID-19, ale przede wszystkim z powodu wieloletniego procesu wzrostu aktywności zawodowej społeczeństwa. W ciągu 2 lat liczba pracujących w wieku nieprodukcyjnym wzrosła z 61 tys. do 73 tys. Dotyczy to wszystkich grup dojrzałych pracowników – wskaźnik zatrudnienia wśród osób w wieku 55–89 lat podniósł się o 1,9 p. proc., w wieku 35–44 lata o 2,1 p. proc., a w grupie wieku 45–54 lata o 2,9 p. proc.

Część **wzrostu aktywności ekonomicznej** wynika ze zmian wykształcenia mieszkańców województwa. Najwyższe wskaźniki zatrudnienia tradycyjnie cechują osoby z wykształceniem wyższym (81,8%), a najniższe dotyczą osób mających wykształcenie gimnazjalne lub niższe (16,8%). Drugą stroną tego samego zjawiska jest stopa bezrobocia, wynosząca odpowiednio 1,2% i 17,5%. W latach 2019–2021 zanotowano wzrost wskaźnika zatrudnienia osób z wykształceniem wyższym o 2,0 p. proc. i jednocześnie spadek wskaźników dla osób z ukończoną szkołą policealną lub średnią zawodową o 3,3 p. proc. oraz z wykształceniem zasadniczym zawodowym o 2,9 p. proc. (wskaźnik w tej grupie spadł po raz pierwszy poniżej 50%).

Pojawienie się pandemii COVID-19 spowodowało od 2. kwartału 2020 r. rozszerzenie badań aktywności ekonomicznej o wykonywanie **pracy zdalnej**. Pomimo znoszenia większości ograniczeń związanych z izolacją społeczną taka organizacja pracy dotyczyła w 1. kwartale 2021 r. o 45,4% więcej osób niż w 2. kwartale

2020 r. W kolejnych kwartałach 2021 r. liczby te były większe niż w analogicznych okresach roku poprzedniego, co wskazuje na utrwalenie się tej formy pracy.

Wrocławski rynek pracy bardzo poważnie odróżnia się od reszty województwa. Wskaźnik zatrudnienia w populacji 15–89 lat był we Wrocławiu o 9,2 p. proc. większy niż poza Wrocławiem (w grupie wieku 55–64 lata większy o 14,0 p. proc.). Prawie 2/3 pracujących mieszkańców Wrocławia (64,7%) miało ukończone studia wyższe wobec 1/3 wśród pozostałych Dolnoślązaków (33,0%). Znalezione pracowników bez studiów staje się wśród wrocławian coraz trudniejsze i jedynie co 14. pracujący (7,4%) nie posiadał wykształcenia średniego. Odsetek ten poza Wrocławiem był prawie 5 razy większy (34,8%). Poziom aktywności ekonomicznej zależy głównie od wykształcenia, gdyż dla poszczególnych szczebli edukacji był on we Wrocławiu i poza miastem niemal identyczny.

W ujęciu danych sprawozdawczych zarówno w 2020 r., jak i w 2021 r. wzrosła liczba pracujących – odpowiednio o 4,4 tys. i 13,3 tys. Dotyczy to gospodarki pozarolniczej, gdyż zaszyły zmiany metodyczne i NSP 2021 spowodował duże obniżenie liczby pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych. Pracownicy najemni (zatrudnieni) w sektorze przedsiębiorstw stanowią dominującą i jednocześnie wrażliwą na zmiany koniunkturalne część pracujących. W warunkach pandemii COVID-19 zatrudnienie w 2020 r. spadło z 800,6 tys. do 800,4 tys. (spadek wyniósł 0,02%), natomiast rok później zatrudnienie zwiększyło się do 808,7 tys. (o 1,0%).

Pomimo rządowej Tarczy antykryzysowej, z której płynęło wsparcie dla przedsiębiorców utrzymujących zatrudnienie, istniały **sekcje PKD silnie odczuwające spadek zatrudnienia w latach 2019–2021**, zwłaszcza: zakwaterowanie i gastronomia (o 11,6%), działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją (o 4,9%) oraz handel i naprawy (o 2,5%). Największy spadek zanotowała jednak sekcja działalność finansowa i ubezpieczeniowa (o 17,7%), która od wielu lat racjonalizuje zatrudnienie. Z kolei poważnie wzrosło zatrudnienie w sekcjach: działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (o 12,7%), informacja i komunikacja (o 11,2%) oraz transport i gospodarka magazynowa (o 6,8%). Jednocześnie w każdej z tych 3 sekcji pracodawcy mieli poważny kłopot ze znalezieniem pracowników a liczba niewykorzystanych miejsc pracy była większa niż 1,0 tys., co stanowiło od 2,4% do 3,9% ogólnej liczby miejsc pracy w tych sekcjach.

Najwięcej miejsc pracy występuje na obszarach zurbanizowanych i uprzemysłowionych. **Koncentracja przestrzenna pracujących** nadal była wysoka, o czym świadczy fakt, iż Wrocław zamieszkiwany przez 23,3% ludności województwa, był miejscem pracy 36,1% ogółu pracujących w regionie. Koncentracja przestrzenna nadal postępuje, a na terenie czterech powiatów – polkowickiego, świdnickiego, wrocławskiego i Wrocławia – pracowała ponad połowa (52,0%) pracujących w województwie, co oznacza, że w pozostałych 26 powiatach regionu świadczyło pracę łącznie 48,0% osób. Jednocześnie te 4 powiaty zamieszkiwało 36,8% ludności województwa. W okresie 2019–2021 poziom dominacji tych powiatów wzrósł o 1,2 p. proc. Zatrudnienie wzrosło w 15 jednostkach szczebla powiatowego (spadło także w 15 powiatach).

Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w województwie dolnośląskim wzrosła w 2020 r. o 12,8 tys. (z 56,0 tys. do 68,8 tys.). Zmniejszenie bezrobocia w 2021 r. wyniosło 10,1 tys. – do poziomu 58,7 tys. W rezultacie liczba bezrobotnych była w 2021 r. nieco większa niż przed pandemią, ale jednocześnie mniejsza niż w całym okresie przed 2019 r. Również stopa bezrobocia w 2021 r. (4,9%) była większa niż bezpośrednio przed pandemią (4,6%), lecz mniejsza niż w 2018 r. i w latach poprzednich. Dla porównania, w 2012 r. stopa bezrobocia była 2,8 razy wyższa (13,5%).

Wpływ pandemii COVID-19 był najbardziej widoczny w statystykach gminnych. W gminach nie notuje się stopy bezrobocia, ale znana jest liczba bezrobotnych ich mieszkańców. **W 2020 r. bezrobocie wzrosło w 159 gminach**, a zmalało jedynie w 10. W warunkach dobrej koniunktury proporcja jest odmienna. W 2019 r. bezrobocie wzrosło w 28 gminach, a w 138 zmniejszyło się (w 3 gminach nie zmieniło się). W 2021 r. zdecydowana większość gmin odwróciła negatywną sytuację z roku poprzedniego i liczba bezrobotnych wzrosła jedynie w 17 gminach, a zmalała w 151 (w 1 gminie nie zmieniła się). Wynikało to z bardzo dużej płynności bezrobocia, czyli relacji liczby wyrejestrowanych do nowo zarejestrowanych bezrobotnych, która wyniosła 112,1%, co stanowi przesłankę dalszej poprawy sytuacji na rynku pracy.

Executive summary

The primary determinant of the situation in the Dolnośląskie Voivodship labour market in 2020–2021 was the COVID-19 pandemic. It disrupted years of continuous progress that had been ongoing in the Dolnośląskie Voivodship since 2013. Some sectors of the Polish Classification of Activities (PKD) experienced a severe crisis due to interruptions in supply chains, a decline in both domestic and external demand, and restrictions on social mobility, especially during lockdowns. In other sectors, the effects of these phenomena were less severe, but the economic downturn also had a significant impact. The GDP decline in 2020 was 2.0%, which was much smaller than anticipated in the first half of that year. The government's implementation of costly protective programmes, forming the Anti-Crisis Shield, was aimed at protecting jobs and contributed to **maintaining the number of employees** in the non-agricultural economy at an unchanged level, as well as to a 1.0% increase in employment in 2021.

Despite the protective measures in 2020 and the lack of a decline in employment, the region saw an **increase in unemployment** by 12.8 thousand people due to the influx of new entrants into the labour market and the continuation of the trend of increasing economic activity. Although there was a significant improvement in 2021, the number of registered unemployed decreased by 10.1 thousand, but it was still higher than in 2019, although lower than in 2018 and earlier periods throughout the existence of the Dolnośląskie Voivodship.

Labour market processes mainly result from economic conditions, but public authorities play a significant role in shaping them and correcting market deficiencies. As part of the implemented economic policy, ongoing decisions are made, and long-term programmes and strategies are created, both general and specialised, concerning only the labour market.

The effectiveness of public authorities' actions is assessed using **monitoring indicators**. These indicators help determine the level of change – progress (or regression) – and provide guidance on what is most important in labour market analysis, as the flood of partial information makes it difficult to see the main trends. Monitoring indicators primarily result from EU strategies, and Poland has incorporated them into its strategic documents. An additional set of detailed indicators is part of national action programmes.

The year 2020 marked the conclusion of the **Europe 2020 strategy**, which included 5 main goals, 3 of which related to the labour market. These were aligned with the goals of the **European Employment Strategy**. There were 4 monitoring indicators, with EU or national target levels to be achieved by 2020. A fifth indicator was added to assess the current economic situation. The situation in the Dolnośląskie Voivodship was very good in this context, as the voivodship exceeded the target values of all indicators for the EU in 2020 and had values for 4 indicators better than the national average, with all indicators also better than the EU average. The assessment of individual indicators is as follows:

In terms of the **employment rate (indicator)**, the Dolnośląskie Voivodship surpassed the national average and the target set in the National Reform Programme (71.0%) already in 2018. The indicator achieved in 2020 (75.1%) was slightly higher than the EU target, and in 2021 it was significantly higher (76.5%) and close to the 2030 target of the **European Pillar of Social Rights** (78.0%).

The share of individuals with higher education in the 30–34 age group both in Poland (with an indicator of 47.0%) and in the Dolnośląskie Voivodship (56.4%) significantly exceeded the target level of 45% adopted in the National Reform Programme. This was achieved three years ahead of schedule. The average for the EU 27 was slightly higher (41.1%) than the 40% threshold set in the Europe 2020 document. Thus, the prevalence of higher education in Poland is significantly greater than the EU average, although at the time of Poland's accession to the EU, the situation was the opposite. In 2010, the indicator for Poland was 34.8%, and for the Dolnośląskie Voivodship, it was 31.8% (by 2020, the increase was 12.2 and 24.6 percentage points, respectively). In 2013, the Dolnośląskie Voivodship was ranked 140th in Europe in this indicator, but in 2020, only 31 European regions, including 21 within the EU, had a higher indicator.

The percentage of young people not continuing education (early school leavers) was set as a target at 10% for the 18–24 age group in the Europe 2020 strategy, and at 4.5% in the National Reform Programme. In 2018, the Dolnośląskie Voivodship achieved a rate of 3.7%, with only 15 European regions (including 12 within the EU) performing slightly better. However, in 2021, there was a noticeable regression – the regional indicator stood at 8.6%, and the national indicator at 5.9%. Although the very ambitious national target was not achieved, the EU target was exceeded, and only three EU countries had better indicators. The target is being continued within the framework of the European Pillar of Social Rights.

The goal of reducing by 20 million the number of EU residents at **risk of poverty and social exclusion** by 2020 was set at 1.5 million for Poland. However, this was a significant issue for the EU, and it was not until 2017 that clear improvement occurred, with Poland accounting for nearly two-thirds of the progress registered by the EU 28. In 2020, in the Dolnośląskie Voivodship, the relative risk of poverty and social exclusion affected 13.2% of the population, which was significantly better than the national average (17.3%) and the EU average (21.5%). This goal remains relevant and will be pursued until 2030 within the European Pillar of Social Rights.

In EU actions, monitoring the level of unemployment does not serve strategic goals but is an indicator for assessing cyclical economic changes. **The unemployment rate** in the Dolnośląskie Voivodship placed the region among the European NUTS 2 regions with a better-than-average situation, although it rose to 4.0% in 2021 from 3.1% in the pandemic year 2020. Methodological changes influenced the increase in indicators in 2021. The average for Poland was 3.4% (2020: 3.2%), and the EU average was 7.0% (2020: 7.1%). Only the Czech Republic had a lower unemployment rate than Poland. A few years earlier, in 2013, all these values were double-digit, and the Dolnośląskie Voivodship had higher unemployment than the EU average.

The basis for the above international comparisons (including unemployment) was the representative **Labour Force Survey (LFS)**. The results of the LFS differ slightly from data obtained from registers and statistical reports but allow for the assessment of general trends and provide information not found in reports.

The favorable trend in the Dolnośląskie Voivodship labour market continued from 2013. This was primarily manifested by the downward trend in unemployment intensity until 2020. LFS results show a slowdown in the previously rising number of employed persons, stabilising at a level close to 2019. At that time, 1,257 thousand people were employed, slightly fewer a year later – 1,253 thousand, and two years later – 1,255 thousand. Demographic changes caused a decline in the number of economically active individuals, accompanied by a significant decrease in the number of economically inactive individuals. LFS results indicate the exhaustion of existing labour reserves, significantly influenced by current demographic and economic conditions. Similar conclusions can be drawn from data on the unmet demand for employees reported by employers.

The lack of a significant decline in employment was not only due to government protective measures during the COVID-19 pandemic but primarily because of a long-term process of increasing workforce participation. Over two years, the number of employed individuals in the non-productive age group rose from 61,000 to 73,000. This increase affected all groups of mature workers – the employment rate among people aged 55–89 increased by 1.9 percentage points, among those aged 35–44 by 2.1 percentage points, and in the 45–54 age group by 2.9 percentage points.

Part of the **increase in economic activity** is due to changes in the education levels of the voivodship's residents. The highest employment rates traditionally belong to those with higher education (81.8%), while the lowest are among those with lower secondary education or less (16.8%). The other side of this phenomenon is the unemployment rate, which is 1.2% for those with higher education and 17.5% for those with lower secondary education or less. Between 2019–2021, the employment rate for people with higher education increased by 2.0 percentage points, while it decreased by 3.3 percentage points for those with post-secondary or secondary vocational education, and by 2.9 percentage points for those with basic vocational education (with the rate in this group falling below 50% for the first time).

The onset of the COVID-19 pandemic led to an expansion of economic activity studies to include **remote work** from the second quarter of 2020. Despite the lifting of most social isolation restrictions, this work

arrangement involved 45.4% more people in the first quarter of 2021 than in the second quarter of 2020. In subsequent quarters of 2021, these numbers were higher than in the corresponding periods of the previous year, indicating the persistence of this form of work.

The labour market in Wrocław significantly differs from the rest of the voivodship. The employment rate in the 15–89 age group in Wrocław was 9.2 percentage points higher than outside Wrocław (in the 55–64 age group, it was 14.0 percentage points higher). Almost two-thirds of working Wrocław residents (64.7%) had completed higher education, compared to one-third of other residents of the Dolnośląskie Voivodship (33.0%). Finding employees without higher education is becoming increasingly difficult among Wrocław residents, with only 1 in 14 workers (7.4%) not having secondary education. This proportion outside Wrocław was almost five times higher (34.8%). The level of economic activity mainly depends on education, as it was nearly identical in Wrocław and outside the city for each educational level.

In terms of report data, the number of employed individuals increased in both 2020 and 2021 – by 4.4 thousand and 13.3 thousand, respectively. This applies to the non-agricultural economy, as methodological changes and the NSP 2021 caused a significant reduction in the number of people working in individual agricultural holdings. Employed persons in the enterprise sector constitute the dominant and simultaneously the most sensitive to economic fluctuations part of the workforce. Amid the COVID-19 pandemic, employment in 2020 decreased slightly from 800.6 thousand to 800.4 thousand (a drop of 0.02%), but the following year, employment increased to 808.7 thousand (by 1.0%).

Despite the government's Anti-Crisis Shield, which provided support to entrepreneurs maintaining employment, there were **sections of the Polish Classification of Activities (PKD) that experienced significant employment declines from 2019 to 2021**, particularly in accommodation and food service activities (down by 11.6%), arts, entertainment, and recreation (down by 4.9%), and trade and repair (down by 2.5%). However, the largest decline was in the financial and insurance activities sector (down by 17.7%), which has been rationalising employment for many years. Conversely, employment increased significantly in the professional, scientific, and technical activities sector (by 12.7%), information and communication (by 11.2%), and transportation and storage (by 6.8%). Employers in each of these three sectors faced significant challenges in finding employees, with more than 1,000 unfilled positions, representing 2.4% to 3.9% of the total number of jobs in these sectors.

Most jobs are located in urban and industrialised areas. **The spatial concentration of the employed persons** remained high, as evidenced by the fact that Wrocław, home to 23.3% of the voivodship's population, was the workplace for 36.1% of the region's workforce. This spatial concentration is still increasing, and in the four powiats: polkowicki, świdnicki, wrocławski, and Wrocław City, over half (52.0%) of the voivodship's workforce was employed, meaning that in the remaining 26 powiats, 48.0% of the workforce was employed. These four powiats were home to 36.8% of the voivodship's population. From 2019 to 2021, the dominance of these powiats increased by 1.2 percentage points. Employment increased in 15 powiat-level units (and decreased in 15 powiats as well).

The number of registered unemployed in the Dolnośląskie Voivodship increased by 12.8 thousand in 2020 (from 56.0 thousand to 68.8 thousand). The reduction in unemployment in 2021 amounted to 10.1 thousand – down to 58.7 thousand. Consequently, the number of unemployed persons in 2021 was slightly higher than before the pandemic but lower than in the entire period before 2019. The unemployment rate in 2021 (4.9%) was higher than immediately before the pandemic (4.6%) but lower than in 2018 and previous years. For comparison, in 2012, the unemployment rate was 2.8 times higher (13.5%).

The impact of the COVID-19 pandemic was most noticeable in gminas' statistics. Gminas do not record unemployment rates, but the number of unemployed residents is known. **In 2020, unemployment increased in 159 gminas** and decreased in only 10. In good economic conditions, the proportion is reversed. In 2019, unemployment increased in 28 gminas and decreased in 138 (it remained unchanged in 3 gminas). In 2021, the vast majority of gminas reversed the negative situation from the previous year, with the number of unemployed persons increasing in only 17 gminas and decreasing in 151 (unchanged in 1 gmina). This was due to a very high turnover rate in unemployment, i.e., the ratio of deregistered to newly registered unemployed persons, which was 112.1%, indicating a further improvement in the labour market situation.

Rozdział 1

Chapter 1

Wpływ Unii Europejskiej na monitorowanie rynku pracy w Polsce

The influence of the European Union on monitoring the labour market in Poland

W przypadku oceny procesów zachodzących na rynku pracy punkt odniesienia w postaci Unii Europejskiej jest szczególnie ważny. Wynika to z trzech cech rynku pracy – jest on jednocześnie przedmiotem poznania, badania i działania:

- **poznanie** oznacza doprecyzowanie głównych cech i problemów rynku pracy, które stają się jednolicie definiowanym systemem pojęciowym i metodycznym pozwalającym na porównania międzynarodowe w ramach systemu statystyki ESA2010. Do krajowych systemów statystycznych wprowadzane są zwłaszcza mierniki szczegółowe uznawane za ważne w ocenie zjawisk związanych z pracą, zgodnie z metodyką stosowaną w ramach Labour Force Survey (LFS).
- **badanie** rynku pracy jest możliwe dzięki danym uzyskanym z obowiązkowych sprawozdań statystycznych, z badań na próbie reprezentacyjnej oraz danych pochodzących z rejestrów urzędowych, a wspólnie także w ramach zastosowania technik Big Data. Część badań jest inicjowana przez Komisję Europejską i Eurostat. Z drugiej strony członkostwo Polski w UE sprawia, że naturalnym punktem odniesienia dla województwa dolnośląskiego stają się nie tylko inne polskie regiony, ale także średnia unijna oraz pozostałe regiony drugiego szczebla regionalizacji – NUTS 2; w wersji klasyfikacji z 2021 r. na drugim szczeblu znajdowały się 242 regiony (w tym 17 regionów w Polsce).
- **działanie** Unii Europejskiej polega na koordynowaniu wspólnych inicjatyw oraz pomocy państwom członkowskim w rozwiązywaniu głównych problemów rynku pracy. Unia tworzy strategię makroekonomiczną, a realizacja podstawowych celów w niej zawartych podlega monitorowaniu we wszystkich krajach członkowskich. Statystyczne wskaźniki monitorujące służą kontroli postępów realizacji strategii i dotyczą kategorii rynku pracy uznawanych za najważniejsze.

Ten ostatni aspekt jest szczególnie istotny. Względne bogactwo danych statystycznych na temat rynku pracy i duża liczba ich dostępnych przekrojów powoduje niekiedy kłopoty z określeniem najważniejszych i najbardziej przekrojowych charakterystyk rynku pracy. Wybór kilku wskaźników dokonany w UE na podstawie doświadczeń badawczych i zarządczych pozwala śledzić nie tylko wykonywanie założonych celów do realizacji, ale także postępów w ogólnej sytuacji na rynku pracy.

1.1. Rynek pracy w strategiach unijnych

1.1. Labour market in EU strategies

Strategie

W ujęciu chronologicznym głównymi elementami strategicznego podejścia do rozwiązywania problemów rynku pracy są:

1. **Traktat z Amsterdamu** (z 1997 r.), którego przesłanką było występowanie poważnych napięć na unijnym rynku pracy. Przed przyjęciem tego traktatu, ówczesny Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) nie zawierał rozdziału i artykułów poświęconych zatrudnieniu. Dzięki nowym zapisom polityka zatrudnienia uzyskała status koordynowanej (taki sam status posiadała jedynie polityka makroekonomiczna), a działania państw członkowskich mogły uzyskiwać wsparcie z budżetu ogólnego UE. W obecnie obowiązującym Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zachowano nowy rozdział niemal bez zmian w stosunku do TWE, podobnie jak i koordynowany charakter polityki zatrudnienia (art. 5 TFUE).

2. Najważniejszym efektem Traktatu z Amsterdamu było powstanie **Europejskiej strategii zatrudnienia** (ESZ) realizowanej od 1998 r. Komisja Europejska proponowała wytyczne (guidelines), opiniowane następnie przez Parlament Europejski i zatwierdzone przez Radę. Wytyczne były implementowane do krajowych strategii zatrudnienia i zachęcały kraje członkowskie do wspólnego wysiłku na rzecz rozwiązywania problemów rynku pracy. To samo uczyniła Polska, chociaż była wtedy jedynie krajem kandydackim. Traktat zobligował Radę do corocznego zajmowania się wytycznymi. Te zapisy nie zostały zmienione przez TFUE, ale dbałość o sprawność działania spowodowała modyfikacje:
 - a. Pierwsze zestawy wytycznych obejmowały ponad 20 pozycji i były zmieniane co roku. Słabością tego rozwiązania było nienadążanie krajów członkowskich za modyfikacjami, trudności z monitoringiem i w efekcie groźba marginalizacji ich znaczenia.
 - b. Receptą na nadmierne rozproszenie była stopniowa konsolidacja wytycznych. Obecnie liczą one tylko 4 pozycje, jednak liczba realnych zadań do realizacji zmniejszyła się w niewielkim stopniu, za to ograniczono liczbę wskaźników monitorujących, co wzmocniło efektywność strategii.
 - c. Od 2005 r. wytyczne polityki zatrudnienia połączono z wytycznymi ekonomicznymi w jeden pakiet Zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Aktualne wytyczne zatrudnieniowe noszą numery 5–8 (wcześniej miały numery 7–10). Zyskały one charakter wieloletni, gdyż Rada unika ich częstych zmian, na ogół podejmując decyzję, że obowiązują dotychczasowe. W 2021 r. utrzymano wytyczne z roku poprzedniego¹.
3. Pierwsza dekadowa **strategia makroekonomiczna Unii Europejskiej** została przyjęta w marcu 2000 r. w Lizbonie. Była ona sporządzona pod dużym wpływem ESZ i dlatego głównym jej celem było „uczynienie z Unii Europejskiej do końca 2010 r. największej i najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie, z większą liczbą lepszych miejsc pracy”. Tworzenie miejsc pracy znalazło wyraz w przyjęciu najważniejszego wskaźnika do monitorowania – wzrostu stopy zatrudnienia do 70% osób w wieku 15–64 lat (drugim sztandarowym wskaźnikiem było osiągnięcie wydatków na badania i rozwój na poziomie 3% PKB).
4. W marcu 2010 r. opublikowano projekt, a w czerwcu 2010 r. Rada przyjęła **strategię Europa 2020**. Działo się to jednocześnie z ogłoszeniem nowych Zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu już w swoim szerokim tytule akcentowała główne cele. Było ich 5, z czego 3 są odzwierciedleniem nowych wytycznych ESZ. Identyczne były też wskaźniki monitorujące – stopa zatrudnienia, wskaźniki edukacyjne oraz – związane z włączeniem społecznym.

Do wdrażania celów strategicznych Unia Europejska stosuje Otwartą metodę koordynacji (OMK) współfinansując z budżetu ogólnego preferowane kierunki działań i jednocześnie rozliczając kraje członkowskie z dokonanych postępów. Najważniejszy element oceny dotyczy zmiany wskaźników monitorujących. Dzieje się to w ramach **Semestru europejskiego**. Od 2011 r. w kwietniu każdego roku kraje członkowskie przedstawiają Komisji zaktualizowane **krajowe programy reform** (KPR). Są one analizowane pod kątem realizacji założonych celów strategicznych w oparciu o dane statystyczne, formułowane są konkluzje i opinie, po czym Rada przyjmuje dla każdego kraju zalecenia.

Budżet ogólny UE nie zawiera odrębnej pozycji dla polityki zatrudnienia. Działania krajów członkowskich z tego zakresu są wspierane w ramach **wydatków na politykę spójności**. Środki te są rozdzielane na poszczególne państwa, w odróżnieniu od niewielkich wyspecjalizowanych programów ramowych, w których Komisja decyduje o wyborze beneficjenta (np. dotyczący mikrofinansowania program Zatrudnienie i innowacje społeczne - EaSI). Strategia Europa 2020 zdeterminowała kształt celów polityki spójności ujętych w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2014–2020. Zgodnie z przyjętymi zasadami środki tych ram finansowych były wykorzystywane nadal w latach 2021–2022². Wśród 11

¹ Decyzja Rady (UE) 2021/1868 z dnia 15 października 2021 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich. Dz. Urz. UE 2021 L 379, s. 1–5.

² W połowie 2022 r. Polska zakończyła negocjacje Umowy partnerstwa z Komisją Europejską umożliwiającej rozpoczęcie wykorzystywania od końca 2022 r. środków na politykę spójności w nowym okresie programowania. W wieloletnich ramach finansowych 2021–2027 fundusze te zostały zapisane w części budżetu nazwanej „Spójność i wartości”.

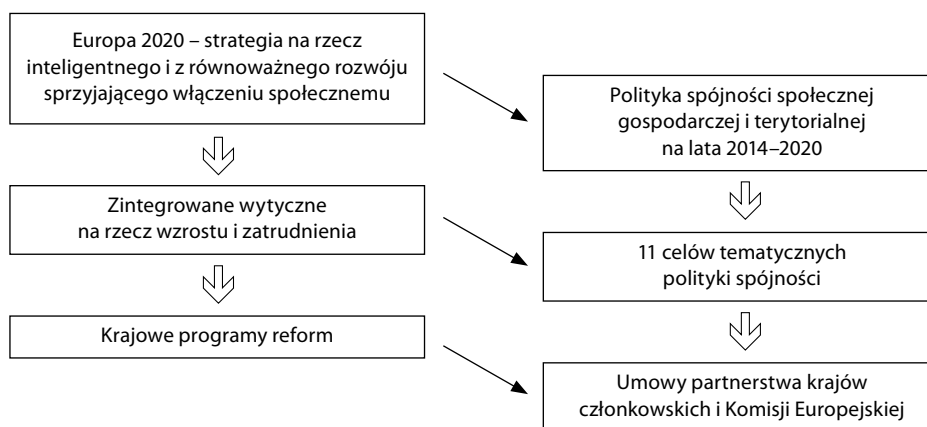
celów tematycznych polityki spójności (CT)³ znalazły się 3 cele wynikające z ESZ (i odzwierciedlone w strategii Europa 2020):

CT 8: Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności siły roboczej,

CT 9: Promowanie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji,

CT 10: Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie.

Były one finansowane ze środków **Europejskiego Funduszu Społecznego** z niewielkim uzupełnieniem pochodzącym z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Warunkiem uzyskania wsparcia z tych funduszy było ujęcie w umowach partnerstwa, podpisanych z Komisją przez każdy kraj członkowski Unii, zestawu 11 celów tematycznych z odpowiednią strukturą finansowania. Dodatkowo, poza 11 celami tematycznymi, dołączono do polityki spójności wydatki na specjalny unijny program zwiększania zatrudnienia młodych ludzi – **Gwarancja dla młodzieży**. Tworzenie głównych dokumentów strategicznych w UE oraz w krajach członkowskich jest więc w dużym stopniu zdeterminowane realizacją zadań zatrudnieniowych. W związku z dalszym wykorzystywaniem środków ujętych w WRF 2014–2020 zachował aktualność schemat zależności występujących w tym procesie:



Wskaźniki monitorujące

A. Opracowanie Europejskiej strategii zatrudnienia stanowiło pewną reorientację w postrzeganiu najważniejszych problemów rynku pracy. Wcześniej dość powszechnie uznawano, że przede wszystkim należy zwalczać bezrobocie, natomiast w ESZ celem głównym stało się **zwiększanie zatrudnienia**. Nie są to cele tożsame, gdyż:

- w ujęciu semantycznym walka z bezrobociem zawiera wartościowanie negatywne, w odróżnieniu od pozytywnego celu zwiększania zatrudnienia⁴, natomiast w ujęciu celowościowym (teleologicznym) oznacza skoncentrowanie się na przejawach (skutkach), a nie przyczynach problemów,
- liczbę bezrobotnych można zmniejszyć statystycznie przez wcześniejsze emerytury, ułatwienie uzyskiwania uprawnień rentowych, znaczne zwiększenie różnych form pomocy społecznej, zachęcanie do emigracji, przedłużanie okresu kształcenia, upowszechnienie służby wojskowej, ograniczanie podstaw prawnych rejestrowania się w urzędach pracy (bezrobocie rejestrowane) czy inne formy

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006. Dz. Urz. UE 2013 L 347, s. 343.

⁴ Wraz z przyjęciem Polski do UE nastąpiła znamienna zmiana nazwy krajowej ustawy – Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu została zastąpiona przez Ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

prowadzące do rezygnacji z poszukiwania pracy – każda z tych metod prowadzi do zmniejszenia potencjalnego zatrudnienia i możliwości rozwojowych gospodarki,

- zwiększanie zatrudnienia w tempie wyższym od przyrostu liczby ludności w wieku produkcyjnym oznacza niemal zawsze zmniejszenie nie tylko bezrobocia, ale także liczby osób biernych ekonomicznie, czyli aktywizację ekonomiczną całego społeczeństwa, co przyspiesza wzrost gospodarczy i zwiększa poziom życia mieszkańców.

Dominujące w różnych opracowaniach i w mediach koncentrowanie się na ocenie zmian stopy bezrobocia nie jest właściwe od strony analitycznej. Ważniejsze jest podnoszenie współczynnika aktywności zawodowej społeczeństwa (gdyż ogranicza się skalę bierności ekonomicznej, zwykle też bezrobocia) i przede wszystkim wskaźnika zatrudnienia (praktycznie zawsze oznacza to zarówno zmniejszenie bierności, jak i bezrobocia).

Współczynnik aktywności zawodowej – udział aktywnych zawodowo (zaliczamy tu osoby pracujące i bezrobotne) w liczbie ludności w wieku 15–89 lat (ogółem lub dla danej grupy).

Wskaźnik zatrudnienia – udział pracujących w liczbie ludności w wieku 15–89 lat (ogółem lub dla danej grupy). W dokumentach unijnych używa się określenia stopa zatrudnienia, a w niżej opublikacji oba terminy używane są zamiennie.

Monitorowaniu podlegają wskaźniki dla grup wieku 15–64 lata oraz 20–64 lata.

Osiągnięcie do 2010 r. wskaźnika zatrudnienia w grupie wieku 15–64 lata w wysokości 70% było głównym celem Strategii lizbońskiej. Koncentracja na tak określonej grupie osób stała jednak w sprzeczności z dążeniem do podnoszenia wykształcenia i tym samym poprawy jakości kapitału ludzkiego. Dlatego w ramach przyjętych w 2010 r. wytycznych ESZ doszło do zawężenia grupy wieku do 20–64 lat. Naturalną tego konsekwencją było przyjęcie wyższej wartości wskaźnika zatrudnienia – 75% - do osiągnięcia w 2020 r. w Unii Europejskiej jako całości. Istniejące zróżnicowania wyjściowego poziomu zatrudnienia w krajach UE pozwalały na indywidualne określanie przez państwa celów do realizacji na innym poziomie (niższym lub wyższym). **Wytyczna nr 7** „Zwiększanie uczestnictwa kobiet i mężczyzn w rynku pracy, ograniczanie bezrobocia strukturalnego i promowanie jakości zatrudnienia” zawierała opis szczegółowych kierunków działań oraz precyzyjne zdefiniowanie celu⁵:

„Wymiernym celem UE, na podstawie którego państwa członkowskie będą określać swoje cele krajowe uwzględniając swoje względne pozycje wyjściowe i uwarunkowania krajowe, jest zmierzanie do podwyższenia **do 2020 r. wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku 20–64 lata do 75%**, w tym również poprzez zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy ludzi młodych, starszych pracowników i pracowników o niskich kwalifikacjach, jak również lepszą integrację legalnych migrantów”.

- B. Wytyczna nr 7 ilustrowała podejście ilościowe do rozwiązywania problemów rynku pracy, natomiast **wytyczna nr 8** odnosiła się do jakości siły roboczej i dotyczyła rozwoju kapitału ludzkiego: „Rozwijanie zasobów wykwalifikowanej siły roboczej odpowiadającej potrzebom rynku pracy oraz promowanie uczenia się przez całe życie”. Unia sprzyja wszystkim formom edukacji, nie tylko formalnej (w ujęciu różnych szczebli edukacji w ramach klasyfikacji ISCED), ale także pozaformalnej (kursy i szkolenia) oraz nieformalnej (samodzielne zdobywanie doświadczeń zawodowych oraz samokształcenie). W stosunku do kształcenia pozaformalnego nie określono celu wskaźnikowego zalecając regularne monitorowanie wyników polityki podwyższania umiejętności, w odróżnieniu od kształcenia formalnego, którego dotyczyła **wytyczna nr 9**: „Poprawa jakości i wydajności systemów kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach oraz zwiększenie liczby osób podejmujących studia

⁵ Decyzja Rady z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich. Dz. Urz. UE 2010 L 308, s. 49.

wyższe i ich odpowiedniki”. Przyjęto do monitorowania dwa wskaźniki odnoszące się do różnych poziomów kształcenia:

„Wymierny cel UE, na podstawie którego państwa członkowskie będą określać swoje cele krajowe uwzględniając swoje relatywne pozycje wyjściowe i uwarunkowania krajowe, będzie ukierunkowany na zmniejszenie **wskaźników przedwczesnego kończenia nauki do poziomu poniżej 10%** i na zwiększenie **odsetka osób w wieku 30–34 lata posiadających wyższe wykształcenie lub jego odpowiedniki do co najmniej 40%**”.

- C. **Wytyczna nr 10** „Promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa” kierowała uwagę krajowych decydentów na to, że niska aktywność ekonomiczna społeczeństwa wynika w dużym stopniu z wykluczenia społecznego znacznych grup osób. Działania na rzecz trwałego włączenia społecznego są głównym warunkiem zwiększania zatrudnienia oraz poprawy kapitału ludzkiego. Monitorowane były 4 różne wskaźniki (zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, ubóstwo dochodowe, pogłębiająca deprivacja materialna, gospodarstwa domowe bez osób pracujących), jednak bez określenia ich wartości docelowych. Wytyczna zawierała jedynie określenie sumarycznej zmiany dla lat 2008–2020:

„Wymierny cel UE, na podstawie którego państwa członkowskie będą określać swoje cele krajowe uwzględniając swoje względne pozycje wyjściowe i uwarunkowania krajowe, będzie nastawiony na propagowanie włączenia społecznego, w szczególności przez zmniejszenie ubóstwa, przez umożliwienie co najmniej **20 milionom osób** odsunięcia ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego”.

- D. **Strategia Europa 2020** objęła 3 powyższe wymierne cele określone w wytycznych ESZ, a poza nimi także dwa inne cele, odnoszące się do badań i rozwoju oraz energii i klimatu. Te 5 nadrzędnych celów podlegało monitorowaniu w krajach członkowskich Unii, które były rozliczane z postępów w osiągnięciu indywidualnych celów na 2020 r. określonych w przyjętych w 2011 r. krajowych programach reform (KPR). Coroczne aktualizacje KPR nie zmieniały wartości docelowych uzgodnionych w 2011 r.

Europa 2020 wyznaczała kierunki działań unijnych dla całej dekady i tym samym modyfikacje wytycznych ESZ, które nastąpiły w latach 2015, 2018 i 2020, nie spowodowały zmian wskaźników monitorujących strategii Europa 2020. Warto jednak przedstawić zmienione nazwy **wytycznych ESZ**. W 2015 r. zmniejszyła się liczba wytycznych makroekonomicznych z 6 do 4 i tym samym zmodyfikowane wytyczne zatrudnieniowe uzyskały numery 5–8⁶:

5. Pobudzenie zapotrzebowania na pracę.
6. Zwiększenie podaży pracy, umiejętności i kompetencji.
7. Poprawa funkcjonowania rynków pracy.
8. Działania na rzecz włączenia społecznego, zwalczania ubóstwa i promowania równych szans.

Wykazują one dużą zbieżność w stosunku do zestawu wytycznych z 2010 r. (poza wytyczną nr 7). Dalsze modyfikacje nastąpiły w 2018 r. i były zdeterminowane koniecznością dostosowania ich do zasad ogłoszonego w listopadzie 2017 r. Europejskiego filaru praw socjalnych (EFPS)⁷:

5. Zwiększenie popytu na pracę.
6. Zwiększenie podaży pracy i poprawa dostępu do zatrudnienia, umiejętności i kompetencji.
7. Poprawa funkcjonowania rynków pracy i skuteczności dialogu społecznego.
8. Promowanie równości szans dla wszystkich, wspieranie włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa.

⁶ Decyzja Rady (UE) 2015/1848 z dnia 5 października 2015 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich. Dz. Urz. UE 2015 L 268, s. 28–32.

⁷ Decyzja Rady (UE) 2018/1215 z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich. Dz. Urz. UE 2018 L 224, s. 4–9.

Kolejna zmiana nastąpiła w 2020 r.⁸ i nie dotyczyła nazw wytycznych (są identyczne jak te z 2018 r.), ale ich opisu i zawartości. W związku z **pandemią COVID-19** do każdej z 4 wytycznych dołączono związane z nią zadania na rzecz łagodzenia i odwrócenia negatywnego jej wpływu na rynek pracy.

Mimo kolejnych modyfikacji wytycznych przyjmowanych przez Radę, wskaźniki monitorujące pozostały bez zmian, ale przedmiotem oceny postępów na rynku pracy stały się także nowe zadania szczegółowe wynikające z wytycznych. Podstawowym dokumentem oceniającym realizację wytycznych jest wydawane przez Komisję coroczne wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu⁹.

- E. Cele strategiczne zostały zdefiniowane dla okresu 10 lat. Odmienny charakter ma **monitoring bieżący** związany ze śledzeniem zmian koniunktury gospodarczej na podstawie danych publikowanych co miesiąc lub co kwartał. Przyjęty przez Komisję w 2002 r. zestaw 19 Eurowskaźników¹⁰ aktualnie liczy 22 pozycje dotyczące 8 obszarów. **Podstawowe Europejskie Wskaźniki Gospodarcze** (PEELs – Principal European Economic Indicators) służą prowadzeniu skutecznej polityki gospodarczej i monetarnej głównie w krajach ze wspólną walutą, ale także dotyczą pozostałych państw członkowskich UE. W obszarze rynku pracy monitorowane są wskaźniki:
- wolnych miejsc pracy (kwartalnie),
 - pracujących (kwartalnie),
 - kosztów pracy (kwartalnie),
 - stopy bezrobocia (ogółem i uzupełniająco poniżej oraz od 25 roku życia; miesięcznie).
- F. W końcu 2017 r. Rada przyjęła **Europejski filar praw socjalnych** (EFPS). Jego podstawą jest 20 zasad oraz 14 wskaźników do monitorowania (w tym wynikające ze strategii Europa 2020). Unijne wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu z 2021 r. zawiera ocenę sytuacji państw członkowskich i ich ranking (social scoreboard) na podstawie tych wskaźników. Mieszczą się one w trzech grupach. W nawiasach podano **ocenę dla Polski** w siedmiostopniowej skali kolejno dla **2020 r.** oraz 2018 r. i 2016 r. – jedynką zaznaczono grupę najlepszą (best performers), a siódmką grupę najgorszą (critical situation)¹¹:
- równe szanse i dostęp do zatrudnienia:
 - młodzież niekontynuująca nauki (przedwcześnie kończąca naukę) (2, 1, 2),
 - równość płci na rynku pracy (7, 6, 6),
 - wskaźnik rozwarstwienia dochodowego społeczeństwa (3, 2, 3),
 - wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (2, 2, 3),
 - osoby młode niepracujące, nieuczące się i niedokształcające się (2, 3, 3).
 - dynamiczne rynki pracy i sprawiedliwe warunki pracy:
 - stopa zatrudnienia (2, 3, 3),
 - stopa bezrobocia (1, 2, 2),
 - stopa bezrobocia długotrwałego (2, 2, –),
 - wzrost dochodu do dyspozycji członków gospodarstw domowych (–, 1, 1),
 - dochody netto samotnego pracownika w stosunku do średniego wynagrodzenia wyrażonego standardem siły nabywczej PPS (5, 6, –).
 - wsparcie publiczne / ochrona socjalna i włączenie społeczne:
 - wpływ transferów socjalnych na redukcję ubóstwa (3, 2, 6),

⁸ Decyzja Rady (UE) 2020/1512 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich. Dz. Urz. UE 2020 L 344, s. 22–28.

⁹ *Joint Employment Report 2021. As adopted by the Council on 9th March*, European Commission, Brussels 2021, s. 32–113.

¹⁰ *Towards improved methodologies for Eurozone statistics and indicators*. Communication of the Commission to the European Parliament and the Council on Eurozone statistics. COM(2002) 661 final. Brussels, 27.11.2002.

¹¹ *Joint Employment Report 2021 ...*, wyd. cyt. s. 31; *Proposal to Joint Employment Report 2020 from the Commission to the Council*, European Commission, Brussels 2019, s. 27. Wcześniejsze sprawozdanie (*Joint Employment Report 2018*, European Commission, [Brussels 2018], s. 19) zawierało jedynie dane dla 12 wskaźników.

- dostępność instytucjonalnej opieki dla dzieci w wieku do 3 lat (7, 7, 7),
- poczucie zaspokojenia potrzeby opieki medycznej (6, 3, 7),
- umiejętności cyfrowe osób fizycznych (6, 6, 6).

Trzy podkreślone wskaźniki podlegały monitorowaniu także w ramach strategii Europa 2020; zbliżony charakter ma wskaźnik wpływu transferów socjalnych na redukcję ubóstwa, a stopa bezrobocia znajduje się w grupie Eurowskaźników.

Tylko w dwóch z 14 analizowanych kategorii Polska osiągała wartość nazywaną krytyczną. Pogorszeniu uległa względna pozycja kraju w zakresie równości płci na rynku pracy (pomimo niskiej luki płacowej kobiet i mężczyzn – Polska znajdowała się wśród 5 najlepszych pod tym względem państw UE). Natomiast w sposób trwały Polska znajduje się w ostatniej grupie państw pod względem dostępności instytucjonalnej opieki dla dzieci w wieku do 3 lat (obok Czech, Chorwacji, Węgier oraz Rumunii). Polityka prorodzinna w Polsce jest realizowana nie przez zapewnienie instytucjonalnej opieki nad dziećmi (co sprzyjałoby podnoszeniu stopy zatrudnienia), ale przez transfery socjalne redukujące ubóstwo. Dlatego poprawiła się pozycja Polski w zakresie poziomu rozwarstwienia dochodowego społeczeństwa między 2016 r. a 2018 r., by następnie zanotować niewielki regres. Skutkowało to także zmniejszeniem zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz sprzyjało utrzymaniu pozycji unijnego lidera (best performer) dynamiki dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych (obok Rumunii i Bułgarii, brak oceny dla 2020 r.).

W latach 2018–2020 5 wskaźników wykazało względny regres, a postęp w zakresie kategoryzacji kraju Komisja wykazała dla 4 wskaźników. Pozycję unijnego lidera (obok Czech i Niemiec) Polska osiągnęła pod względem stopy bezrobocia, a ponadto znacznie lepsze wskaźniki od średniej unijnej (druga grupa państw) dotyczyły aż 5 wskaźników: stopy bezrobocia długoterminowego (żadnego kraju nie zaliczono do grupy best performers), przedwczesnego kończenia nauki, zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, wskaźnika NEET (osoby młode niepracujące, nieuczące się i niedokształcające się) oraz szczególnie ważnej stopy zatrudnienia. Dla większości monitorowanych wskaźników ranking (social scoreboard) tworzony jest także dla 242 regionów unijnych (w pięciostopniowej skali).

- G. Unijna Strategia Zrównoważonego Rozwoju została zapoczątkowana w 2001 r., a następnie odnowiona w 2006 r. Zebrane doświadczenia posłużyły m.in. do przyjęcia w 2015 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ **17 Celów zrównoważonego rozwoju** (CZR) do osiągnięcia przez kraje świata do 2030 r. (Agenda ONZ 2030). Zestawowi 17 CZR towarzyszyło 169 działań (podcelów)¹² raportowanych przez Eurostat dla krajów UE w przekroju 100 wskaźników monitorujących. Niektóre cele działania UE są wyrażane liczbowo wskaźnikami CZR. Są one monitorowane przez Eurostat i GUS, a urzędowe oceny poczynionego postępu następują w sprawozdaniach krajowych Komisji. Niektóre wskaźniki dołączono do strategicznego programu UE na lata 2019–2024¹³. Związek ze strategią Europa 2020 oraz z ESZ (zaznaczono to dalej odpowiednimi podkreśleniami) i EFPS, a także innymi podstawowymi celami zatrudnieniowymi ma grupa 6 CZR oraz wybranych, towarzyszących im następujących wskaźników monitorujących:

1. Koniec z ubóstwem:

- zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym
- zagrożenie ubóstwem po transferach socjalnych (ubóstwo dochodowe)
- pogłębiona deprivacja materialna
- niska intensywność pracy w gospodarstwach domowych (60 lat i mniej)
- wskaźnik zagrożenia ubóstwem osób zatrudnionych (18 lat i więcej)

3. Dobre zdrowie i jakość życia:

- poczucie zaspokojenia potrzeby opieki medycznej
- luka w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych

¹² Liczba ta następnie wzrosła do 248, w tym 231 wskaźników niepowtarzalnych.

¹³ W dokumencie otwierającym debatę „W kierunku zrównoważonej Europy 2030” (Komisja Europejska, Bruksela, 30.01.2019, COM(2019) 22) zarysowano m.in. scenariusz (1) uznania CZR za nadrzędną strategię kierowania działaniami UE i jej państw członkowskich, i scenariusz (2) dalszego włączania przez Komisję CZR do wszystkich istotnych polityk UE, lecz bez egzekwowania działań od państw (czyli stan zbliżony do stanu istniejącego wcześniej; s. 43–46).

4. Wysoka jakość edukacji:
 - młodzież niekontynuująca nauki (18–24) •
 - wczesne rozpoczynanie edukacji •
 - wyniki badania PISA w czytaniu, matematyce, naukach ścisłych (15) •
 - osoby młode niepracujące, nieuczące się i niedokształcające się (15–29)
 - odsetek osób z wykształceniem wyższym (30–34) •
 - zatrudnienie absolwentów (20–34) •
 - kształcenie dorosłych (25–64) •
 - umiejętności cyfrowe (16–74)
5. Równość płci – główne przekroje:
 - młodzież niekontynuująca nauki
 - odsetek osób z wykształceniem wyższym
 - absolwenci
 - stopa zatrudnienia
 - zatrudnienie na stanowiskach wysokiego szczebla
 - wynagrodzenia
 - bierność zawodowa z powodu opieki nad członkiem rodziny (20–64)
8. Wzrost gospodarczy i godna praca:
 - stopa zatrudnienia (20–64) •
 - stopa bezrobocia
 - osoby młode niepracujące, nieuczące się i niedokształcające się
 - stopa bezrobocia długoterminowego
 - bierność zawodowa z powodu opieki nad członkiem rodziny
 - ofiary śmiertelne wypadków w pracy
 - wynagrodzenia
 - wskaźnik zagrożenia ubóstwem osób zatrudnionych
10. Mniej nierówności:
 - zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym
 - różnice między obywatelami UE a nie-obywatelami UE
 - wzrost dochodów do dyspozycji na osobę w gospodarstwie domowym
 - nierówności dochodów mieszkańców regionów NUTS 2¹⁴.

Z powyższego wynika, że kryteria oceny realizacji poszczególnych CZR mogą się dublować. Znakiem • wyróżniono mierniki z wyznaczonymi liczbowo celami do osiągnięcia przez UE. Pozostałe wskaźniki są jedynie monitorowane. Większość wymienionych monitorowanych kategorii ma charakter względny (wskaźniki), ale część raportuje się w wartościach bezwzględnych (w milionach osób). Pierwszy dobrowolny przegląd wskaźników Polska przedstawiła na forum ONZ w lipcu 2018 r. (Voluntary National Review). Dane o realizacji CZR publikowane są przez Eurostat¹⁵ i przez GUS w ramach Krajowej Platformy Raportującej¹⁶.

H. **Zmiany po 2020 r.** wiążą się z formalnym zakończeniem realizacji strategii Europa 2020. Częściowo rolę tej strategii dekadowej przejęła inna – Europejski Zielony Ład, a częściowo pięcioletnia strategia

¹⁴ *Sustainable development in the European Union. Overview of progress towards the SDGs in an EU context*, Eurostat, Luxembourg 2018; *The European pillar of social rights action plan*, European Union, Luxembourg 2021, s. 43.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators> oraz *Sustainable development in the European Union, 2022 edition*. European Union, Luxembourg 2022.

¹⁶ <https://sgd.gov.pl>

działań Komisji i Parlamentu dla kadencji 2019–2024. W systemie monitorowania rozwoju Strateg GUS podaje dane o wskaźnikach strategii Europa 2020 również po zakończeniu strategii – za 2021 r.¹⁷, natomiast Krajowy Program Reform na 2020 r. był ostatnim, w którym przedstawiono w wyróżnionej części poziom realizacji celów tej strategii w Polsce¹⁸. W związku z pandemią COVID-19 rok później Polska i inne kraje unijne zamiast KPR opracowały Krajowe Plany Odbudowy i Zwiększenia Odporności (KPO), natomiast w 2022 r. powróciły do tworzenia KPR. Chociaż podtytuł Europa 2020 zniknął z nazwy KPR, to same programy krajowe, oceny ich wykonania w ramach semestru europejskiego oraz formułowanie zaleceń przez Radę stały się trwałym dorobkiem tej strategii w makroekonomicznym zarządzaniu Unią Europejską. Podstawowymi monitorowanymi wskaźnikami w krajach członkowskich stały się wskaźniki ESZ, CZR oraz EFPS. Plan działania w ramach **Europejskiego filaru praw socjalnych** kontynuuje kierunek wytyczony przez strategię Europa 2020 formułując 3 ambitne cele do osiągnięcia przez UE w 2030 r.:

1. Stopa zatrudnienia na poziomie 78% (20–64), a także:
 - i. zmniejszenie o połowę luki płacowej kobiet i mężczyzn,
 - ii. zwiększenie formalnej edukacji wczesnoszkolnej dla lepszego połączenia pracy i życia prywatnego oraz większego udziału kobiet w rynku pracy,
 - iii. zmniejszenie stopy NEET (15–29) z 12,6% (2019) do 9,0%.
2. Uczestnictwo 60% osób dorosłych w szkoleniu oraz kształceniu przez okres życia w ciągu roku, w tym:
 - i. podniesienie do 80% odsetka osób (16–74) z podstawowymi umiejętnościami cyfrowymi,
 - ii. ograniczenie przedwczesnego kończenia nauki szkolnej.
3. Zmniejszenie o 15 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym (w tym co najmniej 5 mln dzieci)¹⁹.

1.2. Dolnośląski rynek pracy na tle Unii Europejskiej

1.2. Lower Silesian labour market in comparison with the European Union

Przedstawiony opis strategicznych (i bieżących, jak stopa bezrobocia) wskaźników podlegających monitorowaniu przez instytucje unijne (Komisja, Rada, Eurostat) służy podkreśleniu ich dużego znaczenia, co umożliwi dokonanie zgeneralizowanej oceny sytuacji na rynku pracy jedynie na podstawie wąskiej grupy danych. W efekcie województwo dolnośląskie porównujemy nie tylko z innymi województwami, ale też ze średnią unijną i innymi regionami UE tego samego poziomu regionalizacji.

Według rozporządzenia UE z 2013 r. dotyczącego klasyfikacji regionów Unia liczyła 276 jednostek szczebla NUTS 2 (w tym 16 polskich województw), natomiast wg rozporządzenia z 2016 r. liczba ta wzrosła do 281 jednostek (w tym 17 polskich regionów), a wg rozporządzenia z 2019 r. i po opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię zmalała do 242²⁰. Część danych nie jest dostępna w układzie NUTS 2 dla niektórych państw, ale są upowszechniane dla poziomu NUTS 1.

¹⁷ <https://strateg.stat.gov.pl/#/>

¹⁸ *Krajowy program reform Europa 2020, aktualizacja 2020/2021*, Rada Ministrów [Warszawa], 28 kwietnia 2020 r., s. 83–85.

¹⁹ *The European Pillar ...*, ibidem, s. 9–12.

²⁰ Rozporządzenie Komisji z 2019 r. weszło w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. W końcu tego samego roku samorząd województwa dolnośląskiego wyszedł z inicjatywą podziału województwa dolnośląskiego na 2 jednostki NUTS 2 z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2024 r. (modyfikacje klasyfikacji następują co 3 lata). W końcu stycznia 2022 r. rząd wystąpił z oficjalnym wnioskiem w tej sprawie, ale nie uzyskał on akceptacji Komisji.

Tablica 1. Realizacja celów zatrudnieniowych w województwie dolnośląskim na tle Polski i Unii Europejskiej według Badania Ekonomicznej Aktywności Ludności

Table 1. Implementation of employment targets in Dolnośląskie Voivodship in comparison to Poland and the European Union according to the Labour Force Survey

Wskaźnik Indicator	Grupa wieku Age group	Rok Year	Dolnośląskie	Polska Poland	UE 27 EU 27	Cel krajowy National target	Cel unijny EU target
			w % in %				
Główne cele strategii Europa 2020 Headline targets of the Europe 2020 strategy							
Stopa zatrudnienia Employment rate	20–64	2020	75,1	73,6	72,2	71,0	75,0
		2021	76,5	75,4	73,1	–	78,0a
Odsetek osób z wykształceniem wyższym Tertiary educational attainment	30–34	2020	56,4	47,0	41,1	45,0	40,0
		2021	55,3	45,9	41,6	–	–
Młodzież niekontynuująca nauki Early leavers from education and training	18–24	2020	.	5,4	9,9	4,5	10,0
		2021	8,6	5,9	9,7	–	–
Zagrożeni ubóstwem lub wykluczeniem społecznym People at risk of poverty or social exclusion	–	2020	13,2	17,3	21,5	– ^b	– ^b
		2021	.	.	.	–	–
Bieżąca ocena polityki makroekonomicznej Short-term macro-economic policy analysis							
Stopa bezrobocia Unemployment rate	15–74	2020	3,1	3,2	7,1	–	–
		2021	4,0	3,4	7,0	–	–

a Cel EFPS do 2030 r. b Cele zostały wyznaczone w wartościach bezwzględnych – dla UE zmniejszenie o 20,0 mln osób, a dla Polski o 1,5 mln osób; do 2020 r. osiągnięto zmniejszenie w UE o 8,95 mln osób, w tym w Polsce o 5,06 mln osób.

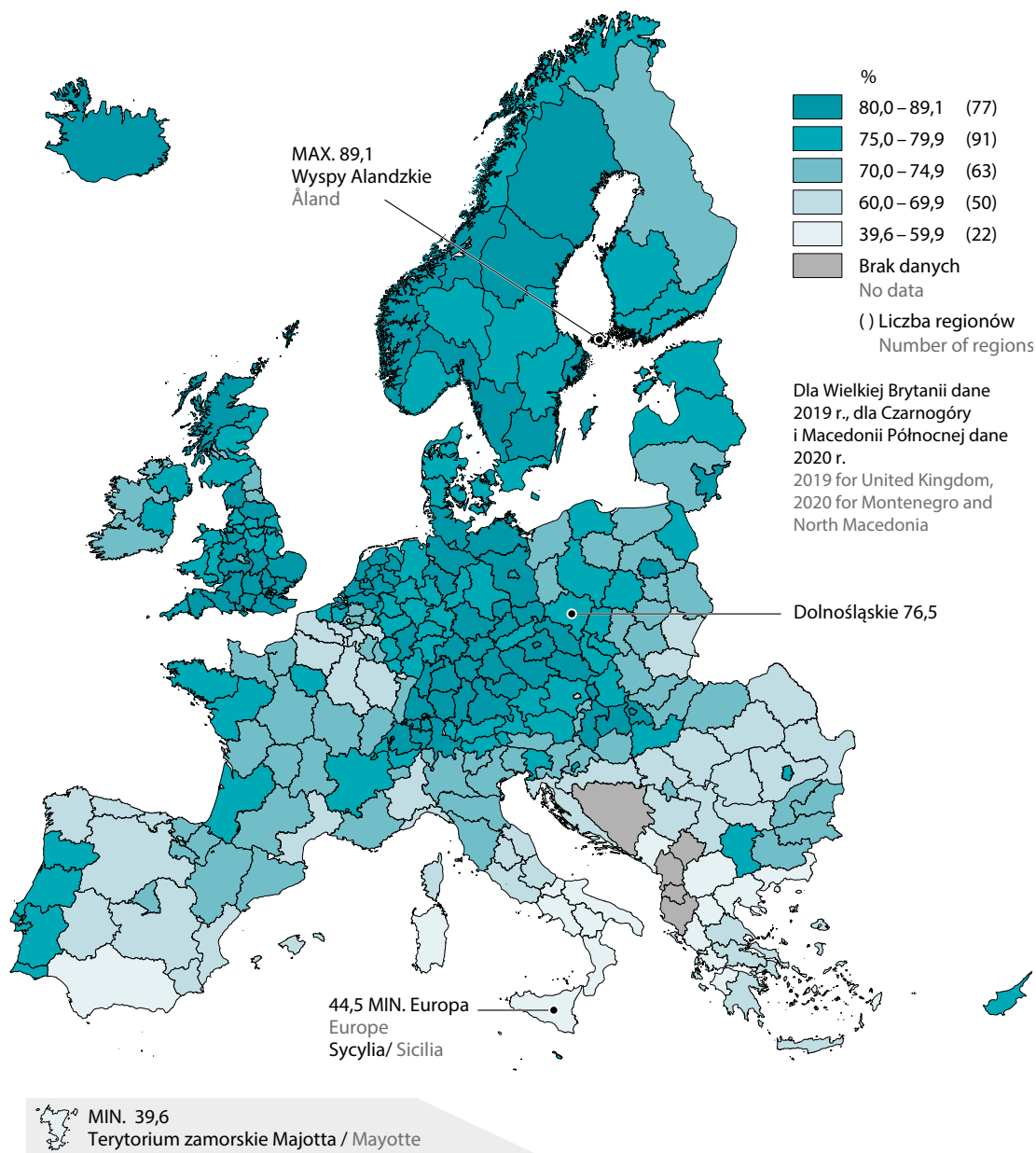
a EPSR goal for 2030. b The targets have been set in absolute terms – for the EU a reduction by 20.0 million people, and for Poland by 1.5 million people; by 2020 a reduction of 8.95 million people was achieved in the EU including 5.06 million people in Poland.

Stopa zatrudnienia

Stopa (wskaźnik) zatrudnienia w województwie dolnośląskim wzrastała szczególnie szybko w latach 2013–2016. W efekcie w kolejnych latach z wyjątkiem 2017 r. Dolny Śląsk znajdował się na poziomie wyższym od krajowego. Zarówno województwo, jak i kraj w 2018 r. (2 lata przed terminem) przekroczyły cel określony w 2011 r. w Krajowym programie reform (71%). Pomimo negatywnych następstw pandemii COVID-19 województwu udało się osiągnąć unijny cel 75% w 2020 r., a Polsce w 2021 r. W związku z COVID-19 w 2020 r. Unia 27 państw zanotowała regres o 0,9 p. proc. zniwelowany w 2021 r. Nawet po tej poprawie Unii nie udało się osiągnąć celu strategii Europa 2020.

Mapa 1. Stopa zatrudnienia w grupie wieku 20–64 lata w regionach NUTS 2

Map 1. Employment rate of population aged 20–64 in NUTS 2 regions



Wyłączając z analizy kraje Europy Wschodniej (Rosję, Białoruś, Ukrainę, Mołdawię, Albanie, Bośnię i Hercegowinę oraz częściowo europejską Turcję), które generalnie cechują niskie wskaźniki zatrudnienia, okazuje się, że Dolny Śląsk był wyprzedzany nadal przez 139 regionów europejskich (96 unijnych), a niższą stopę zatrudnienia miały 163 regiony (145 unijnych).

Wskaźnik dla województwa dolnośląskiego wzrósł w okresie 2013–2021 (czyli od zakończenia zasadniczej fazy światowego kryzysu finansowego) o 13,8 p. proc., a dla Polski o 10,8 p. proc. Był to postęp o bardzo dużej skali. Zmiana zanotowana w skali Unii była znacznie mniejsza i wyniosła 5,6 p. proc. Polska wyraźnie przekroczyła średnią unijną i doszło do znacznego zmniejszenia dystansu Polski do liderujących krajów oraz regionów. Było to możliwe dzięki zmniejszeniu skali bierności zawodowej, głównie w grupie

osób w wieku przedemerytalnym. W ciągu zaledwie dekady w Polsce podwoił się wskaźnik zatrudnienia w grupie 55–65 lat.

Największą stopę zatrudnienia miały będące zdecydowanie najmniejszym regionem UE fińskie Wyspy Alandzkie (89,1%), a w pierwszej „10” znalazły się 3 regiony nienależącej do UE Szwajcarii i 1 brytyjski. Grupę tę uzupełniały 2 regiony holenderskie, 2 regiony szwedzkie oraz 1 polski. Region warszawski stołeczny zajął w 2021 r. 9. miejsce w Europie (83,7%). Aż 77 europejskich regionów cechowała stopa zatrudnienia wynosząca co najmniej 80,0%. Województwo dolnośląskie znalazło się na 5. miejscu w Polsce ustępując także regionom: wielkopolskiemu (78,3%), opolskiemu (77,8%) oraz pomorskiemu (77,4%).

Grupa 25 regionów o najniższej stopie zatrudnienia obejmowała 4 pozaeuropejskie departamenty zamorskie Francji oraz regiony leżące w strefie śródziemnomorskiej (19) – w Grecji (6), na południu dawnej Jugosławii (3), Włoch (7, z czego 4 regiony miały kolejno najniższą stopę zatrudnienia na kontynencie - od 44,5% do 50%), Hiszpanii (3, w tym 2 pozaeuropejskie). Grupę uzupełnił 1 region rumuński oraz 1 belgijski. Zwraca uwagę niski poziom zatrudnienia walońskiej części Belgii (Hainaut i Liège) oraz Brukseli.

Postęp uczyniony przez województwo dolnośląskie był znaczny. W latach 2000–2001 był to region o najwyższej stopie bezrobocia wśród 259 europejskich regionów krajów należących do Unii oraz ówczesnych krajów kandydackich. Głównie z powodu dużej stopy bezrobocia stopa zatrudnienia przekraczała wtedy tylko nieznacznie 50%. Tym samym na początku stulecia w województwie dolnośląskim na 1 osobę niepracującą w wieku 20–64 lata przypadała tylko 1 osoba pracująca. Stopa zatrudnienia jeszcze w 2006 r. wynosiła 57,5%, a po 15 następnych latach wzrosła do 76,5%. Postawiony przed Unią cel osiągnięcia w 2020 r. wskaźnika na poziomie 75,0% oznacza, że 3 pracujące osoby wypracowują produkt pozwalający utrzymać nie tylko osoby w wieku przed- oraz poprodukcyjnym, ale także dodatkowo 1 osobę w wieku 20–64 lata. Na Wyspach Alandzkich taką osobę utrzymywało aż 9 osób, a w pozostałych czołowych regionach UE, w tym warszawskim stołecznym, było to więcej niż 6 osób.

Odsetek osób z wyższym wykształceniem

Udział osób posiadających wyższe wykształcenie w grupie wieku 30–34 lata zarówno w Polsce, jak i na Dolnym Śląsku przekroczył w 2017 r. poziom docelowy 45% przyjęty w Krajowym programie reform. Stało się to 3 lata przed terminem. Natomiast UE 27 osiągnęła rok przed terminem cel określony na znacznie niższym poziomie 40%. Upowszechnienie studiów wyższych w Polsce jest więc znacznie większe niż średnio w Unii, chociaż w momencie polskiej akcesji do UE sytuacja była odwrotna. Występowała tu szybka tendencja wzrostowa, co wynikało z podejmowania studiów przez prawie połowę populacji poniżej 30 roku życia.

Wykształcenie wyższe (tertiary) dla celów badań międzynarodowych Hatlevel jest definiowane jako wymagające ukończenia odpowiedniej szkoły szczebla ponadpodstawowego i obejmuje edukację uniwersytecką poziomów klasyfikacji ISCED 5–8. W polskim systemie edukacji są to:

ISCED 5 – kolegia pracowników służb społecznych, w przyszłości także ukończenie kształcenia specjalistycznego na uczelni zawodowej,

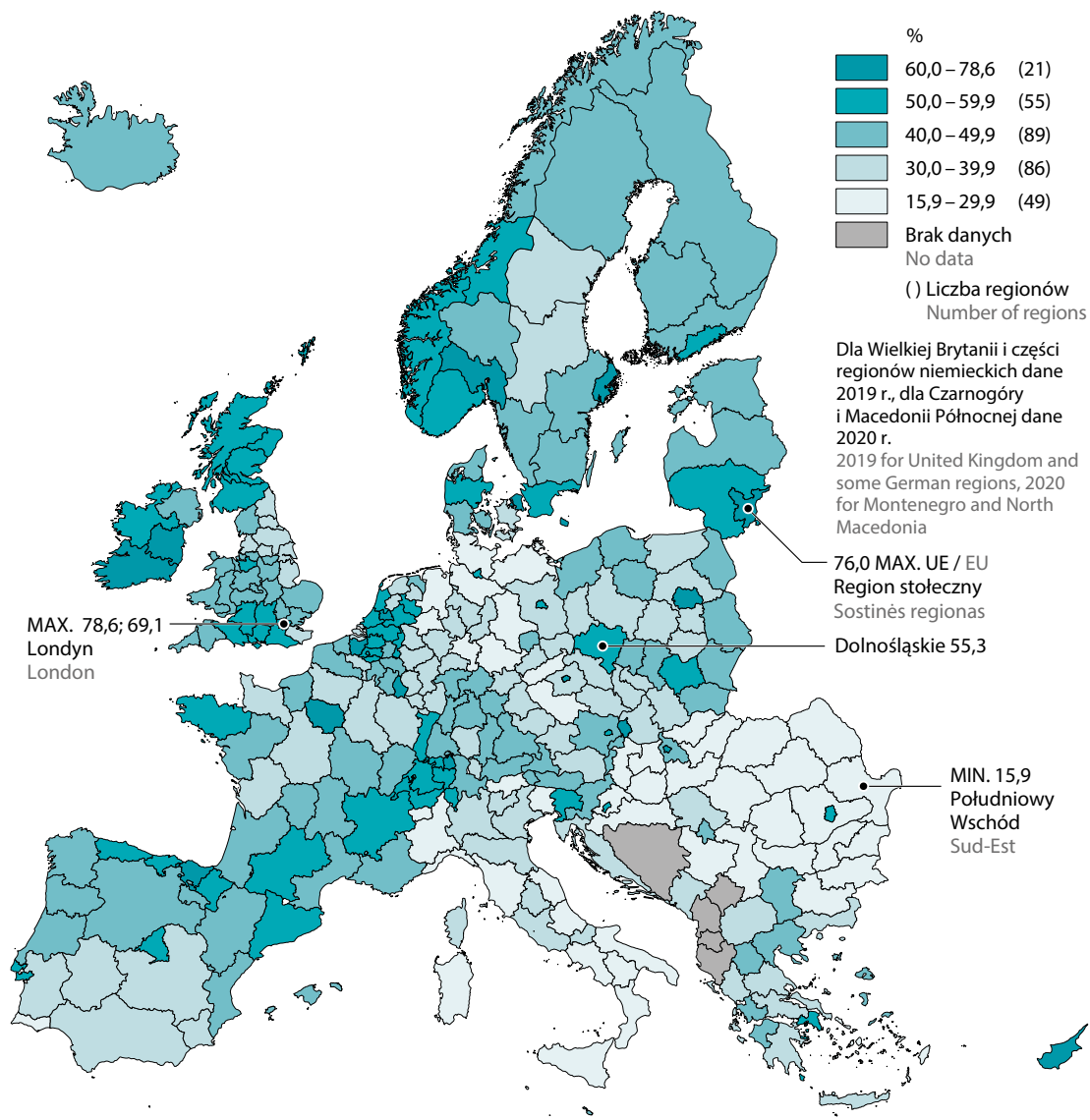
ISCED 6 – studia pierwszego stopnia, tytuł licencjata lub inżyniera,

ISCED 7 – studia magisterskie jednolite, studia drugiego stopnia, tytuł magistra, magistra-inżyniera, lekarza lub równoważny,

ISCED 8 – stopień naukowy co najmniej doktora lub doktora w zakresie sztuki.

Mapa 2. Osoby w wieku 30–34 lata z wyższym wykształceniem w regionach NUTS 2

Map 2. Persons aged 30–34 with tertiary education in NUTS 2 regions



Wskaźnik skolaryzacji dla szkół wyższych jest w Polsce wyraźnie wyższy od średniej unijnej. Mimo przewagi odsetka udziału absolwentów szkół wyższych w ludności w wieku 30–34 lata w Polsce nad średnią unijną o 4,3 p. proc. (45,9% wobec 41,6%) wyższe wskaźniki miało 12 państw unijnych oraz 3 pozaunijne. Było to możliwe, gdyż dominowały w tej grupie kraje o małym potencjale demograficznym. Średnią unijną obniża zwłaszcza największy kraj – Niemcy ze wskaźnikiem 37,8% (w analizach dokonywanych przez OECD podkreślano utrudniony dostęp do studiów wyższych w tym kraju). Najwyższe wskaźniki występowały na północy kontynentu, a najniższe na Bałkanach (Rumunia, Bułgaria, Chorwacja, Serbia), w strefie śródziemnomorskiej (Włochy, Malta, Portugalia) oraz w Europie Środkowej (Węgry, Czechy, Słowacja, Austria i Niemcy). W krajach członkowskich UE przyjętych w 2004 r. i później występowały 2 skrajne modele. Większość państw miała niskie wskaźniki, ale wśród liderów znajdował się Cypr (61,5% – 3. miejsce, nieznacznie za Luksemburgiem i Irlandią) oraz Litwa (60,2%), a Polskę wyprzedzała także Słowenia i Łotwa.

Zgodnie z powszechnymi prawidłowościami najwyższe wskaźniki mają regiony zurbanizowane, a zwłaszcza stołeczne. W grupie czołowych 25 regionów było 19 stołecznych. W ujęciu NUTS 2 najwyższy wskaźnik miał obecnie pozaunijny region Inner London – West (78,6%) wyprzedzając litewski region stołeczny (76,0%), Inner London – East (74,3%) oraz region warszawski stołeczny (70,3%). Jednak dokonany przed laty podział Londynu na 5 nieadministracyjnych regionów NUTS 2 ma charakter zaburzający porównania i w tym przypadku właściwsze byłoby ujmowanie całego Londynu jako regionu NUTS 1 ze wskaźnikiem 69,1%. W takim ujęciu region warszawski stołeczny miałby drugi najwyższy wskaźnik nie tylko w UE 27, ale także w Europie.

Podobnie jak większość polskich regionów, Dolnośląskie znajduje się wysoko w rankingu europejskim pod względem odsetka osób z wyższym wykształceniem w grupie wieku 30–34 lata (55,3%). Wyższy wskaźnik miało jedynie 31 regionów (z czego 4 były częściami Londynu), w tym 21 unijnych. Dolny Śląsk ustępował w Polsce tylko regionowi warszawskiemu stołecznemu (55,3% wobec 70,3%). Najniższy wskaźnik posiadało województwo warmińsko-mazurskie (34,5%), ale aż całe 4 kraje członkowskie UE miały odsetek niższy, w tym m.in. Włochy (26,8%).

Jest to efekt dużego upowszechnienia szkolnictwa wyższego w Polsce. Zwłaszcza województwo dolnośląskie zanotowało duży postęp, gdyż w 2013 r. znajdowało się na 140. miejscu w Europie. Jeszcze w 2010 r. wskaźnik dla Polski wynosił 34,8%, a dla Dolnego Śląska 31,8% (przyrost wyniósł odpowiednio 11,1 i 23,5 p. proc.). Wynika to z istnienia prężnych ośrodków akademickich, w szczególności w Warszawie, we Wrocławiu i w Krakowie. Przyciągają one studentów spoza tych miast, którzy następnie często osiedlają się tam na stałe. W efekcie struktura wykształcenia mieszkańców Wrocławia i reszty województwa poważnie się różni. Wyhamowanie przyrostu wskaźników w regionie i w Polsce w latach 2020–2021 można wiązać ze zmniejszeniem się liczby studentów na początku minionej dekady, wzrostem emigracji osób z wykształceniem wyższym oraz obniżeniem się skali migracji wewnętrznych w związku z pandemią koronawirusa.

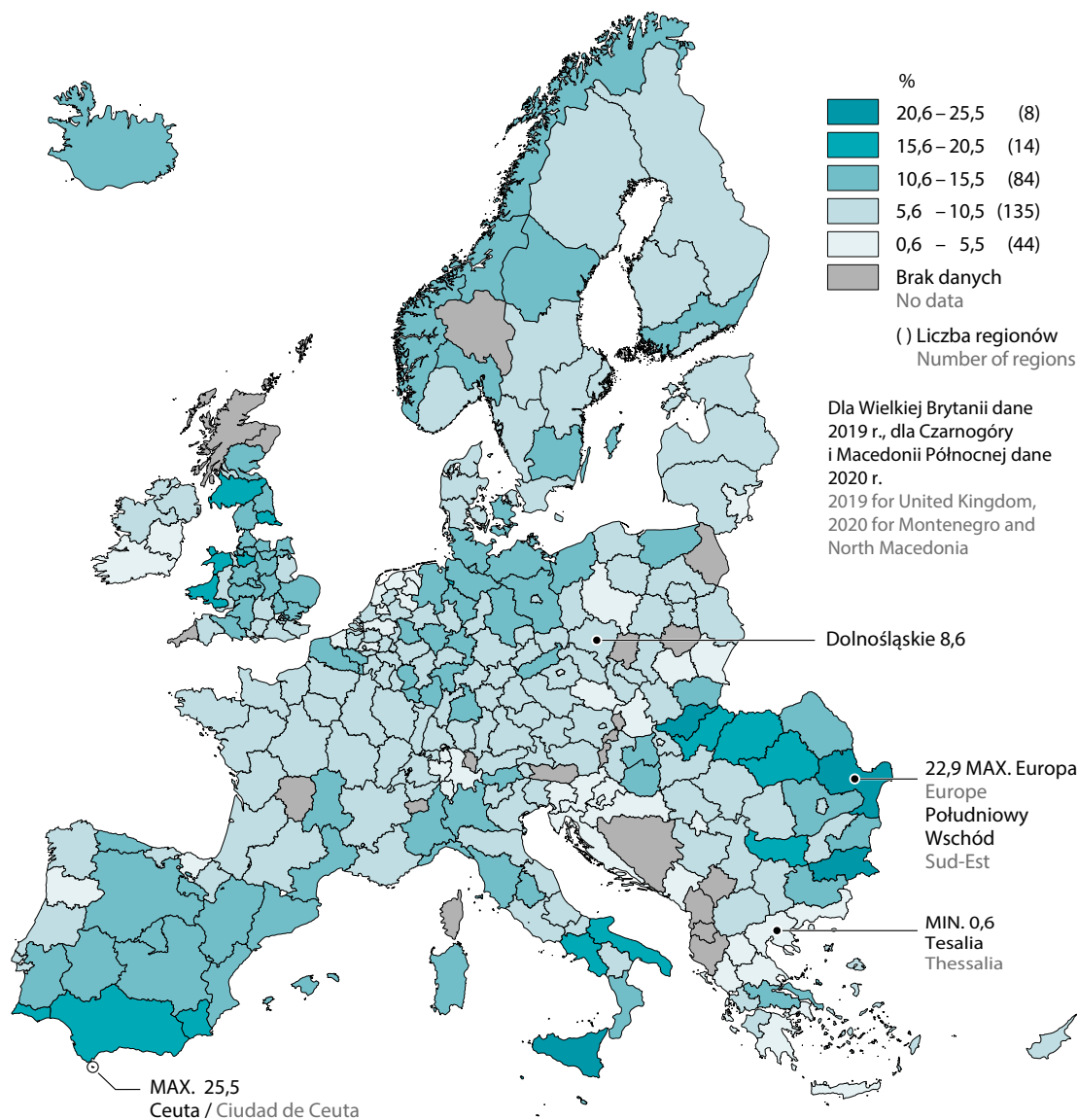
Młodzież niekontynuująca nauki

Problem młodzieży przedwcześnie porzucającej szkołę i w ten sposób pozostającej bez kwalifikacji przydatnych na rynku pracy stał się szczególnie nabrzmiały wraz z pojawieniem się światowego kryzysu finansowego. Towarzyszyło temu zachwianie stabilności sektora bankowego i finansów publicznych, zwłaszcza w niektórych krajach śródziemnomorskich, związane m.in. z załamaniem popytu w budownictwie. Skutkowało to wysokim bezrobociem młodzieży, która wcześniej masowo podejmowała zatrudnienie w tym sektorze, rezygnując z dokończenia nauki. Brak przydatnych kwalifikacji nie pozwalał młodym ludziom na znalezienie pracy w innych branżach. W pierwszej dekadzie XXI w. w niektórych prowincjach hiszpańskich edukację przedwcześnie kończyło ponad 40% młodzieży. Dlatego temu wskaźnikowi nadano tak wysoką rangę w ESZ oraz w strategii Europa 2020 ustalając docelową maksymalną wartość dla UE w 2020 r. na 10% osób w grupie wieku 18–24 lata.

Podejście do edukacji w Polsce i innych krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Północnej było odmienne. W rezultacie w Krajowym programie reform polski cel ustalono na znacznie bardziej wymagającym poziomie 4,5%. Dokładnie taki wskaźnik osiągnął Dolny Śląsk w 2017 r., a w 2018 r. zmalał on do 3,7%. Lepszy wskaźnik od województwa dolnośląskiego w 2018 r. miało jedynie 15 regionów europejskich (w tym 12 unijnych). Pewnym zaskoczeniem jest następujący później poważny regres do 6,8% w 2019 r. oraz 8,6% w 2021 r. W Polsce skala zmian była mniejsza – z 4,8% w 2018 r. do 5,9%. W rezultacie bardzo ambitny cel krajowy nie został zrealizowany. UE 27 zrealizowała cel strategii Europa 2020 (10%) dokładnie w 2020 r., a rok później osiągnęła wskaźnik 9,7%. Tym samym wskaźnik dla Polski sytuował nasz kraj w czołówce państw unijnych. Liderami były kraje adriatyckie: Chorwacja (2,4%), Słowenia (3,1%) i Grecja (3,2%), a spoza Unii także Czarnogóra (3,6%). Lepsze wskaźniki od Polski miały także: Szwajcaria, Holandia i Litwa.

Mapa 3. Młodzież niekontynuująca nauki w wieku 18–24 lata w regionach NUTS 2

Map 3. Early leavers from education and training aged 18–24 in NUTS 2 regions



Analiza danych na poziomie NUTS 2 prowadzi do wniosku, że odsetek młodzieży niekontynuującej nauki cechuje w wielu regionach stosunkowo duża zmienność w czasie. Nie zmienia to generalnego wniosku o dobrej sytuacji polskich regionów, w tym Dolnego Śląska. Najlepsze wskaźniki w UE posiadały regiony z wymienionych uprzednio państw, a połowę pierwszej „10” stanowiły regiony greckie: Tesalia (0,6%), Macedonia Zachodnia (0,8%), Epir (1,6%), Macedonia Środkowa i Attyka. Czołówkę uzupełniały: Praga (0,8%), Chorwacja Panońska (2,0%), Chorwacja Adriatycka, Chorwacja Północna oraz Zachodnia Słowacja. Na 12. miejscu zarówno w UE 27, jak i ogółem w Europie znalazło się województwo małopolskie (2,9%). Dolny Śląsk był na 128. miejscu w Europie, w tym na 108. w UE. Najbardziej niekorzystne wskaźniki cechowały regiony pozaeuropejskie i oddalone wyspiarskie: położoną na północy Afryki Ceutę (25,5%), w Ameryce Południowej Gujanę (23,3%) oraz Azory (23,2%). W każdym przypadku wystąpiły lepsze wskaźniki niż notowane na początku dekady, co przyczyniło się do zmniejszenia ogólnego wskaźnika dla UE z 13,9% w 2010 r. do 9,7% w 2021 r.

Włączenie społeczne

Cel zmniejszenia do 2020 r. o 20 mln liczby mieszkańców Unii **zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym**, został przyjęty dla Polski na poziomie 1,5 mln osób (charakter bazowy miał 2008 r.). Skutki światowego kryzysu finansowego okazały się na tyle silne i długotrwałe, że osiągnięcie zakładanego celu stało się najmniej realne spośród wszystkich celów postawionych przez Komisję. Liczba tych osób do 2012 r., zamiast zmaleć, powiększyła się o 6,4 mln (w tym o 5,4 mln w UE 27). W 2016 r. nadal rezultatem był negatywny (+0,8 mln, w tym 0,5 mln w UE 27). Dopiero w 2017 r. wystąpił wyraźny postęp i zanotowano spadek w stosunku do okresu wyjściowego o 4,5 mln osób (o 4,7 mln w UE 27). Krajem, który wykazał największy spadek była Polska. Liczba osób zagrożonych i wykluczonych zmalała w całym okresie o 4218 tys., co stanowiło 94,4% postępu zarejestrowanego przez UE 28. Na zanotowaną poprawę duży wpływ miał rządowy program „Rodzina 500 plus”. W kolejnych latach nastąpiła dalsza poprawa, lecz w mniejszej skali i w Polsce łączna liczba osób wydobytych ze stanu zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym w latach 2008–2020 wyniosła 5061 tys. Stanowiło to 56,5% postępu wykazanego w całej UE 27 (8951 tys.). Oznacza to, że w Polsce liczba tych osób była większa niż łącznie w pozostałych 26 krajach członkowskich.

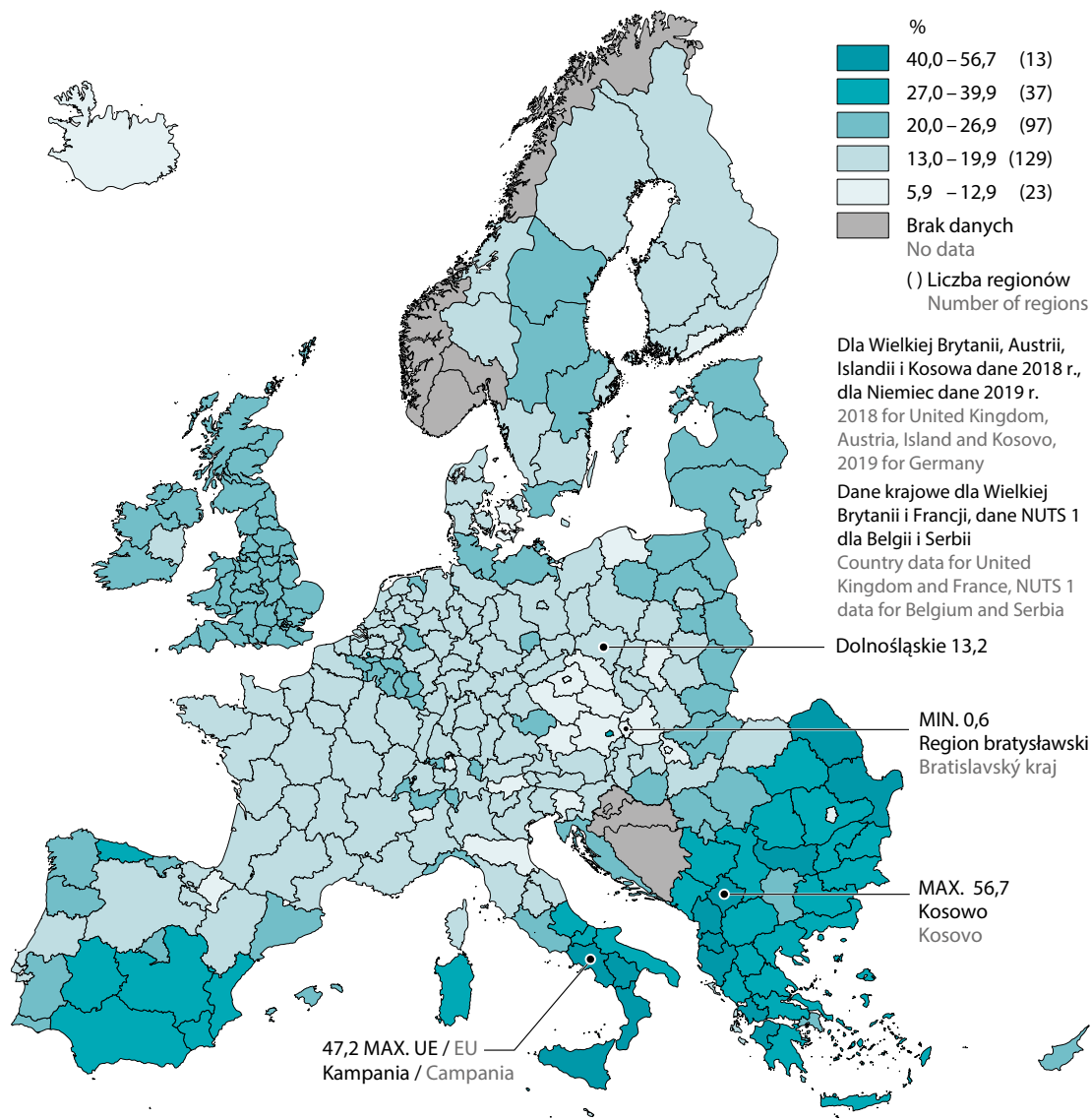
Drugi wynik zanotowała Rumunia (3,2 mln), a w czołówce znalazły się także inne nowe kraje członkowskie UE (Bułgaria, Węgry, Czechy, Słowacja, Chorwacja, Łotwa) oraz Portugalia. Z kolei największy wzrost liczby zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w latach 2008–2020 (zamiast spadku) wystąpił w Hiszpanii (1,6 mln), w Niemczech (1,4 mln, głównie w pandemicznym 2020 r.), w obecnie pozaunijnej Wielkiej Brytanii (1,1 mln do 2018 r.; po wyjściu z UE kraj ten nie przekazał nowszych danych), we Francji (0,5 mln) oraz w Holandii i Szwecji (po 0,3 mln). Są to bogate kraje. Cele krajowe wyznaczone na 2020 r. najbardziej przekroczyły państwa: Rumunia (5,6 razy), Bułgaria (4,6 razy), Polska (3,4 razy) oraz Portugalia, Łotwa, Węgry i Czechy. Celów krajowych nie wyznaczyło 7 państw, w tym Niemcy notujące wzrost liczebności tej grupy społecznej. Regres wystąpił w latach 2008–2020 łącznie w 10 krajach UE 27. Stanowiło to przesłankę kontynuacji tego strategicznego celu – zgodnie z przyjętym w 2021 r. planem działania Europejskiego filaru praw społecznych liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym powinna zmniejszyć się do 2030 r. o dalsze 15 mln osób.

Przedstawione dane nie uwzględniają liczby mieszkańców państw i dlatego wartość porównawczą mają przede wszystkim wskaźniki względne. Należy jednak poczynić trzy uwagi:

1. Wskaźniki udziału zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w populacji państw i regionów ilustrują ich poziom aktualny, przy bardzo różnej sytuacji wyjściowej. W pierwszej dekadzie XXI w. różnicowania wewnątrz UE były bardzo duże, zwłaszcza kraje przyjęte do Unii po 2003 r. nie były jednorodne. Najniższy poziom wskaźników wykluczenia społecznego w UE dotyczył Czech, bardzo niskie wskaźniki miały też Słowacja i Słowenia, natomiast najwyższe były w krajach Południa – Rumunii, Grecji, Bułgarii i Hiszpanii.
2. Strategia Europa 2020 nie wyznaczała celów wskaźnikowych do osiągnięcia w 2020 r., a jedynie cel redukcji bezwzględnego poziomu wykluczenia, ale monitorowaniu podlegają 4 wskaźniki względne, co stanowi duże wyzwanie dla statystyki publicznej wielu państw (występują luki informacyjne). Do porównań wybrano w tym miejscu tylko jeden wskaźnik agregatowy stanowiący wypadkową trzech pozostałych.
3. W kilku krajach nie są dostępne statystyki dla regionów NUTS 2. W 2 państwach dane są dostępne jedynie na poziomie ogólnokrajowym (Francja i Wielka Brytania), a w 2 innych tylko na poziomie NUTS 1 (Belgia i Serbia). Dla tej kategorii dane spływają do Eurostatu najwolniej i stąd przedstawiana niżej mapa jako jedyna dotyczy 2020 r., a dla kilku państw lat wcześniejszych.

Na poziomie regionalnym zmiany wskaźników względnych są zwykle odzwierciedleniem tendencji bezwzględnych obserwowanych na poziomie poszczególnych państw. W odróżnieniu od krajów północy i zachodu kontynentu, państwa o wyjściowym dużym rozwarstwieniu społecznym (nowe kraje członkowskie oprócz bardziej opiekuńczych i egalitarnych Czech i Słowacji, a także Portugalia) zwykle notowały duże redukcje wskaźników zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Dotyczyło to także polskich regionów, w tym Dolnego Śląska wykazującego tylko w latach 2018–2020 zmniejszenie udziału tej grupy osób z 17,0% do 13,2%. Na poziomie kraju zanotowano spadek z 18,9% do 17,3%, natomiast w UE 27 tylko niewielkie zmniejszenie z 21,7% do 21,5%.

Mapa 4. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w regionach NUTS 2
 Map 4. People at risk of poverty or social exclusion indicator in NUTS 2 regions



Dolny Śląsk zajmował w 2020 r. wysokie, 31. miejsce w Europie, w tym 29. w UE 27. Identyczny wskaźnik (13,2%) miał region warszawski stołeczny, a o 1,0 p. proc. lepsze były wskaźniki dla województw pomorskiego i śląskiego (zajmowały one wspólnie 16. pozycję w Europie). Tylko 4 regiony notowały wskaźniki niższe od 10%, były to: Region bratysławski (5,9%), Praga (8,3%) i 2 inne regiony czeskie – Południowy Zachód (8,4%) oraz Środkowe Czechy (8,9%). W pierwszej „10” były ponadto 3 regiony z północy Włoch (Dolina Aosty, Bolzano i Emilia-Romania), Zachodnia Słowacja, Islandia oraz Budapeszt.

Najniższy poziom wskaźników w Polsce występował w słabiej rozwiniętych regionach wschodnich: lubelskim (26,6%), podlaskim (24,5%) oraz warmińsko-mazurskim (24,4%). Wskaźniki gorsze niż w województwach wschodnich posiadało 51 regionów leżących niemal wyłącznie na południu Europy, zwłaszcza pozaunijne bałkańskie: Kosowo (56,7%). 3 albańskie, 2 serbskie, Macedonia Północna i Czarnogóra. W UE 27 szczególnie zła sytuacja była w regionach południa Włoch, w tym Kampanii ze wskaźnikiem 47,2%, Sycylii (44,7%), Basilicacie (43,8%) i Kalabrii (41,6%). Zła sytuacja występowała także na południu Hiszpanii

(Melilla – 42,4%, Ceuta – 38,8%, Estremadura – 38,7%). Podobny poziom wykazało wiele regionów bułgarskich, rumuńskich i greckich. Dlatego wskaźniki na poziomie całych tych państw były najwyższe w UE 27 i wynosiły ok. 30%. Jedynymi regionami o wysokich wskaźnikach ubóstwa spoza południa Europy były: Wiedeń (27,5%), niemiecka Brema (26,5%) oraz Łotwa (26,0%).

Regiony włoskie znajdowały się na końcu i na czele klasyfikacji, natomiast w drugiej dziesiątce były m.in. regiony hiszpańskie, austriackie i niemieckie, co świadczy o istnieniu dużych różnicowań regionalnych wskaźnika ubóstwa w tych krajach (większych niż w Polsce). Na uwagę zasługuje niewielka reprezentacja regionów skandynawskich w czołówce. Na poziomie całych państw Dania, Norwegia i Finlandia znacznie ustępowały Islandii (stanowiącej jeden region NUTS 2), Czechom oraz Słowacji, a Szwecja również Polsce.

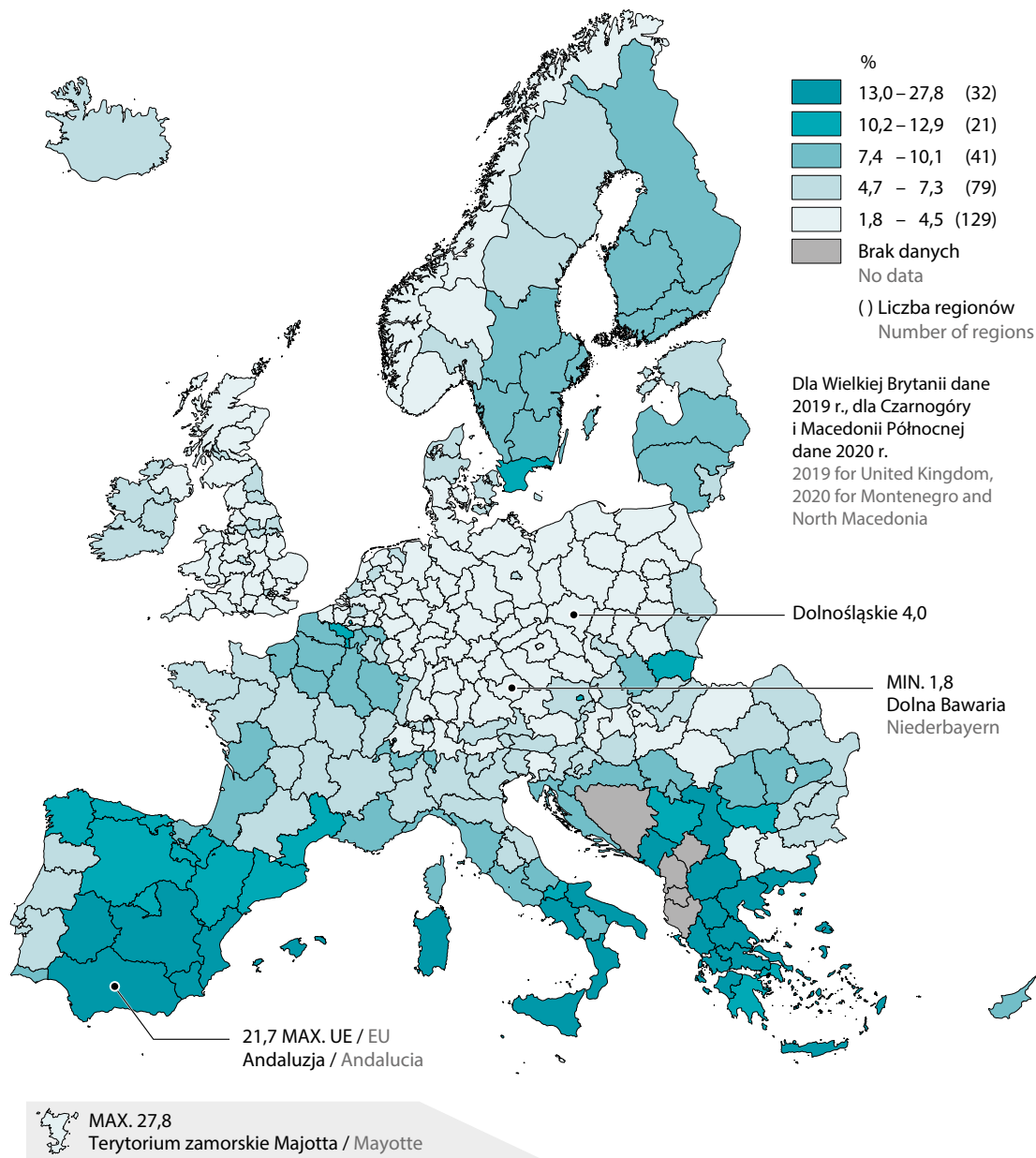
Stopa bezrobocia

Istnieje silny związek przyczynowo-skutkowy między skalą wykluczenia społecznego, a stopą zatrudnienia (w obu kategoriach najgorsza sytuacja dotyczy południa Włoch) i **stopą bezrobocia**. Bezrobocie jest główną przyczyną wykluczenia społecznego, a wysokie transfery socjalne jedynie łagodzą problem. Należy zauważyć, że skutkiem dużej pomocy socjalnej dla rodzin może być zmniejszenie aktywności ekonomicznej rodziców, zwłaszcza kobiet, w tym spadek zainteresowania aktywnym poszukiwaniem pracy i w efekcie utrwalenie bezrobocia.

Podobnie jak przy stopie zatrudnienia, podstawą międzynarodowych porównań natężenia bezrobocia są dane pochodzące z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Tym samym nie ma tu zastosowania krajowa definicja wieku produkcyjnego (przyjęta dla bezrobocia rejestrowanego), a wiek wynikający z ujęcia Międzynarodowej Organizacji Pracy (15 lat i więcej), który zmodyfikowano w badaniach Eurostatu dla pracujących do przedziału 15–89 lat oraz 15–74 lata dla bezrobotnych. Dodatkowo liczona jest stopa bezrobocia dla wieku 20–64 lata.

Stopa bezrobocia w grupie wieku 15–74 lata została ujęta przez Komisję Europejską w grupie wskaźników służących bieżącemu monitorowaniu zmian sytuacji gospodarczej (PEEIs). Dużą zaletą wskaźnika jest szybkość jego publikacji – należy do 4 kategorii PEEIs publikowanych w cyklu miesięcznym przez Eurostat w ciągu 30 dni od zakończenia miesiąca. Dotyczy to danych makroekonomicznych, gdyż na poziomie regionów NUTS 1 oraz NUTS 2 dane są publikowane przez Eurostat w cyklu rocznym (w kwietniu).

Mapa 5. Stopa bezrobocia w grupie wieku 15–74 lata w regionach NUTS 2
 Map 5. Unemployment rate of people aged 15–74 in NUTS 2 regions



Poziom bezrobocia w województwie dolnośląskim sytuuje region wśród jednostek z lepszą niż przeciętną sytuacją, gdyż województwo zajmowało 98–103. miejsce w grupie 302 regionów europejskich. Stopa bezrobocia w województwie w 2020 r. wyniosła 4,0%, przy średniej dla Polski 3,4% oraz średniej unijnej 7,0%. Zaledwie 7 lat wcześniej wszystkie te wartości były dwucyfrowe, a Dolny Śląsk cechowało wówczas bezrobocie wyższe niż średnio w UE.

Stopa bezrobocia naturalnego oznacza odsetek siły roboczej obejmujący bezrobotnych w warunkach równowagi na rynku pracy. Według przedstawicieli monetarystycznej szkoły ekonomii są oni dobrowolnie bezrobotni, gdyż nie chcą podjąć pracy przy płacy realnej zapewniającej równowagę. Stopa ta nie jest stała w czasie i zależy od poziomu rozwoju państwa lub regionu.

Bezrobocie w wielu regionach Europy ma charakter naturalny lub bliski naturalnego i dlatego o różnicowaniach przestrzennych (i wysokości średniej) decydują nie tyle liderzy, co kraje i obszary, w których bezrobocie pozostawało nadal bardzo poważnym problemem, pomimo upływu prawie dekady od światowego kryzysu finansowego. Sytuacja na rynku pracy poprawiała się do 2019 r., gdy unijna stopa bezrobocia zmalała do 6,7%. Kryzys wywołany pandemią COVID-19 podniósł tę stopę do 7,1%, a rok później nie powróciła ona do stanu sprzed pandemii (7,0%). W Polsce w 2021 r. stopa bezrobocia była niższa niż w 2019 r., ale różnica była znikoma (3,4% wobec 3,3%). Dawało to Polsce drugie miejsce w UE 27 oraz w Europie. Niższy wskaźnik występował jedynie w Czechach (2,8%).

Na poziomie NUTS 2 w 2021 r. pozycję lidera miała Dolna Bawaria (1,8%) wyprzedzając 11 regionów ze stopą bezrobocia 2,0%-2,2%: czeski, niemiecki, 2 węgierskie, 4 brytyjskie oraz 3 polskie – lubuskie (2019: 2,0%), warszawski stołeczny (2,1%) oraz wielkopolskie (2,2%). Wśród pierwszych 20 regionów UE 27 (czyli bez brytyjskich) było po 6 czeskich i niemieckich, 2 węgierskie, słowacki oraz 5 polskich – doszło pomorskie (2,3%) i opolskie (2,8%).

Po 2016 r. żaden region europejski nie miał stopy przekraczającej 30% (w okresie 2008–2016 taka stopa zawsze występowała w zestawieniu). Największe bezrobocie występowało w 3 regionach afrykańskich: położonej na północ od Madagaskaru francuskiej Majotcie (27,8%), hiszpańskich Ceucie (26,6%) i Wyspach Kanaryjskich (23,2%). Tylko 1 region leżący w Europie miał stopę przekraczającą 20% – Andaluja (21,7%). Ogółem w ostatniej „10” było 5 regionów hiszpańskich, po 2 greckie i włoskie oraz francuski. Na poziomie państw największe bezrobocie panowało w Hiszpanii (14,8%), Grecji (14,7%) oraz we Włoszech (9,5%).

Rozstęp między pierwszym regionem (o najniższym bezrobociu), a **medianą** (czyli regionem znajdującym się w środku zestawienia ze stopą bezrobocia 5,1%) wynosił zaledwie 3,3 p. proc., podczas gdy rozstęp między medianą a ostatnim regionem był 7 razy większy i wynosił 22,7 p. proc. Stanowi to wyjaśnienie, dlaczego minimalna zmiana bezrobocia (o np. 0,1 p. proc.) w grupie z niskim bezrobociem może skutkować zmianą względnej pozycji regionów nawet o kilkanaście miejsc i dlatego Dolny Śląsk z bezrobociem przekraczającym minimalne w Europie jedynie o 2,2 p. proc. znajdował się w zestawieniu na pozycjach 98–103. O dobrej sytuacji województwa dolnośląskiego świadczy występowanie bardzo pozytywnych długookresowych tendencji zatrudnieniowych. Na początku stulecia Dolny Śląsk posiadał najwyższe bezrobocie wśród wszystkich europejskich regionów UE w obecnym składzie członkowskim.

Zmiany te były wyrazem szybko poprawiającej się regionalnej koniunktury gospodarczej (jak zaznaczono, na poziomie regionów analiza zmian odbywa się w cyklu rocznym a nie miesięcznym). Pojawia się tu jednak problem metodyczny, czy wyciąganie wniosków na podstawie stopy bezrobocia liczonej dla grupy wieku 15–74 lata jest właściwe w sytuacji występowania w Polsce obowiązku szkolnego do 18. roku życia (w niektórych krajach występują odmienne regulacje) i uzyskiwania uprawnień emerytalnych w wieku 60/65 lat. Grupa ta jest również niedopasowana do grupy wieku 20–64 lata, do której odnosi się monitorowany w ramach strategii Europa 2020 wskaźnik zatrudnienia. Odwrotnie niż przy bezrobociu rejestrowanym, osoby w wieku 15–74 lata posiadające uprawnienia emerytalne są traktowane jako bezrobotne, jeśli nie pracują, poszukują pracy i są gotowe do jej podjęcia. Należy wziąć pod uwagę 2 czynniki wpływające na różnice poziomu stóp bezrobocia dla populacji w wieku 15–74 lata oraz 20–64 lata:

- liczebność podgrup aktywnych ekonomicznie osób w wieku 15–19 lat oraz 65–74 lata jest stosunkowo niewielka;
- struktura wewnętrzna wymienionych podgrup, czyli proporcja bezrobotnych i pracujących niewiele się różni od średniej w grupie 20–64 lata.

Z powyższego wynika, że – wbrew przedstawionym wątpliwościom metodycznym – dobór przedziału wieku ma niewielki wpływ na wnioski dotyczące regionalnych dysproporcji stopy bezrobocia w Europie, a poziom obu stóp może być w wielu regionach identyczny.

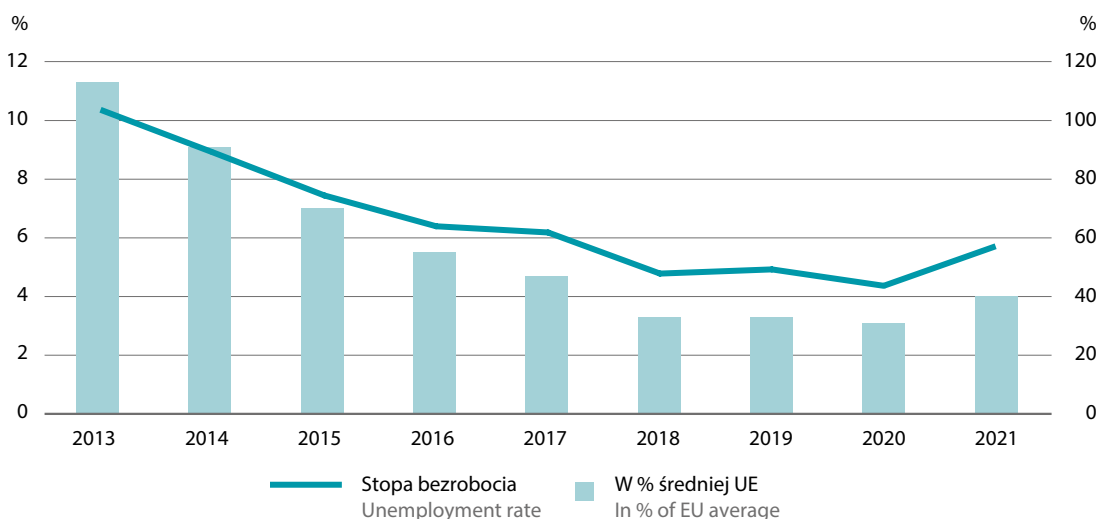
Tablica 2. Porównanie stopy bezrobocia w województwie dolnośląskim i w UE dla różnych grup wieku
Table 2. Comparison of the unemployment rate in Dolnośląskie Voivodship and in EU for different age groups

Wyszczególnienie Specification	Grupa wieku Age group	2015	2018	2019	2020	2021
		w % in %				
Dolnośląskie	15–74	7,0	3,3	3,3	3,1	4,0
	20–64	6,9	3,2	3,3	3,2	4,1
Unia Europejska European Union	15–74	10,1	7,3	6,7	7,1	7,0
	20–64	9,9	7,2	6,6	7,0	6,8

W 2021 r. w 42 europejskich regionach wielkość obu stóp nie różniła się, a w 72 regionach stopa bezrobocia w grupie 15–74 lata była większa o 0,1 p. proc. od stopy bezrobocia w grupie 20–64 lata. Wszystkie 17 polskich regionów mieściło się w przedziale różnic od -0,1 do 0,1 p. proc. Duże różnice w Europie (od 0,7 do 1,3 p. proc.) dotyczyły 20 regionów, głównie szwedzkich, holenderskich, brytyjskich i norweskich, gdzie z jednej strony napływają na rynek pracy osoby młodsze niż w Polsce (zwłaszcza w Wielkiej Brytanii), a z drugiej strony wiek emerytalny jest przedłużony w stosunku do polskiego, czy typowego dla większości krajów UE. Ujemne różnice obu stóp bezrobocia (od -0,1 do -0,4 p. proc.) wystąpiły w 25 regionach, głównie greckich, serbskich, litewskich, niemieckich i 3 polskich: wartość różnicy -0,1 p. proc. dotyczyła mazowieckiego regionalnego, podkarpackiego oraz dolnośląskiego.

Najistotniejsze wnioski wypływają z analizy zmian stopy bezrobocia. Rok 2013 był ostatnim, w którym Dolny Śląsk cechowało wyższe bezrobocie niż średnio w UE. Z wyjątkiem 2019 r. i 2021 r. w kolejnych latach stopa bezrobocia w województwie obniżała się szybciej niż w Unii. W stosunku do średniej krajowej bezrobocie na Dolnym Śląsku było większe od czasu utworzenia województwa do 2014 r., a potem było coraz mniejsze od tej średniej – ponownie z wyjątkiem 2021 r. W 2013 r. dolnośląska stopa bezrobocia (w grupie wiek 15–74 lata) jeszcze nieznacznie przekraczała średnią unijną, natomiast w 2021 r. była od niej o prawie połowę mniejsza.

Wykres 1. Stopa bezrobocia osób w wieku 15–74 lata w województwie dolnośląskim na tle UE
Chart 1. Unemployment rate among people aged 15–74 in Dolnośląskie Voivodship against background of EU



1.3. Wskaźniki monitorujące rynek pracy w krajowych programach działań

1.3. Indicators monitoring the labour market in national action plans

Krajowy program reform i zalecenia Rady

W ramach semestru europejskiego Rada sformułowała wobec Polski zalecenia odnoszące się częściowo do zagadnień rynku pracy. Sformułowane w 2018 r. oceny sytuacji w Polsce dotyczyły procesów zachodzących w 2017 r. i nosiły numery 9–12²¹, a w 2019 r. wydano opinie 10–13²². W 2020 r. większość ocen dotyczyła skutków pandemii COVID-19, w tym ich wpływu na rynek pracy²³. Okazały się one znacznie bardziej pesymistyczne niż późniejsze rezultaty (m.in. przewidywany spadek PKB miał wynieść 4,3% wobec realizacji na poziomie 2,0%, a stopa bezrobocia nie osiągnęła zakładanego 7,5% lecz 3,2%). Rynku pracy dotyczyła głównie ocena sformułowana w punkcie 19. Pokłosem szczególnej sytuacji związanej z pandemią w kolejnym roku był w krajach UE brak KPR oraz zaleceń formułowanych w ramach semestru europejskiego, a ich miejsce zajęły plany odbudowy i zwiększania odporności. W 2022 r. powrócono do dotychczasowego modelu zarządzania makroekonomicznego Unią eksponując w dokumencie Rady rezultaty krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, a także inwazji Rosji na Ukrainę oraz zadania wynikające z EFPS i CZR. Kwestii zatrudnieniowych dotyczyły oceny sformułowane w punktach: 21, 23, 24 i 26²⁴. W tej kwestii w kolejnych dokumentach zmiany były niewielkie i akcentowano podobne oceny:

- ogólna sytuacja na polskim rynku pracy była bardzo dobra, notowano wzrost wskaźników zatrudnienia, a stopa bezrobocia, po latach tendencji spadkowej, ustabilizowała się na rekordowo niskim poziomie,
- aktywność zawodowa niektórych grup społecznych, zwłaszcza osób o niskich kwalifikacjach, osób z niepełnosprawnościami oraz osób starszych pozostaje na niskim poziomie w porównaniu do innych krajów Unii, a zachęty do podjęcia pracy funkcjonujące w ramach polskiego systemu zabezpieczenia społecznego są niewystarczające,
- dotyczy to także nadal niskiej aktywności ekonomicznej kobiet, co utrwała nierówności świadczeń emerytalnych kobiet i mężczyzn,
- świadczenie wychowawcze obniżyło ubóstwo i nierówności, ale wywarło niekorzystny wpływ na aktywność zawodową rodziców, zwłaszcza kobiet, co wynika także z jednego z najniższych w Unii wskaźników uczestnictwa dzieci do lat 3 w opiece instytucjonalnej,
- wskaźnik uczestnictwa osób dorosłych w kształceniu i szkoleniu przez całe życie jest znacznie niższy od średniej unijnej, a luki dotyczą zwłaszcza umiejętności cyfrowych oraz czytania, pisanie i liczenia w grupie osób dorosłych bez wyższego wykształcenia, co ogranicza ich szanse na rynku pracy,
- jakość kształcenia nauczycieli jest niedostateczna, nadal brak koordynacji kształcenia dorosłych, zwłaszcza dobrej jakości systemu kształcenia i szkolenia przez całe życie, nie jest jasne jaki wpływ na jakość kształcenia i szkolenia oraz umiejętności będą miały realizowane reformy kształcenia zawodowego i szkolnictwa wyższego,
- wynagrodzenia nauczycieli są niskie w stosunku do standardów OECD, co wzmaga niedobory kadrowe i jakość procesu nauczania, jakość tę obniżyło również nauczanie zdalne w okresie pandemii, co jest związane także z niskimi umiejętnościami cyfrowymi osób pracujących,
- pandemia koronawirusa wykazała konieczność stosowania bardziej elastycznych form organizacji pracy, w tym pracy w niepełnym wymiarze czasu, elastycznych godzin pracy i pracy zdalnej,
- pomimo zmniejszania się od 2015 r. udziału umów o pracę podpisywanych na czas określony, ich odsetek nadal jest jednym z najwyższych w Unii Europejskiej,

²¹ Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2018 r. Dz. Urz. UE 2018 C 320, s. 89–90.

²² Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 r. Dz. Urz. UE 2019 C 301, s. 123–128.

²³ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r. Dz. Urz. UE 2020 C 282, s. 135–141.

²⁴ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r. Dz. Urz. UE 2022 C 334, s. 171–180.

- osoby samozatrudnione i pracujące na podstawie niestandardowych umów o pracę natrafiają na problem niskich przyszłych emerytur; umowy niestandardowe zostały w większości oskładkowane, ale ich odsetek pozostaje jednym z najwyższych w Europie, gdyż nie wdrożono zmian kodeksu pracy,
- obniżenie ustawowego wieku emerytalnego zahamowało wcześniejszą tendencję wzrostową średniego realnego wieku przejścia na emeryturę i zachęciło część starszych pracowników do opuszczenia rynku pracy; będzie to miało poważny wpływ na stopę zastąpienia i wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych oraz nierówność emerytur kobiet i mężczyzn,
- wyzwaniem jest istnienie specjalnych systemów emerytalnych, np. służb mundurowych; kosztowny specjalny system zabezpieczenia społecznego rolników (dotacje na poziomie 0,8% PKB) utrwała niską mobilność pracowników i występowanie ukrytego bezrobocia w rolnictwie,
- migracja z państw spoza Unii pomaga zaspokoić zwiększony popyt na siłę roboczą, ale utrzymanie stałego napływu pracowników z zagranicy może być trudne,
- istnieje znaczne niedopasowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy, prowadzące do niedoboru siły roboczej, o czym świadczą trudności pracodawców z obsadzeniem wolnych stanowisk pracy.

Na podstawie powyższych ocen w 2019 r. Rada sformułowała trzelementowe zalecenie odnoszące się do polskiego rynku pracy i kolejnego programu reform:

- zapewnienie adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności systemu emerytalnego przez podjęcie środków służących podwyższeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych,
- podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i do opieki długoterminowej, oraz w celu likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia,
- wspieranie wysokiej jakości kształcenia i umiejętności odpowiadających potrzebom rynku pracy, zwłaszcza poprzez kształcenie dorosłych.

W pandemicznym 2020 r. zalecenie Rady dotyczące rynku pracy obejmowało 4 elementy:

- łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie, w tym udoskonalenie elastycznych form organizacji pracy i pracy w obniżonym wymiarze czasu,
- lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych i zapewnienie dostępu do tych świadczeń osobom potrzebującym,
- podnoszenie umiejętności cyfrowych,
- dalsze promowanie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw i administracji publicznej.

W zaleceniu z 2022 r. powtórzono drugi i trzeci powyższy element dodając poniższe:

- zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy, m.in. przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i do opieki długoterminowej, a także usunięcie utrzymujących się przeszkód do bardziej trwałych form zatrudnienia,
- wspieranie wysokiej jakości edukacji i zdobywania umiejętności odpowiadających potrzebom rynku pracy, zwłaszcza przez kształcenie dorosłych.

Zalecenia odnoszą się do działań regulacyjnych i programowych spowodowanych już istniejącymi problemami polskiego rynku pracy, zwłaszcza o charakterze jakościowym, bądź zagrożeniami dla przyszłości. Choć pozycja Dolnego Śląska na tle kraju jest względnie lepsza (emerytury, przedszkola, kształcenie), to wyspecyfikowane problemy są poważne i utrudniają poprawę sytuacji również na regionalnym rynku pracy.

Część ocen i zaleceń Rady powtarza się w kolejnych latach i nie znajduje wyraźnego odzwierciedlenia w działaniach władz publicznych, natomiast niektóre stają się zadaniami ujętymi w KPR. W aktualizacji KPR z kwietnia 2019 r.²⁵ wykazano następujące formy realizacji zaleceń Rady:

²⁵ *Krajowy program reform Europa 2020, aktualizacja 2019/2020*, Rada Ministrów [Warszawa], 24 kwietnia 2019 r., s. 40–44.

- instytucjonalna opieka nad dziećmi do lat 3 – „Program Maluch+” (jednoznaczna realizacja zalecenia Rady),
- zachęty do bardziej trwałych form zatrudnienia, zwiększanie zatrudnienia młodzieży:
 - zerowy PIT dla pracowników do 26. roku życia,
 - obniżenie klina podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych,
- włączenie społeczne, wzrost stopy zatrudnienia:
 - aktywne instrumenty wsparcia osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy,
 - rozwój sektora ekonomii społecznej,
 - przywrócenie lokalnych połączeń autobusowych (walka z wykluczeniem komunikacyjnym).

Z kolei w aktualizacji KPR z kwietnia 2022 r.²⁶ ujęto programy i regulacje prawne zainicjowane przez rząd na podstawie wymienionych 4 zaleceń z 2020 r.:

- zmiana kodeksu pracy zwiększająca równowagę między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów, głównie przez zwiększenie elastyczności wykonywania pracy, a praca zdalna zastąpiła telepracę,
- w ramach tzw. tarczy antykryzysowej wprowadzono świadczenia postojowe dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych; ogłoszono Roczny plan działań na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych na 2022 r.; ustawowo nałożono na podmioty publiczne obowiązek działań związanych z zapewnieniem dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami,
- w 2019 r. została udostępniona zintegrowana platforma edukacyjna www.epodreczniki.pl umożliwiająca proces nauki zdalnej; w nowej edycji rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w latach 2020–2024 zaplanowano modernizację zasobów szkół oraz wykorzystanie potencjału nauczycieli; na 3. kwartał 2020 r. zaplanowano przyjęcie dokumentu strategicznego Polityka cyfryzacji obszaru edukacji; również w tym kwartale przewidziano przyjęcie wieloletniego rządowego Programu rozwoju kompetencji cyfrowych (PRKC),
- rozwój ekosystemu usług cyfrowych, w tym generatora formularzy jako podstawowego narzędzia realizacji usług online; rozbudowa systemu teleinformatycznego na portalu praca.gov.pl o nowe funkcjonalności w celu zmniejszenia obciążeń dla mikroprzedsiębiorców, rolników oraz osób fizycznych.

Należy zauważyć, że aktualizacja KPR 2022/2023 po raz pierwszy nie odnosiła się już do strategii Europa 2020, a zawierała załącznik 3 raportujący wykonanie zadań EFPS oraz załącznik 4 związany z realizacją CZR.

Chociaż krajowe programy reform koncentrują się na wąskiej grupie głównych wskaźników wynikających z unijnych strategii działania, to przedmiotem oceny Rady są także inne wskaźniki cząstkowe, które wpływają zwłaszcza na ograniczenie wzrostu wskaźników zatrudnienia w stosunku do potencjalnych możliwości. Z zaleceń Rady wynika, że należą do nich m.in. cząstkowe wskaźniki zatrudnienia wg płci i grup wieku, uczestnictwo w kształceniu ustawicznym (przez całe życie), wyniki testów PISA (z grupy wskaźników zrównoważonego rozwoju), poziom umiejętności cyfrowych, dostępność instytucjonalnej opieki dla dzieci w wieku do 3 lat (te wskaźniki są monitorowane w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych), odsetek umów o pracę na czas nieokreślony (lub ich odwrotności - umów czasowych), średni wiek przejścia na emeryturę.

Część wskaźników związanych z rynkiem pracy jest wykazywana w KPR przejściowo, a w kolejnych edycjach już ich brak. Do takich należała podstawa unijnego programu Gwarancja dla Młodzieży, w ramach którego część wsparcia skierowano na rzecz **osób młodych niepracujących, nieuczących się i niedokształcających się** (NEET). Programem tym objęto 20 krajów, a w Polsce 10 województw, w tym Dolny Śląsk. W efekcie problem młodzieży o niskich kwalifikacjach jest monitorowany przez 2 odmienne wskaźniki: odsetek młodzieży niekontynuującej nauki i odsetek grupy NEET. Naturalnie, wskaźnik NEET ma w Polsce wyższy poziom niż wskaźnik młodzieży niekontynuującej nauki.

²⁶ *Krajowy program reform, aktualizacja 2022/2023*, Rada Ministrów [Warszawa], 26 kwietnia 2022 r., s. 87–88.

W aktualizacji KPR z kwietnia 2018 r. zawarto 2 typy projektów skierowanych odpowiednio do 2,8 tys. osób z grupy NEET w wieku 18–24 lata i 18 tys. osób w wieku 15–29 lat²⁷. Działania te miały doprowadzić do obniżenia wskaźnika NEET w kolejnych latach w kraju i w poszczególnych regionach.

Dolny Śląsk znajdował się pod tym względem w 2013 r. w sytuacji gorszej od średniej krajowej posiadając identyczną stopę NEET jak średnia unijna. Do 2018 r. sytuacja poprawiała się w większości regionów UE, a w województwie dolnośląskim bardziej niż w UE i w skali kraju, by osiągnąć wskaźnik niższy od średniej krajowej. Postęp ten należy przede wszystkim wiązać z poprawą ogólnej sytuacji na rynku pracy. Inne dane potwierdzają, że na Dolnym Śląsku istnieje największa łatwość znalezienia pracy w Polsce przez młodych ludzi nieposiadających kwalifikacji. W kolejnych latach sytuacja się jednak pogorszyła dla tej grupy osób bardziej niż ogólna sytuacja na rynku pracy. Towarzyszyło to omawianemu uprzednio wzrostowi wskaźnika przedwczesnego porzucania szkoły. W efekcie stopa NEET na Dolnym Śląsku i w Polsce w 2021 r. była nieznacznie mniej korzystna od średniej unijnej.

Szczegółowe dane o stopie NEET (grupa wieku 15–24 lata) w kolejności: **województwo dolnośląskie** – Polska – Unia Europejska przedstawiały się następująco (w %):

- 2013: **13,0** – 12,2 – 13,0,
- 2018: **8,1** – 8,7 – 10,5,
- 2021: **10,9** – 11,2 – 10,8.

Natomiast w grupie wieku 15–29 lat wskaźnik dla województwa dolnośląskiego był lepszy nie tylko od średniej krajowej, ale też unijnej.

- 2021: **12,0** – 13,4 – 13,1.

W przyjętym w 2021 r. planie działania EFPS przyjęto 6 zadań do realizacji do 2030 r. (w ramach 3 celów), w tym zmniejszenie do 9,0% stopy NEET w grupie wieku 15–29 lat. Polski KPR przedstawiony Komisji w kwietniu 2022 r. nie uwzględnił tego zadania, chociaż ukazano realizację działań odnoszących się do 20 zasad EFPS (zał. 3)²⁸.

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (SOR) została przyjęta uchwałą Rady Ministrów w lutym 2017 r. Strategia wyznacza kierunki polityki gospodarczej państwa i środki jej realizacji, m.in. wykorzystując strategię cząstkowe pogrupowane w 18 obszarach. Nie wyodrębniono obszaru dotyczącego rynku pracy, ale programy i projekty związane z zatrudnieniem mieszczą się w następujących:

- Reindustrializacja
 - Nowoczesne kadry dla polskiego przemysłu (szkolnictwo zawodowe).
- Spójność społeczna
 - Gwarancje dla młodzieży,
 - Włączeni w edukację.
- Finanse publiczne
 - Założenia reformy emerytur i rent.
- Kapitał ludzki i społeczny
 - Zintegrowany system kwalifikacji,
 - Inicjatywa na rzecz umiejętności,
 - Edukacja w społeczeństwie cyfrowym,
 - Studiu i pracuj w Polsce.

²⁷ *Krajowy program reform Europa 2020, aktualizacja 2018/2019*, Rada Ministrów [Warszawa], 23 kwietnia 2018 r., s. 31.

²⁸ *Krajowy program reform, aktualizacja 2022/2023*, tamże, s. 107–112.

- Bezpieczeństwo narodowe
 - Polityka migracyjna Polski.

W każdym z tych projektów występują indywidualne wskaźniki monitorujące, natomiast na liście zbiorczej ukazano główne wskaźniki realizacji przypisane do odpowiednich celów²⁹, z wartościami wyjściowymi (dostępnymi w czasie ogłaszania strategii – na 2015 r.), celu do osiągnięcia w 2020 r. (jako wartości pośredniej w realizacji celu na 2030 r.) oraz wykonania (2020 r.):

- cel główny: Tworzenie warunków do wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym:
 - **wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym** (2015: 23,4%, 2020: cel 20,0%, wykonanie 17,3%).
- cel szczegółowy II – Rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony:
 - **wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata** (2015: 67,8%, 2020: cel 71,0%, wykonanie 73,6%),
 - wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat (2015: 64,1%, 2020: cel 65,0%, wykonanie 62,9%),
 - odsetek dzieci w wieku 0–3 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej (2015: 8,1%, 2020: cel 19,8%, wykonanie 17,5%),
 - **wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym** (2015: 17,6%, 2020: cel 14,0%, realizacja 14,8%),
 - stopa ubóstwa skrajnego (2015: 6,5%, 2020: cel 5,5%, realizacja 5,2%).
- cel szczegółowy III – Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarstwu:
 - osoby dorosłe (25–64 lata) uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu (2015: 3,5%, 2020: cel 4,2%, wykonanie 3,7%),
 - stopa bezrobocia absolwentów szkół prowadzących kształcenie zawodowe (2015: 33,8%, 2020: cel 36,0%, wykonanie 22,0%),
 - udział osób zatrudnionych w III sektorze (organizacje non-profit) w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce (2015: 0,9%; 2020: cel 2,0%, wykonanie 0,9%).

Wyróżnione powyżej pogrubionym tekstem wskaźniki wynikają z ESZ i ze strategii Europa 2020 (cel zmniejszenia zagrożenia ubóstwem był wyrażony w tych strategiach w ujęciu bezwzględny). Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju wyznacza także wartości do osiągnięcia w 2030 r., ale ich rolą jest głównie informowanie o pożądanym kierunku zmian. Według danych z 2020 r. na 9 wymienionych wyżej wskaźników w 5 przypadkach udało się osiągnąć cele wyznaczone na ten rok. W 2 przypadkach cele te osiągnięto w 2021 r. (odsetek dzieci 0–3 lata objętych opieką instytucjonalną – 20,1%, uczestnictwo w kształceniu lub szkoleniu – 5,4%). Nie udało się uzyskać zakładanych wartości wskaźnika zatrudnienia kobiet z dzieckiem do 5 lat oraz odsetka pracujących w jednostkach non-profit³⁰. W doborze celów SOR zwracają uwagę zwłaszcza starania rządu, aby kobiety nie rezygnowały z pracy w sytuacji opieki nad dziećmi i funkcjonowania programu „Rodzina 500 plus”. W ciągu 5 lat wskaźnik zatrudnienia w tej grupie nie wzrósł, lecz uległ zmniejszeniu.

Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030

W strategii przyjętej w 2019 r.³¹ akcentuje się jej ścisłe powiązanie ze Strategią na rzecz odpowiedzialnego rozwoju. Kontynuowany jest jako główny cel II – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony. Towarzyszą mu 4 wskaźniki monitorujące. Cele szczegółowe strategii są monitorowane przez 11 wskaźników, z czego 2 dotyczą bezpośrednio rynku pracy. Zasadniczym założeniem strategii jest

²⁹ *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017, s. 388–406.

³⁰ Najnowsze dane dotyczące wskaźników SOR są raportowane przez GUS na platformie Strateg: <https://strateg.stat.gov.pl/#/strategie/krajowe/78>

³¹ *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030*, [Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju], Warszawa, wrzesień 2019 r.

zmniejszanie dysproporcji terytorialnych kraju przez podwyższenie wskaźników w regionach z najniższymi ich poziomami. Tym samym monitorowanie następuje zwykle na dwóch poziomach – krajowym i 4 ostatnich województw w danej kategorii. Prognozuje się wartość pośrednią dla 2025 r. i docelową dla 2030 r. Strategia określa te wskaźniki następująco:

- współczynnik aktywności zawodowej według BAEL:
 - Polska – 2017: 56,4% – 2025 i 2030: utrzymanie poziomu,
 - średnia dla 4 województw z najniższą wartością wskaźnika – 2017: 53,8% – 2025 i 2030: zbliżenie poziomu województw do średniej krajowej.
- odsetek osób dorosłych (25–64 lata) uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu:
 - Polska – 2017: 4,0% – 2025 i 2030: odwrócenie trendu spadkowego i zbliżenie wartości wskaźnika w województwach do poziomu 7,7% – 10,0%,
 - średnia dla 4 województw z najniższą wartością wskaźnika – 2017: 2,35% – 2025 i 2030: zbliżenie poziomu województw do średniej krajowej.

Zadanie zbliżenia wskaźników aktywności zawodowej odstających województw do średniej krajowej wskaźnika określonej liczbowo na 2030 r. mogłoby być rezultatem zwiększenia się bierności ekonomicznej w województwach znajdujących się powyżej średniej. Dokonany dobór zmiennych ma mieć jednak charakter mobilizujący i wskazuje na percepcję najważniejszych problemów regionalnych rynków pracy. Nie należą do nich obecnie poziom bezrobocia.

Współczynnik aktywności zawodowej w pandemicznym 2020 r. zmalał do 55,8% (w 4 regionach o najmniejszym udziale do 53,3%), natomiast rok później cel został przekroczony (57,8%). Bardzo ambitny w polskich warunkach cel podniesienia uczestnictwa w kształceniu przez całe życie – jak wskazano już dla wskaźników SOR – został również zrealizowany w 2021 r. (5,4%). W 2020 r. zanotowano jego regres (3,7% oraz 1,9% w 4 regionach o najmniejszym udziale).

Krajowe plany działań na rzecz zatrudnienia

Plany działań na rzecz zatrudnienia nie mają charakteru strategicznego ale operacyjny. Uchwała Rady Ministrów z 2015 r. przyjmowała plan na trzyletni okres 2015–2017, a kolejne uchwały dotyczyły okresów rocznych. Krajowe plany działań na rzecz zatrudnienia ze względu na swój charakter zawierają najszerzy zestaw wskaźników zatrudnieniowych do monitorowania. Do niedawna zestaw ten był względnie stały i można było wyróżnić w nim 14 wskaźników głównych (w tym po 5 wskaźników zatrudnienia oraz bezrobocia według BAEL dla różnych przekrojów wieku) oraz 33 wskaźniki pomocnicze (łącznie 48 przekrojów danych), pozwalające identyfikować i analizować problemy szczegółowe. Zmiany unijnych dokumentów strategicznych spowodowały redukcję liczby monitorowanych wskaźników, ale nadal obejmują one znaczną część przekrojów występujących w publikacjach statystycznych. W planie zatrudnienia na 2022 r. uwzględniono zestaw 24 wskaźników³²:

A. Wskaźniki generalne

- wskaźnik zatrudnienia (BAEL) w 5 przekrojach:
 - osób w wieku 20–64 lata (2021: 78,0%),
 - osób w wieku 15–24 lata (2021: 27,3%),
 - osób w wieku 55–64 lata (2021: 54,7%),
 - kobiet w wieku 15–64 lata z najmłodszym dzieckiem do 5 lat (2021: 69,2%),
 - zróżnicowanie regionalne wskaźnika zatrudnienia dla osób w wieku 15–64 lata (2020: 4,5%),
- współczynnik aktywności zawodowej (BAEL) w 3 przekrojach:
 - osób w wieku 20–64 lata (2021: 78,0%),
 - osób w wieku 15–24 lata (2021: 31,0%),

³² Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na rok 2022 (program rządowy), Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2022. Załącznik do uchwały nr 137/2022 Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2022 r.

- osób w wieku 55–64 lata (2021: 56,0%),
- stopa bezrobocia (BAEL) w 3 przekrojach:
 - ogółem (2021: 3,4%)
 - osób w wieku 15–24 lata (2021: 11,9%),
 - osób w wieku 55–74 lata (2021: 2,2%),
- bezrobocie rejestrowane (stan w końcu okresu):
 - liczba bezrobotnych (2021: 895,2 tys.),
 - stopa bezrobocia (2021: 3,4%).

B. Opieka nad dzieckiem, młodzież i kształcenie:

- odsetek dzieci w wieku 1–2 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej (2021: 29,3%),
- wskaźnik NEET – osoby w wieku 15–24 lata niepracujące, nieuczące się i niedokształcające się (2021: 11,2%),
- odsetek osób w wieku 25–64 lata uczących się i dokształcających się (2021: 5,4%),
- odsetek osób przeszkolonych w obszarze informatyki, w tym szkolenia ze środków Funduszu Pracy (2020: 2,0%).

C. Umowy o pracę:

- odsetek pracowników najemnych zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony (15,1%),
- liczba osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych (2021: 407,0 tys.),
- udział osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych w ogóle pracowników najemnych (2021: 3,0%).

D. Międzynarodowe migracje zarobkowe:

- liczba cudzoziemców pracujących na podstawie umów podlegającym ubezpieczeniom społecznym (2021: 875,1 tys.),
- liczba obywateli polskich przebywających czasowo za granicą (2020: 2239,0 tys.),
- liczba polskich bezrobotnych i poszukujących pracy korzystających z usług sieci EURES (2021: 88,5 tys.),
- liczba polskich pracodawców korzystających z usług sieci EURES (2021: 11,2 tys.),

Nasuwać się następujące wnioski:

- część wskaźników EFPS, CZR, ESZ, których zabrakło w SOR oraz polskim KPR jest monitorowana w krajowym planie zatrudnienia,
- niektóre wskaźniki powtarzają się w kilku dokumentach programowych,
- większość wskaźników jest publikowana zarówno przez statystykę publiczną w Polsce, jak i Eurostat,
- dla celów decyzyjnych większą wagę przykładają do danych pochodzących z reprezentacyjnego badania aktywności ekonomicznej ludności niż pochodzących ze sprawozdań i rejestrów,
- za ważne uznaje się nie tylko monitorowanie postępu odnotowanego na rynku pracy w skali kraju, ale także zmian zróżnicowań regionalnych i głównie sytuacji młodzieży.

Rozdział 2

Chapter 2

Aktywność ekonomiczna ludności

Labour force of the population

2.1. Główne tendencje zmian

2.1. Main tendencies of changes

Reprezentacyjne **Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności** (BAEL) przeprowadza się w cyklu kwartalnym metodą obserwacji ciągłej, tj. aktywność ekonomiczną bada się w każdym tygodniu w ciągu całego kwartału. Badaniem objęte są osoby w wieku 15–89 lat³³, będące członkami gospodarstw domowych w wylosowanych mieszkaniach, z wyjątkiem osób nieobecnych 12 miesięcy i więcej, jeżeli ich nieobecność nie wynikała z charakteru wykonywanej pracy.

Korzystna tendencja na dolnośląskim rynku pracy trwa od 2013 r. Jej przejawem był przede wszystkim spadek bezrobocia. Suma zatrudnionych i bezrobotnych tworzy grupę **aktywnych zawodowo** (ekonomicznie). W świetle BAEL liczba aktywnych zawodowo na Dolnym Śląsku osiągnęła w 2016 r. najwyższy historyczny poziom 1308 tys. osób. Tendencja wzrostowa wyhamowała w kolejnych latach wykazując wahania w górę i w dół. Następowaly korzystne zmiany wewnątrz tej grupy, gdyż spadała liczba bezrobotnych (do 2020 r.), a wzrastała liczba pracujących. W 2021 r. liczba aktywnych ekonomicznie zbliżyła się do poziomu rekordowego osiągając 1307 tys. osób. Działo się to w warunkach regresu demograficznego w grupie wieku 15–89 lat, co oznacza wzrost współczynnika aktywności zawodowej.

Na sytuację w latach 2020–2021 duży wpływ miała **pandemia COVID-19**. Skutkowała ona z jednej strony nadzwyczajnym poziomem śmiertelności mieszkańców, a z drugiej strony ograniczeniem działalności gospodarczej, wynikającym w dużym stopniu z ogłoszonych lockdownów. Wbrew wcześniejszym oczekiwaniom udało się uniknąć głębokiego ograniczenia działalności gospodarczej i dużego spadku PKB oraz znacznego wzrostu bezrobocia. W 2020 r. spadło ono nawet o 2 tys. osób, ale w 2021 r. wzrosło o 11 tys. do poziomu 52 tys. bezrobotnych – mniejszego niż w 2017 r. i ponad 2,5 razy mniejszego niż w 2013 r. Niemal nie zmieniła się liczba pracujących, która spadła w 2020 r. o 4 tys., a rok później wzrosła o 2 tys. osób (8 lat wcześniej liczba pracujących była o 200 tys. mniejsza). Utrzymanie wysokiego poziomu aktywności ekonomicznej było możliwe w wyniku przesunięć z grupy biernych zawodowo. Liczba biernych zawodowo zmniejszyła się z 975 tys. osób w 2019 r. (i 1011 tys. w 2016 r.) do 931 tys. w 2021 r. To była bardzo duża zmiana, wynikająca także z nadmiarowych zgonów w okresie pandemii.

³³ Istotne zmiany metodologiczne BAEL nastąpiły od 2021 r. M.in. wcześniej była to grupa w wieku 15 lat i więcej.

Do **pracujących** zaliczono osoby, które w badanym tygodniu:

- wykonywały przez co najmniej 1 godzinę pracę przynoszącą zarobek lub dochód albo pomagały bez wynagrodzenia w prowadzeniu rodzinnej działalności gospodarczej,
- miały pracę, ale jej nie wykonywały (np. z powodu choroby, urlopu, przerwy w działalności zakładu, warunków atmosferycznych i innych powodów, jeśli okres ten nie przekraczał 3 miesięcy).

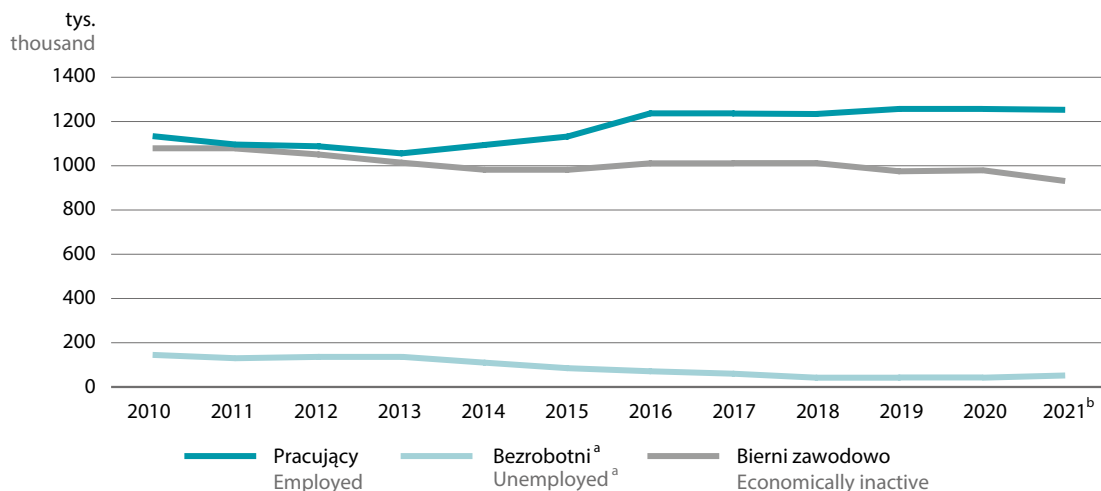
Do pracujących nie są zaliczani wolontariusze, stażyści nieotrzymujący wynagrodzenia, osoby pracujące na własny rachunek w rolnictwie indywidualnym, które efekty pracy przeznaczają wyłącznie lub głównie na własną konsumpcję.

Do **biernych zawodowo** (ekonomicznie) zaliczono osoby, które nie zostały zakwalifikowane jako pracujące lub bezrobotne. Główne przyczyny bierności to: wiek (emerytura), zły stan zdrowia (choroba lub niepełnosprawność), obowiązki rodzinne i związane z prowadzeniem domu, nauka i uzupełnianie kwalifikacji, zniechęcenie bezskutecznością poszukiwania pracy.

Specyfiką BAEL jest pomijanie aspektu prawnego przy kwalifikowaniu do aktywności i bierności ekonomicznej, czyli np. posiadania umowy o pracę, zarejestrowania w urzędzie pracy, pobierania renty lub emerytury. Oznacza to z jednej strony malejące znaczenie cywilnoprawnej podstawy świadczenia pracy oraz zmniejszanie się zakresu szarej strefy na rynku pracy, a z drugiej strony jest to wyraz łatwiejszej dostępności zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Uwaga ta ma znaczenie dla interpretacji wykazanego niewielkiego spadku liczby pracujących wg BAEL, gdyż według danych ze sprawozdań podmiotów gospodarczych liczba pracujących w sektorze przedsiębiorstw utrzymała się w pandemicznym 2020 r. na Dolnym Śląsku na niemal niezmiennym poziomie (spadek o 0,1 tys.), a w całej pozarolniczej gospodarce (dochodzą m.in. mikroprzedsiębiorstwa) nieznacznie wzrosła. W ujęciu wieloletnim nie tylko dane BAEL, ale także dane pozyskane na podstawie sprawozdań, ukazują wyczerpywanie się istniejących rezerw siły roboczej, na co duży wpływ mają istniejące uwarunkowania demograficzne i ekonomiczne. Analogiczne wnioski wypływają ze zgłaszanych przez pracodawców danych o **wzroście niezaspokojonego popytu na pracowników**.

Można uznać, że nastąpiła względna stagnacja liczby pracujących. Dotyczyło to zarówno regionu, jak i kraju. Liczba pracujących w województwie dolnośląskim wynosiła 1257 tys. w 2019 r., 1253 tys. w 2020 r. oraz 1255 tys. w 2021 r. W Polsce rezerwy wzrostu zatrudnienia są większe niż w regionie. W 2020 r. liczba pracujących zmniejszyła się o 19 tys., ale rok później nastąpił wzrost o 214 tys. osób. Dodając do tego saldo zmian bezrobocia okaże się, że po spadku o 40 tys. osób w kolejnym roku liczba aktywnych zawodowo w Polsce wzrosła o 257 tys. Na Dolnym Śląsku zanotowano odpowiednio spadek o 6 tys. i wzrost o 13 tys. osób. W ciągu 2 lat liczba aktywnych zawodowo na Dolnym Śląsku wzrosła więc o 7 tys. osób.

Wykres 2. Ludność w wieku 15 lat i więcej według typów aktywności zawodowej
 Chart 2. Population aged 15 and more by type of professional activity



a Osoby w wieku 15–74 lata. b Zmiany metodologiczne.
 a People aged 15–74. b Methodological changes.

Przed 2020 r. wydobyć się ze stanu bezrobocia oznaczało w ujęciu saldowym (bilansu przepływów na rynku pracy) przejście w stan bierności ekonomicznej (w ujęciu realnym było to zwykle podjęcie zatrudnienia). Zwiększenie ogólnego zatrudnienia odpowiadało w 2018 r. zaledwie za ok. 1/3 zmniejszenia bezrobocia zarówno w kraju, jak i w regionie. W warunkach dobrej koniunktury gospodarczej rosnącemu popytowi na pracowników towarzyszyło małe bezrobocie i malejąca liczba osób w wieku produkcyjnym, co oznaczało istnienie bariery dalszego zwiększenia zatrudnienia przez podmioty gospodarcze³⁴. W efekcie pandemii wzrosło bezrobocie w latach 2020–2021, ale długofalowa tendencja nie uległa zmianie. Napływ pracowników z zagranicy nie w pełni równoważy zmniejszające się krajowe rezerwy siły roboczej. Aktywizacja biernych zawodowo stanowi ciągle główne potencjalne źródło zaspokojenia rosnących oczekiwań pracodawców w Polsce i na Dolnym Śląsku, ale maleją możliwości wykorzystania tych zasobów.

Populacja w wieku 15–89 lat zmniejszyła się w regionie w latach 2019–2021 r. o 17 tys. osób. Powolnie postępujący w latach wcześniejszych regres demograficzny został przyspieszony rekordową liczbą zgonów w okresie 2020–2021. Populacja zmniejszyła się, ale wzrosła grupa aktywnych ekonomicznie (jak zaznaczono wyżej – o 7 tys. osób w latach 2020–2021). W efekcie, zmalała liczba **biernych zawodowo**. To korzystne zjawisko. Po 2004 r. można wyróżnić 4 okresy. Do 2007 r. liczba biernych ekonomicznie zwiększała się, a następnie (do 2014 r.) uległa znacznemu zmniejszeniu (z 1146 tys. do 982 tys. osób). W latach 2015–2016 wzrosła do 1011 tys. i następnie spadła do 975 tys. w 2019 r. osiągając 980 tys. w 2020 r. Oprócz czynników związanych z koniunkturą gospodarczą najważniejszy wpływ na poziom bierności zawodowej miały zmiany demograficzne oraz regulacje prawne niosące skutki dla rynku pracy.

Znaczny spadek liczby biernych zawodowo w województwie dolnośląskim w 2021 r. (do 931 tys.) jest częściowo wynikiem aktywizacji tych osób (co jest bardzo pożądane z ekonomicznego punktu widzenia), a częściowo efektem **zmian metodologicznych**. Do 2020 r. brano pod uwagę populację 15 lat i więcej, natomiast od 2021 r. – 15–89 lat (dla bezrobotnych 15–74 lata). Zmiana ta w praktyce nie ma znaczenia dla grupy aktywnych zawodowo (jednostkowy charakter mają przypadki pracy w wieku 90 lat i więcej oraz aktywnego poszukiwania pracy oraz gotowości do jej podjęcia w wieku 75 lat i więcej), ale przede wszystkim dane o osobach nieaktywnych zawodowo z 2021 r. są nieporównywalne z latami wcześniej-

³⁴ Dlatego powstała przed wybuchem pandemii COVID-19 prognoza gospodarcza Komisji Europejskiej przewidywała dla Polski, jako jedyne go kraju UE, zmniejszenie się zatrudnienia w 2020 r. (o 0,1%), pomimo zakładanej wysokiej dynamiki wzrostu PKB (o 3,3%). *European Economic Forecast, Autumn 2019*. European Commission, November 2019, s. 195 i 184.

szymi. Liczba biernych zawodowo zmniejszyła się także w wyniku zaliczenia kobiet na urloпах wychowawczych do osób pracujących.

Tablica 3. Ludność aktywna i bierna zawodowo
Table 3. Active and economically inactive population

Wyszczególnienie Specification	Aktywni zawodowo Economically active population									Bierni zawodowo Economically inactive		
	ogółem total			pracujący employed			bezrobotni unemployed			2019	2020	2021 ^a
	2019	2020	2021 ^a	2019	2020	2021 ^a	2019	2020	2021 ^a			
	w tys. osób ^b in thousands persons ^b											
Ogółem Total	1300	1294	1307	1257	1253	1255	43	41	52	975	980	931
mężczyźni men	706	705	714	684	679	679	22	26	35	373	374	352
kobiety women	594	589	593	573	574	575	21	15	17	601	606	579
Miasta Urban areas	888	875	890	860	851	854	29	25	36	665	672	628
Wieś Rural areas	412	419	417	397	403	401	15	16	16	309	308	304

a Zmiany metodyczne. b Dane średnioroczne; występujące różnice są efektem zaokrąglenia do pełnych tysięcy.

a Methodological changes. b Average annual data; occurring differences are the result of rounding to full thousands.

Pomimo postępującego starzenia się społeczeństwa zanotowano w 2016 r. wzrost jedynie o 3 tys. liczby osób deklarujących otrzymywanie **emerytury** jako przyczynę bierności zawodowej. Obniżenie wieku emerytalnego przyczyniło się w latach 2017–2019 do przyrostów tej grupy osób o 18–20 tys. rocznie. W 2020 r. przyrost ten był mniejszy i wyniósł 12 tys. osób, co można wiązać z upowszechnieniem łączenia pracy i pobierania emerytury (osoby te zaliczają się do grupy aktywnych zawodowo). W efekcie, w latach 2017–2020 odsetek emerytów wśród biernych ekonomicznie wzrósł z 52,6% do 58,9%. Zmiany metodologiczne BAEL uniemożliwiają porównywanie danych za 2021 r. z wcześniejszymi, gdyż o przyczyny bierności są obecnie pytane osoby w wieku 15–74 lata (dawniej 15 lat i więcej), co jest zsynchronizowane z badaniami bezrobocia. Jednak nawet dla tak zredukowanej grupy wieku emerytura przeważała w 2021 r. nad innymi deklarowanymi powodami bierności ekonomicznej (udział 54,3% wśród ogółu biernych zawodowo na Dolnym Śląsku oraz 50,5% w Polsce).

Zmiany metodologiczne w znacznie mniejszym stopniu niż emerytura (lub nieodpowiedni wiek) wpłynęły na porównywalność w czasie innych przyczyn bierności. Liczba osób deklarujących jako powód **chorobę lub niepełnosprawność** wykazuje znaczną tendencję spadkową – w 2018 r. było ich 143 tys., a w kolejnych latach: 130 tys., 116 tys. i 95 tys. Niskich wartości z lat 2020–2021 nie należy oceniać jako efektu korzystnych tendencji w zakresie zdrowia publicznego, gdyż w okresie pandemii COVID-19 występowały poważne utrudnienia w dostępie do usług zdrowotnych oraz bardzo wysoka liczba zgonów.

Zmianami struktury wieku społeczeństwa (niż demograficzny) i zmniejszeniem liczby studentów na Dolnym Śląsku należy wyjaśniać spadek o 14 tys. osób liczby osób niepracujących z powodu **nauki i uzupełniania kwalifikacji** w latach 2018–2019. Jednak w następnych 2 latach zanotowano tu przyrosty o 7 tys. i 6 tys. osób. Za część tych zmian odpowiada rzadsze łączenie studiów z pracą w warunkach lockdownów i pewnego wzrostu bezrobocia, co skutkowało zwłaszcza ograniczeniem liczby ofert pracy czasowej kierowanych do studentów.

Do niedawna mała liczba osób deklarujących jako przyczynę nieposzukiwania pracy wypełnianie **obowiązków rodzinnych** i związanych z prowadzeniem domu, natomiast w latach 2020–2021 zanotowano

w tej grupie roczne przyrosty po 5 tys. osób do poziomu 60 tys. osób w 2021 r. Działo się to w sytuacji ciągle spadającej liczby urodzeń w regionie.

Marginalnym powodem stało się **zniechęcenie bezskutecznością poszukiwania pracy**, gdyż w sytuacji rosnącej liczby wolnych miejsc pracy zanikło przekonanie, że pracy nie da się znaleźć. W latach 2015–2021 liczba osób w tej grupie na Dolnym Śląsku zmniejszyła się wielokrotnie – z 44 tys. do 3 tys. osób. Tak samo liczna (3 tys.) stała się grupa osób poszukujących pracy, ale niegotowych do jej podjęcia. Obie te grupy zaliczane są do biernych zawodowo, ale ich charakterystyka jest zbliżona do bezrobotnych.

O rosnącej roli na rynku pracy osób w wieku poprodukcyjnym i tym samym malejącej tendencji do przechodzenia w stan bierności ekonomicznej świadczą dane o aktywności osób w wieku nieprodukcyjnym. Notowano tu powolny, ale wyraźny wzrost – od 60 tys. w 2018 r. do 62 tys., 68 tys. i 73 tys. w kolejnych latach. Przyrosty w tej grupie w okresie pandemii były więc większe niż w latach wcześniejszych (dane dotyczą populacji 15–89 lat). Jest to jeden z elementów wzrostu aktywności zawodowej na Dolnym Śląsku.

Szczególnie pozytywnym zjawiskiem w grupie aktywnych zawodowo była tendencja spadkowa bezrobocia do 2020 r. W rezultacie poprawiły się relacje liczbowe **pracujących i niepracujących** (czyli sumy bezrobotnych i biernych zawodowo). Jeszcze w 4. kwartale 2014 r. niepracujący w wieku 15 lat i więcej przeważali liczebnie nad pracującymi o 40 tys. osób, a 4 lata później nadwyżka po stronie pracujących wyniosła już 239 tys. osób. W zawężonej grupie wieku (15–89 lat) nadwyżka ta wyniosła w 2018 r. 255 tys., w kolejnych 2 latach nieznacznie spadła, by w 2021 r. osiągnąć poziom 321 tys.

W ujęciu wskaźnikowym w 4. kwartale 2014 r. na 1000 pracujących przypadało 1037 niepracujących, w 4. kwartale 2018 r. było to już 811 osób, a dla grupy 15–89 lat – 797 osób. W 4. kwartale 2021 r. wskaźnik ten zmalał do 749 osób. Początkowy postęp dokonany w województwie dolnośląskim był znacznie większy niż średnio w Polsce, gdzie wartość analogicznego wskaźnika zmalała w latach 2014–2018 z 934 do 853 (864 dla grupy 15–89 lat). Możliwości obniżenia wskaźnika w kraju były w kolejnych latach większe, osiągnął on poziom 776 w 2021 r. Region cechowała wcześniej relacja gorsza niż średnia krajowa, a w latach 2016–2021 – lepsza.

Populacja aktywnych zawodowo **mężczyzn** jest tradycyjnie liczniejsza niż analogiczna populacja **kobiet**. Dotyczy to zarówno pracujących, jak i bezrobotnych, chociaż należy zauważyć, że w okresie dobrej koniunktury liczba bezrobotnych mężczyzn jest zwykle mniejsza od liczby bezrobotnych kobiet. Odwrotnie jest w grupie biernych zawodowo, gdzie liczebnie zdecydowanie dominują kobiety, stanowiąc 62,2% ogółu (61,4% w Polsce). Wynika to z podstawowych uwarunkowań demograficznych i społecznych, czyli z jednej strony wypełniania obowiązków rodzinnych, a z drugiej strony ze znacznej przewagi liczebnej kobiet nad mężczyznami w wieku poprodukcyjnym. Wymieniony wskaźnik cechuje stosunkowo duża stabilność, ale był on nieco wyższy na początku minionej dekady. Chociaż wzrósł udział mężczyzn wśród osób studiujących, w mniejszym stopniu przyczyna tkwi w zmianie ról i zachowań na rynku pracy, a w większym stopniu w zmianach struktury demograficznej populacji. Już w okresie 2016–2019 w Polsce i na Dolnym Śląsku minimalnie uległa skróceniu przewidywana dalsza długość życia, w tym także dla osób w wieku 60 lat, co miało wpływ na populację w wieku poprodukcyjnym, stanowiącą główną część grupy biernych zawodowo. W latach 2020–2021 zanotowano gwałtowne skrócenie przewidywanej dalszej długości życia, zwłaszcza wśród populacji poprodukcyjnej, co wpłynęło w znacznie większym stopniu na liczbę i strukturę biernych zawodowo.

Struktura demograficzna i specyfika pełnionych przez kobiety ról społecznych widoczna jest zwłaszcza w grupie biernych ekonomicznie ze względów rodzinnych (76,4% ogółu) oraz z powodu wieku/emerytury (64,2%). W konsekwencji wskaźniki zatrudnienia dla kobiet (49,1%) są tradycyjnie mniejsze niż dla mężczyzn (63,7%).

2.2. Wskaźniki rynku pracy i jego przekroje

2.2. Labour market indicators and its sections

Miasta i wieś

Województwo dolnośląskie jest obok województwa śląskiego i zachodniopomorskiego najbardziej zurbanizowanym regionem kraju. Dlatego także dla każdej kategorii osób na rynku pracy występuje ponad dwukrotna przewaga liczby osób zamieszkujących na obszarze miast w stosunku do osób mieszkających na wsi. Obszary wiejskie cechowała w 2018 r. nieco niższa **aktywność zawodowa**, co ilustrują dane – mieszkańcy wsi w 2018 r. stanowili 31,5% populacji, z czego 31,2% ogółu aktywnych zawodowo i 31,8% biernych zawodowo (grupa 15 lat i więcej). Z wyjątkiem Wrocławia w większości miast województwa notujemy zmniejszanie się liczby mieszkańców, natomiast rozrastają się demograficznie podmiejskie obszary, będące głównie terenami wiejskimi. Odsetek ludności wiejskiej do 2021 r. wzrósł o 0,7 p. proc. (do 32,2%), z czego wśród aktywnych zawodowo wynosił 31,9%, a wśród biernych ekonomicznie 32,7% (grupa 15–89 lat). Wskazuje to na utrzymywanie się na terenach wiejskich współczynników aktywności zawodowej na niższym poziomie niż w miastach, ale różnice pozostały minimalne (0,8 p. proc.).

Struktura wieku ludności zamieszkującej miasta i wieś różni się i dlatego taka różnica współczynników nie stanowi sumy różnic dla stóp bezrobocia i wskaźników zatrudnienia. Jeszcze w 2018 r. **stopa bezrobocia** na wsi wynosiła 4,3% (odpowiadało to średniej krajowej), a w miastach 2,8% (o 0,8 p. proc. mniej niż średnia dla Polski). W 2021 r. po raz pierwszy stopa bezrobocia na wsi była mniejsza niż w miastach – 3,8% wobec 4,0%. Oba wskaźniki dla Polski były niższe – 3,4% i 3,3%. Ogólna stopa bezrobocia wynosiła 4,0% w regionie i 3,4% w kraju. Jest to efekt przyrostu liczby bezrobotnych w województwie dolnośląskim o 11 tys. w 2021 r. W okresie 2014–2018 stopy bezrobocia były w regionie niższe niż w kraju, a w latach 2019–2020 identyczne. **Wskaźnik zatrudnienia** w dolnośląskich miastach wynosił 56,3% (2020: 55,0%; 2018: 54,7% w grupie 15 lat i więcej), a na terenach wiejskich – 55,6% (2020: 55,5%; 2018: 53,3%). Dolnośląskie wsie cechował wskaźnik nieco wyższy od krajowego – o 0,1 p. proc., a miasta o 0,3 p. proc.

Bardzo duży wpływ na wzajemne relacje poziomu wskaźników dla miast i wsi ma Wrocław, któremu w dalszej części poświęcono osobne miejsce.

Przekroje wieku i płci

Stopa zatrudnienia monitorowana w związku z realizacją strategii Europa 2020 dotyczy grupy wieku 20–64 lata. Strategiczny cel dla Unii na 2020 r. wynosił 75%, a dla Polski 71,0%. Założony poziom krajowy stopy zatrudnienia został na Dolnym Śląsku przekroczony w 2018 r. (72,4%), a unijny w 2020 r. (75,1%). Po zakończeniu obowiązywania strategii w 2021 r. wzrósł on do 76,5%. Tak duży wzrost wskaźnika zatrudnienia częściowo wynikał z podejmowania pracy, lecz przede wszystkim ze zmian demograficznych – niżu demograficznego w rocznikach typowych dla okresu studiowania (liczba osób deklarujących naukę i uzupełnianie kwalifikacji jako przyczynę bierności zawodowej w 2021 r. była na poziomie 2018 r.) oraz dużego wzrostu liczby osób w wieku poprodukcyjnym. Kolejne roczniki na rynku pracy cechuje wyższa aktywność ekonomiczna – wraz z upływem czasu podnosi to poziom wskaźnika zatrudnienia, chociaż liczba pracujących zmienia się nieznacznie. W 2020 r. pracowało na Dolnym Śląsku 1253 tys. osób, a rok później 1255 tys. Przy przyroście jedynie o 2 tys. osób różnica nominalnych (o różnych podstawach) wskaźników zatrudnienia wynosiła 1,0 p. proc. Natomiast wśród osób w wieku produkcyjnym zanotowano spadek liczby pracujących o 4 tys. osób (z 1186 tys. do 1182 tys.), a wskaźnik zatrudnienia wzrósł o 1,7 p. proc. (z 76,5% do 78,1%).

Stopa zatrudnienia raportowana do Eurostatu i wykazywana w kolejnych KPR (20–64 lata) różni się od wieku produkcyjnego wynikającego z polskiego prawa (18–59/64 lata). W rzeczywistości pracują także osoby w wieku przedprodukcyjnym (uczniowie przyuczający się do zawodu i otrzymujący wynagrodzenie) i poprodukcyjnym (pobierające lub niepobierające emeryturę).

Tablica 4. Aktywność ekonomiczna ludności w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym
Table 4. Economic activity of population at working and non-working age

Wyszczególnienie Specification	Aktywni zawodowo Economically active population									Bierni zawodowo Economically inactive		
	ogółem total			pracujący employed			bezrobotni unemployed					
	2019	2020	2021 ^a	2019	2020	2021 ^a	2019	2020	2021 ^a	2019	2020	2021 ^a
	w tys. osób ^b in thousands persons ^a											
Ogółem Total	1300	1294	1307	1257	1253	1255	43	41	52	975	980	931
w wieku produkcyjnym at working age	1238	1226	1234	1196	1186	1182	42	40	52	329	324	280
w wieku nieprodukcyjnym at non-working age	62	68	73	61	67	73	.	.	.	646	656	651

a Zmiany metodyczne. b Dane średnioroczne; występujące różnice są efektem zaokrągleń do pełnych tysięcy.

a Methodological changes. b Average annual data; occurring differences are the result of rounding to full thousands.

W krótkim okresie 2 lat (2019–2021) liczba pracujących w wieku nieprodukcyjnym wzrosła o 20%. Dotyczy to w praktyce osób w wieku poprodukcyjnym, pobierających emerytury, a czasem osób ich nie otrzymujących. W sytuacji malejącej populacji w wieku produkcyjnym zostały wprowadzone rozwiązania legislacyjne zawierające ekonomiczne zachęty do kontynuowania pracy również po osiągnięciu wieku emerytalnego. Nadal za główne czynniki skłaniające do pracy można uznać aspiracje zawodowe coraz lepiej wykształconych pracowników oraz niskie świadczenia emerytalne obecnie lub oczekiwane w przyszłości. W rezultacie, nieustannie wzrastają współczynniki aktywności zawodowej oraz zatrudnienia w tej grupie wieku. Są one niewielkie, ale w 2021 r. po raz pierwszy pracowała już więcej niż co 10. osoba w wieku nieprodukcyjnym (tabl. 5).

Przy postępujących zmianach demograficznych i starzeniu się społeczeństwa istnieją jeszcze możliwości aktywizacji biernych ekonomicznie, ale wymaga to m.in. dalszych działań w sferze regulacyjnej. Tendencje wzrostowe następujące od lat w obu podstawowych grupach osób (w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym) znajdują odzwierciedlenie w zmianach poziomu współczynnika aktywności zawodowej w szczegółowych **grupach wieku**. Zmiany te nie są jednak jednokierunkowe. Duża chłonność rynku pracy spowodowała, że wśród osób w wieku produkcyjnym dawne grupy defaworyzowane (młodzież i osoby w wieku przedemerytalnym) znacznie łatwiej uzyskiwały pracę. Do 2019 r. wzrastała aktywność w najmłodszej grupie wieku (15–24), czemu sprzyjało zjawisko ssania na rynku pracy i względna łatwość znalezienia pracy nawet przez osoby bez doświadczenia i kwalifikacji. Sytuację tę zakłóciła pandemia COVID-19 i w tej grupie nastąpiło obniżenie wskaźników aktywności zawodowej oraz zatrudnienia, natomiast wzrosła stopa bezrobocia. Wzrost stopy bezrobocia i zmniejszenie wskaźnika zatrudnienia zanotowano także w grupie osób w wieku 25–34 lata, lecz towarzyszył temu wzrost współczynnika aktywności zawodowej. Całkowicie odmienne tendencje wystąpiły w grupach wieku 35–44, 45–54 oraz 55 i więcej/55–89 lat. Pomimo pandemii koronawirusa poziomy aktywności zawodowej oraz zatrudnienia osiągnęły w tych grupach maksymalne w historii wartości. Tym samym pandemia nie stanowi wystarczającego wyjaśnienia zachodzenia przeciwstawnych tendencji wśród młodszych i starszych osób na rynku pracy, zwłaszcza obniżającej się aktywności młodzieży.

Tablica 5. Podstawowe wskaźniki rynku pracy według wieku
Table 5. Basic labour market indicators by age

Ludność w wieku Population aged	Współczynnik aktywności zawodowej Activity rate			Wskaźnik zatrudnienia Employment rate			Stopa bezrobocia Unemployment rate		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
	w % in %								
15–89 lat ogółem 15 and more total	57,7	57,3	58,4	55,8	55,5	56,1	3,3	3,2	4,0
produkcyjnym at working age	79,1	79,1	81,5	76,4	76,5	78,1	3,4	3,3	4,2
nieprodukcyjnym at non-working age	9,0	9,5	10,1	9,0	9,5	10,1	.	.	.
15–24	36,1	33,6	30,9	32,4	30,6	26,5	10,3	8,9	12,7
25–34	88,8	87,8	90,2	86,3	84,1	84,9	2,8	4,2	5,9
35–44	88,7	89,6	91,0	86,4	87,6	88,5	2,3	2,3	2,7
45–54	84,8	84,3	86,5	81,7	82,5	84,6	3,3	2,2	2,1
55 lat i więcej (2019–2020)/55–89 lat (2021) 55 and more (2019–2020)/55–89 (2021)	25,3	25,3	27,4	24,7	24,6	26,6	2,6	2,6	2,8

Chociaż wzrasta aktywność najstarszych osób na rynku pracy, to jest ona jednak w Polsce niższa niż w większości krajów UE. Na Dolnym Śląsku najwyższa aktywność ekonomiczna cechuje grupę wieku 35–44 lata, m.in. dzięki powrotom na rynek pracy kobiet zajmujących się wcześniej wychowaniem dzieci. Przy malejącej dzietności oraz liczbie dzieci w gospodarstwach domowych ten czynnik ma coraz mniejsze znaczenie. Największy względny wzrost poziomu zatrudnienia nastąpił jednak w grupie 45–54 lata i osiągnęła ona najmniejszy poziom bezrobocia. Tradycyjnie ta grupa jest nadal traktowana w programach rynku pracy jako grupa niemobilna z powodu mniejszej skłonności do zmiany kwalifikacji, miejsca pracy oraz zamieszkania. W warunkach występowania ssania na rynku pracy, starsi, doświadczeni pracownicy cieszą się dużym zainteresowaniem pracodawców. Widocznym znakiem zmiany podejścia pracodawców do osób z tej grupy jest w kilku ostatnich latach zmniejszanie się dysproporcji wskaźników dla 3 kolejnych grup wieku. Oprócz doświadczenia liczą się także rosnące kwalifikacje. Wśród osób od 30 roku życia rośnie stale współczynnik skolaryzacji poziomu wyższego (wg Strategii Europa 2020 monitorowano ten odsetek dla osób w wieku 30–34 lata). Osoby z wykształceniem wyższym charakteryzuje bardzo wysoka aktywność zawodowa. Często kontynuują one pracę również po osiągnięciu wieku emerytalnego, zwłaszcza zajmując wysokie stanowiska w hierarchii zawodowej lub profesjonalnej (naukowcy, lekarze, prawnicy i in.). Do starszych grup wieku przesuwają się coraz liczniejsze roczniki kobiet z wyższym wykształceniem, mniej obciążonych obowiązkami rodzinnymi, co podnosi wskaźniki zatrudnienia kobiet powyżej 34. roku życia.

Uogólnione wyniki BAEL pozwalają także na analizę danych w odmiennie zdefiniowanych przekrojach wieku. Ukazują one specyfikę wskaźników zatrudnienia **kobiet i mężczyzn**. Do 2016 r. występowała tendencja wzrostowa wskaźników zatrudnienia mężczyzn i kobiet we wszystkich grupach wieku. W latach 2017–2019 zmiany były dwukierunkowe, a wyjątkowo w 2017 r. wśród kobiet w wieku 15–29 lat wystąpiło zmniejszenie wartości wskaźnika w stosunkowo dużej skali (o 1,6 p. proc.), ale rok później w identycznej skali nastąpił wzrost wskaźnika w tej grupie. Zasadne wydaje się wiązanie tych zmian z wdrożeniem programu „Rodzina 500 plus”, ale efekt miał charakter przejściowy. Postępują zmiany zachowań oraz ról społecznych i, w rezultacie, zmienia się struktura głównych przyczyn bierności zawodowej kobiet i mężczyzn. W latach 2019–2021 zmiany w poszczególnych grupach były następujące:

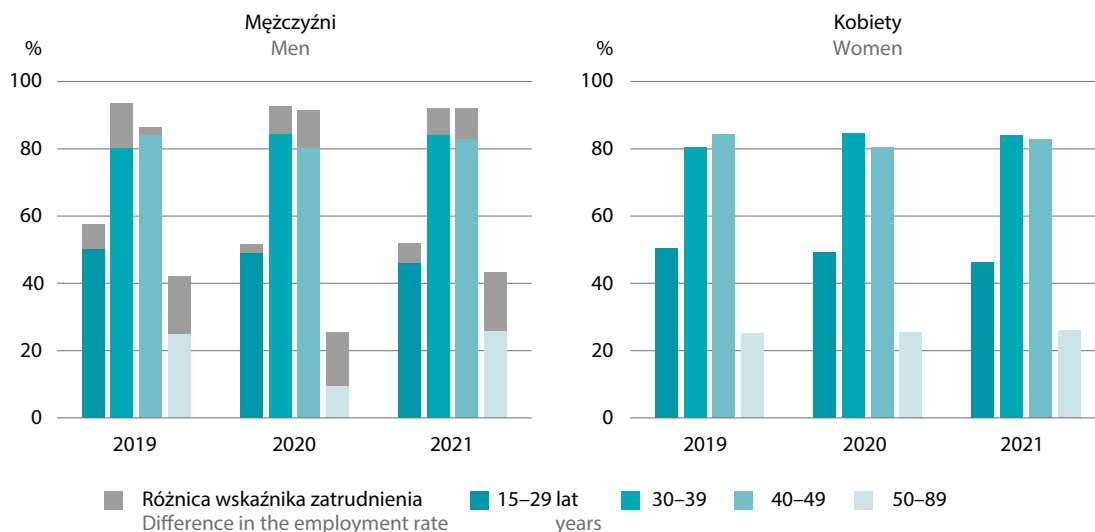
15–29 lat – spadek wskaźnika zatrudnienia mężczyzn (większy) i kobiet (mniejszy),

30–39 lat – spadek wskaźnika w grupie mężczyzn i wzrost w grupie kobiet,

40–49 lat – wzrost wskaźnika dla mężczyzn i dwukierunkowe zmiany dla kobiet,

50–89 lat – wzrost wskaźnika mężczyzn (większy) i kobiet (mniejszy).

Wykres 3. Wskaźnik zatrudnienia według wieku i płci
Chart 3. Employment rate by age and sex



Ze względu na odmiennosć pełnionych ról społecznych, wskaźniki zatrudnienia mężczyzn są wyższe niż kobiet – im starsza grupa wieku, tym różnice są większe. W latach 2019–2021 obserwujemy duże zmniejszenie się tych różnic dla osób w wieku 30–39 lat (5,2 p. proc.), małe w grupie 15–29 lat (1,4 p. proc.) oraz małe zwiększenie różnic osób w wieku 50–89 lat (0,4 p. proc.) i duże między mężczyznami i kobietami z grupy 40–49 lat (6,7 p. proc.).

Osoby w wieku 15–24 lata stosunkowo rzadko podejmują pracę z powodu kontynuowania edukacji na poziomie średnim i wyższym. Gdy osoby te poszukują pracy, to barierą jej znalezienia jest brak doświadczenia i często także odpowiedniego wykształcenia. Stopa bezrobocia młodzieży na Dolnym Śląsku wynosiła w 2018 r. 10,1% i była mniejsza od średniej krajowej (11,7%) oraz od średniej w Unii Europejskiej (15,2%). W 2022 r.³⁵ było odwrotnie i bezrobocie w regionie (17,5%) było wyższe niż w kraju (10,8%), a także niż w UE (14,5%). W dziesięciu unijnych regionach NUTS 2 o najwyższej stopie bezrobocia młodzieży wynosiła ona od 42,6% do 52,4% aktywnych zawodowo. Obecna sytuacja w regionie jest wyraźnie lepsza niż w latach 2013–2014, a właśnie dane z tego okresu pozwoliły zakwalifikować Polskę do grupy 20 beneficjentów unijnego programu Gwarancja dla Młodzieży, a Dolny Śląsk do grona 10 województw w Polsce objętych programem.

Określony w Krajowym programie reform cel osiągnięcia do 2020 r. wartości wskaźnika zatrudnienia na poziomie 71% został zrealizowany już w 2018 r., a w 2021 r. wskaźnik osiągnął wartość 76,5%. Przy regresie zatrudnienia osób w wieku 15–24 lata, przejściowym także w grupie kobiet w wieku 25–34 lata, źródłem wzrostu zatrudnienia w dolnośląskiej gospodarce były starsze grupy wieku. W przyszłości we wszystkich grupach wieku należy poszukiwać rezerw do dalszego wzrostu zatrudnienia na Dolnym Śląsku. Niezależnie od dokonanego postępu, nadal kryją się one zwłaszcza w grupach osób w wieku 45 lat i więcej oraz wśród osób niekontynuujących nauki mających 20–24 lata.

Przekroje wykształcenia i zawodów

Analiza danych według poziomu wykształcenia wykazuje, że wzrost wskaźników zatrudnienia nastąpił w grupach osób (tab. 6):

- z wykształceniem wyższym (o 2,0 p. proc. w ciągu 2 lat),
- średnim ogólnokształcącym (o 0,3 p. proc.),

³⁵ Eurostat nie publikował danych dla województwa dolnośląskiego za lata 2019–2021.

- gimnazjalnym i niższym (o 2,6 p. proc.) – tę grupę cechuje bardzo niski wskaźnik, ale w sytuacji ssania na rynku pracy pracodawcy byli skłonni zatrudniać osoby bez konkretnych kwalifikacji.

W pozostałych 2 grupach wystąpił wyraźny spadek aktywności zawodowej i zatrudnienia, co oznacza odpływ tych osób ku bierności zawodowej. Wskazuje to także na zmniejszoną liczbę ofert pracy dla osób z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym oraz zasadniczym zawodowym. W rezultacie, na każde 6 osób na poszczególnych poziomach edukacyjnych pracuje 5 osób z wykształceniem wyższym, po 3 osoby z wykształceniem średnim ogólnokształcącym i zasadniczym zawodowym i tylko 1 osoba z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym.

Sumaryczny wskaźnik wzrósł o 0,7 p. proc. (w porównywalnej grupie 15–89 lat; zob. tab. 5), nie tylko dlatego, że po raz kolejny wzrósł wskaźnik zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem, ale także dlatego, że powiększyła się liczebnie ta najbardziej aktywna grupa osób. Wskaźniki dotyczyły populacji w wieku 15 lat i więcej lub 15–89 lat, czyli łącznie z osobami w wieku poprodukcyjnym. Stąd na obserwowany wzrost wskaźnika sumarycznego pewien wpływ miał względnie niski poziom wykształcenia osób odchodzących na emeryturę (w tym z bardzo popularnym w przeszłości wykształceniem zasadniczym zawodowym) i tym samym stały proces starzenia się osób z najniższymi kwalifikacjami. Z drugiej strony należy zauważyć brak wystarczających zachęt ekonomicznych i pozakonomicznych do pozostania na rynku pracy osób, którym przysługują świadczenia rodzinne na dzieci. W sytuacji pojawienia się tzw. rynku pracownika w dolnośląskiej gospodarce istnieje duże zapotrzebowanie zarówno na wykształconych pracowników, jak i osoby bez kwalifikacji.

Tablica 6. Podstawowe wskaźniki rynku pracy według poziomu wykształcenia

Table 6. Basic labour market indicators by educational level

Wyszczególnienie Specification	Współczynnik aktywności zawodowej Activity rate			Wskaźnik zatrudnienia Employment rate			Stopa bezrobocia Unemployment rate		
	2019	2020	2021 ^a	2019	2020	2021 ^a	2019	2020	2021 ^a
	w % ^b in % ^b								
Ogółem Total	57,1	56,9	58,4	55,3	55,1	56,1	3,3	3,2	4,0
według poziomu wykształcenia: by educational level:									
Wyższe Tertiary	80,8	81,6	82,9	79,8	80,2	81,8	1,2	1,5	1,2
Policealne i średnie zawodowe Post-secondary and vocational secondary	61,7	56,6	58,8	60,1	55,6	56,8	2,7	1,9	3,1
Średnie ogólnokształcące General secondary	53,5	53,2	54,5	50,5	50,2	50,8	5,6	5,6	6,8
Zasadnicze zawodowe Basic vocational	54,5	52,8	52,2	51,7	50,6	48,8	5,1	4,1	6,5
Gimnazjalne i poniżej Lower secondary and below	16,4	15,5	20,4	14,2	12,6	16,8	11,7	18,8	17,5

a Zmiany metodyczne. b Dane średnioroczne.

a Methodological changes. b Average annual data.

Ogólna stopa bezrobocia w 2020 r. zmalała o 0,1 p. proc., ale wzrosła wśród osób na 2 skrajnych poziomach edukacyjnych, natomiast w 2021 r. było odwrotnie – zmalała na tych 2 szczeblach, ale wzrosła na 3 pozostałych. W rezultacie jedynie w grupie osób z wyższym wykształceniem nie wzrosła stopa bezrobocia, pomimo pandemii koronawirusa COVID-19. Bezrobotny był tylko co 80. przedstawiciel tej grupy (natomiast wśród osób z najniższymi kwalifikacjami – co 6.). Stały wzrost aktywności ekonomicznej w tej grupie następował w sytuacji dużego nasycenia gospodarki osobami z wyższym wykształceniem oraz pojawienia się lepszych warunków do powiększenia rodziny niż miało to miejsce wcześniej. Należy pod-

kreślić, że napływ osób wykształconych do gospodarki regionu był szybszy niż zakładał pierwszy Krajowy program reform i zdecydowanie szybszy niż w większości krajów unijnych, a mimo to bezrobocie w tej grupie niemal nie istnieje, chociaż pewna część osób pracuje poniżej swoich kwalifikacji.

Z jednej strony pracodawcy najbardziej poszukują osób o najwyższych kwalifikacjach, a z drugiej strony osoby wykształcone cechuje wysoka mobilność, elastyczność i skuteczność w znajdowaniu pracy. Na współczesnym rynku pracy liczy się profesjonalizm i dlatego w stosunkowo dobrej sytuacji były również inne osoby posiadające kwalifikacje zawodowe, czyli z wykształceniem policealnym, średnim zawodowym, a także z wykształceniem zasadniczym zawodowym.

W świetle wyników BAEL w **strukturze pracujących według statusu zatrudnienia** dominowali w 2021 r. pracownicy najemni (82,7% – poziom względnie stabilny, nie ulegający dużym zmianom), a liczba pracodawców i pracujących na własny rachunek była ponad 5 razy mniejsza (16,2%). Całość dopełnia niewielka grupa osób pomagających bez umownego wynagrodzenia w prowadzeniu rodzinnej działalności gospodarczej (1,0%).

Następuje proces poprawy prawnych podstaw zatrudnienia. Jeszcze w 2018 r. 75,7% pracowników najemnych posiadało umowy na czas nieokreślony, a reszta (24,3%) na czas określony. W 2021 r. proporcja wynosiła już 81,3% do 18,7%. Jest to wyraz zabiegania pracodawców o pracowników. Część tych osób pracujących na czas określony miała umowy cywilnoprawne, które nie są uwzględniane w sprawozdaniach składanych przez podmioty gospodarcze i tym samym nie są one ujmowane w liczbie zatrudnionych określonej na ich podstawie³⁶.

Pełna lista **wykonywanych zawodów** w Polsce, opracowana w oparciu o Klasyfikację Zawodów i Specjalności 2018, zawierała 2455 pozycji (od 1 stycznia 2022 r. – 2536). W najbardziej zagregowanym ujęciu obejmuje 10 wielkich grup zawodów. Klasyfikacja ta może stanowić podstawę oceny specyfiki zatrudnienia **kobiet i mężczyzn** według wykonywanych zawodów. Na Dolnym Śląsku najliczniej reprezentowana była grupa specjalistów (313 tys. pracujących; zanotowano przyrost o 13 tys. osób w stosunku do 2020 r. oraz o 10 tys. w stosunku do 2019 r.). Wszyscy specjaliści posiadają wykształcenie wyższe. W stosunku do 2018 r. na 3. miejsce spadła grupa pracowników usług i sprzedawców (162 tys. osób; w ciągu roku wzrost o 7 tys., po związanych z lockdownami spadku o 12 tys. osób). Są to jednocześnie grupy, w których liczba pracujących kobiet była znacznie większa od liczby pracujących mężczyzn. Podobna proporcja dotyczyła pracowników biurowych, choć zatrudnienie w województwie w tej grupie było znacznie mniejsze (83 tys. osób; wzrost o 8 tys.). Wysoka feminizacja dotyczy też pracujących przy pracach prostych. Liczba kobiet w tej grupie stanowiła 207% liczby mężczyzn, ale ta grupa zawodowa była stosunkowo mało liczna (66 tys. osób; wzrost o 5 tys. osób). Kobiety nieznacznie przeważały także w grupie techników i innego średniego personelu, która przyrastała równie dynamicznie, jak grupa specjalistów stając się 2. pod względem liczebności wielką grupą zawodową. Zaliczono do tej grupy 193 tys. pracujących, co oznacza wzrost w stosunku do poprzedniego roku o 5 tys. i w stosunku do 2019 r. o 15 tys. pracowników.

Mężczyźni przeważali w 5 pozostałych wielkich grupach zawodowych (uwzględniając przedstawicieli sił zbrojnych). Jest to szczególnie widoczne w zawodach związanych ze specjalizacją przemysłową województwa dolnośląskiego. W grupie robotników przemysłowych i rzemieślników (152 tys. pracujących) przewaga mężczyzn była prawie 10-krotna, a w grupie operatorów i monterów maszyn i urządzeń (118 tys. osób) ponad 4-krotna.

Praca w warunkach pandemii

W marcu 2020 r. z powodu koronawirusa COVID-19 ogłoszono w Polsce stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii, co skutkowało pierwszym lockdownem gospodarki. Wprowadzone obostrzenia kontaktów społecznych wymusiły na pracodawcach zmiany organizacji pracy. Z jednej strony były to określone procedury sanitarne ograniczające rozprzestrzenianie się wirusa w środowisku

³⁶ Niedobór pracowników skłania pracodawców do oferowania zatrudnienia w ramach stosunku pracy i liczba umów cywilnoprawnych maleje. Według szacunków GUS liczba osób, z którymi została zawarta umowa zlecenie lub umowa o dzieło, a które nie były zatrudnione nigdzie na podstawie stosunku pracy wynosiła w Polsce w 2018 r. 1,3 mln osób i spadła do poziomu 0,9 mln w latach 2020–2021.

zawodowym i na linii pracownik – klient lub odbiorca usługi publicznej, a z drugiej strony nastąpiło upowszechnienie pracy zdalnej na tych stanowiskach pracy, na których było to możliwe. Wprowadzono odpowiednie modyfikacje w Kodeksie Pracy, a także uzupełniono kwestionariusz badania popytu na pracę (o 4 pytania).

Następująca w ciągu roku likwidacja miejsc pracy jest zjawiskiem stałym i zwykle niezwiązanym z pandemią. Największe nasilenie ubytku miejsc pracy w Polsce w związku z koronawirusem nastąpiło na początku pandemii – w końcu marca 2020 r. W 2. kwartale 2020 r. pandemia była wskazywana jako przyczyna prawie połowy (44,1%) likwidowanych miejsc pracy. Ubyło z tego powodu 41,3 tys. stanowisk pracy. Dotyczyło to niemal wyłącznie sektora prywatnego, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw. Spadło znaczenie tego uzasadnienia i w 4. kwartale 2020 r. pandemia dotyczyła co 8. (12,1%) przypadku likwidowanego miejsca pracy (6,5 tys. stanowisk).

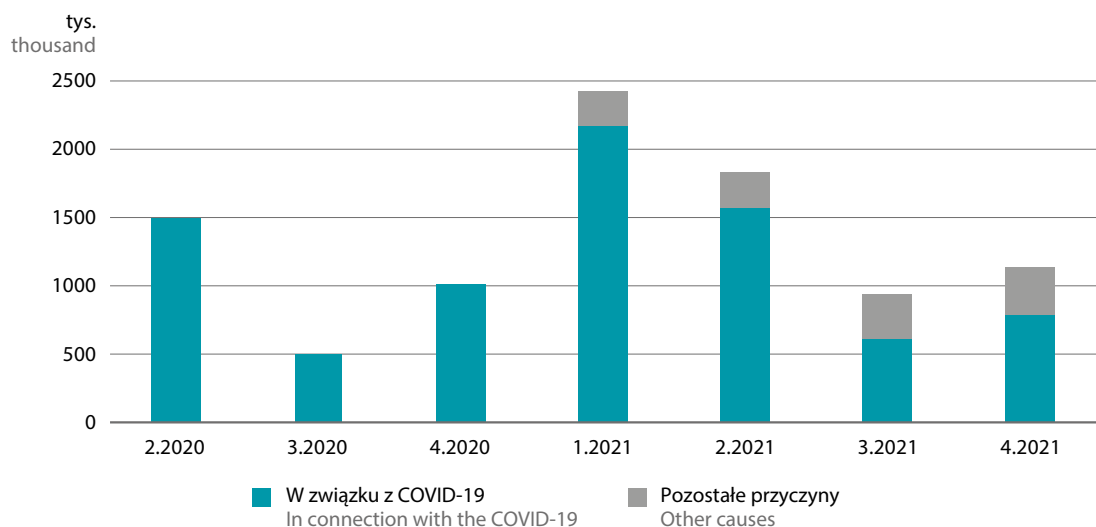
Elementem powstrzymywania rozprzestrzeniania się pandemii było również czasowe zamknięcie placówek oświatowych (głównie żłobków i przedszkoli), czego rezultatem było zmniejszenie budżetu czasu pracy w gospodarce, ze względu na rodziców opiekujących się dziećmi do lat 8 i pobierających z tego tytułu zasiłek opiekuńczy. Pomimo stopniowego znoszenia ograniczeń w kolejnych miesiącach, jeszcze w 4. kwartale 2021 r. korzystało z tego prawa 0,6% pracujących w Polsce.

Większy odsetek osób – 2,1% pracujących w 4. kwartale 2021 r. – był objęty czasowym odosobnieniem w postaci kwarantanny lub izolacji z powodu podejrzenia zakażenia. Tylko niewielka grupa tych osób mogła w tym okresie świadczyć pracę w formie zdalnej.

Również począwszy od 2. kwartału 2020 r. zbierane są dane o spowodowanych koronawirusem zmianach organizacji pracy w postaci świadczenia jej w formie telepracy/pracy zdalnej, o od 1. kwartału 2021 r. także z innych powodów niż pandemia. Zjawisko to cechowała duża sezonowość, związana z jednej strony ze spadkiem intensywności zachorowań w okresie wakacyjnym, a z drugiej strony ze zmiennością popytu w skali roku na typowe efekty pracy zdalnej.

Wykres 4. Praca zdalna w Polsce w ujęciu kwartalnym

Chart 4. Remote work in Poland on a quarterly basis



Bardzo duże nasilenie zachorowań w 4. kwartale wiązało się z ponownym wprowadzaniem ograniczeń kontaktów społecznych, w tym związanych ze świadczeniem pracy, natomiast w końcu 1. kwartału 2021 r. został wprowadzony 2. lockdown w gospodarce (w tym zamknięcie placówek oświatowych, urzędów, galerii handlowych, stacjonarnych placówek gastronomicznych, obiektów turystycznych, kultury i in.). Efektem było znaczne upowszechnienie pracy zdalnej do poziomu 2422 tys. pracujących w 1. kwartale 2021 r. Ze zmniejszeniem liczby nowych przypadków zachorowań wiąże się spadek pracujących zdalnie w 3. kwartale

do 937 tys. osób. Natomiast zmniejszona kolejna fala nowych przypadków skutkowałą wzrostem liczby pracujących w ten sposób do 1139 tys. w 4. kwartale 2021 r.

Epidemia COVID-19 wpłynęła na dyfuzję tej formy organizacji pracy i korzystne doświadczenia wielu pracodawców spowodowały wzrost pracujących zdalnie bez związku z pandemią z 250 tys. w 1. kwartale do 351 tys. w 4. kwartale 2021 r. Ogólna liczba pracujących zdalnie w 2021 r. była wyższa niż w analogicznych kwartałach 2020 r. Łatwiej było wprowadzać to rozwiązanie w sektorze publicznym niż prywatnym, ale – wraz ze znoszeniem ograniczeń związanych z pandemią – w sektorze prywatnym spadek pracujących zdalnie był wolniejszy – z 9,2% ogółu pracujących w 4. kwartale 2020 r. do 6,6% w 4. kwartale 2021 r. (rok później – 4,2%). Analogiczne udziały dla sektora publicznego wynosiły 15,4% i 8,0% (oraz 1,0%).

Zdecydowana większość stanowisk pracy nie umożliwiała wprowadzenia pracy zdalnej. W wielu branżach możliwe było bardzo ograniczone jej zastosowanie jedynie dla nielicznych stanowisk biurowych. Z tego powodu udział pracujących w tej formie w 4. kwartale 2021 r. w 5 sekcjach PKD był niż od 1,0%, były to: opieka zdrowotna i pomoc społeczna; górnictwo i wydobywanie; zakwaterowanie i gastronomia; budownictwo; dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami, rekultywacja. W 2 innych sekcjach był niższy od 2,0% – rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo oraz przetwórstwo przemysłowe. Najbardziej upowszechniona praca zdalna była w sekcjach: informacja i komunikacja (53,3% pracujących), działalność finansowa i ubezpieczeniowa (23,7%), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (23,4%) oraz edukacja (14,8%).

Województwo dolnośląskie należało do wąskiej grupy 4 regionów NUTS 2 w Polsce przekraczających średnią krajową dla tego wskaźnika. W 4. kwartale średnia krajowa wynosiła 6,9%; na czele znajdował się region warszawski stołeczny (17,4%) wyprzedzając regiony: małopolski (7,5%) oraz dolnośląski i pomorski (po 7,4%). Na ostatnich miejscach znajdowały się regiony świętokrzyski i warmińsko-mazurski (po 2,4%). Rok wcześniej zdalnie pracowało w Polsce 10,8% pracujących, a czołówka 4 regionów przedstawiała się identycznie.

2.3. Wrocław i reszta województwa

2.3. Wrocław and the rest of voivodship

Na szczeblu regionalizacji NUTS 3 na Dolnym Śląsku występuje 5 podregionów, w tym miasto Wrocław. Liczba 73 krajowych podregionów jest zbyt duża, aby w ramach BAEL przy danej próbie badawczej publikować wyniki badań poniżej szczebla NUTS 2 – ze względu na niedostateczną reprezentacyjność odnoszącą się do większości podregionów. W największych miastach warunek ten jest spełniony i tym samym w Banku Danych Lokalnych są dostępne dane BAEL dla miast wojewódzkich i reszty obszaru województw. Dla największych miast tej grupy (6 z nich ma status podregionów) precyzja wszystkich podstawowych przekrojów jest wystarczająca.

Specyfika rynku pracy największych miast jest całkowicie odmienna od terenów wiejskich, a także małych i średnich miast. Duże miasta pełnią funkcje ośrodków dyspozycji administracyjnej i politycznej, są ośrodkami akademickimi i skupiają najlepiej wykształconą część społeczeństwa, przyciągają kapitał krajowy i zagraniczny, są liderami rozwoju technologii, centrami lokalizacji usług finansowych, transportowych, handlowych, skupiają placówki kultury o zasięgu regionalnym. Postępuje proces serwicyzacji gospodarki, a sektor nie tylko rolniczy, ale także przemysłowy pełni współcześnie niewielką rolę w dużych miastach. Wymienione przyczyny przekładają się nie tylko na strukturę zatrudnienia odmienną niż w pozostałej części województwa, ale także na odmiennie tendencje, które nie są widoczne w uśrednionych wskaźnikach regionalnych.

Wybrane odmienności w charakterystyce rynku pracy Wrocławia i traktowanych łącznie pozostałych 4 podregionów są następujące:

- chociaż mieszkańcy Wrocławia w 2021 r. stanowili 23,2% populacji województwa, to ich udział wśród pracujących był wyższy i wynosił 25,8%. W efekcie wskaźnik zatrudnienia był we Wrocławiu również

wyższy niż w reszcie regionu stanowiąc odpowiednio 63,1% oraz 53,9% osób w wieku 15–89 lat. Dane za 2018 r. ukazywały podobną proporcję: 60,2% i 52,2%. W odróżnieniu od danych pochodzących ze sprawozdań podmiotów gospodarczych, BAEL eliminuje efekt dojazdów do pracy ilustrując pracę mieszkańców miasta i pozostałych 4 podregionów niezależnie od miejsca, w którym jest świadczona,

- udział Wrocławia w sektorze przemysłowym (obejmującym również budownictwo) był tradycyjnie stosunkowo niewielki i wynosił 18,6%, co oznacza, że w pozostałej części województwa sektor jest znacznie bardziej rozwinięty (81,4% pracujących w tych 5 sekcjach PKD). Struktura wewnętrzna sektora jest odmienna, gdyż sekcje PKD składające się na przemysł (B–E) wykazują mniejszy udział Wrocławia w zatrudnieniu w regionie, natomiast większy udział ma sekcja budownictwa (F) ze względu na dużą skalę inwestycji budowlanych. Dotyczy to zarówno obiektów inżynieryjnych, jak i budownictwa mieszkaniowego (zwłaszcza wielorodzinnego, ponieważ we Wrocławiu oddaje się corocznie do użytku znacznie więcej mieszkań w porównaniu do reszty województwa),
- o specjalizacji usługowej miasta świadczy to, że prawie co trzeci pracujący w regionie w szerokim ekonomicznym sektorze usług był mieszkańcem Wrocławia (31,2%). Nieco myląca interpretacyjnie jest tendencja spadkowa tego wskaźnika (2018: 34,6%) z powodu bardzo szybkiego rozwoju demograficznego podwrocławskich gmin aglomeracyjnych. Mieszkańcy tych gmin w zdecydowanej większości pracują we Wrocławiu i tym samym wymieniony wskaźnik nie odzwierciedla udziału miejsc pracy w sektorze usług we Wrocławiu w całym województwie dolnośląskim,
- czynniki demograficzne (migracje, dzietność) poważnie wpływają także na inne wskaźniki aktywności ekonomicznej społeczeństwa Wrocławia i reszty regionu. We Wrocławiu osiedlają się stosunkowo młode, aktywne osoby z innych części regionu i kraju. Ludność miasta dzięki temu wzrasta, wywołując odwrotne skutki na innych obszarach, odznaczających się wyższą średnią (medianą) wieku. Następuje tam z jednej strony ogólny ubytek demograficzny, a z drugiej strony większa skala odchodzenia na emeryturę,
- wskaźnik zatrudnienia we Wrocławiu był wyższy we wszystkich grupach wieku. Najmniejsza przewaga dotyczyła młodzieży na rynku pracy (15–24 lata) i wynosiła 0,4 p. proc. (26,7% wobec 26,3%). Generalnie tej grupy dotyczy znaczny spadek aktywności, gdyż wskaźniki zatrudnienia wynosiły w 2018 r. odpowiednio 31,3% i 32,1%. Powodem jest późniejsze kończenie edukacji i późniejsze podejmowanie pracy. Szybko wzrasta aktywność zawodowa w pozostałych grupach wieku. Wśród osób w wiek 25–54 lata pracowało 92,5% mieszkańców Wrocławia i 84,0% mieszkańców reszty województwa (2018: 89,1% i 80,5%). Daje to różnicę 8,5 p. proc. Jeszcze większa różnica (14,0 p. proc.) dotyczyła grupy przedemerytalnej (55–64 lata) – odpowiednio 66,1% oraz 52,1% (2018: 63,2% i 46,2%). W grupie 65–89 lat pracował co 10. mieszkaniec Wrocławia (10,2%) oraz co 15. mieszkaniec reszty województwa (6,9%),
- różnica tkwi głównie w wyższej aktywności mieszkanek Wrocławia niż reszty województwa – wskaźniki zatrudnienia kobiet wynosiły w 2021 r. odpowiednio 57,7% i 46,4%,
- współczynniki aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym (18–59/64 lata), uwzględniające stosunkowo nieliczną grupę bezrobotnych, różniły się w podobnej skali – 88,6% we Wrocławiu i 79,3% w reszcie województwa, czyli bierny był odpowiednio co 9. oraz co 5. mieszkaniec,
- bierni zawodowo wrocławianie stanowili 19,4% biernych mieszkańców województwa, ale w grupie wieku 25–54 lata odsetek ten wynosił jedynie 13,7%, a w grupie 55–64 lata – 11,9%. Wśród osób w wieku 65 lat i więcej odsetek ten był znacznie wyższy (23,2%) z powodu wyższej średniej długości życia we Wrocławiu.

Omówione wskaźniki zatrudnienia i dane o biernych ekonomicznie według grup wieku można pokazać w inny sposób – przedstawiając liczbę **biernych ekonomicznie przypadających na 100 pracujących**. W ujęciu ogółem wskaźnik zmalał z poziomu 81 w 2018 r. do 78 w 2020 r. (15 lat i więcej). W 2021 r. osiągnął wartość 74 (15–89 lat). Z punktu widzenia potrzeb rynku pracy jest to zjawisko korzystne. Była to wypadkowa zmniejszenia się wskaźnika z 88 (2018) do 81 (2021) poza Wrocławiem oraz we Wrocławiu z 64 do 56. Różnica 25 osób jest stosunkowo duża i odzwierciedla odmienne poziomy aktywności ekonomicznej wrocławian i reszty mieszkańców województwa. W ujęciu dynamicznym interpretacja jest bardziej złożona, gdyż należy przypomnieć, iż był to częściowo efekt przenoszenia się na pobyt stały do Wrocławia (w związku z pracą) aktywnych osób z reszty województwa. Tym samym, w rzeczywistości bezwzględne zmniejszenia omawianych wskaźników dla osób mieszkających dawniej poza Wrocławiem miały większy poziom niż we Wrocławiu.

W najbardziej aktywnych zawodowo grupach wieku było niewielu biernych. Na 100 pracujących wrocławian w wieku 25–54 lat przypadało 6 osób nieaktywnych na rynku pracy (2018: 10). Na pozostałym obszarze województwa wskaźnik był ponad dwukrotnie gorszy i wynosił 15 (2018: 21), czyli co 7. osoba była bierna ekonomicznie. Prawie dwukrotna różnica także dotyczyła osób w wieku 55–64 lata – we Wrocławiu wskaźnik wynosił 49, a poza – 88 (2018: 56 i 113). W 2018 r. po raz pierwszy liczba pracujących w tej grupie wieku przewyższała liczbę biernych zawodowo. Przeciwnym zmianom zaszły wśród osób mających 15–24 lata. Wskaźnik dla tej grupy wzrósł z poziomu 215 do 261, a różnice między Wrocławiem i resztą regionu były znikome (258 i 261). Wpłynęły na to m.in.: zmiana uczestnictwa w kształceniu na poziomie policealnym i wyższym, rzadsze łączenie studiów z pracą, łatwe znajdowanie pracy przez osoby niekontynuujące nauki.

Najbardziej widoczne różnice między Wrocławiem a resztą województwa odnoszą się do **poziomu wykształcenia**. Jest on we Wrocławiu bardzo wysoki i dotyczy to wszystkich segmentów rynku pracy – pracujących (w tym zatrudnionych), bezrobotnych i biernych ekonomicznie. Osoby z wyższym wykształceniem są najbardziej aktywne ekonomicznie, cechują je najwyższe wskaźniki zatrudnienia i najniższe – bezrobocia. W praktyce grupa ta w największym stopniu determinuje średni poziom aktywności, zatrudnienia, bezrobocia na danym obszarze. Wynika to z kilku elementów, w tym postaw życiowych, elastyczności i inicjatywności, oraz kwalifikacji atrakcyjnych dla przedsiębiorców i inwestorów tworzących nowe miejsca pracy.

Monitorowany do niedawna cel strategii Europa 2020 dotyczył osób z wyższym wykształceniem w grupie wieku 30–34 lata. Udział tych osób w 2021 r. wynosił na Dolnym Śląsku 55,3% (w Polsce 45,9%, w UE27 41,6%), co sytuowało region na 2. miejscu w kraju (również w rozszerzonej grupie wieku – 25–64 lata – Dolny Śląsk był na 2. miejscu w Polsce). Wskaźnik ten odnosi się do pełnej grupy wieku niezależnie od statusu osób na rynku pracy. Tym samym w grupie pracujących odsetek ten jest znacznie wyższy, a wśród bezrobotnych i biernych ekonomicznie zdecydowanie niższy. Najwyższy wskaźnik w UE wśród regionów NUTS 2 posiadał litewski Region stołeczny (Sostines regionas) 76,0% wyprzedzając Region warszawski stołeczny 70,3%. Biorąc pod uwagę ujęcie wojewódzkie przewaga województwa mazowieckiego (reprezentuje ono wyjątkowo poziom NUTS 1) nad dolnośląskim wynosiła jedynie 2,4 p. proc. (57,7% wobec 55,3%).

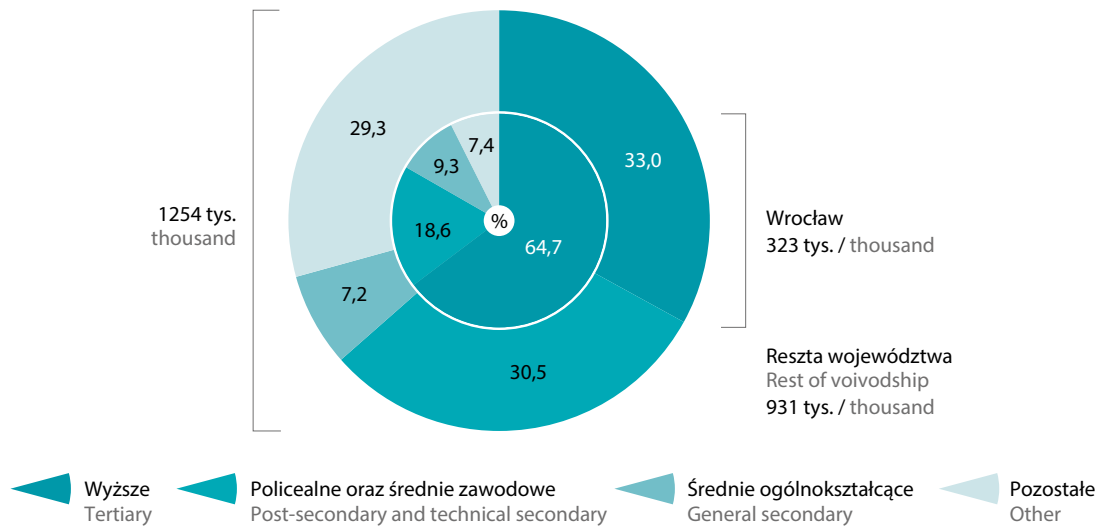
W samej Warszawie (NUTS 3) wskaźnik był wyższy (niż w regionie NUTS 2) i na każde 5 osób w tym wieku aż 4 miały ukończone studia. Analogiczna sytuacja występuje na Dolnym Śląsku – Wrocław znacznie przewyższa resztę województwa.

Druga prawidłowość odnosi się do innych grup wieku. Postępujący wzrost wskaźnika oznacza, że w grupie wieku 35–39 lat jest on niższy i coraz niższy w kolejnych starszych grupach. Tym samym wskaźniki liczone w BAEL dla całej populacji 15–89 lat mają wyraźnie niższe wartości (niż w populacji 30–34 lata), zwłaszcza że osoby w wieku 15–21 lat nie posiadają jeszcze licencji.

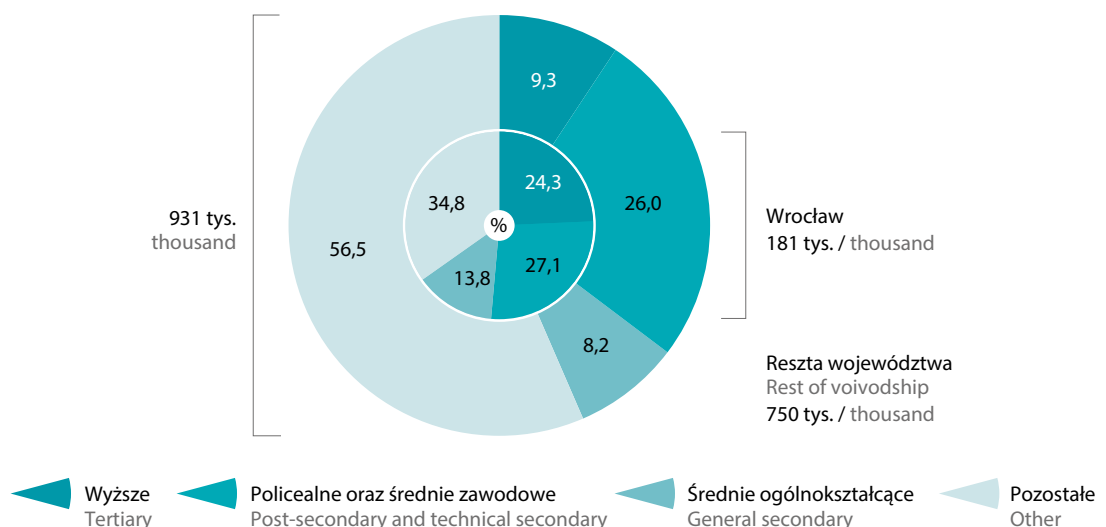
Na Dolnym Śląsku w **grupie pracujących** wykształcenie wyższe miało 516 tys. osób, w tym 209 tys. osób we Wrocławiu i 307 tys. w reszcie województwa. Liczby te wzrosły w stosunku do 2018 r. o 8 tys. osób we Wrocławiu i o 51 tys. w pozostałych podregionach. Pandemia COVID-19 zahamowała ruch wędrowni wykształconych osób do Wrocławia, natomiast przyspieszyła przenoszenie się takich osób ze stolicy regionu do gmin podwrocławskich. W tym należy upatrywać głównej przyczyny zmniejszenia się wewnątrzregionalnych dysproporcji nasycenia podmiotów gospodarczych kadrami wykształconymi. Innymi czynnikami było przyspieszone tworzenie nowych miejsc pracy poza Wrocławiem (ale zwykle w ramach aglomeracji), a także wzrost liczby mieszkańców podwrocławskich gmin dojeżdżających do pracy we Wrocławiu.

Pomimo dużego wzrostu liczby wykształconych osób mieszkających poza Wrocławiem, wskaźniki strukturalne w obu częściach regionu zmieniły się w podobnej skali. W całym regionie udział osób z wyższym wykształceniem wśród pracujących wyniósł 41,1% (2018: 36,8%), z czego wśród mieszkańców Wrocławia 64,7% (2018: 58,8%), a reszty regionu 33,0% (2018: 28,5%). Dysproporcja była niemal dwukrotna. W tak krótkim czasie nastąpiło znaczące podniesienie poziomu wykształcenia dolnośląskich pracowników. W reszcie województwa na 3 pracujące osoby jedna miała wykształcenie wyższe, natomiast wśród pracujących wrocławian były to już prawie 2 osoby. Znalezienie pracownika bez wyższego wykształcenia staje się coraz trudniejsze.

Wykres 5. Struktura wykształcenia pracujących we Wrocławiu i w reszcie województwa
Chart 5. Education structure of employed persons in Wrocław and in the rest of voivodship



Wykres 6. Struktura wykształcenia biernych ekonomicznie we Wrocławiu i w reszcie województwa
Chart 6. Education structure of economically inactive persons in Wrocław and in the rest of voivodship



Część wykształconych osób spoza Wrocławia, zwłaszcza z powiatu wrocławskiego, dojeżdża codziennie do pracy we Wrocławiu (niektórzy to dawni jego mieszkańcy). Szczególnie duża absorpcja absolwentów uczelni przez pracodawców z Wrocławia oznacza istnienie większych przestrzennych dysproporcji według usytuowania miejsc pracy, niż według miejsca zamieszkania.

Prawidłowość ta dotyczy także **biernych ekonomicznie** (15–89 lat). Co 4. bierny zawodowo we Wrocławiu miał ukończone studia wyższe (24,3%), natomiast dotyczyło to tylko co 11. mieszkańca reszty województwa (9,3%). Dysproporcja dla tej grupy była prawie trzykrotna i nieco się zmniejszyła (2018: 26,7% i 8,0%). Absolwenci szkół wyższych nie mają problemów ze znalezieniem pracy i stąd wynika zmniejszenie się odsetka we Wrocławiu. Niewielki wzrost udziału osób z wyższym wykształceniem wśród biernych ekonomicznie poza Wrocławiem można wiązać z przechodzeniem na emeryturę coraz liczniejszej grupy osób wykształconych. Główne źródła bierności zawodowej miały charakter standardowy: wiek (emerytura), obowiązki domowe i rodzinne, stan zdrowia, kontynuowanie nauki (studia II i III stopnia, drugi fakultet).

Liczba **bezrobotnych** osiągnęła niski poziom, co odbiło się na precyzji oszacowań i dane BAEL o ich wykształceniu we Wrocławiu i poza Wrocławiem nie są publikowane. Lukę tę wypełniają dane rejestrowe zebrane przez urzędy pracy (przedstawione w dalszej części opracowania).

Lustrzanym odbiciem różnic w grupie osób najbardziej wykształconych są dysproporcje występujące w grupie osób z **wykształceniem niższym niż średnie**. Takie wykształcenie posiadało 7,4% pracujących mieszkańców Wrocławia i 29,3% osób spoza miasta. W kilku kolejnych latach wskaźniki te malały. Różnica wskaźników strukturalnych była więc w 2021 r. czterokrotna (w ujęciu bezwzględnym wynosiła 21,9 p. proc.).

Podobna była bezwzględna różnica wskaźników w grupie biernych zawodowo (21,7 p. proc.). Ogółem ponad połowę biernych ekonomicznie na Dolnym Śląsku w 2021 r. stanowiły osoby z wykształceniem niższym od średniego (52,3%). Poziom bierności zawodowej reprezentantów tego szczebla edukacyjnego jest więc najwyższy i dlatego struktura wykształcenia społeczeństwa ma zasadniczy wpływ na sytuację występującą na rynku pracy.

Na 100 pracujących osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym, gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym przypadało w 2021 r. 81 osób biernych ekonomicznie z takim wykształceniem (w 2018 r. 165 osób, ale w wieku 15 lat i więcej). Analogiczny wskaźnik dla wykształcenia średniego ogólnokształcącego wynosił 89, dla wykształcenia policealnego i średniego zawodowego – 71, a dla wykształcenia wyższego – 22. Względny rozstęp wskaźników był czterokrotny (89 : 22). Dysproporcje są względnie trwałe i w 2021 r. nie nastąpiły istotne zmiany wartości wskaźników (w stosunku do lat wcześniejszych porównywalność danych głównie dla osób biernych ekonomicznie jest bardzo ograniczona). Przedstawiane relacje we Wrocławiu niewiele różniły się od wskaźników dla reszty województwa, zwłaszcza dla osób z wykształceniem wyższym i średnim ogólnokształcącym. Szczególnie interesujące jest to, że omawiane wskaźniki dla różnych poziomów edukacyjnych mieszkańców Wrocławia i reszty województwa były podobne, chociaż sumaryczny wskaźnik dla wrocławian (56) był znacznie lepszy niż dla innych Dolnoślązaków (81).

Z powyższego płynnie wniosek, że o tej relacji zdecydowała struktura wykształcenia populacji – dominacja osób z wykształceniem wyższym we Wrocławiu oraz z wykształceniem niższym od średniego poza Wrocławiem. Dostępność miejsc pracy we Wrocławiu jest tradycyjnie większa niż poza Wrocławiem, co powoduje migracje stałe (przenoszenie się do stolicy regionu na pobyt stały) oraz wahadłowe (codzienne dojazdy do pracy), które korygują wewnątrzregionalne dysproporcje poziomu aktywności ekonomicznej. W efekcie, małe znaczenie dla tej aktywności miał sam fakt zamieszkiwania we Wrocławiu lub poza Wrocławiem. **Najważniejszą determinantą aktywności ekonomicznej ludności oraz kształtowania się stopy zatrudnienia była i jest struktura wykształcenia mieszkańców.**

2.4. Bezrobocie

2.4. Unemployment

W świetle wyników BAEL stopa bezrobocia w 2021 r. wyniosła średnio w roku w województwie dolnośląskim 4,0% i wzrosła z poziomu 3,2% odnotowanego rok wcześniej oraz 3,3% w 2019 r. Był to pierwszy wzrost stopy bezrobocia w regionie odnotowany od 9 lat. Należy go wiązać przede wszystkim z pandemią COVID-19. W zmienionych warunkach gospodarowania, przy zmniejszonym popycie w niektórych branżach, w wyniku działań osłonowych rządu udało się nie dopuścić do wzrostu bezrobocia w 2020 r., ale w 2021 r. bezrobocie już wzrosło. W ujęciu bezwzględnym liczba bezrobotnych w województwie wynosiła w 2019 r. 43 tys., w następnym roku zmalała do 41 tys. i w 2021 r. wzrosła do 52 tys. W skali całego kraju liczby te wynosiły odpowiednio: 558 tys., 537 tys. 580 tys. Odpowiadało to stopie bezrobocia: 3,3%, 3,2% oraz 3,4%. Pomimo zanotowanego wzrostu, stopa bezrobocia w Polsce była mniejsza niż w okresie do 2018 r. włącznie. Inaczej było na Dolnym Śląsku – w latach 2014–2018 była niższa od średniej krajowej, w latach 2019–2020 równa, a w 2021 r. wyższa od stopy bezrobocia w Polsce.

Tendencja z lat 2019–2021 miała charakter generalny dotyczący większości województw. W 2019 r. w 10 województwach wystąpił spadek bezrobocia, a w 2021 r. jego wzrost w 13 województwach.

Tylko w 3 regionach nie nastąpił wzrost liczby bezrobotnych ani w 2020 r. ani w 2021 r. W latach 2017–2018 Dolny Śląsk posiadał 7. najniższą pozycję w kraju pod względem stopy bezrobocia. W 2019 r. przesunął się na 10. miejsce, a w latach 2020–2021 zajmował 11. pozycję w Polsce. Gorsza sytuacja wystąpiła w 2021 r. w województwach: lubelskim (5,2%), podkarpackim (4,8%), świętokrzyskim, łódzkim i kujawsko-pomorskim (po 4,4%). W latach 2016–2021 nie było w Polsce województwa z dwucyfrową stopą bezrobocia, a jej poziom maksymalny odpowiadał poziomowi minimalnemu z pierwszej połowy minionej dekady. We wszystkich 16 województwach liczba bezrobotnych była w 2021 r. mniejsza niż w 2017 r., a w 13 województwach mniejsza niż w 2018 r. Jedynymi wyjątkami były województwa: małopolskie, kujawsko-pomorskie oraz dolnośląskie.

Bezrobocie w stolicy regionu było na tyle niskie, że wpłynęło na precyzję estymacji stopy bezrobocia w badaniu reprezentacyjnym BAEL i dlatego nie publikuje się danych dla lat 2020–2021 (stopa bezrobocia we Wrocławiu wynosiła w 2019 r. 2,8%). Bezrobocie stanowi tradycyjnie znacznie większy problem poza Wrocławiem na co wskazuje też stopa bezrobocia dla tego obszaru wynosząca w 2021 r. 4,6% (przy średniej wojewódzkiej 4,0%). Szacunki GUS oparte na danych urzędowych ZUS i KRUS pokazywały zbliżony poziom bezrobocia we Wrocławiu i powiatach podwrocławskich, co pozwala na sformułowanie wniosku, że stopa bezrobocia poza aglomeracją wrocławską była większa od 4,6%. Dysproporcje obu części województwa w zakresie stopy bezrobocia liczonej na podstawie rejestrów powiatowych urzędów pracy są znacznie większe, gdyż migracje wahadłowe do Wrocławia korygują statystyczny obraz rynku pracy.

O migracjach zagranicznych decydują czynniki wypychające i przyciągające (ang. pull, push). Nadal z interesowaniem cieszą się wyjazdy zarobkowe za granicę, ale wysokie bezrobocie straciło na znaczeniu jako czynnik wypychający migracji zarobkowych. W chwili wejścia Polski do UE w 2004 r. wyniki BAEL wskazywały, iż na Dolnym Śląsku było 315 tys. bezrobotnych, a w 2021 r. było ich 6 razy mniej – tylko 52 tys. średnio w roku. W statystyce wyjazdów mieszkańców Dolnego Śląska za granicę na pobyt stały przez wiele lat na pierwszym miejscu była Wielka Brytania, a po Brexicie Niemcy, które wyprzedzały Wielką Brytanię i Holandię. W sąsiednich województwach – opolskim i lubuskim – pierwszym kierunkiem wyjazdów od kilkunastu lat są Niemcy, a w Małopolsce – Austria. Migracje zarobkowe miały w 2021 r. jedynie uzupełniający wpływ na sytuację na rynku pracy w stosunku do zdecydowanie najważniejszej przyczyny zmniejszenia bezrobocia, czyli tworzenia miejsc pracy.

W latach 2001–2006 Polska miała nieprzerwanie najwyższe bezrobocie w grupie 27 państw (UE bez Chorwacji), a w 2021 r. miała już drugie najniższe bezrobocie w Unii. Najniższą stopę bezrobocia posiadły Czechy (2,9%), wyprzedzając Polskę i Maltę (po 3,4%) oraz Niemcy (3,7%) i Węgry (4,1%). Bezrobocie w Polsce liczone zarówno według metody BAEL, jak i metodą administracyjną (rejestrwane) sięgało na początku minionej dekady nawet 20–21% aktywnych zawodowo. Obie stopy niemal się nie różniły. Poprawa sytuacji na rynku pracy odnotowana w ujęciu BAEL charakteryzowała się większą dynamiką niż wykazana według danych urzędów pracy. Gdy następuje poprawa sytuacji gospodarczej taki mechanizm jest w Polsce regułą. Przy osłabieniu koniunktury w latach 2009–2012 oznaczało to jednak szybszy wzrost stopy bezrobocia BAEL niż stopy bezrobocia rejestrowanego.

W ujęciu BAEL za **bezrobotne uznaje się osoby** w wieku 15–74 lata (dla niektórych ujęć 15 lat i więcej), które spełniały jednocześnie 3 warunki:

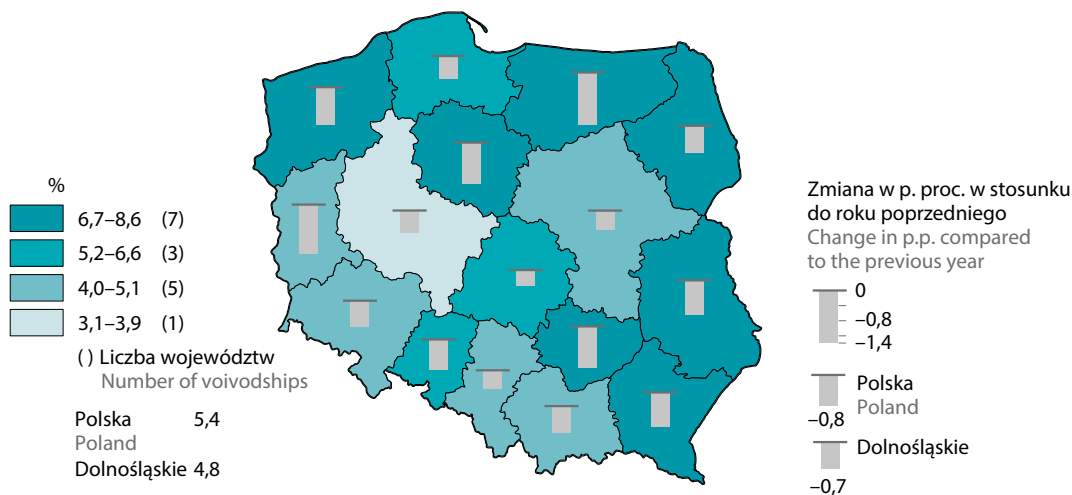
- w okresie badanego tygodnia nie były osobami pracującymi,
- w ciągu 4 tygodni (wliczając jako ostatni tydzień badany) aktywnie poszukiwały pracy,
- były gotowe podjąć pracę w ciągu 2 tygodni następujących po tygodniu badanym (lub już znalazły pracę i oczekiwały na jej podjęcie w ciągu 3 miesięcy).

Urzędy pracy w Polsce rejestrują osoby bezrobotne – niepracujące, poszukujące pracy i gotowe do jej podjęcia, spełniające jednak kilka dodatkowych warunków (muszą to być osoby w ustawowym wieku produkcyjnym, nieuczące się i niestudiujące w trybie dziennym, nieposiadające emerytury, renty, niektórych zasiłków, dochodów z różnego typu działalności gospodarczej).

Poprawa następująca po 2013 r. przyczyniła się do pogłębienia różnic obu stóp bezrobocia – dane przeliczone dla 4. kwartału 2021 r. wykazują, że stopa bezrobocia rejestrowanego była wyższa we wszystkich 16 województwach od stopy liczonej metodą BAEL³⁷.

Mapa 6. Stopa bezrobocia rejestrowanego według województw w 4. kwartale^a 2021 r.

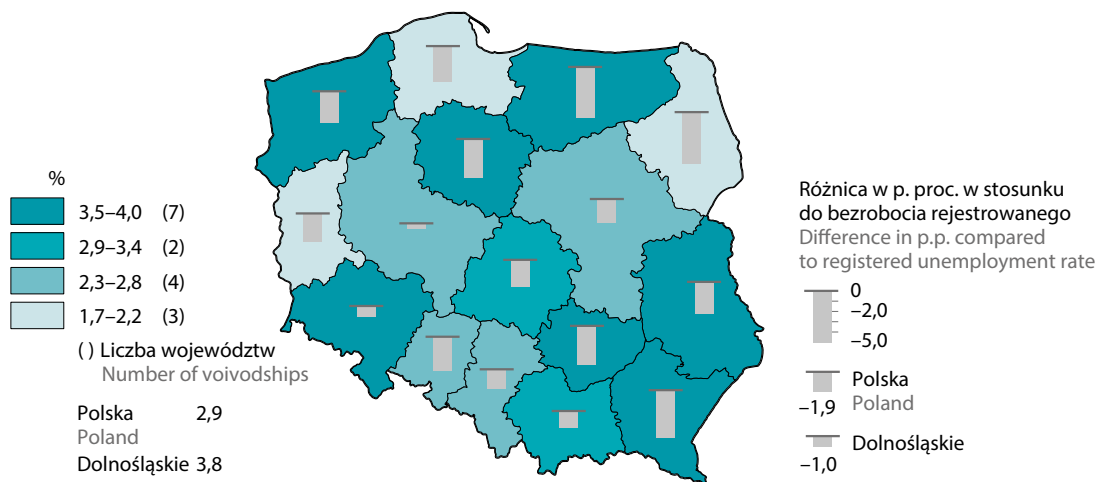
Map 6. Registered unemployment rate by voivodships in the fourth quarter^a of 2021



a Średnia według stanów na koniec października, listopada i grudnia.
a Average as of end of month October, November and December.

Mapa 7. Stopa bezrobocia w ujęciu BAEL według województw w 4. kwartale 2021 r.

Map 7. Unemployment rate according to BAEL by voivodships in the fourth quarter of 2021



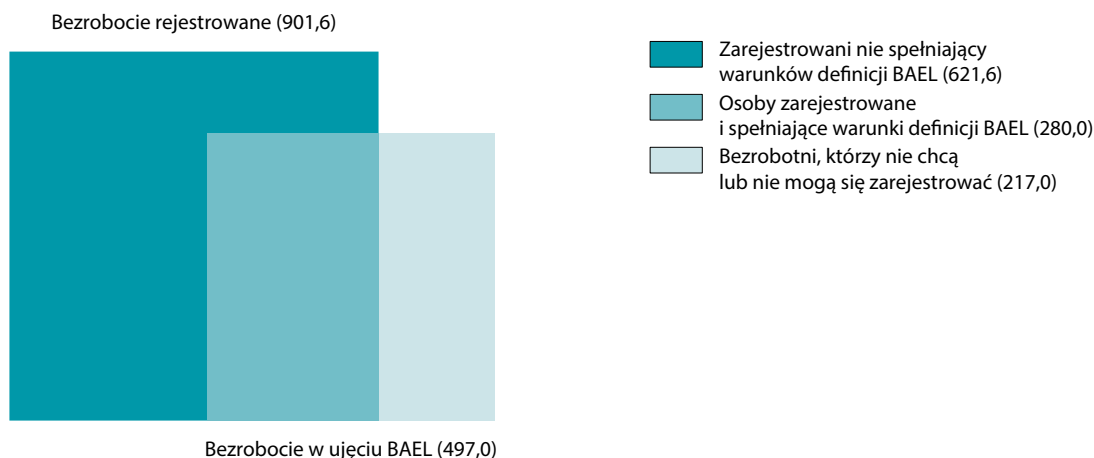
Różnica obu stóp wynosiła 1,9 p. proc. średnio w kraju oraz 1,0 p. proc. na Dolnym Śląsku. W innych województwach różnice wynosiły od 0,5 p. proc. (wielkopolskie) do 5,0 p. proc. (podlaskie). W efekcie, inna była kolejność województw w kraju. W 4. kwartale 2021 r. Dolny Śląsk pod względem bezrobocia rejestrowanego zajmował 5. pozycję w kraju, (mapa 5), a w ujęciu BAEL 11. miejsce (mapa 6).

³⁷ Dotyczy populacji 15–74 lata. Występują duże wahania sezonowe – w 1. kwartale liczba bezrobotnych wzrasta w stosunku do 4. kwartału, a następnie w kolejnych dwóch kwartałach ulega zmniejszeniu i ponownie rośnie w 4. kwartale.

Największe różnice obu stóp występowały w 7 najmniej rozwiniętych województwach w Polsce: podlaskim, warmińsko-mazurskim, podkarpackim, świętokrzyskim, kujawsko-pomorskim, opolskim i lubelskim (od 3,1 do 5,0 p. proc.). Dlatego wzajemne pozycje kilku wymienionych regionów oraz Dolnego Śląska były odwrotne w obu ujęciach. Decyduje o tym kilka przyczyn. Z powodu m.in. ubezpieczeń zdrowotnych część czasowych migrantów ekonomicznych rejestruje się w urzędach pracy, chociaż nie poszukują pracy i nie są gotowi do jej podjęcia (weryfikuje to BAEL). Innym powodem jest świadczenie pracy zarobkowej poza stosunkiem pracy (w BAEL do grupy pracujących zalicza się każdą osobę, która przepracowała w tygodniu minimum jedną opłaconą godzinę na dowolnej podstawie prawnej lub bez tej podstawy). W 2021 r. szacowano w Polsce występowanie 0,9 mln osób pracujących na umowę zlecenie lub umowę o dzieło (dotyczy to osób bez stosunku pracy, niepobierających emerytury lub renty), a dodatkowo część osób wykazywanych w BAEL jako pracujące osiągało dochody w ramach tzw. „szarej gospodarki”.

Powodów różnic poziomu stóp bezrobocia jest znacznie więcej i dlatego w 4. kwartale 2021 r. w Polsce tylko 56,3% bezrobotnych w ujęciu BAEL było jednocześnie zarejestrowanych w urzędzie pracy (2018: 55,3%). Pozostałe blisko 45% to bezrobotni, którzy się nie rejestrują, gdyż do oficjalnego uregulowania statusu nie zachęcają m.in. posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego jako członka rodziny oraz brak możliwości otrzymania zasiłku dla bezrobotnych. Tylko 12,5% bezrobotnych wg definicji BAEL deklarowało jego otrzymywanie, co dawało udział 22,1% w grupie zarejestrowanych w urzędach pracy. Z kolei wielu zarejestrowanych bezrobotnych albo pracuje, albo w rzeczywistości nie poszukuje pracy i nie jest gotowych do jej podjęcia. W efekcie, tylko niespełna 1/3 zarejestrowanych bezrobotnych (31,3%) spełniała warunki definiujące bezrobotnego w BAEL (2018: 37,7%).

Czynniki decydujące o odmiennym poziomie obu stóp bezrobocia są w stosunkowo małym stopniu związane z koniunkturą gospodarczą. Gdy się ona pogarsza wzrasta zwłaszcza część wspólna obu ujęć i dlatego w okresie wysokiego bezrobocia odsetek ten dochodził do 80%, a poziom obu stóp był zbliżony. Różnice między typami bezrobocia ilustruje poniższy schemat (dane w tys.):



Sezonowość zjawiska bezrobocia ilustruje stała zależność – jego poziom w 4. kwartale jest niższy niż w 2. oraz 3. kwartale i nie wyższy niż średnio w roku. O silnej tendencji spadkowej w 2021 r. świadczy przewaga średniej rocznej stopy bezrobocia (4,0%) nad zanotowaną w 4. kwartale (3,8%). W kraju różnica ta była jeszcze większa (3,4% i 2,9%). Wskazuje to na przejściowość wzrostu bezrobocia w 2021 r. w stosunku do roku poprzedniego. Jeszcze większy spadek nastąpił dla stopy bezrobocia rejestrowanego w dniu 31 grudnia – 5,6% w 2020 r. oraz 4,8% w 2021 r.

Przeciętny **czas poszukiwania pracy** przez bezrobotnego zmalał z 13,3 miesiący średnio w 2014 r. do 8,7 miesiący w 2018 r. oraz 6,6 miesiący w 2021 r. (w Polsce 8,0 miesiący). W miastach był on nieco krótszy (6,4 miesiący) niż na obszarach wiejskich (7,1 miesiący). Przedstawiona proporcja (6,4 i 7,1) identycznie ilustruje różnicę między czasem poszukiwania pracy przez mężczyzn i kobiety. Zmniejszającemu się bezrobociu towarzyszyła także zmiana udziału długotrwale bezrobotnych (13 i więcej miesiący) – tylko co 10. bezrobotny mieścił się w tej grupie (w Polsce co 5.).

Powoli ewoluuje metoda poszukiwania pracy. Zwykle wykorzystuje się kilka sposobów jednocześnie. W 2016 r. najpopularniejszą metodą było korzystanie z pomocy krewnych i znajomych, natomiast w kolejnych latach więcej osób wykorzystywało ogłoszenia w prasie, pomimo zmniejszania się jej czytelności. Tę ścieżkę wykorzystywało ponad 70% poszukujących pracy, a przez krewnych i znajomych 63%. Zmniejsza się znaczenie metody poszukiwań pracy przez bezpośredni kontakt z potencjalnym pracodawcą – w 2015 r. z tej formy korzystało 54% poszukujących pracy, a 5 lat później odsetek ten wyniósł 46%.

Osoby poszukujące pracy mogą być także zakwalifikowane do grupy **biernych zawodowo**, jeśli nie są gotowe do jej podjęcia w ciągu dwóch tygodni następujących po tygodniu badanym (3 tys. osób w 2021 r.). Część osób, zwłaszcza kobiet poszukujących pracy, lecz niegotowych do jej podjęcia zdecydowała się zaprzestać jej poszukiwania aby zająć się obowiązkami domowymi i rodzinnymi. Pozostali bierni nie poszukują pracy z różnych powodów. Mogą m.in. mieć ją załatwioną i oczekiwać na jej rozpoczęcie w okresie dłuższym niż 3 miesiące. Z kolei inne osoby mogą być gotowe do podjęcia zatrudnienia, ale go nie szukają, gdyż są zniechęcone bezskutecznością dotychczasowych starań. W porównaniu do 2015 r. aż 15 razy zmniejszyła się liczba osób zniechęconych poszukiwaniem pracy i w 2021 r. ta przyczyna bierności zawodowej była nieznacząca (3 tys. osób). Wymienione 3 grupy osób, jednoznacznie zdefiniowane i zaliczane do biernych zawodowo w rozumieniu intuicyjnym są bliskie kategorii bezrobotnych. Są traktowane jako **niewykorzystane potencjalne zasoby pracy**. Do tej grupy dochodzą także osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu w wyniku decyzji pracodawcy, które jednak chciałyby i są gotowe pracować w pełnym wymiarze czasu. Mniejszemu bezrobociu w województwie dolnośląskim niż przed 2019 r. towarzyszyły także coraz mniejsze niewykorzystane zasoby pracy.

Rozdział 3

Chapter 3

Popyt na pracę

Labour demand

3.1. Informacje podstawowe

3.1. Basic information

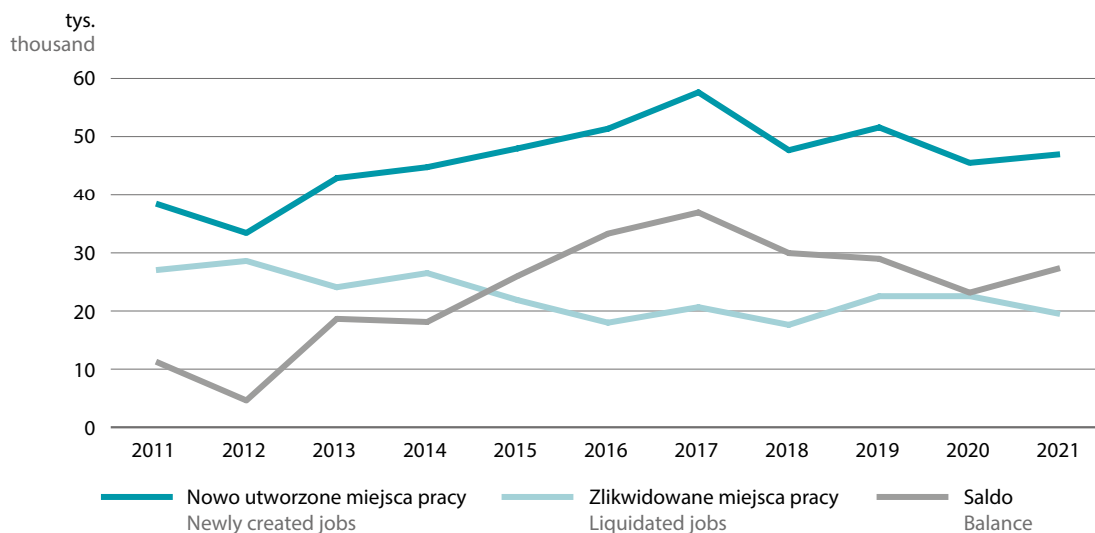
Popyt na pracę – liczba miejsc pracy, które oferuje gospodarka w określonych warunkach społeczno-ekonomicznych. Popyt na pracę obejmuje miejsca pracy zagospodarowane (określane liczbą pracujących) oraz miejsca wolne oferowane przez pracodawców. Określona w ten sposób liczba pracujących może się różnić od danych pozyskanych ze sprawozdań statystycznych.

Podobnie jak BAEL, badanie popytu na pracę ma charakter reprezentacyjny, uogólniony na populację generalną i dotyczy podmiotów zatrudniających co najmniej 1 osobę. Przeprowadzane jest z częstotliwością kwartalną z użyciem formularza Z-05. Przedstawiane dalej dane – w zależności od rodzaju informacji – dotyczą stanu w dniu 31 grudnia bądź całego 2021 r.

Rok 2021 był trzecim z kolei, w którym zmalała liczba miejsc pracy na Dolnym Śląsku. Było ich w 2018 r. 999,9 tys., a rok później 992,3 tys. (stan na 31 grudnia). W pandemicznym 2020 r. liczba miejsc pracy spadła o 38,7 tys. (najwięcej od 2012 r.), a w kolejnym roku nastąpiło zmniejszenie o 5,9 tys. Pomimo to, wzrosła liczba wolnych miejsc pracy, gdyż zmalała podaż siły roboczej.

Wykres 7. Nowo utworzone i zlikwidowane miejsca pracy

Chart 7. Newly created and liquidated jobs



Dodatknie saldo tworzenia i likwidacji miejsc pracy przyczyniło się do wzrostu liczby wolnych miejsc pracy w 2021 r. o 74,7%. Ich liczba wynosiła 12,9 tys. i była wyższa także niż w latach 2016–2019, chociaż w tym okresie panowały bardzo korzystne tendencje gospodarcze.

Pomimo ograniczenia działalności gospodarczej w pierwszej połowie roku z powodu pandemii COVID-19 (zwłaszcza w podmiotach gastronomicznych, hotelarskich i turystycznych, czy zajmujących się kulturą, rozrywką i kulturą fizyczną), w 2021 r. odnotowano zdecydowanie mniejszy spadek liczby miejsc pracy niż w 2020 r. Po pierwszym od 1993 r. spadku PKB o 2,0% w 2020 r., odnotowano w Polsce w 2021 r. wzrost PKB o 6,9%. Odbiło się to na ofertach pracy. Liczba nowo utworzonych miejsc pracy w województwie wyniosła 46,9 tys. i była wyższa od notowanej w okresie 2011–2014. W szczytowym 2017 r. liczba tych miejsc wynosiła 57,6 tys., co oznacza, że w 2021 r. zanotowano spadek w stosunku do tego roku o 18,6%, ale w stosunku do roku poprzedniego wystąpił wzrost o 3,3%.

Liczba zlikwidowanych miejsc pracy wyniosła 19,5 tys. – mniej zanotowano tylko w 2016 i 2018 roku. W efekcie dodatnie saldo miejsc pracy osiągnęło poziom 27,4 tys. i było większe niż w latach 2011–2015 oraz o 18,2% wyższe niż rok wcześniej.

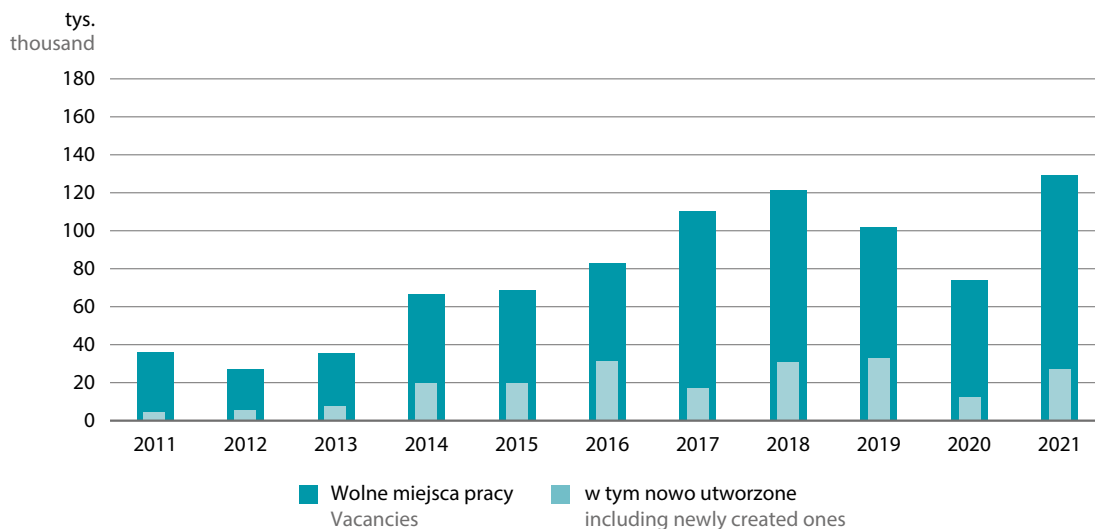
Tablica 7. Podstawowe dane o popycie na pracę
Table 7. Basic data on labour demand

Wyszczególnienie Specification	2019	2020	2021	
	ogółem total			2020 = 100
Miejsca pracy ogółem (stan w dniu 31 grudnia) Total number of jobs (as of 31st December)	992325	953607	947699	99,4
Pracujący (stan w dniu 31 grudnia) Employment (as of 31st December)	982124	946211	934781	98,8
w tym: of which:				
kobiety women	506022	486551	465438	95,7
niepełnosprawni persons with disabilities	39296	43480	39656	91,2
sektor publiczny public sector	212098	205293	206073	100,4
sektor prywatny private sector	770026	740918	728708	98,4
Wolne miejsca pracy (stan w dniu 31 grudnia) Job vacancies (as of 31st December)	10201	7396	12918	174,7
w tym nowo utworzone including newly created	3271	1254	2691	214,6
Liczba podmiotów objętych badaniem (w 4. kwartale) Number of entities covered by the survey (in the fourth quarter)	53540	45614	45078	98,8
Nowo utworzone miejsca pracy Newly created jobs	51527	45382	46873	103,3
Zlikwidowane miejsca pracy Liquidated jobs	22548	22225	19493	87,7
Saldo tworzenia i likwidacji miejsc pracy Balance of job creation and job closures	28979	23157	27380	118,2

Stopa bezrobocia rejestrowanego w województwie zmniejszyła się z 5,6% na koniec 2020 r. do 4,8% w dniu 31 grudnia 2021 r. Znalazło to odzwierciedlenie w wolnych miejscach pracy. Na koniec roku wykazano 12,9 tys. niewykorzystanych miejsc pracy, czyli najwięcej od 2007 roku. Większość wolnych miejsc (79,8%) była utworzona przed 2021 r. W poprzednich latach wskaźniki te były niższe (2016: 62,2%; 2018: 74,8%). Świadczy to o tym, że – pomimo dużego wzrostu liczby pracowników z zagranicy – **dopływ no-**

wych pracowników do gospodarki wyraźnie wyhamował. Maleje podaż wolnej siły roboczej w kraju. Pracodawcy mieli problem ze znalezieniem pracowników na stanowiskach oferowanych od dłuższego czasu, zwłaszcza w zawodach wymagających kwalifikacji. Liczba nowo utworzonych miejsc pracy, których nie udało się zapełnić, znacznie wzrosła – z 1254 na koniec 2020 r. do 2691 w dniu 31 grudnia 2021 r. Część wykazywanych wolnych miejsc pracy wynika z naturalnego ruchu zatrudnionych – nastąpiło zwolnienie dotychczasowego pracownika, a nowego jeszcze nie przyjęto.

Wykres 8. Wolne miejsca pracy
Chart 8. Vacancies



W skali kraju liczba wolnych miejsc pracy wzrosła z poziomu 84,4 tys. w 2020 r. do 137,4 tys. w dniu 31 grudnia 2021 r. Osoby poszukujące pracy na Dolnym Śląsku miały większe możliwości jej znalezienia niż średnio w Polsce.

Liczba pracujących w sektorze publicznym wzrosła o 0,4%, co jedynie w niewielkim stopniu zrekompensoowało spadek o 3,2% z roku poprzedniego. Był to wyjątek w wieloletniej tendencji zmniejszania się zatrudnienia w sektorze publicznym. Praca w tym sektorze jest bardziej stabilna niż w sektorze prywatnym. **Sektor prywatny** oferuje przeciętnie wyższe wynagrodzenia, ale jest bardziej podatny na wahania koniunkturalne. Zatrudnienie w sektorze prywatnym zmniejszyło się w 2021 r. o 1,6%. Rok wcześniej odnotowano spadek 3,8%. Odsetek nieobsadzonych miejsc pracy w sektorze publicznym wyniósł 0,9% i nieco wzrósł w stosunku do roku poprzedniego (0,7%). W sektorze prywatnym osiągnięto niemal podwojenie wskaźnika – 1,5% (0,8% w 2020 r.).

Inaczej niż w poprzednich latach, w 2021 r. wystąpiła przewaga liczby **mężczyzn** nad kobietami wśród pracujących, która wyniosła 3,9 tys. (rok wcześniej pracujących mężczyzn było o 26,9 tys. mniej niż kobiet). Ich udział w ogólnej liczbie pracujących wyniósł 50,2%. Należy pamiętać, że prezentowane dane nie obejmują osób pracujących na własny rachunek, a zwłaszcza rolników indywidualnych. Kobiety częściej niż mężczyźni pracują w jednostkach niekomercyjnych, mniej zależnych od wahań koniunktury. Dlatego udział **kobiet** wśród pracujących w sektorze publicznym był szczególnie wysoki i wyniósł 69,9% (w 2020 r. 70,7%). W ujęciu przedmiotu działalności najbardziej sfeminizowaną sekcją PKD była opieka zdrowotna i pomoc społeczna. Pracowało tam 4,9 razy więcej kobiet niż mężczyzn. W sekcji edukacja dysproporcja wynosiła 3,9 : 1, a w sekcji administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne relacja ta wynosiła 2,9 : 1. W przemyśle tradycyjnie dominują mężczyźni (67,0% w 2021 r.), ale istnieją przemysłowe działy PKD z dużą przewagą kobiet: produkcja odzieży (83,3%), produkcja skór i wyrobów ze skór wyprawionych (69,2%) czy produkcja wyrobów tekstylnych (64,5%).

W 2021 r. liczba pracujących **osób z niepełnosprawnościami** zmalała o 8,8%. Jedna sekcja PKD – administrowanie i działalność wspierająca^A – skupiała aż 40,8% wszystkich pracujących niepełnosprawnych.

Niemal co czwarty pracownik tej sekcji to niepełnosprawny (24,6%). W jej ramach osoby te zajmowały się przede wszystkim działalnością detektywistyczną i ochroniarską (57,3% zatrudnionych w tym dziale) oraz działalnością usługową związaną z utrzymaniem porządku w budynkach oraz zagospodarowaniem terenów zieleni (35,7%). Poziom wynagrodzeń w tej sekcji jest niski, a niepełnosprawni konkurują o pracę m.in. z emerytami i obcokrajowcami. Duży odsetek pracujących niepełnosprawnych (9,7%) znalazł pracę w dziale opieka zdrowotna, w którym stanowili oni 5,6% wszystkich pracujących. W 2021 r. 2144 zakłady objęte badaniem (o 214 mniej niż w 2020 r.) były zainteresowane zatrudnieniem osób z niepełnosprawnościami.

Dla potrzeb badania popytu na pracę przyjęto klasyfikację, w której jednostki małe obejmują do 9 pracujących, jednostki średnie od 10 do 49 osób, a jednostki duże powyżej 49 pracujących³⁸. W ostatnich latach zmniejszało się znaczenie **małych przedsiębiorstw** i następował proces koncentracji zatrudnienia w jednostkach średnich i dużych. W 2021 r. nastąpił jednak wzrost zatrudnienia w małych przedsiębiorstwach (o 5,7%, przy spadku zatrudnienia o 25,9% rok wcześniej). W grupie średnich przedsiębiorstw wystąpiło zmniejszenie zatrudnienia (o 11,8%, przy wzroście o 6,5% w 2020 r.). Nieznacznie wzrosła liczba pracujących w dużych jednostkach (o 1,0%; w 2020 r. wzrost o 0,2%). W końcu 2021 r., w województwie dolnośląskim pracowało 934,8 tys. osób, co oznacza ubytek o 1,2% w stosunku do roku poprzedniego. Jednostki małe zatrudniały 16,4% wszystkich pracujących, jednostki średnie 20,6%, a jednostki duże 63,0%.

3.2. Popyt na pracę w przekroju sekcji PKD oraz zawodowym

3.2. Labour demand in sections of PKD and occupations

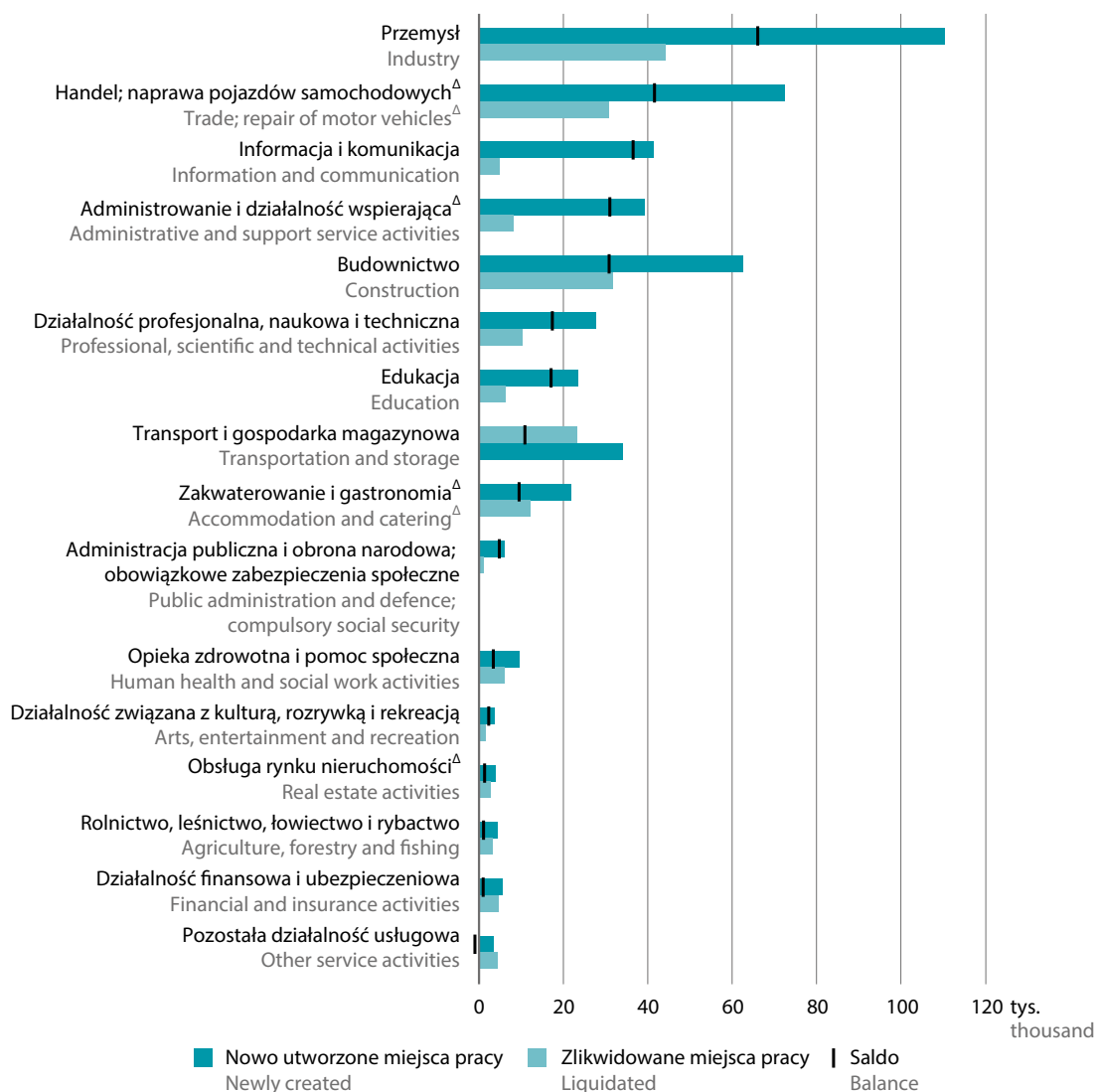
Przekrój sekcji PKD

W 2021 r. powstało 46,9 tys. nowych miejsc pracy. Powstawały one przede wszystkim w czterech sekcjach (B, C, D, E) składających się na przemysł (11,0 tys.) oraz w sekcjach: handel; naprawa pojazdów samochodowych^Δ (7,2 tys.), budownictwo (6,2 tys.), informacja i komunikacja (4,1 tys.). Łącznie na te sekcje PKD przypadło 61,1% nowo utworzonych miejsc pracy. W sekcji informacja i komunikacja nowo utworzone miejsca pracy (4,1 tys.) odpowiadały 15,4% wszystkich miejsc pracy w tej sekcji. Stanowi to przedłużenie wieloletniej tendencji szybkiego rozwoju niemal wszystkich rodzajów działalności zaliczanych do tej sekcji. Z powodu niedostatecznej podaży wykwalifikowanych kadr sekcję tę cechuje najwyższy odsetek nieobsadzonych miejsc pracy (3,9%). Ponad dziesięcioprocentowy udział nowo utworzonych miejsc pracy odnotowano także w budownictwie (11,2%), ale – podobnie jak w sekcji informacja i komunikacja – popyt zgłaszany przez pracodawców był w dużym stopniu niezaspokojony.

Ujemne **saldo miejsc pracy** wystąpiło tylko w jednej sekcji PKD – w pozostałej działalności usługowej (97 miejsc). W pozostałych sekcjach saldo miejsc pracy było dodatnie, w tym w handlu; naprawie pojazdów samochodowych^Δ wyniosło 6,6 tys. miejsc. W ujęciu względnym liczba miejsc nowo utworzonych była w tej sekcji większa od zlikwidowanych 2,5 razy. Jeszcze wyższy wskaźnik wystąpił m. in. w sekcjach: informacja i komunikacja (8,7), administracja publiczna i obrona narodowa^Δ (5,2) czy administrowanie i działalność wspierająca^Δ (4,8).

³⁸ Podstawowa klasyfikacja jednostek gospodarczych według unijnego i polskiego prawa traktuje liczbę pracujących jako jeden z trzech warunków zaliczania firm do odpowiedniej kategorii wielkości i czyni to w sposób odmienny: małe – do 49 pracujących (mikro – do 9 pracujących); średnie od 50 do 249 pracujących; duże – od 250 pracujących.

Wykres 9. Nowo utworzone i zlikwidowane miejsca pracy według sekcji PKD
 Chart 9. Newly created and liquidated jobs by sections of PKD



O zmianie struktury liczby **wolnych miejsc pracy** decyduje z jednej strony zróżnicowanie procesów tworzenia i likwidacji miejsc pracy, a z drugiej strony przyczyny stojące po stronie podaży siły roboczej (zasoby osób o odpowiednich kwalifikacjach oraz ich zainteresowanie podejmowaniem zatrudnienia w danej branży). Trzy główne rodzaje działalności (przemysł, handel; naprawa pojazdów samochodowych^Δ i budownictwo) skupiały w 2021 r. 54,7% (2020: 54,5%) wolnych miejsc pracy. Liczba wolnych miejsc pracy zmalała w 2021 r. jedynie w 3 sekcjach, a najbardziej w obsłudze rynku nieruchomości^Δ (o 41,4%). Po ograniczeniach działalności spowodowanych w 2020 r. pandemią COVID-19, rok później najbardziej wzrosła liczba wolnych miejsc pracy w zakwaterowaniu i gastronomii^Δ (o 236,4%) oraz rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie (o 233,3%).

Poziom niezaspokojenia popytu pracodawców ilustrowany jest odsetkiem niewykorzystania wolnych miejsc pracy (to stosunek wolnych miejsc pracy do sumy wolnych i zagospodarowanych miejsc pracy). Najtrudniej było znaleźć pracowników do sekcji: informacja i komunikacja (3,9%), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (2,5%) i budownictwo (2,4%). Duży napływ obcokrajowców na rynek pracy powodował, że nie było problemów ze znalezieniem pracowników w sekcji pozostała działalność usługowa.

W obliczu postępujących od lat przekształceń w bankowości najniższy odsetek (0,4%) odnotowała sekcja działalność finansowa i ubezpieczeniowa.

Wykres 10. Odsetek niewykorzystania wolnych miejsc pracy i ich liczba według sekcji PKD
Chart 10. The rate of non-utilisation and the number of vacancies by sections of PKD



Obok słupków podano liczbę wolnych miejsc pracy
Next to bars vacancies were given

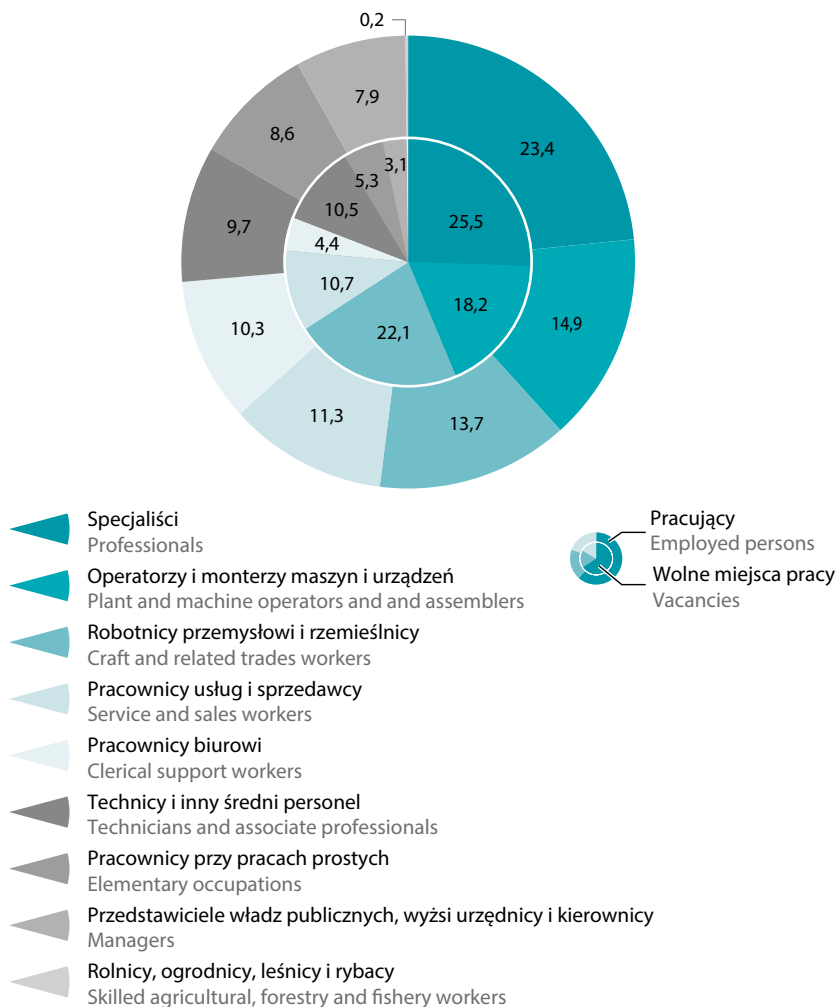
Przekrój zawodowy

Urzędowa klasyfikacja zawodów i specjalności (KZiS) obejmuje **10 wielkich grup zawodów**³⁹, 43 duże grupy, 133 średnie, 455 elementarnych grup zawodowych oraz 2455 zawodów i specjalności (od 1 stycznia 2022 r. – 2536). Struktury pracujących i wolnych miejsc pracy różnią się, co jest wyrazem zachodzących zmian w gospodarce Dolnego Śląska, w szczególności procesu jej unowocześniania. W ujęciu wielkich grup zawodowych 3 grupy obejmowały ponad połowę **pracujących** (52,0%). Byli to kolejno: specjaliści, operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń, robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy. Nastąpiły tu istotne zmiany – w 2017 r. na drugim miejscu byli pracownicy usług i sprzedawcy.

³⁹ W rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. 2018 poz. 227) wśród 10 wielkich grup zawodów mieszczą się siły zbrojne, które zostały pominięte w dalszych rozważaniach.

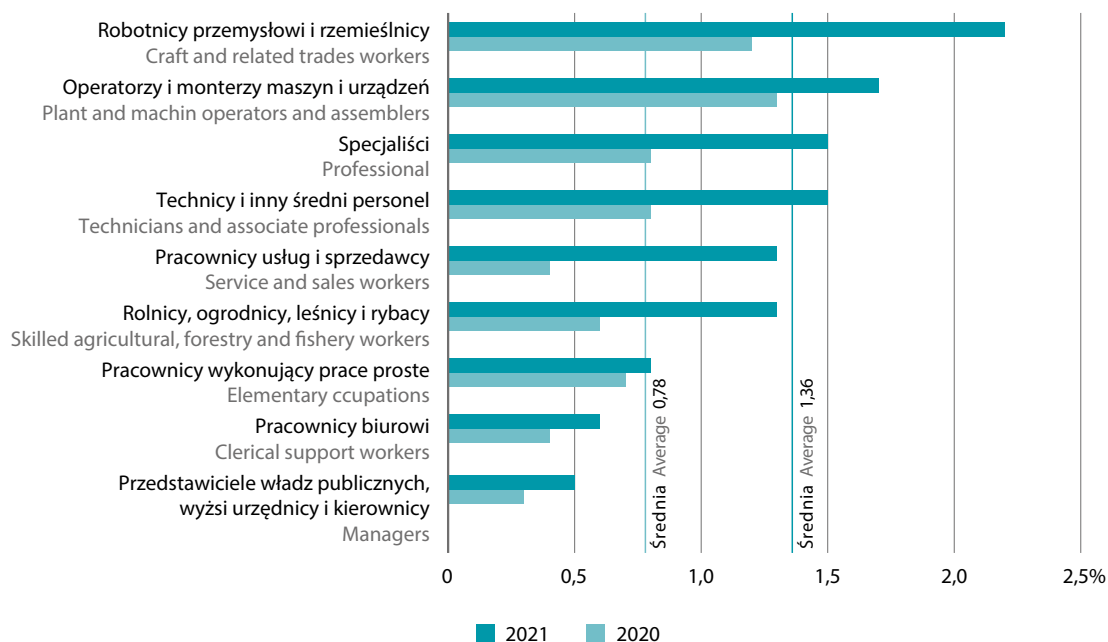
Najwięcej **wolnych miejsc pracy** czekało 31 grudnia 2021 r. na pracowników z tych samych 3 grup. Koncentracja wolnych miejsc pracy w tych grupach zawodowych wynosiła 65,8%, czyli była większa niż pracujących o 13,8 p. proc. Taka struktura zawodów odzwierciedla ukazane uprzednio dane o sekcjach PKD, gdyż są to grupy zawodowe charakterystyczne dla przemysłu, budownictwa, a także sekcji informacja i komunikacja.

Wykres 11 **Struktura pracujących i wolnych miejsc pracy według wielkich grup zawodów**
Chart 11. **Structure of employed persons and vacancies by large groups of occupations**



W 2021 r. nastąpił silny wzrost niewykorzystania wolnych miejsc pracy. Na koniec 2018 r. odsetek ten wynosił 1,2%, rok później było to 1,0%, w 2020 r. 0,8%, a w 2021 r. 1,4%. W każdej z wielkich grup zawodów odnotowano wzrost wskaźnika w porównaniu z rokiem poprzednim – największy wśród operatorów i monterów maszyn i urządzeń oraz pracowników usług i sprzedawców. Z jednej strony było duże zapotrzebowanie na pracowników z wiedzą fachową, a z drugiej strony na osoby bez kwalifikacji. Niedobory w tej ostatniej grupie zapełniają pracownicy pochodzący z zagranicy.

Wykres 12. Odsetek niewykorzystania wolnych miejsc pracy według wielkich grup zawodów
Chart 12. The rate of non-utilisation of vacancies by large groups of occupations



Schodząc na poziom **40 dużych grup** zawodów (oznaczonych dwucyfrowymi kodami; 3 pozostałe duże grupy mieszczą się w nieobjętych badaniami siłach zbrojnych) możemy zdiagnozować bardziej precyzyjnie problemy pracodawców. W pierwszej dziesiątce zawodów o najwyższym poziomie niewykorzystania miejsc pracy znalazły się po 3 grupy z zawodów robotniczych wymagających odpowiednich kwalifikacji oraz techników i innego personelu średniego; były też 2 grupy specjalistów (to jedyna grupa, do której zaliczane są wyłącznie osoby z wyższym wykształceniem). Pozostałe grupy to osoby wykonujące prace proste związane z przygotowaniem posiłków oraz monterzy.

Od wielu lat w ścisłej czołówce pod względem niezaspokojonego popytu (1. miejsce; w 2020 r. na 2. miejscu) znajdują się specjaliści do spraw technologii informacyjno-komunikacyjnych (4,6%). Kolejny najwyższy odsetek niewykorzystanych miejsc pracy odnotowano wśród robotników budowlanych i zawodów pokrewnych (3,7%). Pomimo rosnącego poziomu nowoczesności gospodarki nadal występowało duże zapotrzebowanie na pracowników wykonujących prace proste. Z wracającymi do normalnego funkcjonowania (w maju 2021 r.) firmami z zakresu usług gastronomicznych, powróciło zapotrzebowanie na pracowników zajmujących się przygotowaniem posiłków, co objawiło się 3. największym odsetkiem (2,9%) niewykorzystanych miejsc pracy w ujęciu całego roku (12. miejsce w 2020 r. i 2. w 2019 r.).

W ujęciu bezwzględnym najwięcej wolnych miejsc pracy (1107) czekało na sprzedawców i pokrewnych. Poza grupami wymienionymi powyżej w czołówce znaleźli się także: robotnicy obróbki metali wraz z mechanikami maszyn, specjaliści do spraw ekonomicznych i zarządzania oraz kierowcy i operatorzy pojazdów. Jest to naturalna konsekwencja dużej liczby pracujących w tych zawodach. Specjaliści do spraw ekonomicznych i zarządzania stanowią najliczniejszą grupę pracowników na Dolnym Śląsku.

Wykres 13. Zawody o najwyższym niewykorzystaniu miejsc pracy i największej liczbie wolnych miejsc pracy
Chart 13. Occupations with the highest non-utilisation of jobs and the biggest number of vacancies



Dwucyfrowe numery oznaczają duże grupy zawodów. Obok słupków podano liczbę wolnych miejsc pracy.
 Double-digit numbers mean big groups of occupations. Next to bars vacancies were given.

Rozdział 4

Chapter 4

Pracujący. Zatrudnieni

Working persons. Employed persons

4.1. Pracujący według struktury rodzajowej gospodarki

4.1. Employed persons by generic structure of the economy

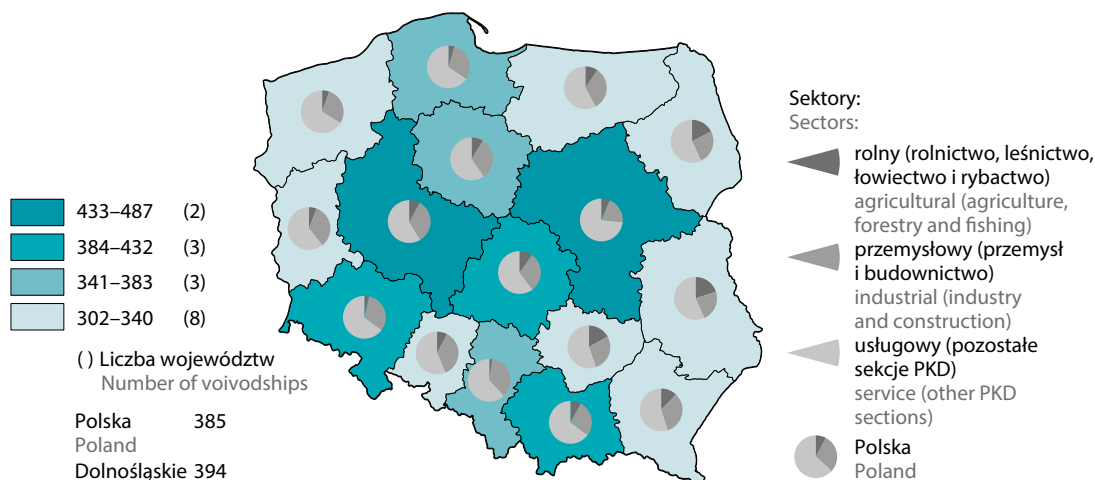
Liczba pracujących w gospodarce narodowej w województwie dolnośląskim według stanu na koniec 2021 r. wyniosła 1136,0 tys. osób (2020: 1123,2 tys.). Dane te obejmują wszystkich pracujących w gospodarce, w tym w mikroprzedsiębiorstwach (z osobami pracującymi na własny rachunek), stowarzyszeniach, organizacjach i fundacjach oraz w rolnictwie indywidualnym. Powszechny Spis Rolny 2020 zwerifikował liczebność tej ostatniej grupy i stąd wynika ograniczona porównywalność pełnych danych z okresem przed 2020 r. Pomijając sekcję PKD rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo okazuje się, że liczba pracujących w sektorach pozarolniczych w 2020 r. wzrosła o 4,4 tys., a w 2021 r. o dalsze 13,3 tys. osób. Oznacza to, że dane pozyskane ze sprawozdań wykazują wzrost liczby pracujących w dotkniętej pandemią COVID-19 gospodarce lat 2020–2021.

Na 1000 mieszkańców województwa dolnośląskiego przypadało 394 pracujących. Było to przedłużenie wieloletniej wzrostowej tendencji tego wskaźnika (2005: 307; 2016: 381). Dane dotyczą faktycznego miejsca pracy i uwzględniają pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie. Przedstawione uprzednio współczynniki aktywności ekonomicznej na Dolnym Śląsku były wyższe od średniej dla Polski przy tylko nieco wyższym poziomie wskaźników zatrudnienia. Oznacza to w efekcie niższy poziom bierności zawodowej na Dolnym Śląsku, na co istotny wpływ ma struktura demograficzna (wieku) społeczeństwa. Dlatego liczba pracujących na 1000 mieszkańców była w regionie w 2021 r. istotnie większa od średniej krajowej wynoszącej 385. Najwyższy poziom wskaźnika zanotowało Mazowsze (487) wyprzedzając Wielkopolskę (437). Dolny Śląsk zajmował 3. pozycję w kraju. Rozpiętości są tu tradycyjnie znaczne, gdyż szczególnie niskie wartości posiadały województwa: warmińsko-mazurskie (302), opolskie (325) i zachodniopomorskie (330). Regiony te cechują odmienne struktury rolne niż centrum i wschód kraju oraz relatywnie duża rola zagranicznych migracji zarobkowych.

Istnieją różne poziomy agregacji rodzajowej (przedmiotowej) struktury gospodarki. W najbardziej zagregowanym **ujęciu trójsektorowym** można zauważyć, że w województwie dolnośląskim występuje struktura stosunkowo nowoczesna na tle kraju. Udział sektora rolnego w wśród pracujących (3,5%) był najmniejszy obok województwa śląskiego (2,3%), za to stosunkowo duży był udział sektora przemysłowego (7. miejsce w kraju), na który składają się przemysł (4 sekcje PKD) i budownictwo.

Mapa 8. Pracujący w gospodarce narodowej^a według województw i trójsektorowa struktura pracujących. Stan w dniu 31 grudnia

Map 8. Employed persons in the national economy^a by voivodships and a three-sector structure of employed persons. As of 31st December



^a Według faktycznego miejsca pracy; z pracującymi w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie (dane szacunkowe).

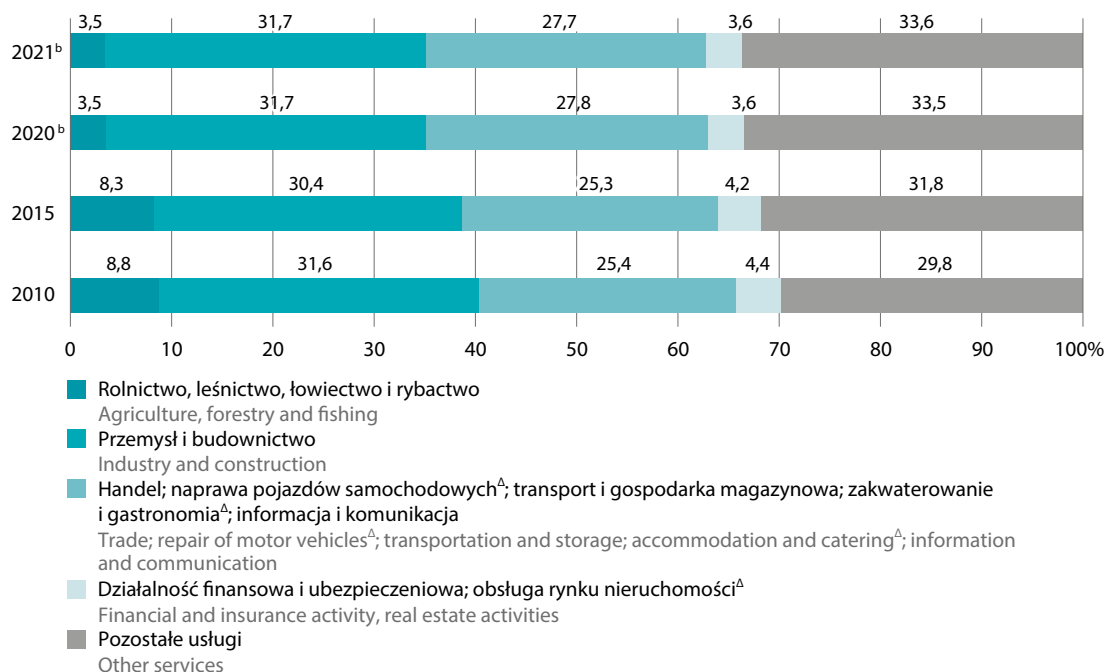
^a By factual workplace and kind of conducted activity, including persons working on individual farms on agriculture (estimated data).

Bardziej precyzyjnych informacji dostarczają dane o strukturze rodzajowej na niższych szczeblach agregacji – **grup sekcji i sekcji PKD**. Zarówno w kraju, jak i na Dolnym Śląsku stale postępuje proces serwicyzacji gospodarki. Od pół wieku w Europie udział pracujących w sektorze usług zwiększa się nie tylko kosztem sektora rolnego, ale też przemysłowego. W 2021 r. na każdym 3 pracujących w gospodarce niemal 2 osoby pracowały w usługach zarówno na Dolnym Śląsku (64,9%), jak i w Polsce (63,2%). Województwo dolnośląskie zajmowało pod względem udziału sektora usług w zatrudnieniu 4. miejsce w kraju za: mazowieckim (73,4%), zachodniopomorskim (66,1%) oraz pomorskim (65,6%). Najmniejszy udział miało województwo podkarpackie (55,0%).

Usługi są na tyle dużym sektorem gospodarki, że w ich obrębie występują w ostatnich latach przeciwstawne tendencje. Usługi można podzielić na **3 grupy sekcji PKD**. Grupa sekcji o dużej wartości dodanej i stosunkowo wysokich wynagrodzeniach obejmuje działalność finansową i ubezpieczeniową, obsługę rynku nieruchomości. Jej udział w strukturze pracujących był niewielki (3,6%) i wykazywał tendencję spadkową nie tylko w ujęciu względnym (co cechuje dynamikę wzrostu zatrudnienia niższą od średniej w całej gospodarce), ale także w formie bezwzględnego spadku zatrudnienia w ostatnich latach (zmniejsza się zwłaszcza zatrudnienie w oddziałach i placówkach bankowych). Najsilniejszą tendencję wzrostową nadal wykazywało zatrudnienie w grupie sekcji obejmującej handel i naprawę pojazdów samochodowych^Δ, transport i gospodarkę magazynową, zakwaterowanie i gastronomię^Δ oraz informację i komunikację. Ta ostatnia sekcja PKD miała najbardziej dynamiczny charakter, natomiast sekcja zakwaterowanie i gastronomia po dużym spadku związanym z pandemią koronawirusa w 2020 r., zanotowała rok później duży wzrost. Podobnie było w handlu i naprawach. W rezultacie wszystkie sekcje tej grupy cechowała w 2021 r. tendencja wzrostowa. Po wzroście zanotowanym na początku minionej dekady, udział grupy „pozostałe usługi” w zatrudnieniu uległ względnej stabilizacji, a skokowy wzrost odsetka w 2020 r. wynika z weryfikacji w dół liczby pracujących w sektorze rolnym. Należy zauważyć, że w tej obszernej grupie mieszczą się m.in. 3 sekcje dostarczające usługi o dominującym charakterze niekomercyjnym: edukacja; opieka zdrowotna i pomoc społeczna; administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne. Sektor publiczny cechuje stabilność zatrudnienia. Odsetek dla tej grupy wzrasta od lat pomimo bardzo dużego wzrostu zatrudnienia w sekcjach o charakterze rynkowym, co jest cechą okresów dobrej koniunktury gospodarczej.

**Wykres 14. Struktura pracujących^a w gospodarce narodowej według grup sekcji.
Stan w dniu 31 grudnia**

**Chart 14. Structure of employed persons^a in the national economy by section groups.
As of 31st December**



a Według faktycznego miejsca pracy i rodzaju prowadzonej działalności, z pracującymi w indywidualnych gospodarstwach rolnych (dane szacunkowe).

a By factual workplace and kind of conducted activity, including persons working in individual farms (estimated data).

b Z uwzględnieniem wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2020.

b Taking into account the results of the Agricultural Census 2020.

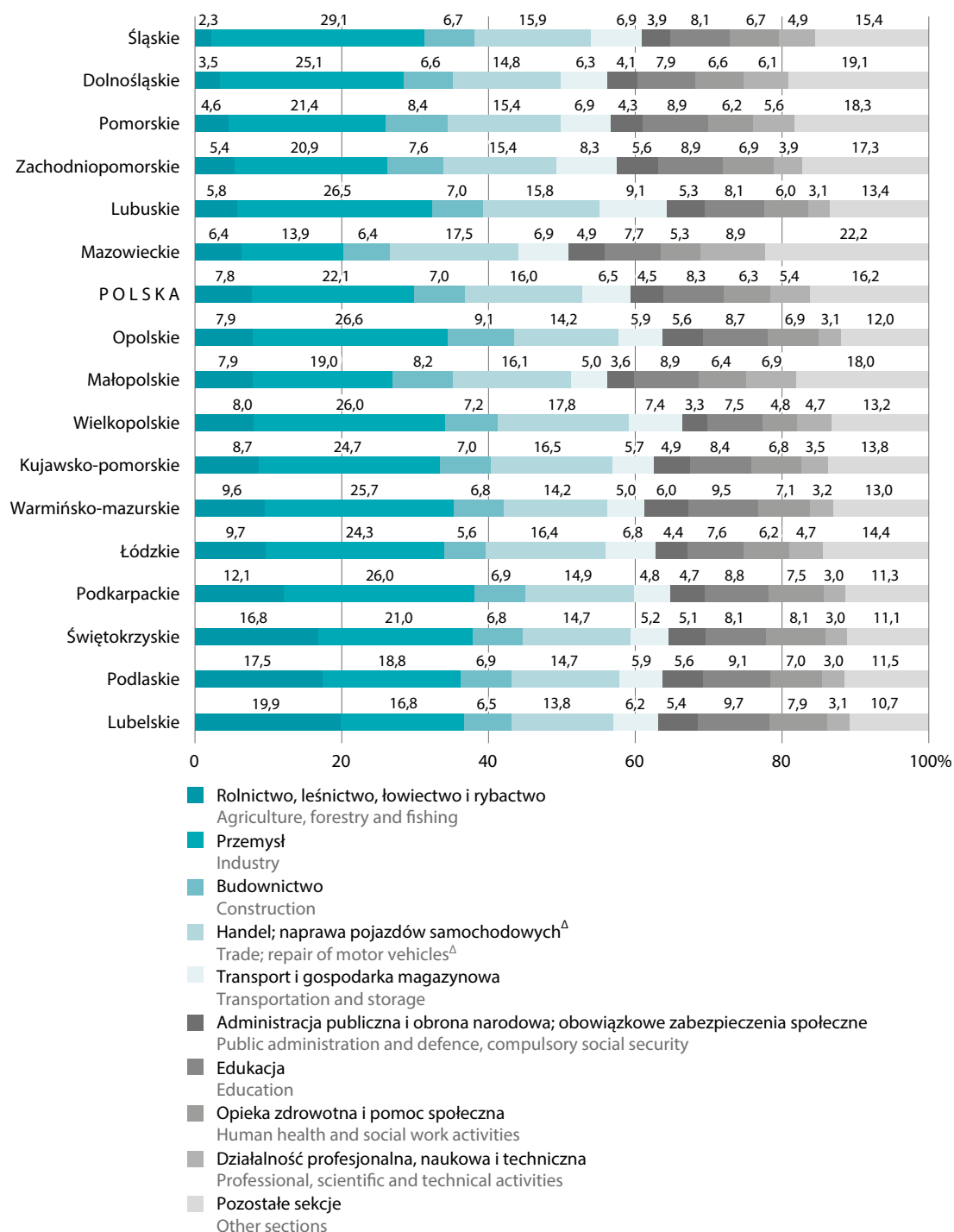
Porównania z innymi regionami dokonywane na poziomie **sekcji PKD** wykazują, że Dolny Śląsk miał 2. najniższy wskaźnik strukturalny dla rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa, 7. najwyższy wskaźnik dla przemysłu (suma 4 sekcji; 2018: 4. miejsce), a w kilku innych sekcjach województwo również mieściło się na pozycjach 7–10. w kraju. Najmniejsze udziały zatrudnienia (poza rolnictwem) dawały Dolnemu Śląskowi dopiero 13. miejsce w kraju dla 3 sekcji: budownictwo; administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne oraz edukacja. Ostatnie 2 sekcje dotyczą usług publicznych, dają stabilne miejsca pracy, a duże ich udziały cechują głównie regiony z mniej rozwiniętymi branżami o charakterze rynkowym.

Szybko rośnie znaczenie sekcji transport i gospodarka magazynowa, ale dotyczy to całego kraju i Dolny Śląsk pogorszył swoją względną pozycję (udział 6,3%, 2018: 5,8%). Wyższe wskaźniki miały regiony z wielkimi aglomeracjami oraz leżące na zachodzie kraju, z dużymi firmami transportowymi (w tym zajmującymi się spedycją międzynarodową lądową i morską) i dynamicznie powstającymi przy szlakach komunikacyjnych obiektami magazynowymi. Znaczenie zatrudnieniowe tej sekcji było prawie dwukrotnie większe w województwie lubuskim (9,1%) niż podkarpackim (4,8%).

Źródła względnej przewagi Dolnego Śląska nad innymi regionami są dwa. Pierwsze z nich to grupa pozostałych sekcji (zaliczono tu rodzaje działalności o osobnych udziałach niższych od 4% ogółu pracujących). Region z odsetkiem 19,1% ustępuje jedynie Mazowszu (22,2%). Drugą specjalizacją ekonomiczną regionu jest sekcja działalność profesjonalna naukowa i techniczna (mająca wysoką wartość dodaną na 1 pracującego) z udziałem w zatrudnieniu 6,1%. Dolnośląskie ustępowało tylko województwu mazowieckiemu (8,9%) oraz małopolskiemu (6,9%). Ponad 2 razy niższe wskaźniki strukturalne od Dolnego Śląska (3,0%) miały 3 województwa: podlaskie, podkarpackie i świętokrzyskie. Przy okazji powyższych porównań należy zauważyć, że ze względu na pełnione funkcje Mazowsze posiada strukturę pracujących odmienną od innych regionów (bardzo niski udział przemysłu, pomimo rozwiniętego np. przemysłu petrochemicznego).

Wykres 15. Struktura pracujących^a w gospodarce narodowej według województw i wybranych sekcji. Stan w dniu 31 grudnia

Chart 15. Structure of employed^a persons in the national economy by voivodships and selected sections. As of 31st December



^a Według faktycznego miejsca pracy i rodzaju działalności; z pracującymi w indywidualnych gospodarstwach rolnych (dane szacunkowe); bez pracujących w jednostkach budżetowych działających w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego; uszeregowanie według udziału rolnictwa.

a By factual workplace and kind of conducted activity, including persons working in individual farms (estimated data); without working persons in budgetary units operating in national defence and public safety; ranking by share of agriculture.

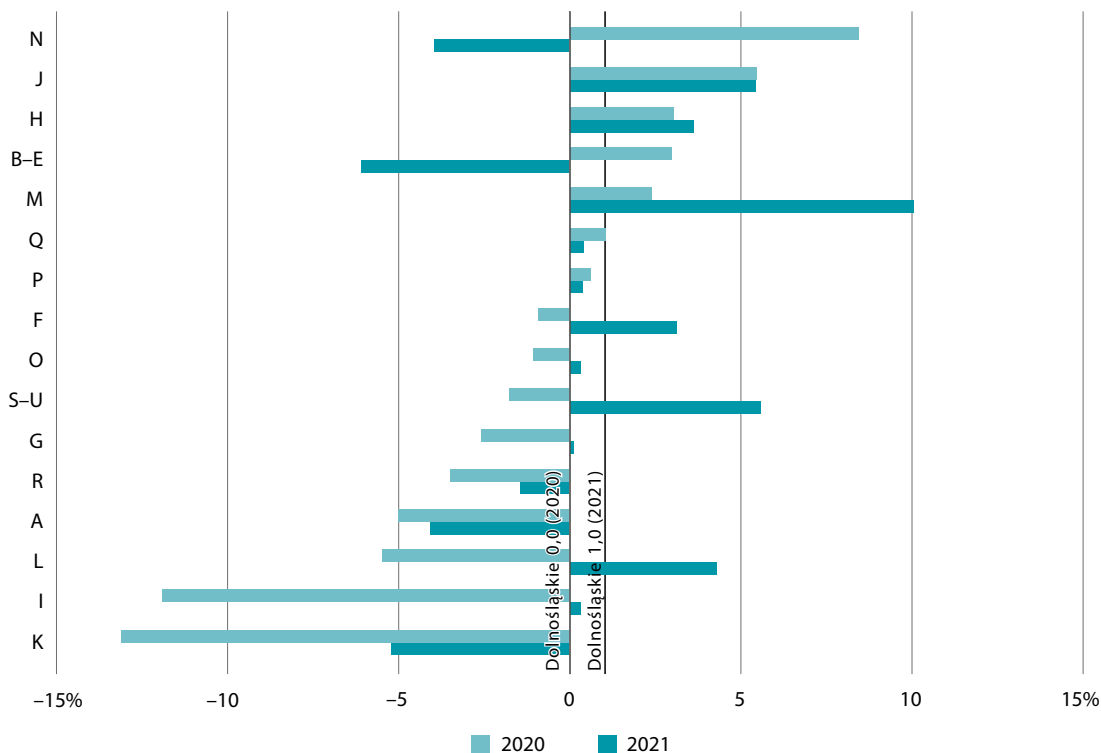
Charakterystyka zmian zatrudnienia w okresie pandemii COVID-19

Ograniczenia komunikacji społecznej począwszy od marca 2020 r. w skrajnej formie oznaczały wprowadzenie 2 lockdownów gospodarki. Nowe zasady przemieszczania się i korzystania z przestrzeni publicznej najsilniej odbiły się na działalności dotychczas bardzo dynamicznie rozwijającej się sekcji I – **zakwaterowanie i gastronomia**^a. Tylko część placówek gastronomicznych było przygotowanych na sprzedaż posiłków na wynos. Również po umożliwieniu świadczenia usług stacjonarnych obowiązywały ograniczenia wykorzystania przestrzeni lokali gastronomicznych. Na wiele miesięcy zamarła turystyka krajowa i zagraniczna z poważnymi konsekwencjami dla działalności hoteli oraz obiektów uzdrowiskowych. Większość przedsiębiorców z tej sekcji skorzystało z działań osłonowych w ramach Tarczy antykryzysowej. Efektem było podtrzymywanie zatrudnienia i brak masowych zwolnień. Spadek liczby **pracowników najemnych (zatrudnionych)** w tej sekcji wyniósł 11,9% czyli 1,9 tys. osób. W 2021 r. stosowano nadal część ograniczeń pandemicznych, ale zatrudnienie ustabilizowało się, jednak na poziomie znacznie niższym niż w 2019 r., a nawet niższym niż w 2016 r.

Największy regres liczby zatrudnionych wystąpił w sekcji K – **działalność finansowa i ubezpieczeniowa**. Było to przedłużenie wieloletniej tendencji spadkowej. Pandemia koronawirusa przyspieszyła przechodzenie na usługi świadczone drogą elektroniczną, ale nie była główną przyczyną zwolnień. W tej sekcji wystąpił największy spadek zatrudnienia w całej gospodarce w 2020 r. (13,1%) i 2. największy spadek w 2021 r. (5,2%). Rozłożone w czasie decyzje największych banków i instytucji ubezpieczeniowych powodują nadal duże redukcje zatrudnienia niemal we wszystkich województwach w kraju, natomiast stały wzrost zatrudnienia cechuje województwo mazowieckie. Ilustruje to zachodzące przeobrażenia – wraz z upowszechnianiem się bankowości elektronicznej banki zmniejszają liczbę oddziałów i placówek. Wymaga to szerokiej informatyzacji i tym samym wzmocnienia central bankowych, zwykle zlokalizowanych w Warszawie.

Wykres 16. Zmiany liczby pracowników najemnych według sekcji PKD w stosunku do roku poprzedniego. Stan w dniu 31 grudnia

Chart 16. Changes in the number of employees by PKD sections in relation to the previous year. As of 31st December



a Według faktycznego miejsca pracy i rodzaju prowadzonej działalności poza indywidualnymi gospodarstwami rolnymi, bez jednostek do 9 pracujących. b W stosunku do roku poprzedniego.

a By factual workplace and kind of conducted activity, excluding working persons in individual farms and in enterprises employing up to 9 people. b Compared to the previous year.

Przedstawione dane dotyczą **zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw**, bez mikroprzedsiębiorstw (które w zakwaterowaniu i gastronomii^Δ odczuły skutki pandemii równie mocno) oraz rolnictwa indywidualnego. Chociaż ogólna liczba zatrudnionych na Dolnym Śląsku w 2020 r. nie zmieniła się, to spadek zanotowano aż w 9 sekcjach PKD, a tylko w 7 pozycjach (5 sekcji przemysłowych potraktowano tu łącznie) nastąpił wzrost zatrudnienia.

Inaczej było w 2021 r., gdy większość sekcji spadkowych przynajmniej częściowo odrobiła redukcję z poprzedniego roku – spadek wystąpił tylko w 5 pozycjach, a wzrost w 11 sekcjach PKD. Zatrudnienie w województwie dolnośląskim wzrosło ogółem o 1,0%. Największy spadek zatrudnienia wystąpił w **przemśle** – o 6,1% (sekcje B–E; rok wcześniej zatrudnienie wzrosło o 3,0%). Wystąpił duży spadek zamówień w przemyśle, a więc skutki pandemii w postaci zmniejszonego popytu wewnętrznego i przede wszystkim popytu zewnętrznego były odłożone w czasie.

W ujęciu dwuletnim, mimo ogólnego wzrostu zatrudnienia w dolnośląskiej gospodarce o 1,0%, wystąpiły równe liczby sekcji (i grup sekcji) ze wzrostem i spadkiem zatrudnienia – po 8. Skrajne wartości zmian zanotowały sekcje (w nawiasach pokazano kolejno dane dla 2020 r. i 2021 r.):

- 12,7% – M: działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (2,4%; 10,0%),
- 11,2% – J: informacja i komunikacja (5,5%; 5,4%),
- 6,8% – H: transport i gospodarka magazynowa (3,0%; 3,6%),
- 4,1% – N: administrowanie i działalność wspierająca^Δ (8,4%; –4,0%),
- 17,7% – K: działalność finansowa i ubezpieczeniowa (–13,1%; –5,2%),
- 11,6% – I: zakwaterowanie i gastronomia^Δ (–11,9%; 0,3%),
- 8,9% – A: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (bez gospodarstw indywidualnych –5,0%; –4,1%),
- 4,9% – R: działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją (–3,5%; –1,4%).

Zmniejszenie zatrudnienia wystąpiło także w sekcjach: przemysł (–3,1%; sekcje B–E), handel; naprawa pojazdów samochodowych^Δ (–2,5%; G), obsługa rynku nieruchomości^Δ (–1,4%; L) oraz administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne (–0,7%; O).

Spadek zatrudnienia w sekcji handel; naprawa pojazdów samochodowych^Δ występował już w latach wcześniejszych. Ciągłemu rozwojowi dużych sieci handlowych towarzyszyło ograniczanie czasu ich pracy oraz zmniejszanie liczby niewielkich placówek handlowych. Skutkiem pandemii COVID-19 dodatkowo było zmniejszenie popytu konsumpcyjnego oraz ograniczenie dostępności sklepów stacjonarnych, co tylko częściowo zostało zrekompensowane wzrostem obrotów handlu elektronicznego. Przyspieszenie rozwoju tej części działalności handlowej należy uznać za trwały efekt pandemii. Przedłużenie spadkowej tendencji z lat poprzednich wystąpiło także w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie.

Wzrost znaczenia **sektora usług** (serwicyzacja gospodarki), będący długookresową tendencją globalną, został zahamowany w 2. połowie dekady przez wzrost udziału **sektora przemysłowego** w gospodarce. W ramach sektora przemysł rozwijał się jednak wolniej niż budownictwo. Przyczynami były duży popyt w budownictwie mieszkaniowym, rozwój sieci transportowych (dofinansowany ze środków UE) oraz delegowanie pracowników w ramach rynku unijnego. W latach 2020–2021 sytuacja się odwróciła – wzrosło zatrudnienie w sektorze usług, a zmalało w sektorze przemysłowym. Zmiana tendencji nastąpiła także wewnątrz przemysłu, na który składają się 4 sekcje PKD. Fluktuacje zatrudnienia dotyczyły wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę^Δ – po dużych redukcjach w latach 2016–2017 nastąpił duży wzrost w kolejnych 2 latach oraz duży spadek w latach 2020–2021 (–8,4%). Spadło także zatrudnienie w dolnośląskiej specjalności – górnictwie i wydobywaniu (–2,1%), na co wpływ miało zmniejszenie popytu zewnętrznego. Natomiast stabilny wzrost zatrudnienia cechował przetwórstwo przemysłowe (1,4%), które jest sekcją PKD zdecydowanie najważniejszą dla dolnośląskiego rynku pracy. Miejsc pracy dostarcza zwłaszcza dobrze rozwinięta na Dolnym Śląsku branża automotive.

Wśród **sekcji wzrostowych**, dynamiczny rozwój transportu i magazynowania był m.in. związany z lokalizacją i rozbudową na obszarze województwa centrów usług wspólnych oraz centrów logistycznych, cho-

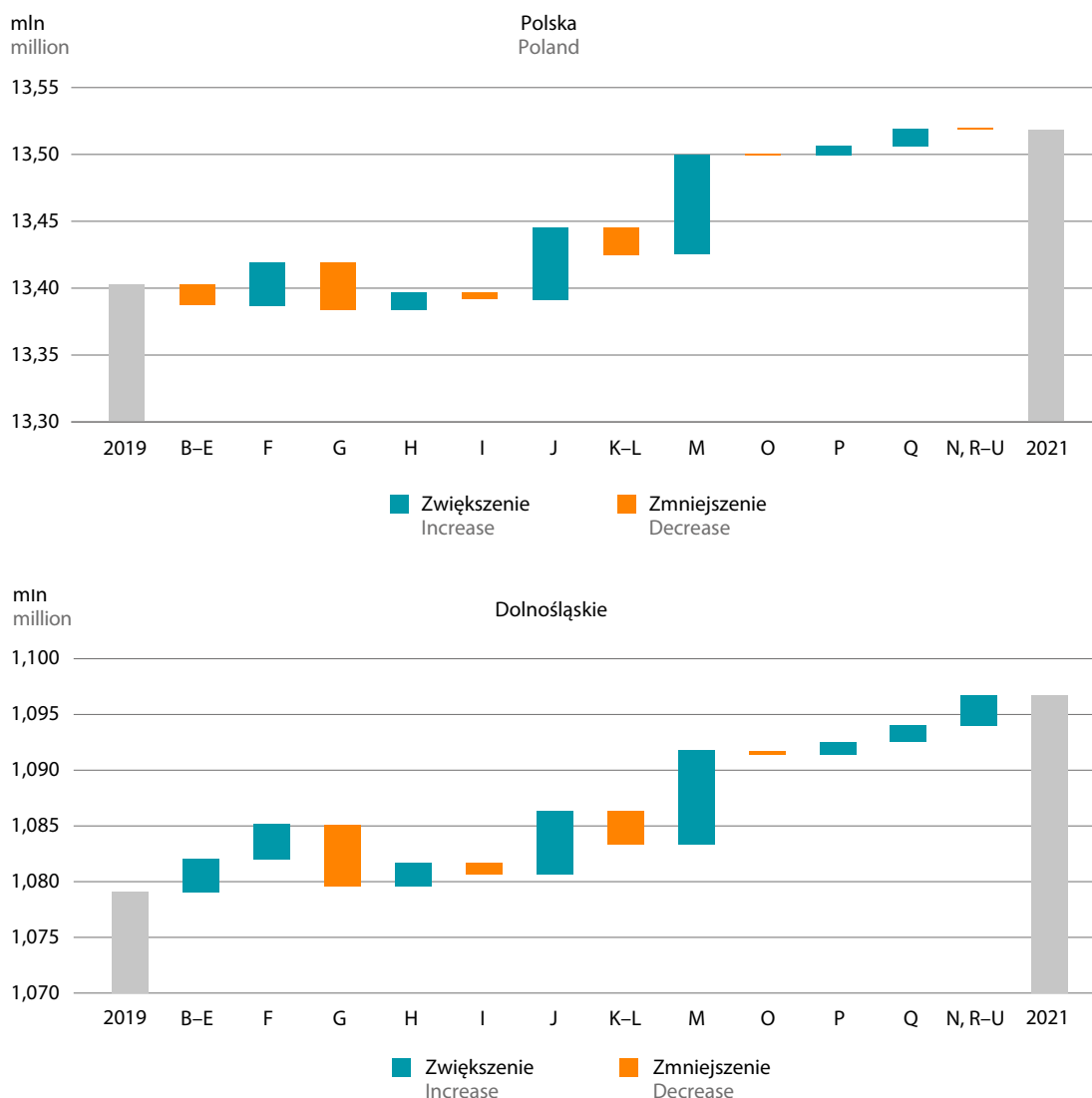
ciaż w innych regionach kraju rozwój ten był jeszcze dynamiczniejszy, na co duży wpływ miała poprawa infrastruktury transportowej w centralnej i wschodniej części kraju.

Przedstawione dane dotyczyły tendencji zatrudnieniowych w okresie dwuletnim. Zbliżone tendencje wystąpiły w latach 2020–2021 wśród wszystkich **pracujących w gospodarce pozarolniczej**, a więc z uwzględnieniem przede wszystkim jednostek mających mniej niż 10 pracujących (w mikroprzedsiębiorstwach liczebnie nie dominują pracownicy najemni, ale pracodawcy), a także znacznie mniej licznej grupy osób pracujących w stowarzyszeniach, organizacjach i fundacjach oraz grupy duchownych. Ze względu na status zatrudnienia są to nie tylko osoby zatrudnione w ramach stosunku pracy, ale także właściciele, współwłaściciele, pomagający członkowie ich rodzin, agenci, osoby wykonujące pracę nakładczą.

Wykres kaskadowy ilustruje ścieżkę dojścia z liczby pracujących w 2019 r. do liczby pracujących w 2021 r. przez ukazanie wzrostowych i spadkowych sekcji PKD.

Wykres 17. Zmiany liczby pracujących poza rolnictwem w latach 2019–2021 według sekcji PKD. Stan w dniu 31 grudnia

Chart 17. Changes in the number of people working outside agriculture in 2019–2021 by PKD sections. As of 31st December



Na 12 pokazanych sekcji oraz grup sekcji PKD tylko w 2 przypadkach wystąpiły rozbieżności tendencji zaistniałych w województwie dolnośląskim i w Polsce – w przemyśle (sekcje B–E) oraz w grupie kilku sekcji usługowych (N, R, S, T, U). Pozostałe 10 przypadków przedstawia ten sam kierunek zmian, czyli wystąpiły 4 sekcje spadkowe i 6 wzrostowych.

W odróżnieniu od omówionych uprzednio względnych zmian zatrudnienia pokazano bezwzględne **przyrosty lub spadki liczby pracujących**. Należy zauważyć, że duże względne zmiany występowały często w niewielkich sekcjach. Znaczna liczba pracujących w budownictwie (sekcja F) zarówno zatrudnionych, jak i pracujących na własny rachunek, spowodowała, że sekcja ta znalazła się na 3. miejscu w regionie i w kraju wśród tworzących najwięcej nowych miejsc pracy. Największy przyrost liczby pracujących gospodarka województwa dolnośląskiego oraz Polski zawdzięcza tym samym dwóm sekcjom M (działalność profesjonalna, naukowa i techniczna) i J (informacja i komunikacja). Liczba pracujących w tych sekcjach wzrosła na Dolnym Śląsku odpowiednio o 8,4 tys. i 5,7 tys. Przyrost w budownictwie wyniósł 3,1 tys., a w przemyśle 3,0 tys. osób.

W województwie dolnośląskim w 8 sekcjach (i grupach sekcji PKD) wystąpił wzrost liczby pracujących – łącznie o 27,7 tys. Spadek liczby pracujących łącznie o 10,0 tys. osób wystąpił w 4 sekcjach (i grupach sekcji):

- sekcji G (handel; naprawa pojazdów samochodowych^Δ) – 5,5 tys.,
- sekcjach K–L (działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości^Δ) – 3,0 tys.,
- sekcji I (zakwaterowanie i gastronomia^Δ) – 1,1 tys.,
- sekcji O (administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne) – 0,4 tys.

Sekcję O cechują stabilne stosunki pracy, ale niewielkie redukcje zatrudnienia (specyfiką tej sekcji jest niemal równa liczba zatrudnionych i pracujących) występowały od wielu lat. Znacznie silniejsza jest średniookresowa tendencja zmniejszania liczby pracujących w sekcjach G, K i L. Natomiast wywołanym pandemią odstępstwem od tendencji wzrostowej była w latach 2020–2021 redukcja liczby pracujących w sekcji I.

Przedstawiony wykres ilustruje generalne tendencje zachodzące na krajowym i regionalnym rynku pracy. **Restrukturyzacja zatrudnienia** polega na równoczesnym występowaniu kilku sekcji schyłkowych pod względem czynnika pracy ludzkiej oraz większości sekcji wzrostowych. Ruch zatrudnionych przybiera różne formy (podejmowanie pracy po raz pierwszy, zmiana pracy, napływ siły roboczej z zagranicy, aktywizacja bezrobotnych i osób biernych zawodowo oraz odchodzenie w stan bierności ekonomicznej, zwykle na emeryturę), ale zjawisko tzw. ssania na rynku pracy, również w okresie pandemii COVID-19, rzadziej wiązało się z przechodzeniem w stan bezrobocia. Wolne miejsca pracy w sekcjach wzrostowych oznaczają względną łatwość znalezienia pracy przez pracowników tych sekcji, które dokonały racjonalizacji zatrudnienia. Na ogół związane jest to ze zmianą kwalifikacji. Przy niekorzystnych zmianach demograficznych liczba pracujących w województwie dolnośląskim jednak wzrosła w latach 2019–2021 o 17,7 tys. Istnieje pole do dalszego podniesienia aktywności ekonomicznej ludności i zwiększenia zatrudnienia, ale jest ono coraz bardziej zawężone.

4.2. Typologia dolnośląskich powiatów według struktury pracujących

4.2. Typology of Lower Silesian powiats by structure of employed persons

Najwięcej miejsc pracy występuje na obszarach zurbanizowanych i uprzemysłowionych. Ich koncentracja przestrzenna jest wysoka, o czym świadczy fakt, iż we Wrocławiu zamieszkiwanym w 2021 r. przez 23,3% ludności województwa liczba pracujących odpowiadała 36,2% populacji regionu. Postępuje koncentracja pracujących, gdyż 5 lat wcześniej udział ten wynosił 35,2%. Dane dotyczą kategorii pracujących według faktycznego miejsca pracy i rodzaju działalności poza indywidualnymi gospodarstwami rolnymi, bez jednostek do 9 pracujących (2021: 808,7 tys. osób; 2020: 800,4 tys.; 2018: 785,9 tys.). W czterech powiatach – polkowickim, świdnickim, wrocławskim i we Wrocławiu – skoncentrowana była ponad połowa (52,0%) pracujących w województwie, co oznacza, że w pozostałych 26 powiatach regionu pracowało łącznie 48,0% osób. Jednocześnie te cztery powiaty zamieszkiwało tylko 36,8% ludności województwa.

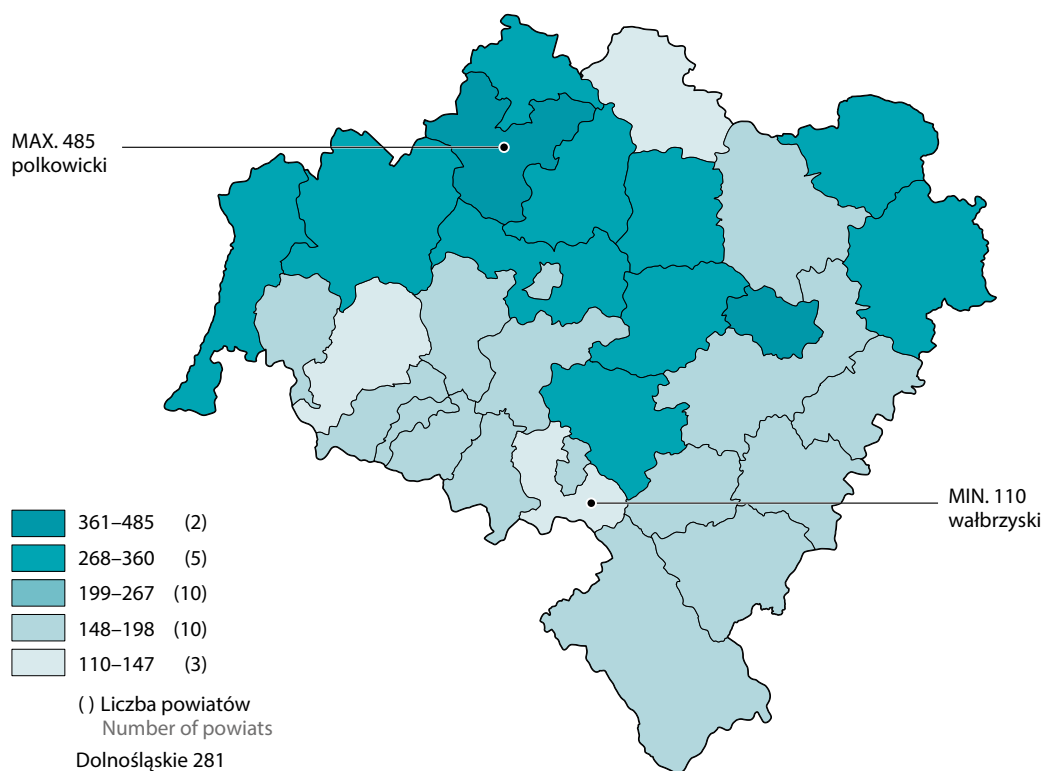
Prowadzi to do wniosków:

- mieszkańcy wymienionych czterech powiatów znacznie łatwiej znajdowali pracę, a ich aktywność zawodowa była wyższa niż średnio w regionie;
- te powiaty były celem codziennych dojazdów do pracy w dużej skali z terenu innych powiatów.

Stanowi to wyjaśnienie bardzo dużej terytorialnej rozpiętości wskaźnika liczby pracujących na 1000 mieszkańców, gdyż dotyczy on jedynie efektywnie wykorzystanych miejsc pracy w danych powiatach, a nie liczby pracujących mieszkańców tych powiatów.

Mapa 9. Pracujący w gospodarce narodowej^a według powiatów na 1000 mieszkańców. Stan w dniu 31 grudnia

Map 9. Employed persons in the national economy^a by powiats per 1000 inhabitants. As of 31st December



^a Według faktycznego miejsca pracy i rodzaju działalności; bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób oraz gospodarstw indywidualnych w rolnictwie.

^a By factual workplace, without economic operators with the number of working people up to 9 persons and individual farms on agriculture.

Wskaźnik ten kształtował się od 110 osób w powiecie wałbrzyskim i 115 osób w powiecie górowskim do 439 we Wrocławiu i 485 w powiecie polkowickim. Wrocław przyciąga inwestorów tworzących wiele nowych miejsc pracy. Aglomeracje rozlewają się przestrzennie i inwestycje lokowane są także bezpośrednio poza granicami administracyjnymi miast, lecz nie wszystkich. Należy pamiętać, że mieszkańcy powiatu wałbrzyskiego pracują głównie w mieście Wałbrzychu, a mieszkańcy powiatu górowskiego dojeżdżają do pracy do firm z terenu powiatu polkowickiego. Tym samym zróżnicowanie wskaźników zatrudnienia osób zamieszkujących poszczególne powiaty jest zdecydowanie mniejsze niż ukazują przedstawione dane, liczone według miejsca świadczenia pracy.

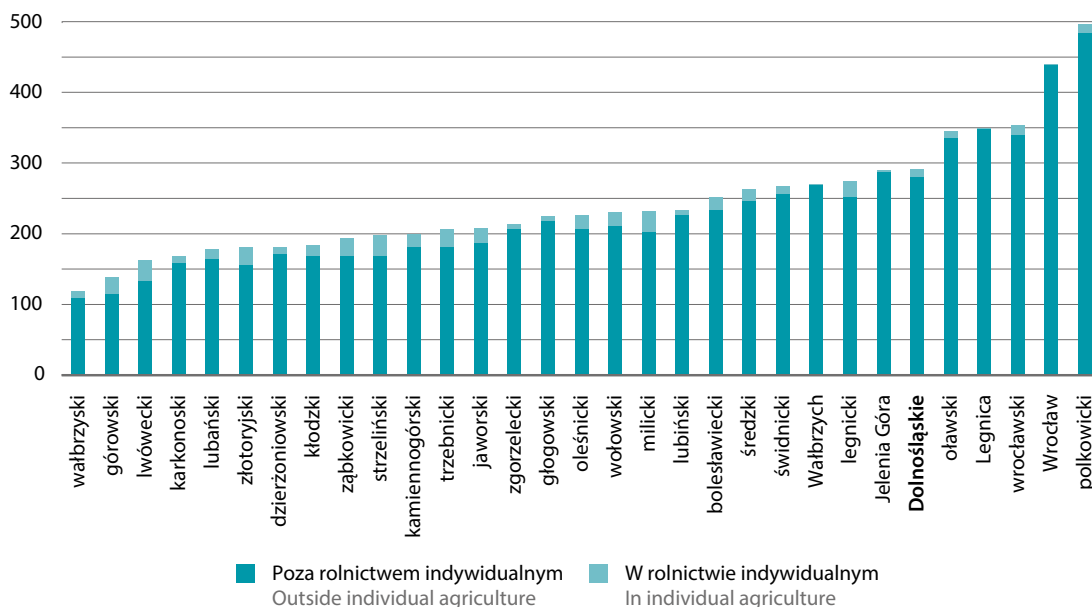
W 2021 r. na 1000 mieszkańców województwa pracowało średnio 281 osób (2020: 279, 2018: 273). Tej wartości wskaźnika nie osiągały 24 powiaty, a tylko 6 powiatów ją przekraczało – były to kolejno: polkowicki,

miasto Wrocław, miasto Legnica, wrocławski, oławski i miasto Jelenia Góra. Skład tej grupy nie ulegał zmianom w ostatnich latach.

Przedstawiony wskaźnik nie obejmuje rolnictwa indywidualnego. Po uwzględnieniu osób pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych wskaźnik wzrasta do 292 osób, a pozycje miast Legnica i Jelenia Góra nieco obniżają się względem innych powiatów (wykres 18).

Wykres 18. Liczba pracujących^a na 1000 mieszkańców i ich struktura. Stan w dniu 31 grudnia

Chart 18. Number of employed persons^a per 1000 inhabitants and their structure. As of 31st December



a Wg faktycznego miejsca pracy i rodzaju działalności; bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób.
a By factual workplace, without economic operators with the number of working people up to 9 persons.

Województwo dolnośląskie należy do najbardziej uprzemysłowionych województw w kraju. Na 808,6 tys. pracujących w województwie w 2021 r. na **sektor przemysłowy** (przemysł i budownictwo) przypadało 286,6 tys. osób, czyli 35,4% (nie uwzględniono osób pracujących w rolnictwie indywidualnym i w mikroprzedsiębiorstwach). Największe udziały pracujących w sektorze przemysłowym miały powiaty: polkowicki – 70,1%, oławski – 67,1% oraz średzki – 58,8%. Wskaźnik wojewódzki został przekroczony aż w 25 powiatach, a tylko 5 powiatów posiadało niższy, w tym górowski 32,6%, wałbrzyski 28,3% oraz miasto Wrocław – 17,9%. Niskie odsetki w powiatach górowskim i wałbrzyskim nie oznaczają, że ich mieszkańcy rzadko pracują w przemyśle, gdyż wielu z nich dojeżdża do pracy w powiatach sąsiednich (w tym do Wałbrzyskiej SSE). Tym samym struktura zatrudnienia mieszkańców Wrocławia jest wyjątkowa na tle innych jednostek powiatowych. Wielkość Wrocławia oraz bardzo niska wartość wskaźnika w mieście zadecydowały o dysproporcji liczby powiatów powyżej i poniżej średniej.

Wrocław pełni w województwie specyficzne funkcje i dlatego udział **sektora usług** wyniósł aż 82,0% ogółu pracujących. Wysokie odsetki miały także powiaty: wałbrzyski – 68,3%, klodzki – 64,7% oraz Jelenia Góra – 64,2%. Tylko te 4 powiaty przewyższyły średnią wojewódzką (63,7%). Był to ponownie statystyczny efekt wielkości Wrocławia. Najmniejszy udział pracujących w sektorze usług dotyczył powiatu polkowickiego – 29,5% oraz innych najbardziej uprzemysłowionych powiatów. W 2021 r. obie wyspecjalizowane ekonomicznie grupy wzmocniły swoją funkcję przemysłową lub usługową.

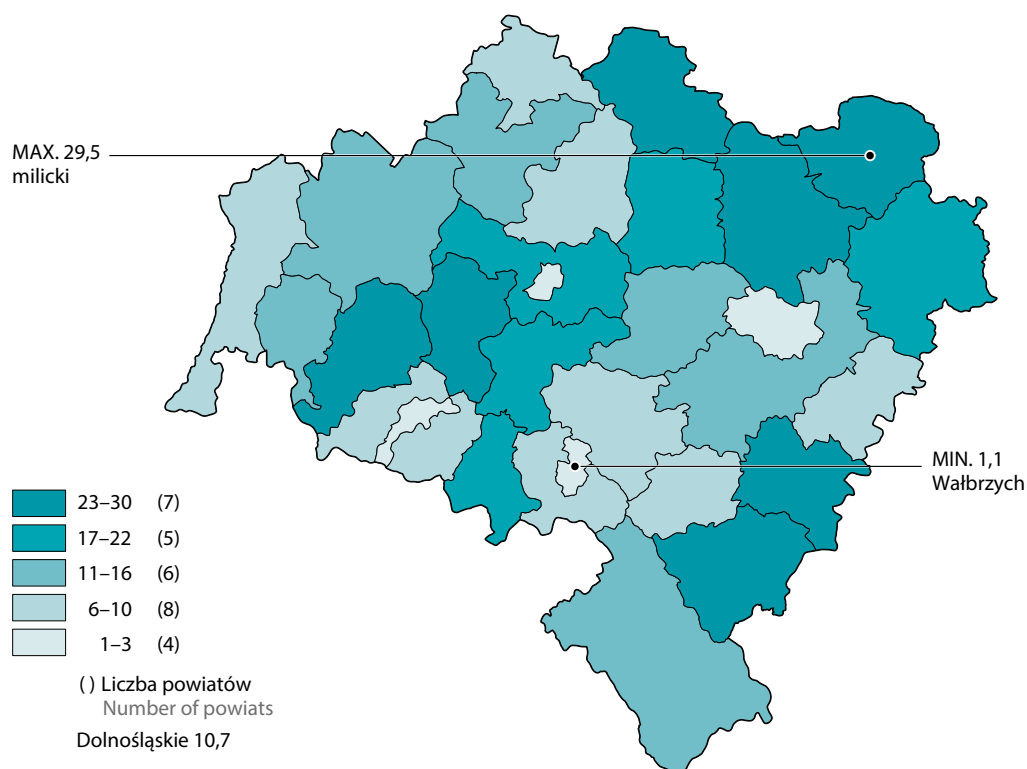
Przedstawione wskaźniki nie uwzględniały mikroprzedsiębiorstw oraz pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych. Pominięcie tych miejsc pracy sprawiło, że udział rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa

i rybactwa w ogólnej liczbie pracujących był bardzo mały i wyniósł 0,8%. Były to m.in. przedsiębiorstwa produkcji rolniczej, jednostki obsługi rolnictwa, gospodarstwa rybackie i lasy państwowe. W 4 miastach na prawach powiatu w tej sekcji PKD pracowało poniżej 0,25% ogółu pracujących. Największy odsetek miały 2 powiaty leżące na północy regionu: górowski – 7,5% (zbliżony poziom miała każda z czterech gmin powiatu), milicki – 5,4% (dzięki dużemu zatrudnieniu w rybactwie w gminie Milicz), a także powiaty strzeliński – 4,1% (duży odsetek był zwłaszcza w gminie wiejskiej Kondratowice) oraz wałbrzyski – 3,5% (zaważył najwyższy w regionie odsetek pracujących w gminie wiejskiej Stare Bogaczowice – 38,2%).

Omawiane dane pomijały osoby pracujące w indywidualnych gospodarstwach rolnych. Uwzględniono je na wykresie 18., ale wewnątrzwojewódzkie zróżnicowanie znaczenia tej części gospodarki lepiej widoczne jest w formie kartogramu.

Mapa 10. Pracujący w rolnictwie indywidualnym według powiatów na 1000 mieszkańców. Stan w dniu 31 grudnia

Map 10. Employed persons in private farming by powiats per 1000 inhabitants. As of 31st December



Pełne dane o pracujących zarówno w sektorze rolnym (w gospodarstwach indywidualnych, a także w przedsiębiorstwach produkcji rolnej, leśnej i rybackiej i w jednostkach obsługi rolnictwa), jak i pracujących poza rolnictwem (w tym w mikroprzedsiębiorstwach) umożliwiają analizę gospodarki w **układzie trójsektorowym**. W badaniach S. Kuzneta⁴⁰ taka analiza pozwalała określić stadium rozwoju gospodarki, przechodzącej od gospodarki rolniczej, przez przemysłową do usługowej. W krajach rozwiniętych udział sektora rolniczego w zatrudnieniu wynosi 1–2%, przemysłowego 20–25%, a ¾ osób pracuje w usługach i wskaźnik ten wzrasta kosztem automatyzującego się przemysłu.

Pod tym kątem można interpretować struktury pracujących także w powiatach, jednak z pewnym zastrzeżeniem. Większość regionów (w tym Dolny Śląsk) ma charakter strefowo-węzłowy i tym samym

⁴⁰ S. Kuznets, *Wzrost gospodarczy narodów*, PWE, Warszawa 1976.

naturalne jest występowanie w węzłach (dużych miastach) struktur ekonomicznych odmiennych niż na obszarach wiejskich i mało zurbanizowanych, które są komplementarne wobec węzłów. O **przewagach względnych** mówimy, gdy dany powiat cechuje wyższy niż średni poziom wskaźnika. Nie ma jednak jednoznaczności, czy zawsze powinna to być ważona średnia wojewódzka, czy też istnieją uzasadnienia aby odnosić się do średniej krajowej. Z drugiej strony, rozkłady liczebności powiatów powyżej i poniżej średniej ważonej są tak nierówne, że można zastosować średnią pozycyjną czyli **medianę**, dzielącą grupę powiatów na 2 równe liczebnie części.

Tablica 8. Powiaty o skrajnych wskaźnikach^a trójsektorowej struktury pracujących na tle wartości średnich
 Table 8. Powiaty with extreme indicators^a of the three-sectors employment structure on the background of average values

Wyszczególnienie Specification	Rolnictwo Agriculture	Przemysł Industry	Usługi Services
	w odsetkach in %		
Polska Poland	10,3	30,1	59,7
Dolnośląskie	4,5	33,9	61,6
Dolnośląskie – mediana ^b median ^b	8,5	37,3	49,7
Wrocław	0,3	17,7	82,0
Powiat polkowicki	2,8	68,2	29,0
Powiat górowski	23,2	27,0	49,8

a Druk pogrubiony wskaźnika. b Dotyczy każdego wskaźnika strukturalnego z osobna; udziały nie sumują się do 100%.

a Bold indicators. b Applies to each structural indicator separately; shares do not total 100%.

Dla dokonania **typologii powiatów** zastosowano odniesienie do średniej ważonej i wykorzystano trójkąt Osanna, pozwalający na graficzne przedstawienie trzech wskaźników strukturalnych, dopełniających się do 100% (dla mediany byłoby to kłopotliwe). Trójkąt Osanna może być wykorzystywany jako wykres ilustrujący sytuację poszczególnych jednostek terytorialnych, albo jako graficzna legenda do mapy powiatów. Umożliwia on wyodrębnienie 6 typów powiatów:

typ I – specjalizacja usługowa,

typ II – specjalizacja przemysłowa,

typ III – specjalizacja usługowo-przemysłowa,

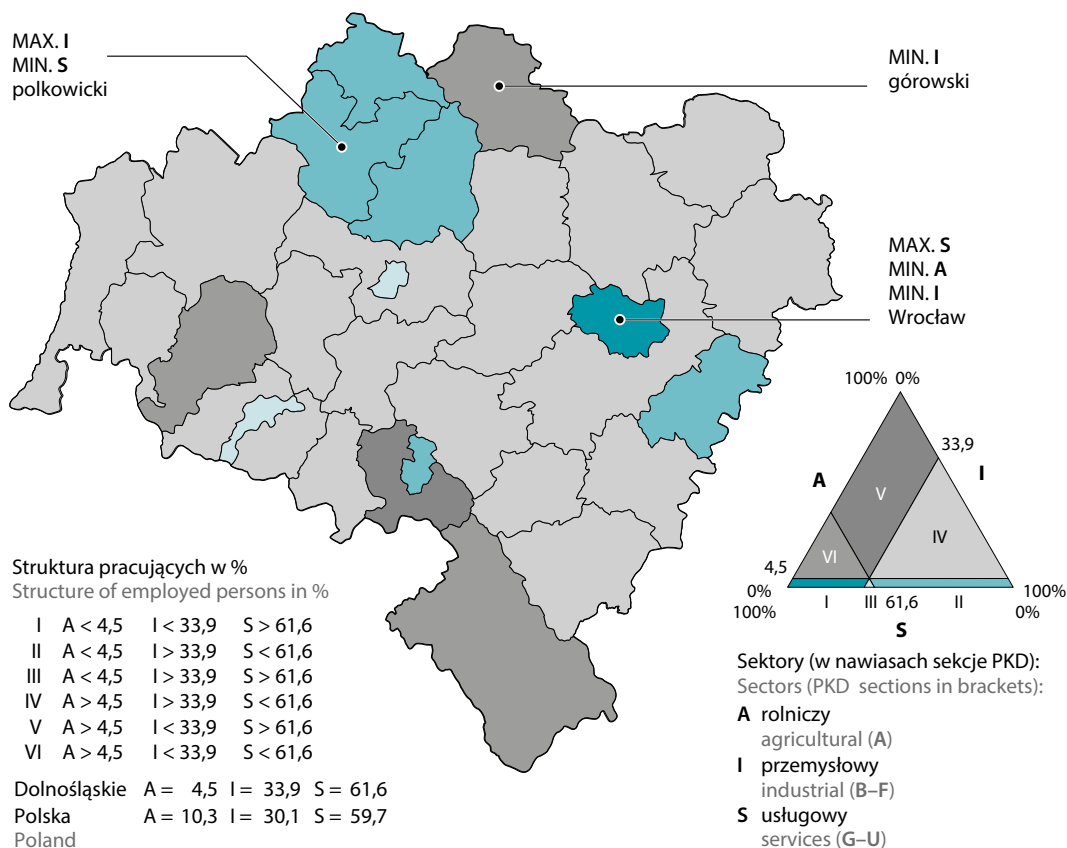
typ IV – specjalizacja przemysłowo-rolnicza,

typ V – specjalizacja usługowo-rolnicza,

typ VI – specjalizacja rolnicza.

Mapa 11. Typologia powiatów na podstawie trójsektorowej struktury pracujących według trójkąta Osanna

Map 11. Typology of powiats based on the 3-sectors employment structure according to the Osann triangle



Typ I reprezentuje jedynie Wrocław, a typ III reprezentują 2 miasta na prawach powiatu. Typ II dotyczy głównie strefy przemysłowej zdominowanej przez sekcję B – górnictwo i wydobywanie. Są to 3 powiaty stanowiące obszar działania KGHM Polska Miedź SA oraz firm powiązanych. Typ II uzupełniają 2 powiaty z rozwiniętym przetwórstwem przemysłowym – oławski i miasto Wałbrzych. Jedynym reprezentantem typu V (z dobrze rozwiniętą funkcją usługową) jest powiat wałbrzyski (w 2017 r. był to inny powiat podmiejski – wrocławski). Te 4 grupy obejmują łącznie 9 powiatów. W pozostałych 21 powiatach sektor usługowy jest słabiej rozwinięty, w odróżnieniu od silnej funkcji rolniczej. Typ IV obejmuje 18 powiatów, głównie leżących w centrum regionu, a typ VI – 3 powiaty z północy i południa województwa.

Należy podkreślić, że wyodrębnienie specjalizacji rolniczej bazuje na przewagach względnych, gdyż w ujęciu bezwzględnym dominacja miejsc pracy w rolnictwie nie dotyczy żadnego powiatu, natomiast sektor przemysłowy jest głównym pracodawcą w 6 powiatach, a pozostałe 24 powiaty mają najwięcej miejsc pracy w usługach. Mowa tu o miejscach pracy, gdyż w oparciu o dane o dojazdach do pracy w innych powiatach powstałby różniący się obraz specjalizacji zatrudnieniowej według miejsc zamieszkania pracowników.

Trójkąt Osanna nie pozwala na ukazanie bardziej złożonych typów specjalizacji z wyodrębnieniem więcej niż trzech elementów podziału zbiorowości. Bardzo pojemnym i różnorodnym wewnątrznie sektorem są usługi i dlatego jest zasadne stworzenie dodatkowej typologii powiatów na podstawie **struktury pracujących w sektorze usług**.

Władze publiczne są zobligowane do dostarczania określonych usług obywatelom niezależnie od ich zamieszkiwania na terenach lepiej lub mniej rozwiniętych. Standardy nie są jednakowe, lecz w dużym stopniu zbliżone. Są to działania mieszczące się w sekcjach PKD:

O – Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne,
 P – Edukacja,
 Q – Opieka zdrowotna i pomoc społeczna.

Sekcja O ma charakter całkowicie niekomercyjny, natomiast działalność sekcji P i Q jest realizowana przede wszystkim przez jednostki publiczne, a usługi są świadczone głównie bezpłatnie. Są to więc sekcje **nierynkowe** albo precyzyjniej – o przeważającym charakterze nierynkowym (grupa N). Przewaga miejsc pracy w sektorze publicznym dotyczy zwłaszcza gmin i powiatów słabo rozwiniętych, gdzie występuje niedobór zapewniających miejsca pracy pracodawców komercyjnych. Pozostałe usługi można podzielić na dwie grupy:

- **nowoczesne** (grupa W), zwykle dynamicznie się rozwijające, wytwarzające dużą wartość dodaną, o wysokich wynagrodzeniach – obejmujące sekcje PKD:
 - J – Informacja i komunikacja,
 - K – Działalność finansowa i ubezpieczeniowa,
 - L – Obsługa rynku nieruchomości^Δ,
 - M – Działalność naukowa, profesjonalna i techniczna,
- **tradycyjne** (grupa T), o dużej pracochłonności i niskich wynagrodzeniach, z sekcjami:
 - G – Handel, naprawa pojazdów samochodowych^Δ,
 - H – Transport i gospodarka magazynowa,
 - I – Zakwaterowanie i gastronomia^Δ,
 - N – Administrowanie i działalność wspierająca^Δ,
 - R – Działalność związana z rozrywką, kulturą i rekreacją,
 - S – Pozostała działalność usługowa⁴¹.

Tablica 9. Powiaty o skrajnych wskaźnikach^a struktury pracujących w usługach na tle wartości średnich
 Table 9. Powiaty with extreme indicators^a of the employment structure in services as compared to average values

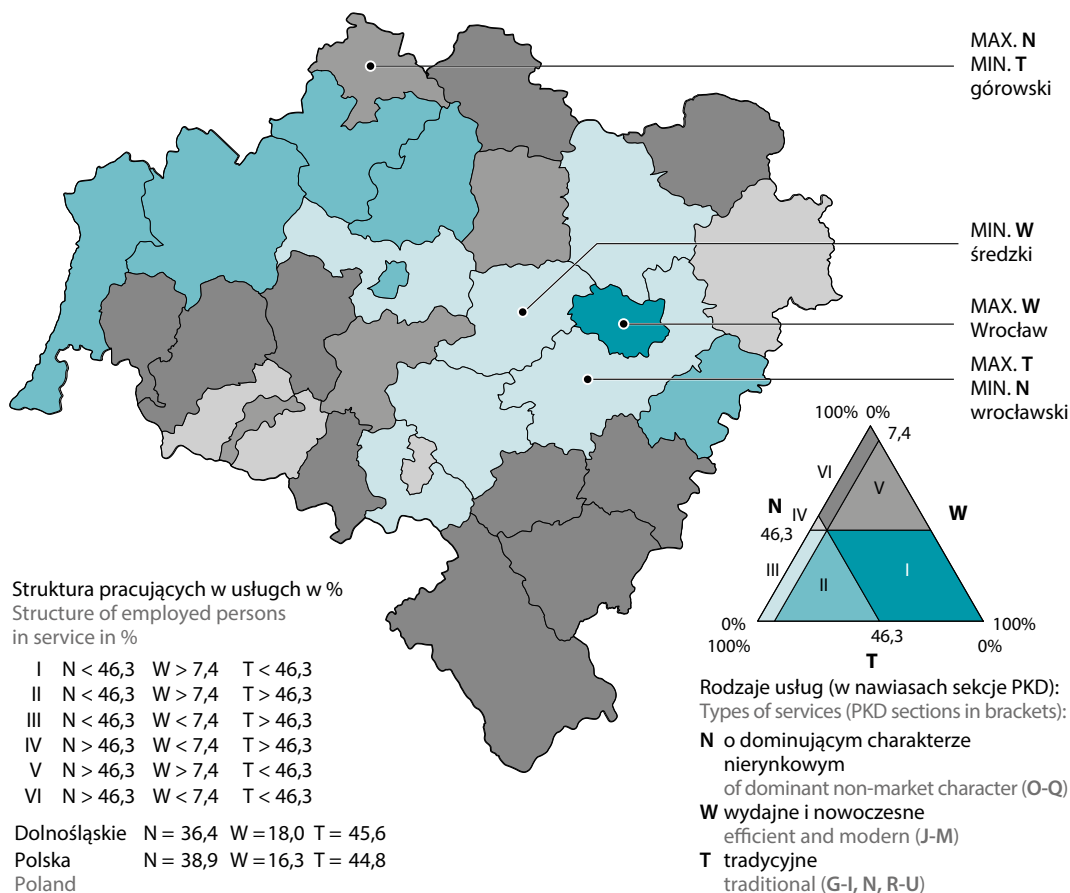
Wyszczególnienie Specification	Nierynkowe Non-market		Nowoczesne Modern		Tradycyjne Traditional	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
	w odsetkach in %					
Polska Poland	38,8	38,9	15,7	16,3	45,5	44,8
Dolnośląskie	36,6	36,4	17,4	18,0	46,0	45,6
Dolnośląskie – mediana ^b median ^b	46,2	47,0	6,3	6,5	45,8	46,3
Wrocław	30,4	29,9	29,4	30,7	40,2	39,4
Powiat wrocławski	16,1	17,4	6,4	7,3	77,5	75,3
Powiat górowski	61,8	62,8	5,2	4,9	33,0	32,3
Powiat średzki	39,8	38,1	2,9	2,5	57,3	59,4

a Druk pogrubiony wskaźnika. b Dotyczy każdego wskaźnika strukturalnego z osobna; udziały nie sumują się do 100%.
 a Bold indicators. b Applies to each structural indicator separately; shares do not total 100%.

⁴¹ Wykaz uzupełniają sekcje T i U, w których na Dolnym Śląsku nie pracuje ani jedna osoba w głównym miejscu pracy.

Użycie w procedurze typologicznej średniej ważonej prowadziłooby w tym przypadku do zubożenia obrazu zróżnicowań, m.in. nie udałooby się przydzielić powiatów do wszystkich 6 grup. Zastosowano więc nieco skorygowaną medianę (dla 2021 r.).

Mapa 12. Typologia powiatów na podstawie struktury pracujących w usługach według trójkąta Osanna
Map 12. Typology of powiats based on the employment structure in services according to the Osann triangle



Typ I oznacza względną dominację miejsc pracy w usługach wydajnych i nowoczesnych. Wrocław zatrudnia w tej grupie sekcji 3,8 razy więcej pracowników niż pozostałe 29 powiatów łącznie (73,6 tys. wobec 19,4 tys. pracujących). Inwestorzy krajowi i zagraniczni reprezentują we Wrocławiu głównie te 4 sekcje PKD. Inaczej jest w powiecie wrocławskim (typ III) z dużymi inwestycjami handlowymi służącymi głównie mieszkańcom Wrocławia lub osobom pracującym we Wrocławiu. Typ III obejmuje pas powiatów między Wrocławiem a Wałbrzychem i Legnicą (z wyłączeniem tych miast). Małe znaczenie mają tu usługi nowoczesne, w odróżnieniu od typu II skoncentrowanego w uprzemysłowionych powiatach Zagłębia Miedziowego oraz w powiecie bolesławieckim, zgorzeleckim i oławskim.

Typy IV–VI charakteryzują się dużym znaczeniem zatrudnienia w jednostkach publicznych przy względnym niedoborze miejsc pracy w innych usługach. Niedobór ten jest największy w przypadku typu VI, obejmującego rolnicze powiaty północy i południa regionu.

4.3. Tendencje zatrudnieniowe i podstawowe przekroje pracujących

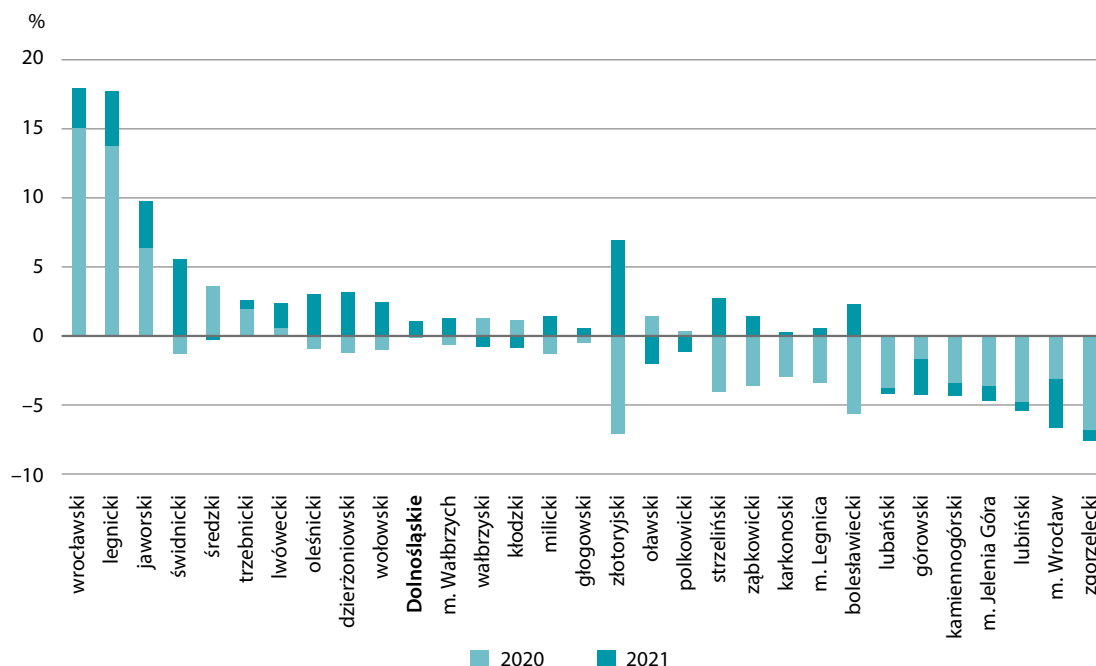
4.3. Employment tendencies and basic sections of employed persons

Przekrój powiatów i gmin

W 2016 r. została osiągnięta najwyższa dynamika wzrostu zatrudnienia od 2008 r., czyli od początku spowolnienia gospodarczego w Polsce, towarzyszącego światowemu kryzysowi finansowemu. W kolejnych latach nastąpiło osłabienie tej dynamiki. Należało to wiązać bardziej z wyczerpywaniem się zasobów wolnej siły roboczej, niż z malejącym zapotrzebowaniem gospodarki, gdyż przed okresem pandemii COVID-19 występowała dobra regionalna koniunktura gospodarcza. Skutkiem pandemii był niemal niezauważalny spadek zatrudnienia w 2020 r. (o 0,02%), ale rok później gospodarka odrobiła straty wykazując znaczny popyt na pracowników i w efekcie zatrudnienie w województwie dolnośląskim wzrosło o 1,0%. Jednak wzrost zatrudnienia w okresie dwuletnim o 1,0% był w ujęciu przestrzennym rozłożony bardzo nierównomiernie. Spadek zatrudnienia nastąpił aż w połowie powiatów (15). W drugiej połowie zanotowano wzrost zatrudnienia.

Wykres 19. Zmiany liczby pracujących^a według powiatów^b

Chart 19. Changes in the number of employees^a by powiats^b



a Według faktycznego miejsca pracy i rodzaju prowadzonej działalności poza indywidualnymi gospodarstwami rolnymi, bez jednostek do 9 pracujących. b W stosunku do 2019 r.

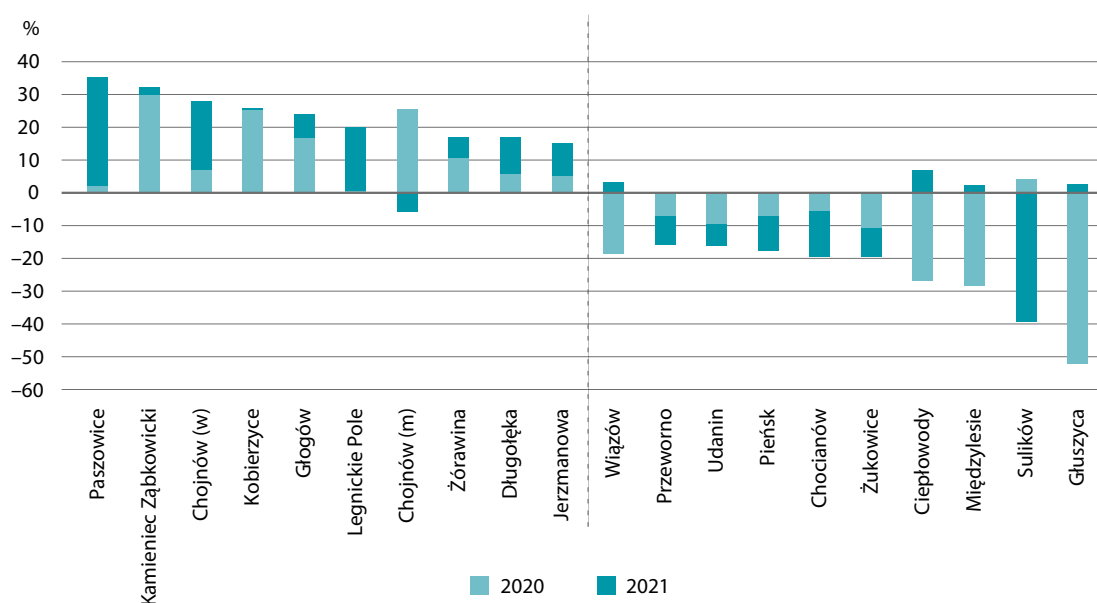
a By factual workplace and kind of conducted activity, excluding working persons in individual farms and in enterprises employing up to 9 people. b Compared to 2019.

W 2020 r. w 20 powiatach spadła liczba pracujących, a w 10 powiatach wzrosła. Nie tylko przeciętne spadki zatrudnienia były większe w 2020 r. niż rok później, ale także przeciętne wzrosty liczby zatrudnionych w kilku powiatach, pomimo występowania niekorzystnej koniunktury. Tendencja wzrostowa z lat poprzednich była kontynuowana przede wszystkim w powiatach: wrocławskim (wzrost o 15,0%), legnickim (13,8%) i jaworskim (6,4%). W tych powiatach notowano szczególnie duży poziom nowych oraz kontynuowanych inwestycji, m.in. w transporcie i magazynowaniu, handlu, produkcji pojazdów samochodowych. Z kolei największe spadki zanotowały powiaty: złotoryjski (7,0%), zgorzelecki (6,8%) oraz bolesławiecki (5,6%).

W 2021 r. spadek zatrudnienia wystąpił w 12 powiatach, a wzrost w 18, w tym w powiecie złotoryjskim o 6,9% i świdnickim o 5,5%. Powiaty te odrobiły straty z roku poprzedniego. Na uwagę zasługuje ubytek miejsc pracy we Wrocławiu zarówno w 2020 r., jak i w 2021 r. Z jednej strony związane jest to z usługową specjalizacją miasta (duży regres dotyczył zwłaszcza zakwaterowania i gastronomii), a z drugiej strony szybkie zwiększanie liczby miejsc pracy w powiecie wrocławskim umożliwiło znalezienie tam zatrudnienia przez wielu wrocławian.

Powiatowe wskaźniki dynamiki stanowią uśrednienie wskaźników gmin składających się na te powiaty i w efekcie skrajne wartości zmian notowanych w gminach są znacznie większe niż w powiatach. W gminach o niewielkiej liczbie mieszkańców pojawienie się nowego inwestora skutkuje znacznym wzrostem zatrudnienia. I odwrotnie – rezultatem likwidacji największego pracodawcy jest bardzo duży spadek zatrudnienia. Taki nastąpił w gminach Głuszyca (49,6%) oraz Sulików (35,2%).

Wykres 20. Gminy o największych zmianach liczby pracujących^a w %^b
Chart 20. Gminas with the largest changes in the number of employees^a in %^b



a Według faktycznego miejsca pracy i rodzaju prowadzonej działalności poza indywidualnymi gospodarstwami rolnymi, bez jednostek do 9 pracujących. b W stosunku do 2019 r.

a By factual workplace and kind of conducted activity, excluding working persons in individual farms and in enterprises employing up to 9 people. b Compared to 2019.

Spadki wynoszące ponad 15% w okresie dwuletnim wystąpiły w 10 gminach (5 wiejskich i 5 miejsko-wiejskich). Również w 10 gminach zanotowano wzrost liczby pracujących powyżej 15% – największy w gminie Paszowice (35,5%) oraz Kamieniec Ząbkowicki (32,1%).

W ujęciu powiatowym największy wzrost zatrudnienia dotyczył powiatu wrocławskiego, który jest reprezentowany przez 3 gminy z czołówki: Kobierzyce, Żórawina i Długołęka. Także powiat legnicki reprezentują 3 gminy: Chojnów (miejska i wiejska) oraz Legnickie Pole (ze specjalną strefą ekonomiczną).

Przekrój rodzajowy i terytorialny

Podstawowe tendencje zmian liczby pracujących według sekcji PKD w latach 2020–2021 zostały omówione uprzednio z uwzględnieniem pracujących w rolnictwie indywidualnym, w mikroprzedsiębiorstwach oraz w stowarzyszeniach i fundacjach (agregatowe ujęcie ogólne) lub jedynie z pracującymi w rolnictwie (dla potrzeb typologii powiatów). Występowały tam różne źródła danych.

Ujęcie jednolite bazujące na **sprawozdaniach podmiotów gospodarczych** (z wyłączeniem mikroprzedsiębiorstw) pozwala zbilansować podstawowe tendencje także w przekroju powiatów. Liczba pracujących w ostatnich latach zmieniała się następująco:

2017 – 778,3 tys.,

2018 – 785,9 tys.,

2019 – 800,6 tys.,

2020 – 800,4 tys.,

2021 – 808,7 tys.

W latach 2019–2021 liczba pracujących wzrosła o 8,1 tys. osób. W sektorze publicznym zanotowano spadek o 2,4 tys., a w prywatnym wzrost o 10,5 tys. pracujących. W ujęciu względnym był to spadek odpowiednio o 1,1% i wzrost o 1,8% (sumaryczny wzrost wyniósł 1,0%). W 4 sekcjach PKD wartości bezwzględne przyrostów liczby pracujących były do siebie zbliżone: działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (3,8 tys.), transport i gospodarka magazynowa; informacja i komunikacja (obie sekcje po 3,4 tys.) i przetwórstwo przemysłowe (3,0 tys.). Przyrosty odnotowane w tych 4 sekcjach były łącznie o ponad $\frac{2}{3}$ większe niż całkowity przyrost, gdyż inne sekcje w ujęciu sumarycznym zanotowały spadek zatrudnienia. Największe redukcje zatrudnienia dotyczyły sekcji: działalność finansowa i ubezpieczeniowa (3,6 tys.), handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów samochodowych (2,5 tys.), zakwaterowanie i gastronomia (1,9 tys.). Te 2 ostatnie sekcje w silny sposób odczuły skutki pandemii koronawirusa. Znacznie mniejsze spadki, nieprzekraczające 0,7 tys. osób, wystąpiły także w 6 innych sekcjach PKD.

Następuje z jednej strony zmiana rodzajowej struktury zatrudnienia, a z drugiej strony zmiana znaczenia **mikroprzedsiębiorstw** w poszczególnych sekcjach PKD. Według uprzednio analizowanych pełnych danych o pracujących, uwzględniających najmniejsze podmioty gospodarcze, wzrost zatrudnienia w przetwórstwie przemysłowym był nieco większy i wynosił 3,4 tys. osób (różnica 0,4 tys.). Praca w niewielkich podmiotach, zwłaszcza na własny rachunek, w większym stopniu dotyczy sekcji działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, w której różnica wyniosła 4,6 tys. osób, a także sekcji informacja i komunikacja (różnica 2,3 tys.). W sektorze przedsiębiorstw firmy transportowe i logistyczne notowały wzrost zatrudnienia a mikroprzedsiębiorstwa dokonały redukcji 1,3 tys. pracowników. Natomiast spadek zatrudnienia w mikroprzedsiębiorstwach zajmujących się handlem był o 3,0 tys. osób większy niż w sektorze przedsiębiorstw. Oznacza to, że najmniejsze firmy handlowe reagowały na przeobrażenia zachodzące od lat w handlu (rozwój sieci handlowych, e-handel) i przede wszystkim mocniej odczuły skutki pandemii koronawirusa niż większe podmioty.

Przedstawione dane w przekroju powiatów ukazywały w Polsce wzrost znaczenia **usług zakwalifikowanych jako nowoczesne** (sekcje J–M) – w latach 2018–2021 nastąpił wzrost udziału w zatrudnieniu o 0,6 p. proc. Inaczej było na Dolnym Śląsku, gdzie nastąpił spadek o 0,1 p. proc. Dotyczy to zarówno średniej ważonej, jak i mediany liczonej dla powiatów. Ta niewielka zmiana jest wyrazem zmniejszania się zatrudnienia w większości powiatów, przede wszystkim w sekcji działalność finansowa i ubezpieczeniowa (sekcja K; redukcje zostały przyspieszone przez ograniczenia mobilności ludności związane z pandemią), a w niewielkim stopniu także w sekcji obsługa rynku nieruchomości (L). Spadki liczby pracujących w latach 2019–2021 w tych sekcjach odpowiednio o 3,6 tys. i o 0,1 tys. osób zostały zrekompensowane wzrostami w sekcji M (działalność profesjonalna, naukowa i techniczna) o 3,8 tys. oraz w sekcji J (informacja i komunikacja) o 3,4 tys. osób.

Należy podkreślić, że w tej grupie sekcji Wrocław zdecydowanie dominuje w regionie i wzmacnia swoją pozycję. Wśród pracujących w sekcji J udział stolicy województwa wynosił w 2021 r. 93,4% (czyli jedynie co 15. pracownik tej sekcji reprezentował pozostałe 29 powiatów), w sekcji M – 79,5%, a w sekcji K – 74,4%. W okresie 2019–2021 zatrudnienie w sekcji J poza Wrocławiem zmniejszyło się o 44 osoby, a w sekcji M o 10 osób. W tym samym czasie liczba pracujących we Wrocławiu wzrosła odpowiednio o 3412 i o 3761 osób. Spadek liczby pracowników sekcji K wyniósł w całym województwie 3575 osób (17,7%), z czego we Wrocławiu 2847 osób (18,7%), a w pozostałych 29 powiatach 728 osób (14,6%). W oferującej bardzo wysokie wynagrodzenia sekcji informacja i komunikacja (J) w 8 dolnośląskich powiatach pracowało w 2021 r. od 0 do 3 osób, podczas gdy we Wrocławiu 31272 osoby.

Odmienny charakter zatrudnienia we Wrocławiu niż w reszcie regionu był jeszcze bardziej widoczny w innych sekcjach PKD. W okresie 2019–2021 pandemia wymusiła zwiększenie zatrudnienia w sekcji opieka zdrowotna i pomoc społeczna (wcześniej notowano spadek) o 821 osób, z czego na Wrocław przypadło 62,6% tej liczby. Silniej dominacja stolicy regionu zaznaczyła się w sekcji edukacja (P) – w województwie zanotowano wzrost o 837 liczby pracujących, co wynikało niemal wyłącznie ze zwiększenia zatrudnienia we Wrocławiu – o 824 osoby. Odwrotnie było w transporcie i magazynowaniu – 99,2% przyrostu zatrudnienia przypadło na 29 powiatów reszty województwa. Z kolei duża redukcja liczby pracujących w handlu i naprawach dotyczyła wyłącznie powiatów pozawrocławskich, gdyż we Wrocławiu zanotowano niewielki przyrost zatrudnienia.

Przestrzenne tendencje dla przetwórstwa przemysłowego ilustruje z jednej strony największy spadek liczby pracujących odnotowany we Wrocławiu (o 1,4 tys.) oraz w 3 pozostałych miastach na prawach powiatu (o 2,2 tys.), a z drugiej strony bardzo duży przyrost (o 5,5 tys.) zanotowany w powiecie wrocławskim. W pozostałych 25 powiatach przyrost wyniósł 1,1 tys. osób, a w województwie w sumie 3,0 tys. Jest to wyraz zmian geograficznych zachodzących w dolnośląskim przemyśle przetwórczym w wyniku przenoszenia tej działalności poza granice dużych miast.

Liczba pracujących ogółem wzrosła w 15 powiatach i zmalała także w 15 jednostkach szczebla powiatowego. W ujęciu bezwzględny największe spadki zatrudnienia dotyczyły Wałbrzycha (2,0 tys.), powiatów zgorzeleckiego (1,5 tys.) i lubińskiego (1,3 tys.), a największe przyrosty – powiatów wrocławskiego (9,0 tys.) i legnickiego (2,1 tys.) oraz Wrocławia (1,9 tys.). Zwiększenia dotyczyły więc nie tylko miast, ale także powiatów składających się na aglomeracje. W warunkach łatwości realizacji dojazdów wahadłowych przedsiębiorcy najchętniej inwestują na obrzeżach miast.

W ujęciu względnym najbardziej wzrosła liczba pracujących w powiatach: wrocławskim (18,0%), legnickim (17,7%) i jaworskim (9,7%). Największe redukcje dotyczyły powiatu zgorzeleckiego (7,6%) oraz Wałbrzycha (6,6%).

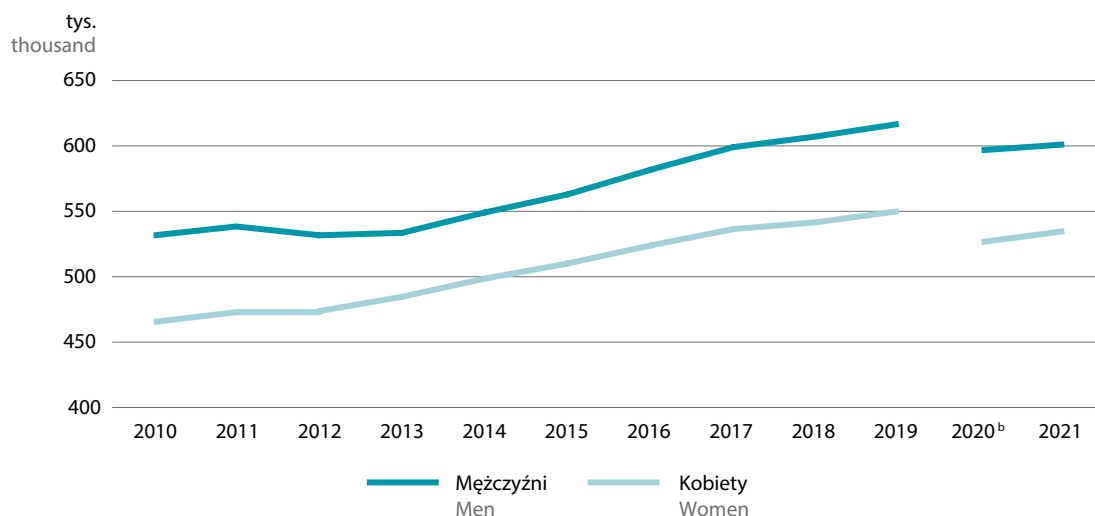
Przekrój według płci

Zmiany metodologiczne uniemożliwiają dokładną analizę porównawczą w stosunku do okresu sprzed PSR 2020 i NSP 2021. Jak zaznaczono uprzednio, liczba pracujących w rolnictwie indywidualnym uległa ponad dwukrotnemu zmniejszeniu. W rezultacie, w ujęciu obejmującym rolnictwo indywidualne i mikroprzedsiębiorstwa liczba pracujących w województwie dolnośląskim była formalnie mniejsza niż w 2019 r.

W 2021 r. w regionie pracowało 601,1 tys. mężczyzn (2020: 596,7 tys.) oraz 534,9 tys. kobiet (2020: 526,5 tys.). Wzrost w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 0,7% wśród mężczyzn i 1,6% wśród kobiet. Takie zróżnicowanie dynamiki jest charakterystyczne dla spowolnionej koniunktury gospodarczej (efekt pandemii). Tak było np. w latach 2009–2013, gdy wystąpił światowy kryzys gospodarczy, a w Polsce i w województwie nastąpiło spowolnienie wzrostu. I odwrotnie, gdy tendencje gospodarcze były korzystne, liczba pracujących mężczyzn rosła szybciej niż liczba kobiet.

**Wykres 21. Pracujący w gospodarce narodowej^a według płci.
Stan w dniu 31 grudnia**

**Chart 21. Employed persons in the national economy^a by sex.
As of 31st December**



a Według faktycznego miejsca pracy i rodzaju prowadzonej działalności; z pracującymi w indywidualnych gospodarstwach rolnych (dane szacunkowe), bez pracujących w jednostkach budżetowych działających w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego.

b Zmiany metodologiczne.

a By factual workplace and kind of conducted activity, including persons working in individual farms (estimated data); without working persons in budgetary units operating in national defence and public safety.

b Methodological changes.

Większa stabilność miejsc pracy kobiet wynika ze specyfiki branż, w których są zatrudnione, m.in. w dziedzinach z dużym udziałem sektora publicznego. Natomiast branże, w których dominuje zatrudnienie mężczyzn podlegają większym wahaniam koniunkturalnym. Odbija się to na różnicy w liczbie pracujących przedstawicieli obu płci. W 2008 r. wynosiła ona na Dolnym Śląsku 81,4 tys., w 2013 r. (czyli po okresie spowolnienia gospodarczego) 48,9 tys., po zmianach metodologicznych w 2020 r. 70,2 tys. osób oraz – ponownie mniej – 66,3 tys. w 2021 r. Długookresowe zmniejszanie się tej różnicy jest przede wszystkim spowodowane wzrostem aktywności zawodowej kobiet, które z jednej strony cechuje większa liczba lat nauki niż mężczyzn i spowodowane tym większe aspiracje zawodowe, a z drugiej strony zmniejszone obowiązki rodzinne (czyli ważny czynnik bierności ekonomicznej) towarzyszące zmniejszającej się nieustannie dzietności kobiet.

Kategorie pracujących

W świetle danych przedstawionych na początku rozdziału ogólna liczba pracujących w województwie dolnośląskim wynosiła w 2021 r. 1136,0 tys. (2020: 1123,2 tys.). Obejmuje ona wszystkie podstawowe formy pracy zarobkowej (poza umowami cywilnoprawnymi oraz szarą strefą). Inne przekroje danych różnią się istotnie. Przede wszystkim nie uwzględniają osób pracujących w rolnictwie w indywidualnych gospodarstwach rolnych, gdyż największą aktualność mają dane zbierane co 10 lat w ramach spisu rolnego oraz powszechnego ludności. W rezultacie w rolnictwie indywidualnym w 2021 r. pracowało jedynie 31,2 tys. osób. Pomija się zwykle także dane o pracujących w stowarzyszeniach, organizacjach i fundacjach (6,0 tys. w 2021 r.) oraz o duchownych i osobach pracujących w jednostkach publicznych w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa. Uproszczone obowiązki sprawozdawcze mikroprzedsiębiorstw (o liczbie pracujących do 9 osób) powodują wyłączenie tej kategorii firm z wielu ujęć dotyczących pracujących. Tym samym kategorię pracujących lub zatrudnionych w województwie dolnośląskim określają następujące liczby (w nawiasach dane z 2020 r.):

- 1096,7 tys. (1083,5 tys.) – pracujący: właściciele i wspomagający członkowie rodzin, zatrudnieni, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, agenci, osoby zajmujące się pracą nakładczą – bez rolnic-

stwa indywidualnego, bez duchownych, bez pracujących w fundacjach, organizacjach, związkach, bez jednostek działających w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego,

- 845,9 tys. (837,3 tys.) – pracujący według faktycznego (głównego) miejsca pracy i rodzaju działalności – jak wyżej z wyłączeniem podmiotów gospodarki narodowej o liczbie pracujących do 9 osób,
- 808,7 tys. (800,4 tys.) – liczba pracujących według faktycznego (głównego) miejsca pracy i rodzaju działalności poza indywidualnymi gospodarstwami rolnymi, bez jednostek do 9 pracujących,
- 809,8 tys. (795,4 tys.) – liczba pracowników najemnych – przeciętne zatrudnienie w roku, bez uczniów,
- 737,8 tys. (723,0 tys.) – liczba pracujących poza indywidualnymi gospodarstwami rolnymi, bez jednostek do 9 pracujących,
- 734,6 tys. (719,2 tys.) – jak wyżej, ale wyłącznie zatrudnieni w ramach stosunku pracy (bez właścicieli, współwłaścicieli, bezpłatnie pomagających członków rodzin oraz członków spółdzielni produkcji rolniczej i osób wykonujących pracę nakładczą); razem pełnozatrudnieni i niepełnozatrudnieni.

Dane poddane uprzednio analizom w różnych przekrojach przedstawiały niewielką tendencję wzrostową. Informacje służące do ocen innych kategorii pracujących i zatrudnionych wykazywały w 2021 r. wzrost w stosunku do roku poprzedniego, po okresie niewielkiego spadku wywołanego pandemią. Duży wpływ na obraz statystyczny miały różne grupy pracujących: w mikroprzedsiębiorstwach, w rolnictwie indywidualnym, w głównym miejscu pracy i w ramach dodatkowego zatrudnienia, osób delegowanych za granicę, z przeliczeniem na pełnozatrudnionych lub bez przeliczenia, w ramach stosunku pracy i poza nim, a także mierzenie danych według stanu na 31 grudnia lub średni w roku.

Dominującą podstawą zatrudnienia są umowy o pracę. Tworzą one standardowe stosunki pracy, które z ekonomicznego punktu widzenia mają uprzywilejowany charakter. Dawniej, w sytuacji ciśnienia na rynku pracy upowszechniały się nieuprzywilejowane formy zatrudnienia, w tym praca w niepełnym wymiarze czasu oraz umowy okresowe. Wraz z poprawą sytuacji (pojawieniem się zjawiska tzw. ssania na rynku pracy) pracodawcy w większym stopniu zabiegają o pracowników, oferując umowy standardowe.

Na mocy obowiązujących przepisów prawnych istnieje duża dowolność w określaniu części etatu. Liczba zatrudnionych na Dolnym Śląsku wynosiła 734,6 tys. (2020: 719,2 tys.), w tym liczba **pełnozatrudnionych** – 679,5 tys. (2020: 663,3 tys.) i **niepełnozatrudnionych** – 55,1 tys. (2020: 55,9 tys.). Niepełnozatrudnieni stanowili 7,5% ogółu zatrudnionych. W pandemicznym 2020 r. pracodawcy ograniczali czas pracy i wskaźnik ten przejściowo wzrósł z 7,3% do 7,8%. Generalna tendencja ma charakter spadkowy, gdyż w 2014 r. wskaźnik ten wynosił 8,0%. Ocenia się to jako korzystne zjawisko, ponieważ znaczna część zatrudnionych w tej formie chciałaby pracować w pełnym wymiarze czasu, a pracodawcy tego nie umożliwiają. Pewna część pracowników najemnych decyduje się na ten typ pracy ze względu na inne obowiązki i m.in. dlatego kobiety stanowiły 2/3 wszystkich niepełnozatrudnionych. Wskaźnik ten niemal się nie zmienia. Największe udziały niepełnozatrudnionych wystąpiły w sekcjach: zakwaterowanie i gastronomia^Δ (27,8%), administrowanie i działalność wspierająca^Δ (14,9%), rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (14,0%), działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją (12,7%), edukacja (11,9%). Najmniejszy odsetek wystąpił w przemyśle (2,3%). Pracodawcy coraz częściej starają się pozyskać pracowników na pełne etaty, a z drugiej strony pracownicy mają większy wpływ na warunki podpisywanej umowy i niekiedy sami decydują się na pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, co wynika głównie z wypełniania obowiązków domowych i rodzinnych.

Pod względem upowszechnienia **umów terminowych** (okresowych – na czas określony) Polska należy do liderów w Unii Europejskiej. Osoby zatrudnione na tych zasadach w UE stanowiły w 2021 r. 14,1% ogółu zatrudnionych (2018: 15,5%). Tendencja spadkowa wskaźnika wystąpiła znacznie silniej w Polsce (2021: 14,9%; 2018: 24,3%). W świetle danych Eurostatu pozostałe kraje Europy Środkowej i Wschodniej miały wskaźniki niższe od Polski, w tym Estonia. Litwa i Rumunia poniżej 2,5%. Największy odsetek dotyczył Holandii (2021: 27,4%), gdzie pracownicy szczególnie chętnie decydują na niepełny wymiar czasu pracy (zasada work-life balance), oraz Hiszpanii (25,4%), w której zwykle jest to warunek zatrudnienia stawiany przez pracodawców. W pozaunijnej Wielkiej Brytanii, nadal cenionej przez Polaków jako miejsce pracy nie tylko z powodu zarobków, ale także stosunków pracy i stabilności zatrudnienia, udział ten wynosił w 2019 r. 5,1%.

Spadek odsetka umów terminowych w Polsce i na Dolnym Śląsku jest traktowany jako wyraz poprawy sytuacji pracowników i upowszechniania uprzywilejowanych stosunków pracy. Umowy na czas okre-

ślony najczęściej występowały w sekcjach: administrowanie i działalność wspierająca^Δ (48,7%), zakwaterowanie i gastronomia^Δ (37,1%) oraz pozostała działalność usługowa (26,5%). Najrzadziej występowały w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie (6,2%) oraz w sekcji administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne (9,1%).

Mikroprzedsiębiorstwa

Sprawozdawczość podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób nie umożliwia pełnych porównań z sektorem przedsiębiorstw. Więcej niż co 3. pracujący w 2020 r. w Polsce pracował w tych przedsiębiorstwach (34,8%). W świetle **danych Eurostatu** ich zatrudnieniowa rola, mierzona udziałem pracujących w sektorze niefinansowym, była większa niż średnio w UE o 5,6 p. proc. Udział mikroprzedsiębiorstw w ogólnym zatrudnieniu w Niemczech, Luksemburgu i w obecnie pozaunijnej Wielkiej Brytanii był dwukrotnie mniejszy (odpowiednio 18,9%, 17,1% i 19,4%). Jeszcze mniej udział ten wynosił w Szwajcarii, gdzie w najmniejszych firmach pracował co 6. pracujący (16,7%). Z kolei w 3 krajach Europy Południowej notowano wyraźnie większe odsetki – w Grecji 47,5%, w Słowenii 44,5% i we Włoszech 42,5%.

Zamiennie używana nazwa „mikroprzedsiębiorstwo” dotyczy tu jedynie kryterium zatrudnieniowego, gdyż dla pełnej precyzji należałoby także uwzględnić wartość rocznej sprzedaży i sumy bilansowej. Zgodnie z klasyfikacją krajową i unijną liczba pracujących może w skrajnych przypadkach wynosić 0 w sytuacji, gdy właściciel firmy uzyskuje większe dochody z własnej pracy najemnej. Jest to przypadek rzadki i zwykle w mikroprzedsiębiorstwach pracuje 1 osoba (tzw. dominanta). Porównanie zmian liczby pracujących i liczby zatrudnionych ukazuje pogłębienie się po 2010 r. dominacji podmiotów jednoosobowych. Odsetek mikroprzedsiębiorstw z pracującą 1 osobą (lub gdy wykazywano 0 pracujących) wynosił w 2021 r. w Polsce 74,2%, a w województwie dolnośląskim 76,3%.

Różne przepisy podatkowe i parapodatkowe (składki ubezpieczeniowe) oraz historyczne tradycje związane z upowszechnieniem i kulturą przedsiębiorczości powodują, że praca na własny rachunek (bez pracowników najemnych) jest masowo podejmowana w pewnych krajach, a w innych znacznie rzadziej. W Szwecji i Czechach zdecydowanie dominują osoby pracujące na własny rachunek, gdyż średnia liczba pracujących w mikroprzedsiębiorstwach wynosi 1,1. Nieco wyższy wskaźnik (1,3) dotyczy Holandii (oraz Islandii i Norwegii), a także Litwy i Słowacji – 1,4. Polska ze wskaźnikiem 1,8 (w latach wcześniejszych – 1,9) nieco przekraczała średnią unijną (1,7). W krajach Europy Środkowej dominują mikroprzedsiębiorstwa z pracownikami najemnymi: w Niemczech średnia liczba pracujących wynosiła 2,7, w Austrii 2,4, w Chorwacji 2,1, a w Rumunii i na Cyprze 2,0. W Szwajcarii praca na własny rachunek niemal nie występuje, a średnia liczba pracujących w mikrofirmach wynosiła 4,8.

Porównania międzynarodowe pozwalają na wskazanie różnych modeli gospodarki ze względu na wielkość przedsiębiorstw. Model środkowoeuropejski dotyczy Szwajcarii, Austrii, Niemiec, Luksemburga i Danii. We wszystkich tych państwach udział przedsiębiorstw z liczbą pracujących wynoszącą 10 i więcej osób w ogólnej ich liczbie w sektorze niefinansowym był wielkością dwucyfrową – w 4 krajach UE od 11,1% w Danii do 15,6% w Niemczech. W pozaunijnej Szwajcarii odsetek ten był szczególnie wysoki (32,9%). To są kraje o największym poziomie koncentracji działalności gospodarczej. Stosunkowo wysokie udziały notowały też Finlandia (9,2%) oraz Rumunia (9,6%). Ze względu na dużą częstotliwość pracy na własny rachunek Szwecja (5,7%) różni się od swoich skandynawskich sąsiadów. Z kolei Rumunia różni się od innych państw postkomunistycznych, gdyż duże upowszechnienie pracy na własny rachunek w Czechach i Słowacji powoduje, że kraje te mają najniższe wskaźniki – 3,8% i 2,6%. Tym samym odsetek działających podmiotów o liczbie pracujących 10 i więcej osób w Niemczech był 6 razy większy niż na Słowacji i 4 razy niż w Czechach. We Włoszech, Grecji i Słowenii udziały te wynosiły od 5,0% do 5,5%. W Polsce odsetek był podobny i wynosił 5,0%. Oznacza to, że 95,0% przedsiębiorstw sektora niefinansowego w Polsce miało nie większą od 9 liczbę pracujących.

Wśród polskich mikroprzedsiębiorstw zdecydowanie dominują tu jednostki należące do osób fizycznych, chociaż wzrósł udział spółek prawa handlowego. Oparte na próbie reprezentacyjnej badanie tych podmiotów wykazało, że 2355,6 tys. firm dawało w 2021 r. **4445,2 tys. miejsc pracy w Polsce**, z czego 312,5 tys. w województwie dolnośląskim. W Polsce występowała tendencja wzrostowa, natomiast w województwie dolnośląskim spadkowa. Dotyczyło to wszystkich kategorii danych ujętych w tablicy 10. Przykładowo w okresie 2018–2021 w Polsce zanotowano wzrost liczby jednostek o 9,8%, a pracujących o 6,8%.

Natomiast na Dolnym Śląsku wystąpiły spadki o odpowiednio 1,5% i 6,1%. Zmniejszyła się więc w kraju i w regionie średnia liczba pracujących. Wzrósł zwłaszcza udział właścicieli i współwłaścicieli, w tym pracujących na własny rachunek, a zmniejszył się udział pracowników najemnych. W Polsce wzmocniła się zatrudnieniowa funkcja mikroprzedsiębiorstw, a na Dolnym Śląsku zmniejszyła się na rzecz podmiotów zatrudniających co najmniej 10 osób, które oferują wysokie wynagrodzenia, od lat sytuujące region na 2. miejscu w kraju (za Mazowszem).

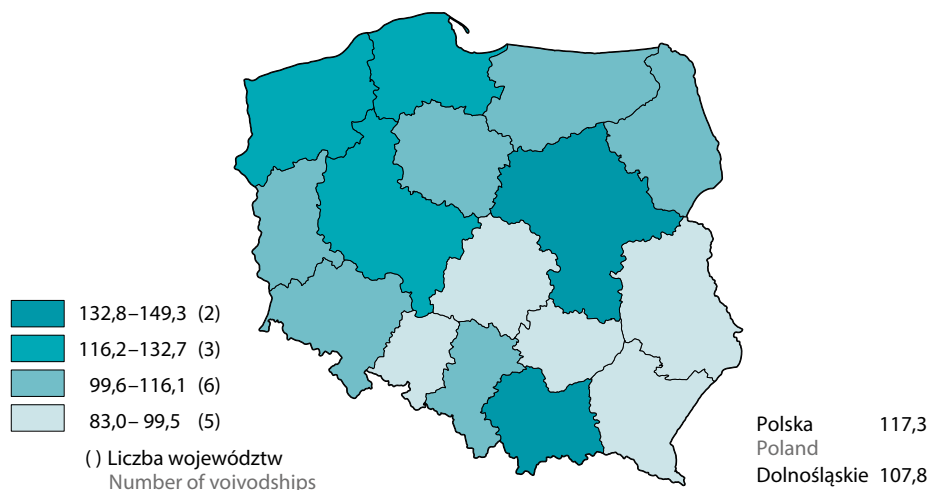
Tablica 10. Przedsiębiorstwa o liczbie pracujących do 9 osób
Table 10. Enterprises employing up to 9 people

Wyszczególnienie Specification	Polska Poland	Dolnośląskie	Polska Poland	Dolnośląskie
	w tys. in thousands		ogółem = 100 total = 100	
Liczba jednostek ogółem Total number of entities	2355,6	171,1	100,0	100,0
w tym osoby fizyczne świadczące wyłącznie pracę na rzecz innej firmy including natural persons who only provide work for another company	108,4	13,1	4,6	7,6
Liczba pracujących ogółem Total number of employed persons	4445,2	312,5	100,0	100,0
w tym w głównym miejscu pracy including at the main workplace	3686,5	254,7	82,9	81,5
w tym kobiety including women	1428,8	109,8	31,5	34,3
właściciele, współwłaściciele i pomagający bezpłatnie członkowie rodzin owners, co-owners and family members who help free of charge	2539,6	179,1	57,1	57,3
zatrudnieni na podstawie umowy o pracę employment on the basis of a contract	1905,6	133,4	42,9	42,7

W strukturze przedmiotowej wyraźną przewagę nad pozostałymi sekcjami PKD miał handel i naprawa pojazdów samochodowych^A, który obejmował 23,8% ogółu pracujących w dolnośląskich mikroprzedsiębiorstwach i 24,1% w Polsce. Na kolejnych miejscach znalazły się: działalność naukowa, profesjonalna i techniczna (13,1% na Dolnym Śląsku oraz 12,1% w Polsce), budownictwo (12,0% i 15,0%), przemysł (9,9% i 10,8%), transport i gospodarka magazynowa (7,2% i 7,0%). Na dalszych pozycjach znajdowały się opieka zdrowotna i pomoc społeczna oraz pozostała działalność usługowa. Zmiany charakteru drobnej przedsiębiorczości można zaobserwować nawet w krótkich okresach. W ciągu 3 lat zmalały wskaźniki strukturalne dla działalności handlowej, przemysłowej i budownictwa, a wzrosły odsetki dla działalności profesjonalnej oraz transportowej.

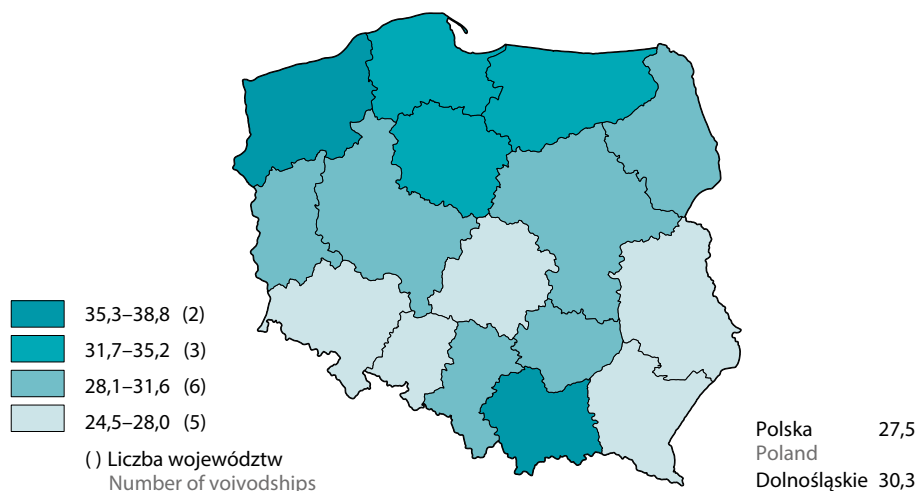
Mapa 13. Liczba pracujących w mikroprzedsiębiorstwach na 1000 mieszkańców według województw. Stan na 31 grudnia

Map 13. Number of employed persons in micro-enterprises per 1000 inhabitants by voivodships. As of 31st December



Mapa 14. Udział pracujących w mikroprzedsiębiorstwach w ogólnej liczbie pracujących w % według województw. Stan na 31 grudnia

Map 14. Share of employed persons in micro-enterprises in the total number of people working in % by voivodships. As of 31st December



Duże znaczenie mikroprzedsiębiorstw dla rynku pracy najlepiej ilustruje liczba pracujących na 1000 mieszkańców, która w Polsce w 2021 r. wynosiła 117,3 a w województwie dolnośląskim 107,8. Jak zaznaczono uprzednio, w kraju występowała tendencja wzrostowa, a na Dolnym Śląsku spadkowa, gdyż 3 lata wcześniej wskaźniki te wynosiły odpowiednio 108,6 i 114,7. W 2021 r. utrzymywała się duża rozpiętość terytorialna wskaźników – od 83,0 w województwie lubelskim do 149,3 w małopolskim. Przedsiębiorczość jest tradycyjnie największa w dużych miastach, co widać m.in. na Mazowszu – dokonując porównań na poziomie regionalizacji NUTS 2, wskaźnik dla regionu mazowieckiego regionalnego wyniósł 83,8, a dla stołecznego warszawskiego 184,8.

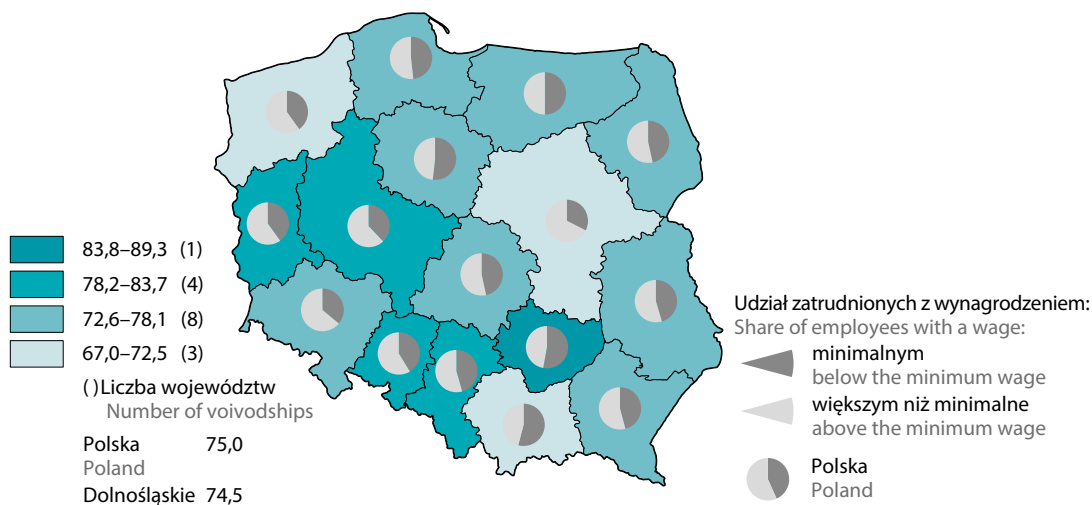
Działalność mikroprzedsiębiorstw jest ważna dla konsumentów. Niektóre rodzaje mikroprzedsiębiorstw szybko się rozwijają, ale inne ulegają redukcji. Do tego sektora zaliczamy m.in. 29,8 tys. działających na Dolnym Śląsku punktów sprzedaży detalicznej. Działalność handlowa podlega w ostatnich latach głębokim przeobrażeniu, a rozwój dużych sieci handlowych oraz zmiany czasu pracy sklepów były czynnikiem wpływającym na zmniejszenie liczby placówek handlowych (w ciągu 5 lat ubytek wyniósł 1,4 tys. punktów sprzedaży, czyli 4,4%).

Na rzecz społeczności lokalnych pracowało 11,6 tys. podmiotów świadczących usługi zdrowotne (pandemia COVID-19 wpłynęła na przesunięcie części usług zdrowotnych z gabinetów do dużych zakładów opieki zdrowotnej), 5,2 tys. placówek gastronomicznych (wsparcie uzyskane z Tarczy Antykryzysowej skutkowało częściowym zawieszeniem, ale nie zakończeniem działalności) oraz 2,0 tys. taksówek osobowych. Skutkiem pandemii była zmniejszona ruchliwość społeczna zmniejszająca popyt na przewozy. Jednocześnie wystąpił drugi czynnik ograniczający liczbę taksówek z licencją na przewozy. To szybkie upowszechnienie się gospodarki współdzielenia (sharing economy) wypychającej z rynku przewoźników tradycyjnych.

Taksówki są przykładem działalności niemal wyłącznie na własny rachunek, bez współwłaścicieli i osób zatrudnionych na umowę o pracę. Istnieje kategoria jednostek gospodarczych w 100% prowadzona jednoosobowo – są to osoby fizyczne świadczące pracę wyłącznie na rzecz innej firmy. Umowy podpisywane z jedną firmą są zwykle traktowane jako substytut zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w tej firmie, a ich znaczenie na Dolnym Śląsku jest wyższe niż w kraju.

Mapa 15. Zatrudnieni na podstawie umowy o pracę przypadający na 100 właścicieli i pomagających członków rodzin według województw

Map 15. Employed persons on the basis of a contract per 100 owners and helping members of family by voivodships



Przy wzrastającym udziale przedsiębiorców pracujących na własny rachunek spadał udział przedsiębiorstw wieloosobowych, które stanowiły w 2021 r. tylko ¼ mikroprzedsiębiorstw. Dlatego średnia liczba pracujących maleje i nie przekraczała w żadnym województwie 2 osób – w Polsce wynosiła 1,89, a na Dolnym Śląsku 1,83 osoby. Różnicowanie regionalne tego wskaźnika było niewielkie; najwyższy poziom miały województwa śląskie i wielkopolskie (po 1,99), a najmniejszy – zachodniopomorskie (1,78). Nie oznacza to, że pracownicy najemni stanowią w Polsce niemal równo połowę pracujących w mikroprzedsiębiorstwach, gdyż występują jeszcze współwłaściciele oraz pomagający bezpłatnie członkowie rodzin (płacący składki na ubezpieczenia społeczne). Na 100 jednostek przypadało więc w Polsce 108 osób pracujących oficjalnie, lecz bez umowy o pracę oraz 81 pracowników najemnych (dla obu wskaźników występowała tendencja malejąca). W województwie dolnośląskim liczby te wynosiły odpowiednio 105 i 78 osób. Jeśli liczbę zatrudnionych odniesiemy do 100 właścicieli, współwłaścicieli i pomagających członków rodzin, to wskaźniki te wyniosą 75 dla Polski i 74 dla województwa dolnośląskiego.

Mikroprzedsiębiorstwa z pracownikami najemnymi pełnią ważną rolę w małych miastach oraz na obszarach wiejskich, o położeniu peryferyjnym. Stanowią często jedyny rodzaj firm działających na danym obszarze i dlatego rynek wyznacza stosunkowo niskie wynagrodzenie. Aż 43,3% zatrudnionych w mikroprzedsiębiorstwach w Polsce pracowało w 2021 r. na poziomie ustawowego wynagrodzenia minimalnego. W jednostkach zatrudniających 10 i więcej osób udział płac minimalnych był jednocyfrowy – pomimo szybkiego wzrostu tych płac po 2015 r. Najczęściej wynagrodzenia minimalne były przedmiotem umów o pracę w mikrofirmach województw małopolskiego (54,1%) i świętokrzyskiego (52,8%), a najrzadziej mazowieckiego (32,4%) oraz dolnośląskiego (36,1%). Te 2 województwa cechuje najwyższy w kraju poziom wynagrodzeń w jednostkach liczących 10 i więcej osób.

Wielkość przedsiębiorstw

Dane dotyczą sektora przedsiębiorstw (z pominięciem jednostek do 9 pracujących). W kilku ostatnich latach zmniejszało się znaczenie małych przedsiębiorstw (o liczbie 10–49 pracujących) i następował proces koncentracji zatrudnienia w jednostkach średnich i dużych. W 2021 r. sytuacja względnie ustabilizowała się, a w dużych jednostkach odwróciła. W przedsiębiorstwach małych pracowało na Dolnym Śląsku 183,4 tys. osób (2018: 181,7 tys.), w przedsiębiorstwach średnich (50–249 pracujących) – 205,9 tys. (2018: 197,0 tys.), a w przedsiębiorstwach dużych (250 i więcej) – 348,6 tys. (2018: 353,1 tys.). Udział jednostek średnich i dużych łącznie w zatrudnieniu sektora przedsiębiorstw zmienił się nieznacznie i wyniósł w 2021 r. 75,1% wobec 75,2% 3 lata wcześniej.

Poziom koncentracji zatrudnienia jest związany ze specyfiką poszczególnych sekcji. Poniższe zestawienie ukazuje kolejno odsetek liczby przedsiębiorstw średnich i dużych oraz odsetek liczby zatrudnionych w tych jednostkach w sektorze przedsiębiorstw ogółem (w danej sekcji PKD).

Sekcje o największej koncentracji:

• administrowanie i działalność wspierająca ^Δ	39,9; 91,4
• administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	40,9; 84,9
• przemysł (sekcje B–E)	31,7; 85,2
• działalność finansowa i ubezpieczeniowa	19,7; 82,4
• informacja i komunikacja	24,2; 79,5

Sekcje o najmniejszej koncentracji:

• budownictwo	7,2; 42,0
• rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	5,8; 47,3
• działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	9,8; 43,4
• obsługa rynku nieruchomości ^Δ	7,8; 52,7
• pozostała działalność usługowa	7,3; 54,7

W 3 pierwszych wymienionych sekcjach nastąpił wzrost koncentracji działalności, natomiast w czwartej kolejnej sekcji – działalność finansowa i ubezpieczeniowa (K) – wskaźniki zmalały. Powodem była przede wszystkim redukcja zatrudnienia w bankach.

Inne przekroje pracujących

Wyrazem utrwalenia się zjawiska ssania na rynku pracy (ryнку pracownika) były zmiany zachodzące w specyficznych grupach pracujących, zwłaszcza w okresach wieloletnich. Liczba osób **pracujących w porze nocnej** zmalała z poziomu 113,4 tys. w 2015 r. do 104,6 tys. w 2018 r. oraz 94,6 tys. w 2021 r. W przemyśle pracowało 64,6% wszystkich osób zatrudnionych na takich warunkach, w opiece zdrowotnej 11,3%, w zakwaterowaniu i gastronomii 7,3%, w administrowaniu i działalności wspierającej 5,6% (w sekcji tej mieści się m.in. praca: w ochronie obiektów, w call-center, sprzątaniu). Na inne rodzaje działalności pozostaje 12,2% liczebności grupy osób pracujących w porze nocnej.

Pracodawcy poszukują pracowników wśród wielu grup osób. Liczba **pracujących emerytów i rencistów** wzrastała zwłaszcza po powrocie do dawnego wieku emerytalnego (w 2018 r. o 9,8%, rok wcześniej o 12,4%), ale wzrosła również w okresie pandemii o 2,1% (2021 r. w stosunku do 2019 r.) i osiągnęła stan 30,6 tys. osób. Liczba pracujących **niepełnosprawnych** była nieco większa (32,0 tys.) i zmalała w ciągu 2 lat o 1,5 tys. osób. Pomimo ograniczeń ruchliwości społecznej w warunkach pandemii w ciągu 2 lat liczba pracujących oficjalnie **cudzoziemców** wyraźnie wzrosła – z poziomu 17,2 tys. do 23,3 tys. Należy zauważyć, że ta liczba nie uwzględnia osób zatrudnionych w jednostkach o liczbie pracujących do 9 osób oraz pracujących w szarej strefie i gospodarce współdzielenia, dynamicznie rozwijającej się w ostatnich latach. Przed wybuchem wojny w Ukrainie uproszczony tryb podejmowania pracy w Polsce odnosił się przede wszystkim do obywateli Ukrainy, ale także Białorusi, Rosji, Mołdawii, Gruzji i Armenii. Warunkiem zatrudnienia tych osób bez zezwoleń na pracę na okres do 6 miesięcy w okresie 12 następujących po sobie miesięcy było zarejestrowanie przez przedsiębiorcę w urzędzie pracy oświadczenia o chęci powierzenia pracy cudzoziemcowi. Wzrost zapotrzebowania na pracę cudzoziemców był znacznie większy niż wynika to z przytoczonej liczby pracujących. Notowano bardzo wysoką dynamikę liczby składanych oświadczeń o chęci powierzenia pracy cudzoziemcowi, lecz już w raporcie NIK z czerwca 2018 r. wykazano, że 83% oświadczeń nie skutkowało zatrudnieniem. Tylko co 6. cudzoziemiec, któremu wydano pozwolenie na pracę na Dolnym Śląsku nie był obywatelem Ukrainy. Po Ukrainie, na kolejnych miejscach znaleźli się obywatele Korei Pd. (2,6%) i Nepalu (2,3%).

Sekcją PKD, która najbardziej absorbuje wymienione 3 grupy pracowników jest administrowanie i działalność wspierająca. Obejmowała ona w 2021 r. 47,7% pracujących niepełnosprawnych, 28,8% emerytów i rencistów oraz 16,5% cudzoziemców. Na drugim miejscu znajdował się przemysł. Jeszcze w 2018 r. cudzoziemców chętnie zatrudniała sekcja informacja i komunikacja (14,9%), korzystająca głównie z pracy specjalistów, w tym informatyków, ale odsetek ten znacznie zmalał w 2021 r. (7,2%). Podstawowych przyczyn tej zmiany należy upatrywać w dużym napływie cudzoziemców obejmujących stanowiska niewymagające tak wysokich kwalifikacji oraz w dużej chłonności rynków pracy innych państw UE na pracę tych specjalistów.

Rozdział 5

Chapter 5

Bezrobocie rejestrowane

Registered unemployment

5.1. Główne tendencje

5.1. Main tendencies

Okres pandemii COVID-19 zakłócił wieloletnią tendencję wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia w Polsce i w województwie dolnośląskim. W niewielkim stopniu dotyczyło to zatrudnionych, a w większej skali bezrobotnych. Liczba pracujących w gospodarce pozarolniczej ogółem (czyli bez sekcji A) nawet wzrosła – o 4,4 tys. w 2020 r i o 13,3 tys. w 2021 r. Po odliczeniu pracodawców i mikroprzedsiębiorstw okaże się, że liczba pracowników najemnych w 2020 była niemal równa tej z roku poprzedniego. Dynamika zatrudnienia wyniosła –0,02%, a w 2021 r. zanotowano wzrost liczby zatrudnionych o 1,0%, który towarzyszył poprawie koniunktury gospodarczej. Dla oceny tendencji w zakresie bezrobocia należy zauważyć, że wzrastała z jednej strony liczba ludności w wieku produkcyjnym, a z drugiej strony aktywność zawodowa ludności. Dlatego zanotowany w 2020 r. ogólny wzrost liczby pracujących poza rolnictwem był zbyt mały, aby bezrobocie nie wzrosło.

Liczba bezrobotnych w województwie dolnośląskim wzrosła w 2020 r. o 12,8 tys. (z 56,0 tys. do 68,8 tys.). **Zmniejszenie bezrobocia w 2021 r. wyniosło 10,1 tys.** – do poziomu 58,7 tys. W rezultacie liczba bezrobotnych była w 2021 r. nieco większa niż przed pandemią, ale jednocześnie mniejsza niż w całym wcześniejszym okresie istnienia województwa dolnośląskiego (do 2019 r.). Przedstawione dane dotyczą stanu na 31 grudnia, a więc odzwierciedlają zmiany zachodzące w ciągu pełnych lat.

Po reformie administracyjnej kraju i powstaniu województwa dolnośląskiego liczba bezrobotnych wzrosła w latach 1999–2002, 2009–2010, 2012 oraz 2020, natomiast w pozostałych malała. Historyczne maksimum bezrobocia wystąpiło w 2002 r. (279,3 tys.), a po skutkującym ponownym wzrostem bezrobocia okresie spowolnienia gospodarczego wywołanego światowym kryzysem finansowym, bezrobocie było nadal bardzo wysokie osiągając w 2012 r. 157,4 tys. osób, czyli prawie 3 razy więcej niż w 2021 r. W latach 2016–2018 nastąpiło wyhamowywanie tendencji spadkowej, związane z osiągnięciem względnie niskiego poziomu bezrobocia i z brakiem pola do równie dużego postępu jak w latach wcześniejszych. Świadczą o tym dane ilustrujące spadek liczby bezrobotnych (w poszczególnych latach w tys. osób):

2014 – 32,0
2015 – 21,6
2016 – 14,0
2017 – 17,2
2018 – 6,0
2019 – 6,8

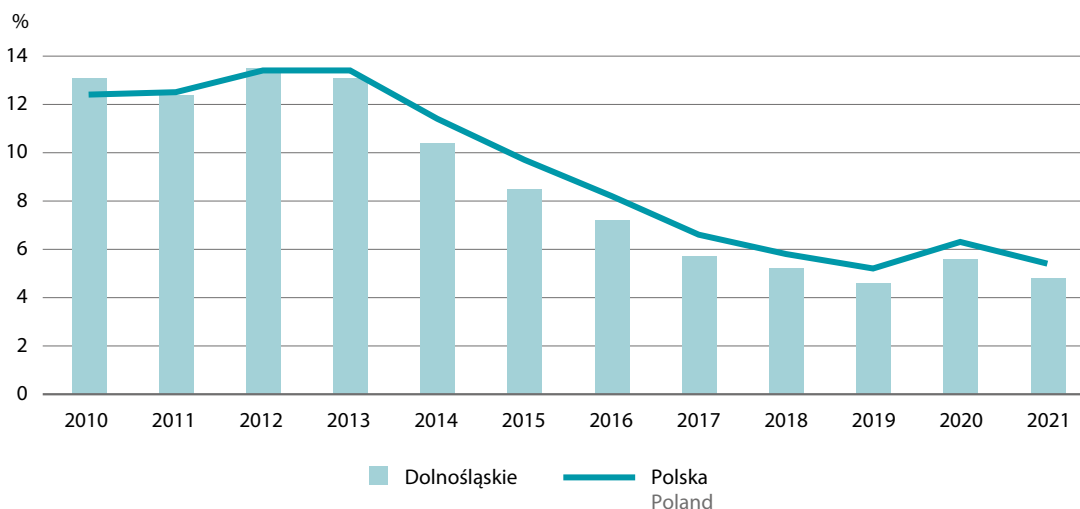
Spadek bezrobocia w 2021 r. był więc większy niż w latach 2018–2019, ale jednocześnie ograniczył potencjalne możliwości wystąpienia równie dużych spadków w kolejnych latach.

Stopa bezrobocia rejestrowanego wykazywała analogiczne tendencje jak liczba bezrobotnych, chociaż jej spadek był nieco wolniejszy z powodu stałego wzrostu liczby pracujących. W rezultacie wyników PSR 2020 oraz NSP 2021 dane o pracujących w rolnictwie ujęte w 2019 r. były znacznie wyższe niż w 2021 r., co powoduje niepełną porównywalność poziomu stóp bezrobocia, gdyż w podstawie stopy bezrobocia

uwzględnia się ogólną liczbę pracujących. Niezależnie od tego zastrzeżenia, stopa bezrobocia w 2021 r. (4,9%) była większa niż bezpośrednio przed pandemią (4,6%), lecz mniejsza niż w 2018 r. (5,2%) i w latach poprzednich. W 2012 r. stopa bezrobocia była 2,8 razy wyższa (13,5%), a w 2003 r. prawie 5 razy (wystąpiło wtedy historyczne maksimum na koniec roku – 23,8%).

Wykres 22. Stopa bezrobocia rejestrowanego w województwie dolnośląskim na tle kraju. Stan w dniu 31 grudnia

Chart 22. Registered unemployment rate in Dolnośląskie Voivodship as compared to the country. As of 31st December



Województwo dolnośląskie na tle innych województw

Zarówno we wspomnianym 2003 r., jak i w innych latach Dolny Śląsk notował mniejszą stopę bezrobocia rejestrowanego od województw z północy kraju. Jest to istotna uwaga w kontekście wcześniejszej informacji, że w latach 2001–2002 dolnośląska stopa bezrobocia w ujęciu BAEL była najwyższa wśród europejskich regionów UE i ówczesnych krajów kandydackich. Jeszcze w 2012 r. stopa bezrobocia rejestrowanego w regionie była wyższa od krajowej, ale w kolejnych latach już niższa – w 2020 r. o 0,7 p. proc., a rok później o 0,9 p. proc.

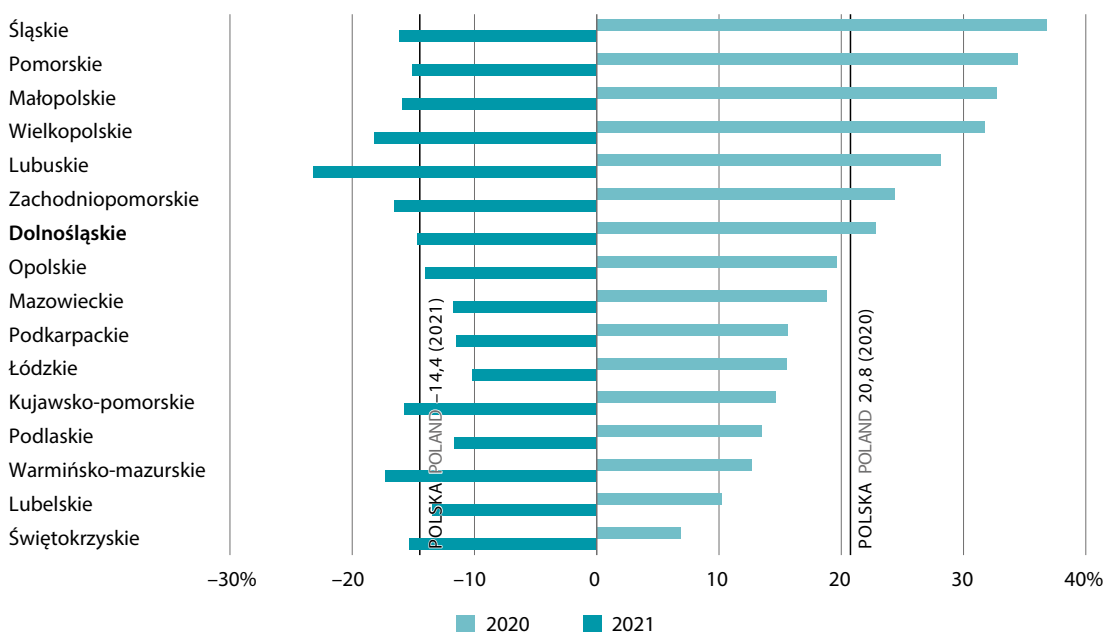
Tendencja zmniejszania się bezrobocia od początku poprzedniej dekady była silniejsza na zachodzie kraju (w tym w województwie dolnośląskim) niż na wschodzie, jednak w okresie 2018–2020 było odwrotnie. W latach 1999–2020 najwyższa stopa bezrobocia cechowała województwo warmińsko-mazurskie, pomimo szybkiego spadku bezrobocia. Było to jedyne województwo z dwucyfrową stopą bezrobocia w 2020 r. (10,2%) oraz jedyne, w którym między 31 grudnia 2019 r. a 31 grudnia 2021 r. stopa nie wzrosła (9,1%). Na pierwszym miejscu w 2021 r. znalazło się województwo podkarpackie (9,9%). W 2020 r. stopa bezrobocia najbardziej wzrosła w województwach zachodnich: zachodniopomorskim (o 1,6 p. proc.), lubuskim i pomorskim (po 1,4 p. proc.), ale jednocześnie w 2021 r. silnie spadła w tych regionach (odpowiednio o 1,1, 1,2 i 0,7 p. proc.). Z kolei wzrost stopy bezrobocia na wschodzie Polski w 2020 r. był najmniejszy, ale w 3 województwach, jako jedynych w kraju, wzrost ten był kontynuowany w 2021 r.: podkarpackim (o 0,8 p. proc.), lubelskim (o 0,5 p. proc.) i świętokrzyskim (o 0,2 p. proc.). Należy przypomnieć, że wzrost stopy bezrobocia wynikał z 2 czynników – niewielkiego wzrostu liczby bezrobotnych w ciągu 2 lat oraz zmniejszenia się liczby pracujących w rolnictwie, która jest ujmowana przy liczeniu stopy bezrobocia (liczba ta uległa największej redukcji w województwach wschodnich).

Województwo dolnośląskie notowało w 2020 r. nieco niższy od średniej krajowej wzrost stopy bezrobocia (1,0 p. proc. wobec 1,1 p. proc.) i jednocześnie wyższy jej spadek w kolejnym roku (odpowiednio o 0,7 i 0,5 p. proc.). Sumaryczny wzrost stopy bezrobocia w ciągu 2 lat (w stosunku do okresu przed pandemią COVID-19) wyniósł w regionie 0,3 p. proc. Oprócz województwa warmińsko-mazurskiego niższe przyrosty wystąpiły jedynie w województwach lubuskim i kujawsko-pomorskim (po 0,2 p. proc.). Największe

przyrosty w tym czasie wystąpiły w województwach podkarpackim (o 2,0 p. proc.) i lubelskim (o 1,2 p. proc.).

Bardziej jednoznacznie interpretacyjnie jest porównywanie zmian liczby zarejestrowanych bezrobotnych w województwach. W 2020 r. najbardziej, o ponad 1/3, wzrosła ona w województwach śląskim (36,8%) oraz pomorskim (34,4%), a najmniej w świętokrzyskim (6,9%) i lubelskim (10,2%). Wzrost bezrobocia na Dolnym Śląsku (22,9%) był nieco wyższy niż średnio w kraju (20,8%). We wszystkich 16 województwach zanotowano wzrost liczby bezrobotnych, ale w kolejnym roku we wszystkich regionach nastąpił jej spadek, największy w województwach lubuskim (23,2%) oraz wielkopolskim (18,2%), a najmniejszy w łódzkim (10,2%) i podlaskim (11,6%). Spadek bezrobocia na Dolnym Śląsku (14,7%) miał nieznacznie większą skalę niż średnia krajowa (14,4%).

Wykres 23. Wzrost/spadek liczby bezrobotnych w stosunku do roku poprzedniego w % według województw
 Chart 23. Increase/decrease in the number of unemployed persons as compared to the previous year in % by voivodships



Różna dynamika narastania i spadku bezrobocia nie doprowadziła jednak do zmian w grupie 3 województw mających od wielu lat najmniejszą stopę bezrobocia, są to: wielkopolskie (3,2%), śląskie (4,3%) i mazowieckie (4,7%). Niski wskaźnik nie oznacza braku problemów w przypadku dużych zróżnicowań wewnętrznych. Większe dysproporcje wewnętrzne niż na Dolnym Śląsku cechują Mazowsze, gdzie bezrobocie w Warszawie miało de facto charakter naturalny (1,7%), natomiast w powiecie szydłowieckim było najwyższe w Polsce (26,3%). Tak było przez całą minioną dekadę.

Województwo dolnośląskie znalazło się w 2021 r. po raz pierwszy na 4. miejscu w kraju (4,9%), wyprzedzając małopolskie (5,0%). Wpływ na tę zmianę miała duża liczba indywidualnych gospodarstw rolnych w Małopolsce. Niewiele wyższe bezrobocie wystąpiło w województwach lubuskim (5,1%) i pomorskim (5,2%). Wymienione 7 województw wykazuje dużą przewagę nad pozostałymi 9 regionami (zob. mapa 6 w rozdziale 2).

Płynność i sezonowość bezrobocia

Przed wybuchem pandemii COVID-19 **zjawisko sezonowości** bezrobocia miało charakter względnie stabilny. Największą liczbę bezrobotnych wykazywano zimą, a najmniejszą – wczesną jesienią. Liczony w miesiącach okres spadku bezrobocia w ciągu roku ulegał niewielkim zmianom i w poszczególnych latach przedstawiał się następująco:

2015: od marca do października,
 2016: od marca do listopada,
 2017: od lutego do listopada,
 2018 i 2019: od lutego do października.

Sezonowość rynku pracy wynika m.in. z wygasania umów o pracę na czas określony z końcem roku, powracania do ewidencji osób bezrobotnych po zakończeniu subsydiowanych programów rynku pracy, napływu dużej liczby ofert letnich prac sezonowych i malej w sezonie zimowym, a także cyklu kształcenia i pojawiania się absolwentów na rynku pracy.

Historycznie najmniejszą liczbę bezrobotnych rejestrowano w październiku 2019 r. – 55,1 tys. w województwie dolnośląskim oraz 840,5 tys. w Polsce. Początek 2020 r. wskazywał na wystąpienie podobnego schematu, jak w 2 poprzednich latach – bezrobocie po styczniu mało osiągał w marcu 59,5 tys. osób. Pandemia i wprowadzone lockdowny skutkowały wzrostem liczby bezrobotnych do lipca o 10,2 tys. Spadek bezrobocia trwał tradycyjnie do października, a wzrost od listopada do lutego. W lutym 2021 r. było zarejestrowanych 72,7 tys. bezrobotnych, czyli o 12,9 tys. więcej niż rok wcześniej i o 6,2 tys. więcej niż w lutym 2019 r. Powrót gospodarki do stabilności skutkował nietypową tendencją spadku bezrobocia, która przedłużyła się do końca 2021 r. W dniu 31 grudnia 2021 r. w województwie dolnośląskim było zarejestrowanych 58,7 tys. bezrobotnych, a w Polsce 895,2 tys. Było to mniej niż w marcu 2020 r. oraz w jakimkolwiek miesiącu przed czerwcem 2019 r.

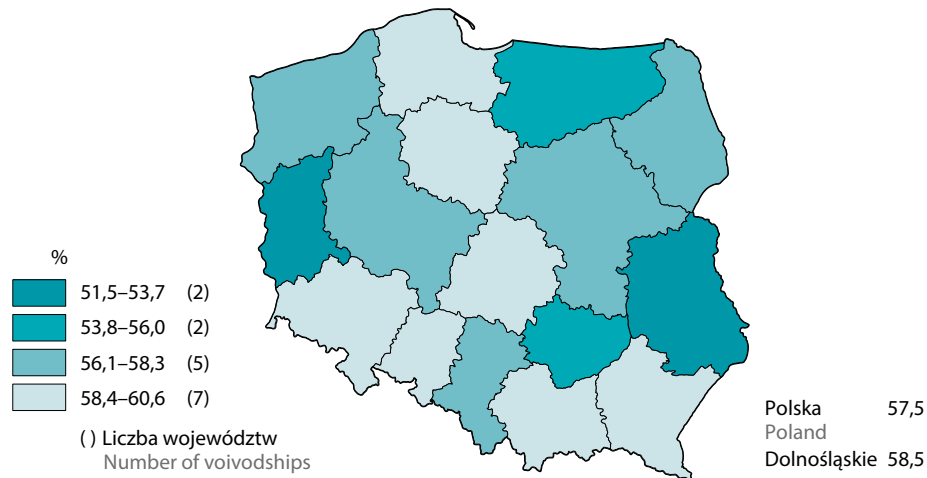
Tradycyjnie największy przyrost bezrobocia notowany jest w styczniu i tak samo było w 2020 r. (4,1 tys.) i w 2021 r. (3,0 tys.). Skutkiem pandemii były bardzo duże przyrosty notowane w kwietniu (3,7 tys.) oraz maju (3,9 tys.) 2020 r. W tym samym roku największa redukcja bezrobocia (ujemne saldo nowych rejestracji oraz wyrejestrowań) wystąpiła w październiku (1,3 tys.), a w kolejnym roku w czerwcu (2,1 tys.), wrześniu (1,9 tys.) oraz październiku (1,8 tys.).

Zmienność sezonowa dotyczy również splotu **ofert pracy**. W 2020 r. liczba ofert z lutego została wyrównana dopiero we wrześniu i październiku (po 12,5 tys. ofert), natomiast w 2021 r. najwięcej zgłoszono ich do urzędów pracy w styczniu (11,3 tys.) i marcu (11,2 tys.), a najmniej w grudniu (8,2 tys.). Liczba ofert przekazywanych do urzędów pracy przez pracodawców generalnie maleje, gdyż starają się oni wykorzystywać inne formy pozyskiwania pracowników.

Z bilansu bezrobotnych wynika, że od wielu lat maleje liczba **nowo zarejestrowanych (napływ)**. Przykładowo, mimo dużego spadku bezrobocia w 2017 r. (o 17,2 tys.) napływ do bezrobocia wynosił 136,4 tys. osób. Rok później napływ zmniejszył się do 116,7 tys. osób, ale liczba bezrobotnych zmalała jedynie o 6,0 tys. W 2020 r. napływ nadal małał do poziomu 96,2 tys., ale pandemia spowodowała znaczne zmniejszenie liczby **wyrejestrowanych bezrobotnych (odpływ)** do 83,4 tys. Tym samym saldo napływu i odpływu było dodatnie i wyniosło 12,8 tys. (to poziom przyrostu bezrobocia). W 2021 r. kontynuowany był spadek liczby bezrobotnych nowo zarejestrowanych do 83,6 tys. i jednocześnie liczba wyrejestrowanych z ewidencji wzrosła do 93,7 tys. osób. Ujemne saldo wyniosło 10,1 tys. osób oznaczając równoważne zmniejszenie się liczby bezrobotnych.

Główną przyczyną wyrejestrowań z ewidencji urzędów pracy było podjęcie zatrudnienia – przez 50,9 tys. osób w 2020 r. oraz 54,8 tys. w 2021 r. Stanowiło to odpowiednio 61,1% i 58,5% odpływu z bezrobocia, podobnie było w całym kraju. Niższe wskaźniki występowały w latach wcześniejszych, gdy dolnośląski i ogólnopolski udział wyrejestrowanych z tytułu podjęcia pracy wynosił niemal dokładnie 50%. W 2021 r. Dolny Śląsk sytuował się pod tym względem na 7. miejscu w kraju. Pierwsze miejsce zajmowało województwo opolskie (60,6%), a ostatnie – lubelskie (51,5%).

Mapa 16. Udział bezrobotnych, którzy podjęli pracę w % odpływu z bezrobocia według województw
 Map 16. Share of the unemployed persons who started work in % of outflow from unemployment by voivodships



Pozostałe przyczyny wyrejestrowania w 2021 r. z ewidencji urzędów pracy to:

- niepotwierdzenie gotowości do pracy (14,7 tys.),
- rozpoczęcie szkolenia lub stażu (6,5 tys.),
- dobrowolna rezygnacja ze statusu bezrobotnego (5,1 tys.),
- osiągnięcie wieku emerytalnego, nabycie praw emerytalnych lub rentowych, uprawnień do świadczeń przedemerytalnych (2,5 tys.),
- odmowa bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy (1,2 tys.),
- rozpoczęcie pracy społecznie użytecznej (1,2 tys.),
- inne przyczyny (7,0 tys.).

W stosunku do lat poprzednich prawie 3 razy zmalała liczba odmów przyjęcia propozycji pracy, spadła znacznie także liczba osób niepotwierdzających gotowości do pracy. Za korzystne zjawisko można również uznać wzrost liczby rozpoczynanych szkoleń i staży.

Wskaźnik płynności rynku pracy wyraża stosunek liczby bezrobotnych, którzy podjęli pracę w danym roku do liczby nowo zarejestrowanych bezrobotnych w tym okresie. Wskaźnik płynności w 2020 r. wynosił 52,9% i był zbliżony do poziomu z lat 2017–2018 (53,3% – 54,8%). Liczba bezrobotnych, którzy w 2021 r. podjęli pracę wzrosła w stosunku do poprzedniego roku o 3,9 tys. osób, a ponieważ wystąpił duży spadek napływu do bezrobocia (o 12,6 tys. osób), wskaźnik płynności rynku pracy wzrósł do poziomu 65,5%. Jest to korzystne zjawisko na rynku pracy. Zmienność regionalna wskaźnika płynności jest niewielka. Rozstęp wyznaczały w 2021 r. z jednej strony województwo lubelskie (60,6%), a z drugiej strony województwo podkarpackie (70,2%). Średnia krajowa wynosiła 66,3%.

5.2. Wybrane charakterystyki bezrobocia

5.2. Selected characteristics of unemployment

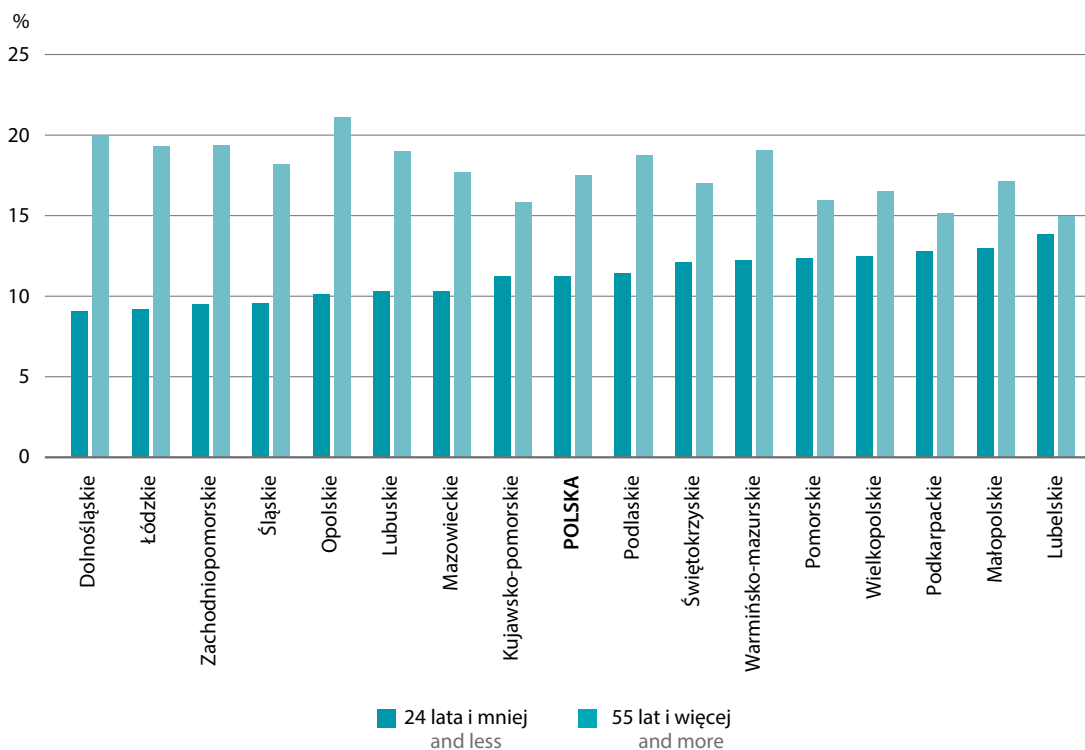
Wiek bezrobotnych

W aktywnych działaniach państwa na rynku pracy poświęca się szczególną uwagę dwóm odmiennym wiekowo grupom defaworyzowanym. Z jednej strony dotyczy to **młodzieży** (osób do 25 roku życia) i osób do 30 lat, a z drugiej strony **osób w wieku przedemerytalnym** – od 50 lub 55 roku życia. Pracodawcy mniej chętnie zatrudniają takie osoby niż mieszczące się w grupie 25–54 lata. Należy zauważyć, że przy danej liczbie bezrobotnych obniżenie udziału skrajnych grup wieku w ogólnym bezrobociu mogłoby się odbyć jedynie kosztem zwiększenia tego udziału przez grupę wieku 25–54 lata, a to oznaczałoby poważne problemy wielu rodzin związane z ich utrzymaniem. Korzystna jest sytuacja, gdy zmiany strukturalne towarzyszą spadkowi liczby bezrobotnych w każdej z tych grup.

Dane o 2 grupach wieku tj. poniżej 25 lat oraz powyżej 54 lat dotyczące bezrobotnych pośrednio opisują ich dopełnienie – osoby w wieku 25–54 lata, które stanowią trzecią grupę. Jej udział w całkowitym bezrobociu wzrasta sukcesywnie wraz z obniżaniem się bezrobocia w Polsce. Przejściowy wzrost bezrobocia w pandemicznym 2020 r., nie wpłynął na tendencję i w latach 2018–2021 we wszystkich województwach wzrósł wyraźnie odsetek bezrobotnych w wieku 25–54 lata, średnio w kraju o 1,6 p. proc., w wyniku zmniejszenia się odsetka młodzieży o 1,0 p. proc., a osób mających co najmniej 55 lat o 0,5 p. proc. W województwie dolnośląskim zmiana była nieco większa (wzrost 2,2 p. proc. oraz spadki o 0,8 i 1,4 p. proc.). Wynikało to z ogólnego zwiększenia zapotrzebowania na pracowników, w tym także tych, których zwykle pracodawcy postrzegają jako niewykwalifikowanych i niedoświadczonych albo mniej wydajnych, niemobilnych i o gorszym zdrowiu. W wyniku upowszechnienia się wyższego wykształcenia powstały na Dolnym Śląsku problemy ze znalezieniem pracowników do prac prostych, dla osób bez kwalifikacji. Stąd wynika względna łatwość znalezienia zatrudnienia przez młodzież. Ponadto obie skrajne grupy są w stanie zaakceptować mniej atrakcyjne warunki wynagradzania niż osoby zarabiające na utrzymanie rodziny.

Wykres 24. Udział młodzieży oraz osób od 55 roku życia w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych według województw. Stan w dniu 31 grudnia

Chart 24. Share of youth and people aged 55 and over in total registered unemployment by voivodships. As of 31st December



Dolny Śląsk jest pod względem struktury wieku bezrobotnych szczególnym regionem – posiada **najniższy w Polsce odsetek młodzieży wśród bezrobotnych** (9,1%) obok województwa łódzkiego (9,2%) oraz drugi najwyższy odsetek bezrobotnych w wieku powyżej 54 lat (20,0%), po opolskim, gdzie wyniósł on 21,1%. Podobna kolejność dotyczyła lat wcześniejszych oraz szerszej grupy osób powyżej 50 roku życia (jej udział w bezrobociu wynosił w regionie 29,7%). Bezrobotnych od 55 roku życia było więc dwukrotnie więcej niż bezrobotnych ludzi młodych. Jest to wyraz względnie dobrej sytuacji na rynku pracy, oznaczającej zainteresowanie pracodawców zatrudnianiem wszystkich grup osób, a postęp notowany wśród osób należących do najstarszej analizowanej grupy wieku wyraża ograniczenie jej dyskryminowania przez pracodawców. Odwrotnie niż na Dolnym Śląsku jest na wschodzie kraju. W województwie lubelskim odnotowano najwyższy udział bezrobotnych w wieku do 24 lat (13,8%) oraz najniższy udział tych w wieku 55 lat i więcej (14,9%). Pozycja lubelskiego nie zmieniła się w ciągu kilku ostatnich lat.

Na Dolnym Śląsku udział młodzieży **poniżej 25 lat** w całym bezrobociu wyniósł 9,1%. Najniższy odsetek dotyczył gmin: Janowice Wielkie (3,4%), Wisznia Mała (4,3%), Szklarska Poręba (4,5%), Polanica-Zdrój, Stara Kamienica, Stare Bogaczowice (po 4,8%) oraz Wrocław (4,9%). Najwyższy odsetek występował na koniec 2021 r. w gminach: Międzybórz (21,4%), Legnickie Pole (20,0%) oraz Radwanice (17,3%). Gmina Międzybórz jako jedyna posiadała mniej bezrobotnych w wieku 50 lat i więcej, natomiast w gminach Legnickie Pole oraz Platerówka obie liczebności były sobie równe. Najmniejszy odsetek bezrobotnych w wieku **50 lat i więcej** posiadały gminy: Platerówka (13,3%), Jemielno (16,5%), Niechlów (18,3%), Międzybórz (19,3%) i Legnickie Pole (20,0%). Największe problemy ze znalezieniem pracy miały osoby w tym wieku mieszkające w gminach: Jordanów Śląski (51,6%), Szklarska Poręba (45,2%), Świeradów-Zdrój (41,0%) oraz Zgorzelec (gmina miejska – 39,3%). Sytuacja w tych gminach silnie odbiegała od średniej wojewódzkiej (29,7%).

W ujęciu **szczegółowych grup wieku** liczba bezrobotnych spadała w 2021 r. w każdej grupie (średnio o 14,7%), ale w różnej skali, co ilustruje zmieniającą się proporcję między grupami bezrobotnych. Najbardziej zmalała liczebność w grupach: 18–24 lata (o 21,5%), 25–34 lata (o 19,7%) oraz 55–59 lat (o 13,5%), a najmniej w wieku 45–54 lata (o 9,2%).

Znaczną część bezrobotnych tracących pracę w okresie pandemii stanowiły osoby w wieku 18–24 lata. Podejmując ponownie zatrudnienie mogły się już wykazać posiadaniem odpowiedniego **stażu pracy**. Dlatego największa redukcja bezrobocia (wyniosła ona 13,9%) cechowała w 2021 r. nie grupę osób bez stażu pracy, ale osoby doświadczone, pracujące uprzednio 30 lat i więcej (20,2%) oraz 20–30 lat (18,7%). Najmniej spadła liczba osób legitymujących się stażem pracy 5–10 lat (12,9%).

Doświadczenie zawodowe

Klasyfikacja zawodów i specjalności wyróżnia 10 wielkich grup zawodów. Struktura bezrobotnych posiadających zawód jest związana ze strukturą pracowników najemnych w gospodarce. Tym samym stosunkowo nieliczna jest grupa 6 (rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy) i grupa 1 (przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy). Dominuje grupa 7 (robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy) oraz 5 (pracownicy usług osobistych i sprzedawcy). Łącznie obejmują prawie połowę wszystkich bezrobotnych posiadających zawód. Zawodu nie posiadało w 2020 r. 11,7% dolnośląskich bezrobotnych, a rok później 12,2%. To była największa zmiana w strukturze zawodowej, zrekompensowana głównie spadkiem udziału grupy 2 (specjaliści) w bezrobociu z 9,8% do 9,4%. Specjaliści są jedyną grupą, do której zaliczają się wyłącznie osoby z wyższym wykształceniem. Struktura zawodowa bezrobotnych jest względnie utrwalona, czego wyrazem jest brak zmian udziałów w latach 2020–2021 nawet o 0,1 p. proc. w pięciu (czyli połowie) wielkich grup zawodów.

W 2021 r. spadek bezrobocia nastąpił we wszystkich grupach (łącznie o 12,6 tys. osób), co umożliwia porównania ze strukturą tego spadku. Jest ona zbliżona do struktury bezrobotnych (58,7 tys. osób), a największe różnice dotyczą osób bez zawodu i specjalistów, co jest zgodne z przedstawionym wnioskiem dotyczącym największych zmian strukturalnych między 2020 r. i 2021 r. Jest to jednocześnie rezultat podobnej struktury napływu do bezrobocia (liczba bezrobotnych, którzy zarejestrowali się od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. wyniosła 83,6 tys. osób). Poniższe zestawienie zawiera struktury kolejno wymienionych 3 kategorii uzupełnione o czwartą – ofert pracy zgłaszanych do urzędów pracy w 2021 r. (121,9 tys.); dane w %:

Bezrobotni bez zawodu	12,2	8,4	13,6	0,0
Bezrobotni posiadający zawód:	87,8	91,6	86,4	100,0
robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	22,1	22,4	19,1	13,8
pracownicy usług osobistych i sprzedawcy	21,5	19,8	20,2	9,1
technicy i inny średni personel	11,3	10,8	12,5	7,8
pracownicy wykonujący prace proste	9,8	9,8	9,1	34,6
specjaliści	9,4	12,5	11,6	4,4
operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	6,6	7,0	6,1	21,0
pracownicy biurowi	4,6	6,3	5,4	7,7
pozostałe 3 grupy zawodów	2,6	3,2	2,3	1,7

Poszczególne grupy zawodowe cechują się odmienną płynnością bezrobocia. Prawie 2/3 odpływu z bezrobocia wynika z podjęcia pracy, co determinuje strukturę spadku bezrobocia w 2021 r. W efekcie im wyższa jest relacja udziałów danej grupy zawodowej w spadku bezrobocia do wskaźników strukturalnych napływu bezrobocia, tym daną grupę cechuje wyższa płynność. Kłopoty ze znalezieniem pracy mają przede wszystkim osoby bez zawodu, a także technicy i inny średni personel oraz pracownicy usług osobistych i sprzedawcy. Osoby o wyższych kwalifikacjach są bardziej pożądane przez pracodawców i w tych zawodach płynność bezrobocia jest większa.

Struktura wolnych miejsc pracy, które trafiają do urzędów pracy poważnie odbiega od struktury zatrudnionych oraz struktury bezrobotnych. Ciągłe występuje także duży popyt na pracowników wykonujących prace proste, czemu sprzyja największy odsetek **ofert pracy** zgłaszanych przez pracodawców. Do tych bezrobotnych skierowano 42,1 tys. ofert pracy, a napływ do bezrobocia w 2021 r. osób wykonujących prace proste wyniósł 7,6 tys. Przede wszystkim te oferty zaważyły na ogólnej nadwyżce zgłaszanych wolnych miejsc pracy nad wielkością napływu do bezrobocia, która wyniosła 38,3 tys. W związku z tym do wykonywania prac prostych przyjmowane są osoby niezależnie od ich wieku oraz obywatelstwa.

W zawodach wymagających dużych kwalifikacji relacja jest odmienna i liczba ofert jest mniejsza niż nie tylko odpływ z bezrobocia, ale również saldo napływu i odpływu, czyli zmiana liczby bezrobotnych. Nie tylko specjaliści, ale także np. technicy i inny średni personel w znacznie większym stopniu niż osoby o niskich kwalifikacjach poszukują pracy nie korzystając z ofert dostępnych w urzędach, z powodu ich niewielkiej liczby i mniejszej atrakcyjności.

Zgodnie z art. 8 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy samorząd województwa odpowiada za coroczne sporządzanie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych (od 2019 jego funkcje pełni barometr zawodów). **Barometr zawodów** dla Dolnego Śląska⁴² potwierdził istnienie rynku pracy pracownika. Poprawa występująca na rynku pracy spowodowała, że w grupie zawodów elementarnych **od 2018 r. nie wykazywano w regionie żadnego zawodu nadwyżkowego**. Wtedy wykazano 42 zawody deficytowe, na podstawie danych za 2020 r. ich liczba wzrosła do 48, a w kolejnej edycji do 50. Wśród zawodów deficytowych jest kilkanaście związanych z budownictwem, 5 zawodów gastronomicznych i pokrewnych (kucharze, szefowie kuchni, kelnerzy i barmani, piekarze, pomoce kuchenne), 5 zawodów personelu medycznego (pielęgniarki i położne, fizjoterapeuci i masażyści, opiekunowie osoby starszej i niepełnosprawnej, lekarze, psycholodzy i psychoterapeuci), 3 zawody dla kierowców i mechaników samochodowych, 7 zawodów nauczycielskich. Potrzebni są także samodzielni księgowi, operatorzy (różnych urządzeń), krawcy, kosmetyczki, ślusarze, magazynierzy, zaopatrzeniowcy i dostawcy, sprzątaczkę i pokojowe. Pozostałe zawody zaliczono w województwie do zrównoważonych.

W stosunku do poprzedniego roku przybyło 5 zawodów deficytowych (blacharze i lakiernicy samochodowi; gospodarze obiektów, portierzy, woźni i dozorczy; mechanicy maszyn i urządzeń; nauczyciele nauczania początkowego; pracownicy socjalni). Ubyły natomiast 3 zawody (fryzjerzy; monterzy konstrukcji metalowych; operatorzy maszyn do produkcji wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych). Niektóre z zawodów deficytowych są licznie reprezentowane wśród zarejestrowanych bezrobotnych (m.in. robotnicy

⁴² Barometr zawodów 2022. Raport podsumowujący badanie w województwie dolnośląskim. DWUP i WUP Kraków 2022.

budowlani, mechanicy pojazdów samochodowych). Jednocześnie opracowanie przedstawia listę zawodów, których dotyczyło w I półroczu 2021 r. najwięcej ofert pracy. Dla 19 zawodów liczba ofert była większa niż 600, w tym dla 8 zawodów większa niż 1000. W ramach tych ostatnich aż 6 zawodów mieści się w wielkiej grupie pracowników wykonujących prace proste. Czołówkę uzupełniają 2 zawody – pozostali operatorzy maszyn do produkcji wyrobów z tworzyw sztucznych oraz magazynierzy.

Na poziomie powiatowym mogą występować istotne różnice. Tylko w **4 powiatach wykazano zawody nadwyżkowe**. W powiecie głogowskim były 4 (ekonomiści, pedagodzy, kucharze, specjaliści administracji publicznej), polkowickim – 3 (ekonomiści, krawcy i pracownicy produkcji odzieży; operatorzy obrabiarek skrawających), natomiast w powiatach lubińskim i oleśnickim po 1 (odpowiednio: krawcy i pracownicy produkcji odzieży; przedstawiciele handlowi). Z kolei najwięcej zawodów deficytowych występowało w powiatach: lubańskim (86), kłodzkim (75) i wrocławskim wraz z Wrocławiem (67). Najmniej było ich w powiatach wołowskim (27) i polkowickim (28). W tym samym zawodzie w niektórych powiatach wykazywana jest nadwyżka, a w innych – deficyt. Niedopasowanie terytorialne osób bezrobotnych oraz wolnych miejsc pracy znamionuje występowanie tzw. bezrobocia frykcyjnego.

Wykształcenie i płeć

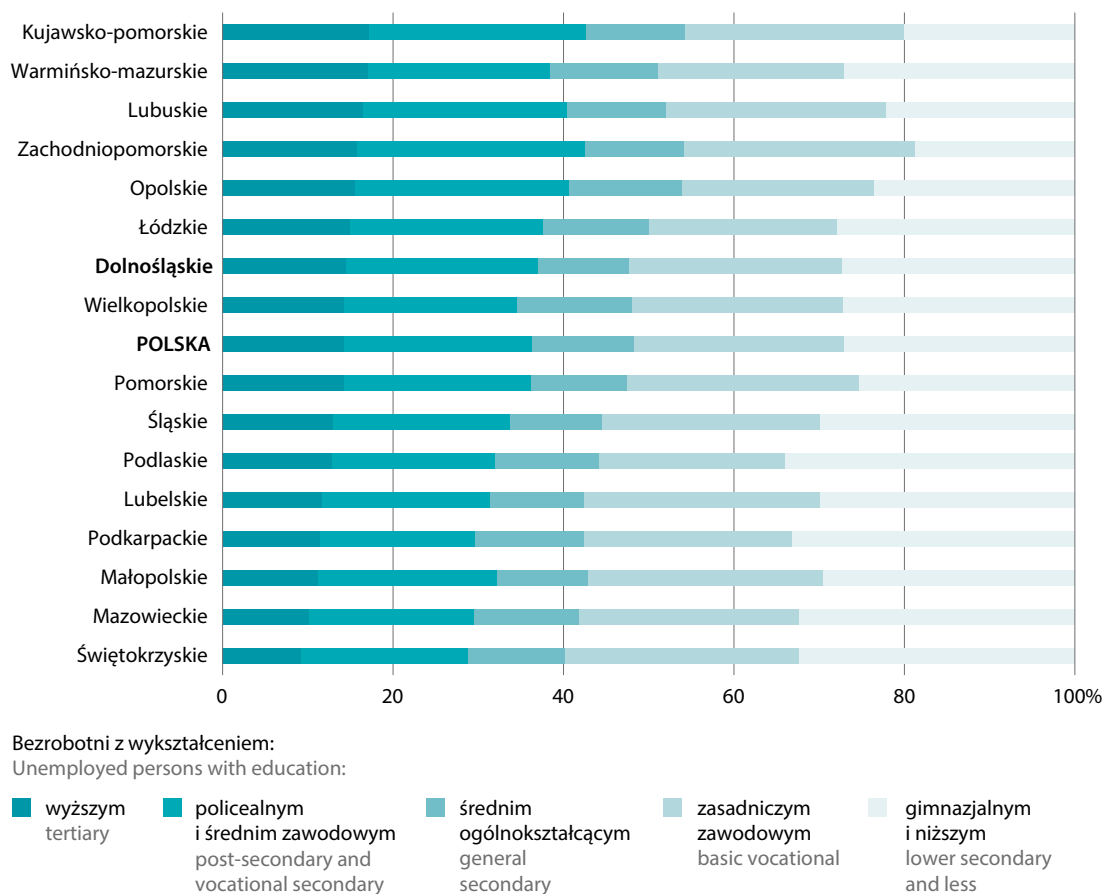
Liczba bezrobotnych w 2021 r. zmniejszyła się o 14,7%, a w największej skali zmalała liczba bezrobotnych z wykształceniem wyższym (o 20,4%) oraz średnim ogólnokształcącym (15,0%). Działo się to w warunkach dużego napływu na rynek pracy absolwentów szkół wyższych i liceów oraz malejącego napływu absolwentów innych typów szkół. Dane z rejestrów urzędów pracy potwierdzają uprzednio przedstawione wyniki BAEL. Najmniejszy spadek bezrobocia zanotowano wśród osób kończących edukację na najniższych szczeblach edukacyjnych, czyli z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej (o 11,6%).

W odróżnieniu od BAEL dane rejestrowe nie pozwalają określić poziomu stóp bezrobocia, gdyż nie jest znany status wykształcenia pracujących mieszkańców danych jednostek administracyjnych. Zmiana z 2021 r. jest odmienna od tendencji wieloletniej. Z badań reprezentacyjnych wynika, że różnice dynamiki spadku bezrobocia według poziomu wykształcenia doprowadziły w ciągu ostatnich lat do zmniejszenia dysproporcji cząstkowych stóp bezrobocia, ale absolwenci szkół wyższych cały czas pozostają w najlepszej sytuacji na rynku pracy.

Nie istnieje jednoznaczna zależność między poziomem rozwoju regionu, liczbą uczelni oraz ich absolwentów, a udziałem osób z wykształceniem wyższym w ogólnym bezrobociu. Udział ten jest największy w województwach: świętokrzyskim i mazowieckim (po 17,1%) oraz małopolskim (16,5%), chociaż województwa te różnią się odsetkiem absolwentów szkół wyższych (w całej populacji i wśród pracujących) oraz poziomem rozwoju. Najmniejszy udział wystąpił w województwach kujawsko-pomorskim (9,2%) oraz warmińsko-mazurskim (10,2%). Pod względem poziomu PKB na 1 mieszkańca województwo kujawsko-pomorskie plasuje się pomiędzy małopolskim i świętokrzyskim. Dolny Śląsk miał siódmy najniższy udział bezrobocia osób z wyższym wykształceniem (13,0%; średnia krajowa 14,3%). Zarówno kolejność województw, jak i wartości udziałów były niemal identyczne, jak 3 lata wcześniej.

Wykres 25. Struktura wykształcenia zarejestrowanych bezrobotnych według województw. Stan w dniu 31 grudnia

Chart 25. Structure of education of the registered unemployed persons by voivodships. As of 31st December

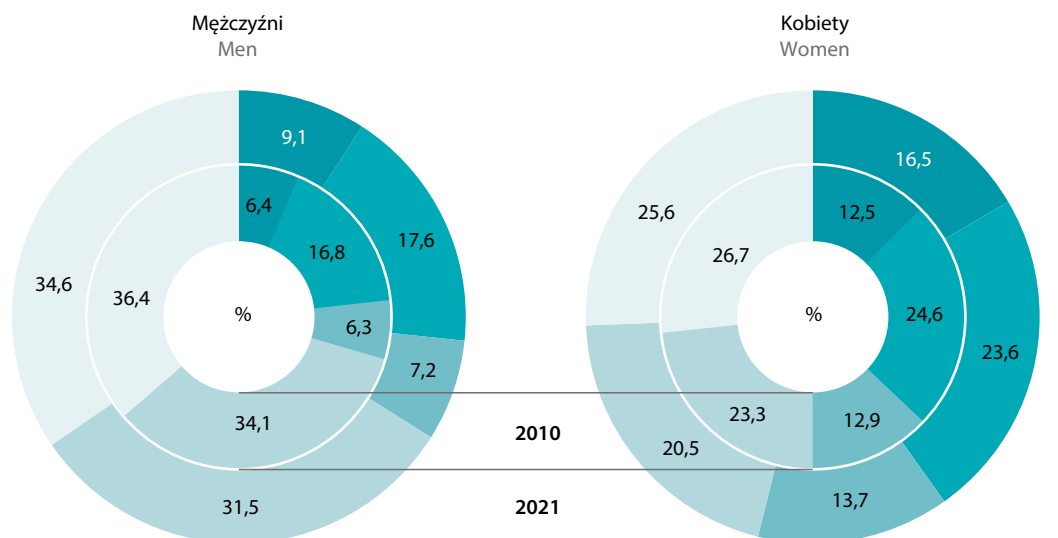


Grupa osób z najniższym statusem wykształcenia zanotowała najmniejszy udział w bezrobociu w województwach: podkarpackim (18,7%) i świętokrzyskim (20,0%), a najwyższy w łódzkim (34,0%), zachodniopomorskim (33,1%) i kujawsko-pomorskim (32,4%). Także na Dolnym Śląsku ten odsetek był wyższy (29,8%) niż średnio w kraju (27,0%). Udziały te w ciągu 3 lat również praktycznie nie uległy zmianie.

Kobiety w Polsce są generalnie lepiej wykształcone niż **mężczyźni**. Stanowią ponad połowę zarejestrowanych bezrobotnych i dlatego również w grupie osób bezrobotnych z wyższym wykształceniem dominują kobiety. Porównanie struktur wykształcenia bezrobotnych osobno dla obu płci wykazuje, że występuje znacząca przewaga tego odsetka dla kobiet nad odsetkiem dla mężczyzn – odpowiednio: 16,5% i 9,1%. Dysproporcja uległa zwiększeniu nie tylko w ostatnim okresie (2018: 16,0% i 9,2%), ale przede wszystkim w dłuższym czasie (2010: 12,5% i 6,4%). Nie odpowiada to proporcjom panującym w grupie osób z wyższym wykształceniem (obejmującej aktywnych ekonomicznie), co oznacza, iż wykształceni mężczyźni mają mniejsze problemy ze znalezieniem pracy niż kobiety.

**Wykres 26. Struktura zarejestrowanych bezrobotnych według wykształcenia i płci.
Stan w dniu 31 grudnia**

Chart 26. Structure of registered unemployed persons by education and sex.
As of 31st December



Bezrobotni z wykształceniem:
Unemployed persons with education:

- wyższym tertiarnym
- policealnym i średnim zawodowym
- średnim ogólnokształcącym
- zasadniczym zawodowym
- gimnazjalnym i niższym

Prawie dwukrotna różnica wskaźników strukturalnych występuje w grupie bezrobotnych z wykształceniem średnim ogólnokształcącym. Interpretacja jest w tym przypadku następująca – mniejszy odsetek chłopców niż dziewcząt decyduje się na wybór liceum ogólnokształcącego, a po maturze większy ich odsetek podejmuje studia. Podobna zależność dotyczy szkół policealnych. W efekcie 3 wymienione grupy skupiają większość bezrobotnych kobiet (53,9%) i tylko 1/3 bezrobotnych mężczyzn (33,9%). Bezrobotni mężczyźni mają więc przede wszystkim wykształcenie zawodowe lub niższe i tym samym są zdecydowanie gorzej wyedukowani niż bezrobotne kobiety.

Kobiety stanowiły 53,6% bezrobotnych zarejestrowanych na Dolnym Śląsku. W dłuższym okresie odsetek ten wzrósł gdyż w 2015 r. wyniósł 51,6%, natomiast zmalał w stosunku od danych sprzed pandemii (2018: 55,6%).

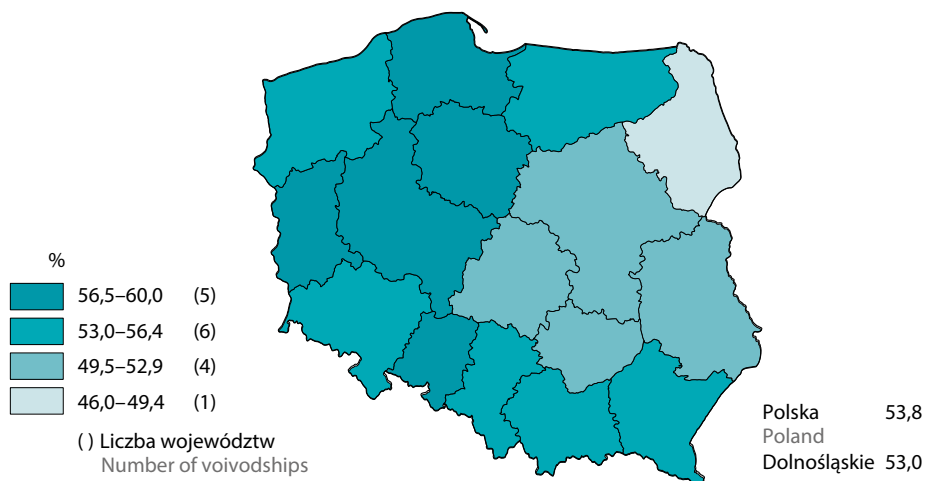
Oznacza to, że w dłuższym okresie liczba bezrobotnych kobiet malała wolniej niż mężczyzn (dotyczyło to także stopy bezrobocia). Szybszy proces zmniejszania się bezrobocia wśród mężczyzn i w efekcie wzrost odsetka kobiet w bezrobociu jest charakterystyczny dla okresów dobrej koniunktury gospodarczej. Zdecydowanie więcej mężczyzn niż kobiet pracuje w niestabilnych koniunkturalnie branżach, natomiast kobiety przeważają w stabilnym sektorze publicznym. Pandemia COVID-19 wywołała skutki zgodne z tą zasadą – w 2020 r. pracę tracili głównie mężczyźni. Można przedstawić następujące fazy zmian odsetka bezrobotnych kobiet w całkowitym bezrobociu na Dolnym Śląsku:

- 2003–2007: wzrost z 51,5% do 57,1% związany z korzystnymi trendami rozwojowymi;
- 2007–2009: zmniejszenie z 57,1% do 50,8% w chwili pojawienia się kryzysu światowego;
- 2009–2013: wahania w górę i w dół w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce;
- 2013–2018: wzrost z 50,7% do 55,6% wywołany dobrą koniunkturą krajową i regionalną;
- 2018–2021: zmniejszenie z 55,6% do 53,6%, ponieważ mniej kobiet niż mężczyzn utraciło stanowiska pracy w okresie pandemii koronawirusa.

Proces ten był widoczny także na poziomie gmin. W 2017 r. w 37 gminach przewagę liczebną wśród bezrobotnych mieli mężczyźni, a w 130 – kobiety (w 2 gminach była równowaga). W 2019 r. proporcja ta wynosiła 32 do 137, a w 2021 r. ponownie wykazano wzrost liczby gmin o wyższym bezrobociu mężczyzn do poziomu 44 wobec 121 gmin z przewagą bezrobocia kobiet (tym razem równowaga wystąpiła w 4 gminach).

Mapa 17. Udział kobiet w ogólnej liczbie bezrobotnych według województw. Stan w dniu 31 grudnia

Map 17. Share of women in total number of unemployed persons by voivodships. As of 31st December



Duże znaczenie sektora publicznego na rynku pracy jest typowe dla mniej rozwiniętych województw wschodnich, co w pewnym stopniu waży na bardzo niskim udziale kobiet wśród bezrobotnych w województwie podlaskim (46,0%). Odwrotne relacje występują na zachodzie kraju, gdzie jedynie Dolny Śląsk miał niższy od średniej krajowej wskaźnik udziału kobiet w ogólnej liczbie bezrobotnych. Najwyższy odsetek notowały województwa pomorskie (60,0%) oraz wielkopolskie (59,4%). Niemal nie nastąpiły żadne zmiany w stosunku do 2018 r. – zmalały wskaźniki we wszystkich 16 województwach, ale ich kolejność była taka sama.

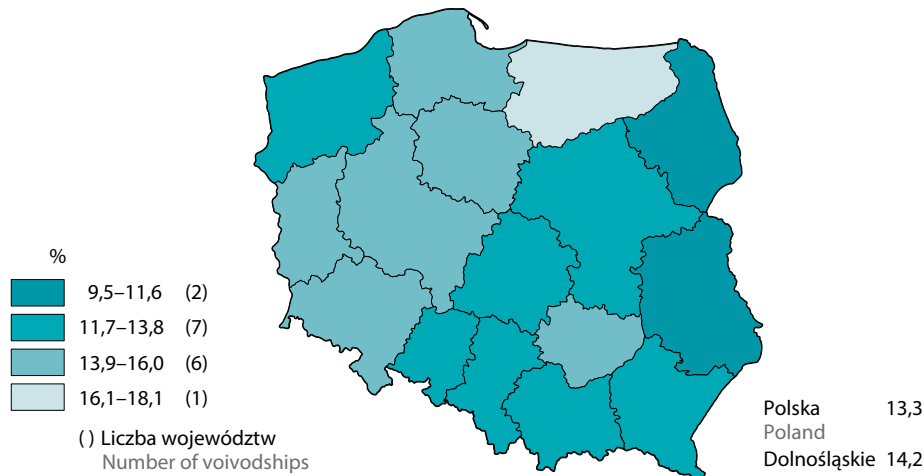
Inne charakterystyki bezrobocia

Różne powody wpływają na decyzje osób bezrobotnych o formalizacji ich statusu. Są to zarówno czynniki merytoryczne (ułatwienie znalezienia pracy, dostęp do szkoleń), prawne (np. ubezpieczenia zdrowotne), jak i finansowe (różne formy ulg i wsparcia, w tym zasiłki). **Zasiłki dla bezrobotnych** w końcu XX w. były czynnikiem, który niekiedy prowadził do zniekształcania statystycznego obrazu rynku pracy, gdyż zawsze pełnił ważną funkcję socjalną. W 2021 r. przysługiwał on tylko co 7. bezrobotnemu w Polsce (13,3%), co powodowało, że wiele osób rezygnowało z rejestrowania się w urzędach pracy. Czynniki te należy brać pod uwagę oceniając, w jakim stopniu bezrobocie rejestrowane odzwierciedla rzeczywistość społeczno-gospodarczą.

Rozpiętość skrajnych udziałów bezrobotnych z prawem do zasiłku jest prawie dwukrotna. W województwie lubelskim prawo to przysługuje 9,5% bezrobotnych, natomiast w województwie warmińsko-mazurskim 18,1% osób zarejestrowanych w urzędach pracy. Istnieje wyraźny podział kraju na dwie części – północno-zachodnią i południowo-wschodnią. Dolny Śląsk cechował nieco wyższy odsetek (14,2%) niż średnio w kraju. Zróżnicowanie terytorialne udziałów bezrobotnych z prawem do zasiłku również nie uległo istotnym zmianom w ciągu 3 lat.

Mapa 18. Udział bezrobotnych z prawem do zasiłku w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych według województw. Stan w dniu 31 grudnia

Map 18. Share of unemployed persons with the right to unemployment benefit in total number of unemployed persons by voivodships. As of 31st December



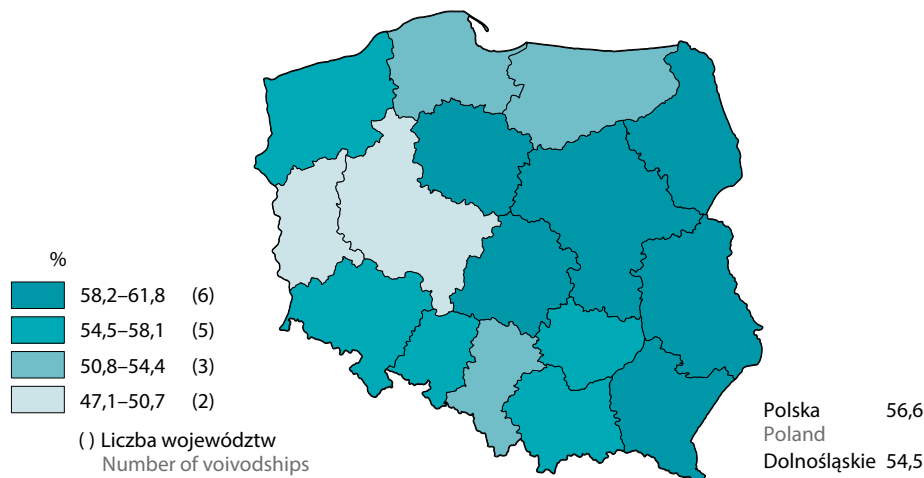
Niewielki dostęp do zasiłków dla bezrobotnych wskazuje, że jest to obecnie marginalny powód dokonywania rejestracji. Osoby, które nie są w stanie wydobyć się z bezrobocia muszą korzystać z innych form wsparcia socjalnego, przez które bezrobocie często zyskuje charakter długotrwały. Długotrwanie bezrobotni nie posiadają prawa do zasiłku.

Długotrwanie bezrobotni – osoby bezrobotne pozostające w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat, z wyłączeniem okresu odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych w miejscu pracy.

W 2021 r. w województwie dolnośląskim oraz we wszystkich pozostałych województwach zmniejszyło się nie tylko bezrobocie, ale także jego charakterystyki szczegółowe (mowa tu o cechach i przekrojach, których wartości chcemy zmniejszyć; są to destymulanty). Interpretacja jest bardziej złożona przy analizie strukturalnej. Zmniejszenie się pewnych wskaźników skutkuje wzrostem innych wskaźników strukturalnych. W przypadku udziału **długotrwanie bezrobotnych** w bezrobociu ogółem nie ma żadnych wątpliwości – stopę tę należy minimalizować. Doprowadzi to do obniżenia wskaźnika średniej długości okresu bezrobocia i przede wszystkim jest warunkiem **włączenia społecznego** tych osób. Publiczne służby zatrudnienia stosują instrumenty aktywizujące, pozwalające długotrwanie bezrobotnym przejść do kategorii pracujących. Aktywizacja takich osób jest bardzo trudna i przynosi ograniczone rezultaty. Bez tych działań osoby te w większości przeszłyby w sposób trwały do grupy **biernych zawodowo**, a przy braku uprawnień emerytalno-rentowych oznaczałoby to wykluczenie społeczne. Na płaszczyźnie teoretycznej petryfikacja (utrwalenie się) pewnego poziomu bezrobocia interpretowana jest jako efekt histerezy. W praktyce podział na długotrwanie bezrobotnych i biernych ekonomicznie ma charakter jedynie definicyjny, a granica między tymi kategoriami zaciera się i nie ma dużego znaczenia dla osób należących do tej grupy.

Mapa 19. Udział długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych według województw. Stan w dniu 31 grudnia

Map 19. Share of long-term unemployed persons in total number of unemployed persons by voivodships. As of 31st December



Ponad połowa bezrobotnych w Polsce (56,6%) była w 2021 r. zaliczana do długotrwale bezrobotnych. Stanowi to przeszkodę dojścia w przyszłości do naturalnego poziomu bezrobocia, gdyż znacznie łatwiej jest aktywizować pozostałe 43,4% bezrobotnych (o czasie pozostawania bez pracy do 12 miesięcy) niż tę grupę. Dolny Śląsk cechuje wskaźnik niższy od średniego (54,5%), a obszar zmienności wskaźnika wyznaczany jest przez województwo wielkopolskie (47,1%) i województwo kujawsko-pomorskie (61,8%). Ponownie zachodnia część kraju jest w lepszej sytuacji niż wschodnia, a kolejność województw nie ulega istotnym zmianom.

W 2018 r. wartości wskaźnika były niższe we wszystkich regionach kraju wynosząc w województwach: wielkopolskim 47,1%, kujawsko-pomorskim 57,8%, a dolnośląskim 49,8%. Średnia krajowa notowała poziom 52,4%. Jeszcze niższe były wskaźniki w silnie dotkniętym pandemią 2020 r. – odpowiednio: 39,2%, 55,4%, 46,3% i 49,3%. Koronawirus COVID-19 był więc głównym czynnikiem przejściowego spadku wskaźników, a następnie dużego ich wzrostu. Napływ dużej liczby bezrobotnych w 2020 r. oznaczał, że okres ich pozostawania bez pracy 31 grudnia wynosił kilka miesięcy. W sposób naturalny odsetek długotrwale bezrobotnych zmalał, ale bez zmniejszenia ich liczby.

Odwrotnie było w 2021 r., gdyż pracę podejmowały przede wszystkim osoby stosunkowo krótko pozostające w rejestrach urzędów pracy. Dlatego w strukturze bezrobotnych znacznie zmalał udział osób o krótkim **czasie pozostawania bez pracy**.

Najbardziej zmalała liczba osób pozostających bez pracy od 6 do 12 miesięcy – o 37,3%, a następnie od 3 do 6 miesięcy – 32,9%. Zmiany w innych grupach potwierdzają przejściowość głównej części napływu do bezrobocia w 2020 r. Najmniejsze redukcje wystąpiły w grupie bezrobotnych do 1 miesiąca (o 3,5%) oraz od 12 do 24 miesięcy (o 1,8%). Natomiast **wzrosła liczba osób pozostających bez pracy powyżej 24 miesięcy** (o 12,3%). Grupa ta stała się po raz pierwszy najliczniejsza obejmując więcej niż ¼ bezrobotnych (było to 15,0 tys. z 58,7 tys. bezrobotnych). Narastanie bezrobocia wśród najdłużej bezrobotnych pogłębia wykluczenie społeczne tych osób. Bezrobotni ci w sposób względnie trwały korzystają z niezarobkowych źródeł swojego utrzymania, zwłaszcza zasiłków socjalnych.

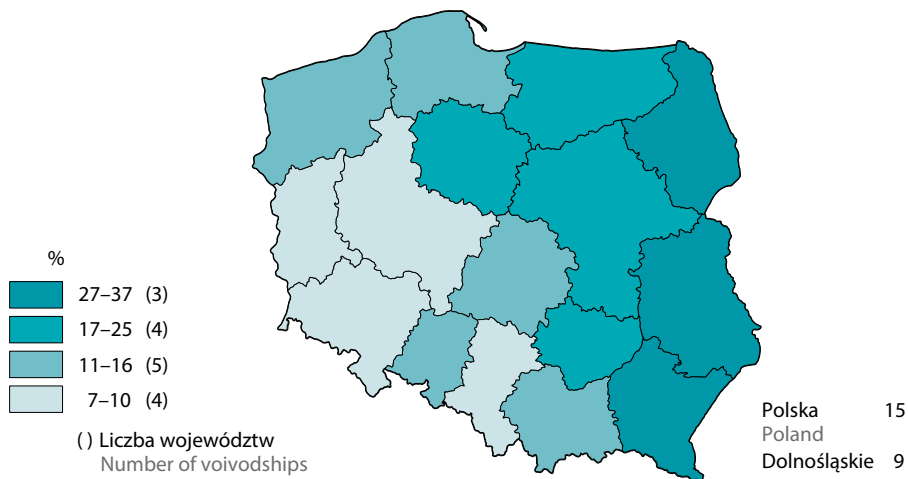
Pozornym paradoksem jest to, że w wyniku poprawy sytuacji na rynku pracy średni czas pozostawania bez pracy ulega wydłużeniu. Odwrotnie jest w przypadku pogorszenia sytuacji na rynku pracy, gdy duży napływ nowych bezrobotnych zmniejsza długość tego okresu.

Jak zaznaczono uprzednio, **oferty pracy** przekazywane przez pracodawców nie stanowią głównej metody znajdowania pracy przez bezrobotnych, zwłaszcza w zawodach wymagających wyższych kwalifikacji.

W województwie dolnośląskim liczba ofert przekazanych do urzędów pracy w 2021 r. zmalała o 1,7% (z 125,0 tys. do 123,0 tys.). Jednocześnie w większej skali zmalało bezrobocie i dlatego spadła w stosunku do roku poprzedniego **liczba bezrobotnych przypadająca na 1 ofertę pracy** – z 15 do 9. W kraju liczba ofert wzrosła o prawie ¼ (22,1%), czego skutkiem był spadek tego wskaźnika w większej skali (z 24 do 15) niż na Dolnym Śląsku. Chociaż w województwie podkarpackim wskaźnik ten zmniejszył się z 69 do 37, to nadal była to najwyższa jego wartość. Niższe niż w województwie dolnośląskim były jedynie wskaźniki w lubuskim (7) oraz śląskim (8).

Mapa 20. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych na 1 ofertę pracy według województw. Stan w dniu 31 grudnia

Map 20. Number of registered unemployed persons per one job offer by voivodships. As of 31st December



Przedstawione na mapie zróżnicowanie terytorialne odbiega od ilustrowanego stopą bezrobocia (por. mapa 6). Różnice dotyczą przede wszystkim województw: zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego i łódzkiego, a z drugiej strony mazowieckiego i małopolskiego. W województwach wschodnich zgłaszana przez pracodawców do urzędów pracy część wolnych miejsc pracy jest mniejsza niż na północy i zachodzie kraju. Obie charakterystyki bezrobocia wykazują więc jedynie częściową korelację, pokazują różne aspekty zjawiska i stąd liczba ofert na 1 miejsce pracy jest ważnym wskaźnikiem uzupełniającym w stosunku do stopy bezrobocia.

5.3. Bezrobocie w powiatach i gminach

5.3. Unemployment in powiats and gminas

Powiaty

Pojawienie się pandemii COVID-19 skutkowało wzrostem **liczby bezrobotnych** we wszystkich 30 dolnośląskich powiatach i miastach na prawach powiatu. Największy wzrost wystąpił w powiatach o najniższej stopie bezrobocia w regionie i jednej z najniższych w kraju. We Wrocławiu liczba bezrobotnych wzrosła w 2020 r. o 48,6%, a w powiecie wrocławskim o 46,2%. Z kolei najmniejszy wzrost zanotowano w powiatach o dużym bezrobociu: lwóweckim (3,9%), złotoryjskim (5,5%) oraz ząbkowickim (8,2%). Średnio w regionie bezrobocie wzrosło o 22,8%, natomiast rok później spadło o 14,7%. Redukcja liczby bezrobotnych nastąpiła również we wszystkich 30 powiatach, największa w powiatach: lwóweckim (28,9%), kamienno-górskim (25,7%) oraz lubińskim (24,2%), a najmniejsza w karkonoskim (0,6%) i wołowskim (4,9%).

Sumarycznie w ciągu 2 lat liczba bezrobotnych zarejestrowanych na Dolnym Śląsku wzrosła o 4,8%, ale w 11 powiatach zmalała. Największa redukcja wystąpiła w powiatach: lwóweckim (o 26,1%), milickim (o 15,3%) oraz oławskim (o 13,7%). Bezrobocie wzrosło w pozostałych 19 powiatach, z czego najbardziej

w powiatach o niskim wyjściowym bezrobociu – wrocławskim (o 29,9%) oraz we Wrocławiu (o 23,1%) i Legnicy (o 22,4%).

Ukazane zmiany nie w pełni odzwierciedlane są przez zmiany poziomu **stopy bezrobocia**. W 2020 r. wzrosła ona w województwie dolnośląskim z 4,6 do 5,6% aktywnych zawodowo, a wzrost dotyczył wszystkich 30 powiatów. Chociaż rok później liczba bezrobotnych spadła we wszystkich powiatach, to stopa bezrobocia wzrosła w 5 powiatach, najbardziej w górowskim (o 2,6 p. proc.) i strzelińskim (o 0,6 p. proc.). Są to powiaty rolnicze i głównym powodem wzrostu stopy bezrobocia było zmniejszenie się ujmowanej w stopie bezrobocia liczby pracujących w rolnictwie indywidualnym. Na poziomie krajowym analogiczna sytuacja dotyczyła zwłaszcza województw wschodnich.

W sumie w ciągu 2 lat stopa bezrobocia zmalała w 3 powiatach: lwóweckim (o 1,7 p. proc.), lubińskim i w Wałbrzychu (po 0,1 p. proc.), a w powiecie trzebnickim nie zmieniła się. Wzrosła w 26 powiatach, w tym w: górowskim (o 4,1 p. proc.), karkonoskim (o 2,3 p. proc.) i strzelińskim (o 2,1 p. proc.). Na całym Dolnym Śląsku stopa bezrobocia wzrosła z 4,6% do 4,9%. Swoją dobrą pozycję w kraju zachował powiat wrocławski (wzrost z 1,6% do 1,8%) oraz Wrocław (z 1,6% do 1,9%), czyli wysoka dynamika liczby bezrobotnych, przy niskim poziomie wyjściowym oznacza niewielkie przyrosty stopy bezrobocia. Inaczej było w przypadku powiatu górowskiego, który od 2015 r. cechuje największe bezrobocie w województwie.

Jako wskaźnik względny, stopa bezrobocia jest determinowana przez zmiany liczby bezrobotnych, ale także liczby pracujących. Stąd relacja zmian w obu grupach aktywnych zawodowo powoduje następstwa dla poziomu stopy bezrobocia i, przy wzroście liczby bezrobotnych w 11 powiatach w ciągu 2 lat, tylko w 3 powiatach stopa bezrobocia wzrosła. Duże znaczenie ma struktura demograficzna powiatów, gdyż przepływy nie następują jedynie wśród aktywnych zawodowo (z bezrobocia do zatrudnienia i odwrotnie), ale także między aktywnymi a biernymi ekonomicznie. W warunkach utrzymywania się poziomu zatrudnienia pewien wpływ na stopę bezrobocia może mieć także zmiana proporcji zatrudnionych mieszkańców powiatu i dojeżdżających z innych powiatów.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, najwyższa stopa bezrobocia na Dolnym Śląsku wystąpiła w powiecie górowskim (18,3%). Na koniec 2021 r. najwyższy poziom stóp bezrobocia posiadały ponadto powiaty: wałbrzyski (13,9%), złotoryjski (13,8%), kłodzki (12,5%) oraz wołowski (12,2%). Największy postęp w ograniczaniu bezrobocia dokonał w ostatnich latach powiat lwówecki mający w 2018 r. wskaźnik 12,2% (5. miejsce w województwie), a 3 lata później jedynie 9,5% (10. miejsce). Należy przypomnieć, że powiat lwówecki nie mieścił się w ścisłej czołówce w regionie pod względem dynamiki wzrostu liczby miejsc pracy w latach 2019–2021. Bardziej wzrosło zatrudnienie w powiatach: wrocławskim, legnickim, jaworskim, świdnickim, średzkim i trzebnickim (por. wykres 19).

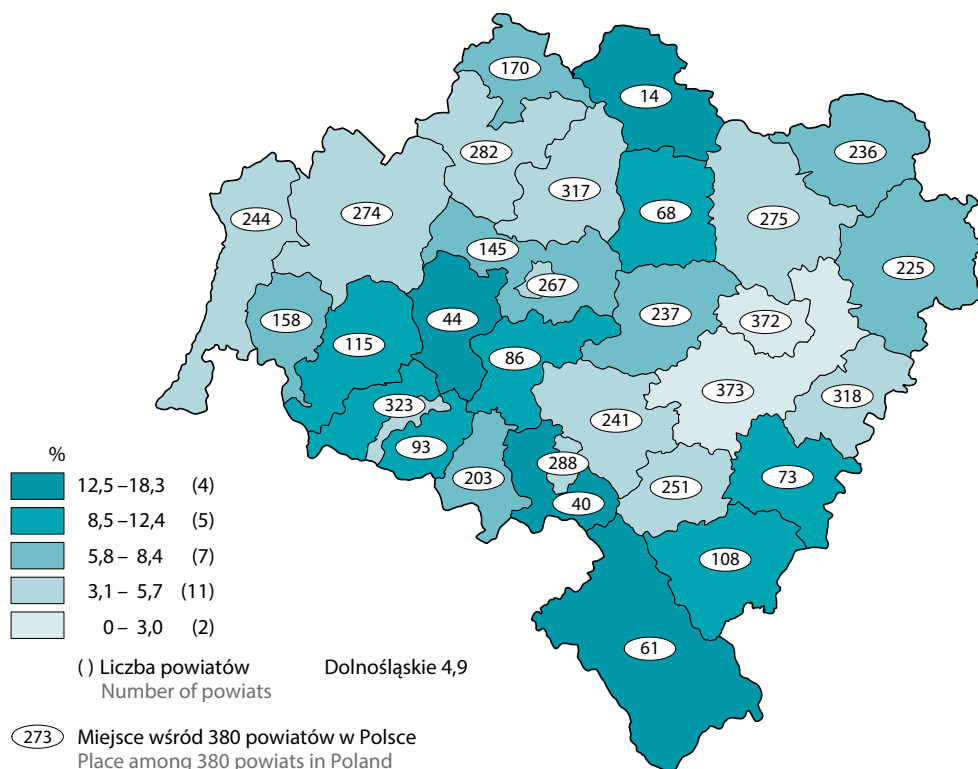
Również na tle wszystkich 380 powiatów kraju powiat lwówecki osiągnął największy progres, przesuując się z 56 miejsca w 2018 r. na 115 pozycję w 2021 r. Identyczna zmiana o 59 miejsc dotyczyła Wałbrzycha, lecz stopa bezrobocia zmalała w tym mieście jedynie o 1,2 p. proc. wobec 2,7 p. proc. w powiecie lwóweckim. Przy małych stopach bezrobocia nawet niewielkie zmiany skutkują przesunięciami o kilkadziesiąt miejsc. Postęp o 57 miejsc wystąpił w powiecie oławskim i towarzyszył zmianie o 1,4 p. proc., a powiat legnicki przesunął się o 46 miejsc (1,7 p. proc.).

Największy spadek zajmowanej pozycji wystąpił w powiecie bolesławieckim, którego lokata pogorszyła się o 52 pozycje (z 326 na 274), a stopa bezrobocia wzrosła o 1,3 p. proc. W latach 2019–2021 zatrudnienie w powiecie zmalało o 3,8%. O 35 miejsc pogorszyły swoje miejsca powiaty karkonoski i oleśnicki, pomimo zanotowanego w okresie 2019–2021 wzrostu liczby pracujących (o 2,0%).

O ile w 2013 r. wśród 20 powiatów w Polsce o największym bezrobociu było 5 z Dolnego Śląska, to 5 lat później nie było już żadnego. Liderujący powiat górowski znalazł się na 23. pozycji w Polsce, natomiast w 2021 r. powiat górowski ponownie był w tej grupie (14. miejsce). Był jedynym reprezentantem regionu nie tylko wśród pierwszych 20, ale nawet pierwszych 30 powiatów kraju o najwyższym bezrobociu. Na 40. miejscu w Polsce plasował się powiat wałbrzyski.

**Mapa 21. Stopa bezrobocia rejestrowanego według powiatów.
Stan w dniu 31 grudnia**

Map 21. The rate of registered unemployment by powiats.
As of 31st December



Od wielu lat nie zmienia się kolejność powiatów o najmniejszym bezrobociu. W 2021 r. przewodziły powiat wrocławski (1,8%) i Wrocław (1,9%) z identycznymi stopami bezrobocia jak 3 lata wcześniej (1,8% i 1,9%). Kolejne miejsca zajęły Jelenia Góra (3,8%) oraz powiaty oławski i lubiński (po 4,0%). Wymienione powiaty zajmowały w kraju kolejno pozycje: 373, 372, 323 oraz 317–318. Stopa bezrobocia jest destymulanta i dlatego zajmowane korzystne miejsca wśród 380 powiatów były następujące: 8, 9, 58 i 63–64. Tak niski poziom bezrobocia jak we Wrocławiu i powiecie wrocławskim jest oceniany jako naturalny. Powiat wrocławski był wyprzedzany w kraju jedynie przez Poznań oraz 2 inne powiaty Wielkopolski – poznański i kępiński, a także Warszawę, Sopot i Katowice. Taką samą stopę bezrobocia jak powiat wrocławski odnotował powiat warszawski.

Płynność bezrobocia w powiatach

Wskaźnik płynności rynku pracy jest to stosunek liczby bezrobotnych, którzy podjęli pracę w danym okresie sprawozdawczym do napływu (liczby bezrobotnych nowo zarejestrowanych) w tym okresie.

Wskaźnik płynności bezrobocia jest to stosunek odpływu (liczby bezrobotnych wyrejestrowanych) w danym okresie sprawozdawczym do napływu (liczby bezrobotnych nowo zarejestrowanych) w tym okresie.

Płynność bezrobocia jest odzwierciedlana tendencjami z jednej strony wyrażającymi zmiany liczby bezrobotnych, a z drugiej strony stopy bezrobocia. Elementem kluczowym jest saldo tocącego się w ciągu danego roku procesu wyrejestrowywania i rejestrowania bezrobotnych. W ciągu 2020 r. zarejestrowało

się o prawie 40% więcej bezrobotnych niż zostało wykazanych jako bezrobotni w dniu 31 grudnia, natomiast liczba wyrejestrowanych była większa jedynie o 21% – była to przyczyna wzrostu bezrobocia. Rok później było odwrotnie – wskaźniki te wynosiły odpowiednio 42% i 60% liczby osób w ewidencji urzędów pracy według stanu na 31 grudnia 2021 r. To powód obniżenia się bezrobocia. Część bezrobotnych wyrejestrowuje się i rejestruje kilkakrotnie w ciągu roku, a saldo odpływu z bezrobocia i napływu do bezrobocia jest równoważne wartości salda stanów bezrobocia na początku i w końcu okresu.

Lata 2012–2013 były trudne dla dolnośląskiego rynku pracy. Niewielki postęp miał miejsce w 2013 r., ale w kolejnych latach wzrost płynności był już zdecydowany. Płynność przed pandemią obniżyła się i była niższa niż w latach 2014–2017. Jednak liczba wyrejestrowanych bezrobotnych wciąż przewyższała liczbę nowo zarejestrowanych. Zmieniło się to w roku największych obostrzeń związanych z COVID-19, gdy po raz pierwszy po 2012 r. wskaźnik był niższy od 100%. Z kolei 2021 r. stanowił ponowne odbicie płynności w górę do poziomu notowanego w latach 2015 i 2017. Wartości wskaźnika **płynności bezrobocia** przedstawiały się w tym okresie następująco:

2013: 101,8%
 2014: 116,9%
 2015: 112,1%
 2016: 108,8%
 2017: 112,6%
 2018: 105,1%
 2019: 106,5%
 2020: 86,7%
 2021: 112,1%

W kryzysowym 2020 r. (wzrosło nie tylko bezrobocie, ale spadło także PKB) płynność bezrobocia we wszystkich powiatach była niższa od 100%. Najwyższe wartości odnotowano w powiatach: lwóweckim (97,2%), złotoryjskim (95,9%) oraz ząbkowickim (95,7%). Najniższa płynność wystąpiła we Wrocławiu (75,6%) oraz w powiatach wrocławskim (76,4%) i bolesławieckim (77,6%).

Przedstawione dane na temat płynności bezrobocia ukazują identyczny obraz, jak wynikający z dynamiki wzrostu bezrobocia. Dlatego analogiczna zależność dotyczyła też 2021 r., gdy wszystkie wskaźniki były wyższe od 100%. Najwyższa płynność bezrobocia cechowała powiaty: lwówecki (124,9%), oławski (118,7%) i lubański (118,6%). Najmniejsze wskaźniki zanotowały powiaty: karkonoski (100,8% – odpływ był większy od napływu jedynie o 12 osób), polkowicki (104,5%) i głogowski (105,2%).

Bardziej ciekawe pod względem analitycznym są wnioski płynące ze zmian wskaźników **płynności rynku pracy**. W świetle przedstawionych w rozdziale 1 unijnych celów zatrudnieniowych i rzeczywistych potrzeb gospodarki ważniejsze jest dalsze aktywne uczestnictwo w rynku pracy, a nie statystyczne zmniejszanie się poziomu rejestrowanego bezrobocia. Obniżenie bezrobocia może następować w wyniku zmian prawnych i proceduralnych oraz w efekcie przechodzenia do stanu bierności ekonomicznej. W przypadku płynności rynku pracy interesujemy się przede wszystkim tym, jak wielu bezrobotnych podjęło pracę, a nie przeszło na emeryturę, wyjechało za granicę, postanowiło się wyrejestrować lub nie kontynuować rejestracji bez zmiany swojej sytuacji zawodowej i życiowej.

Wojewódzki poziom płynności rynku pracy wyniósł w 2020 r. 52,9%. Jak zaznaczono uprzednio, niewiele różnił się od okresu sprzed pandemii. Oznaczało to ograniczenie poziomu odpływu z bezrobocia z innych przyczyn niż podjęcie pracy zawodowej. Najwyższe wskaźniki płynności rynku pracy w 2020 r. miały powiaty: wołowski (63,9%), strzeliński (60,5%) oraz legnicki (59,7%). W 4 jednostkach powiatowych wystąpiły wskaźniki niższe od 50%: w Jeleniej Górze (41,2%), powiecie karkonoskim (43,5%), powiecie jaworskim (44,9%) oraz we Wrocławiu (47,6%).

W 2021 r. płynność rynku pracy wzrosła w województwie dolnośląskim do 65,5%. Tak wysoki poziom nie występował od wielu lat, a podniesienie się wskaźnika o 12,6 p. proc. utrwalało ograniczenie znaczenia innych niż praca powodów zdjęcia bezrobotnych z ewidencji urzędów pracy. Najwyższe wskaźniki płynności rynku pracy posiadały powiaty: wołowski (74,3%), Legnica (72,9%) bolesławiecki (71,8%) oraz

Wrocław (71,7%). Najniższe cechowały powiaty: jaworski (52,6%), polkowicki (54,6%) i dzierzoniowski (57,7%).

Porównanie lat 2020 i 2021 pokazuje, że wystąpiły 2 modele. Powiat wołowski zanotował łącznie w ciągu 2 lat znaczący – w warunkach pandemii – wzrost liczby pracujących (o 1,5%) i osiągnął najwyższe w obu latach wskaźniki płynności rynku pracy. Z kolei niskie wskaźniki w obu latach dotyczyły powiatu jaworskiego. Drugi model reprezentuje Wrocław, który notował w 2020 r. największy w regionie wzrost liczby bezrobotnych (przy bardzo niskiej podstawie wyjściowej) i tym samym wykazał się także niską płynnością, natomiast w kolejnym roku sytuacja na lokalnym rynku pracy się odwróciła i płynność należała do najwyższych w regionie.

Bezrobocie długotrwałe

Struktury i charakterystyki powiatowego bezrobocia różnią się. Nie zawsze odzwierciedlają zależności średnie dla regionu. Tym samym, kolejność powiatów w szczegółowych przekrojach odbiega od wartości oczekiwanych na podstawie ogólnego poziomu bezrobocia. Dotyczy to także kolejności powiatów według kryterium pozostawania bezrobotnych bez pracy przez dłużej niż rok.

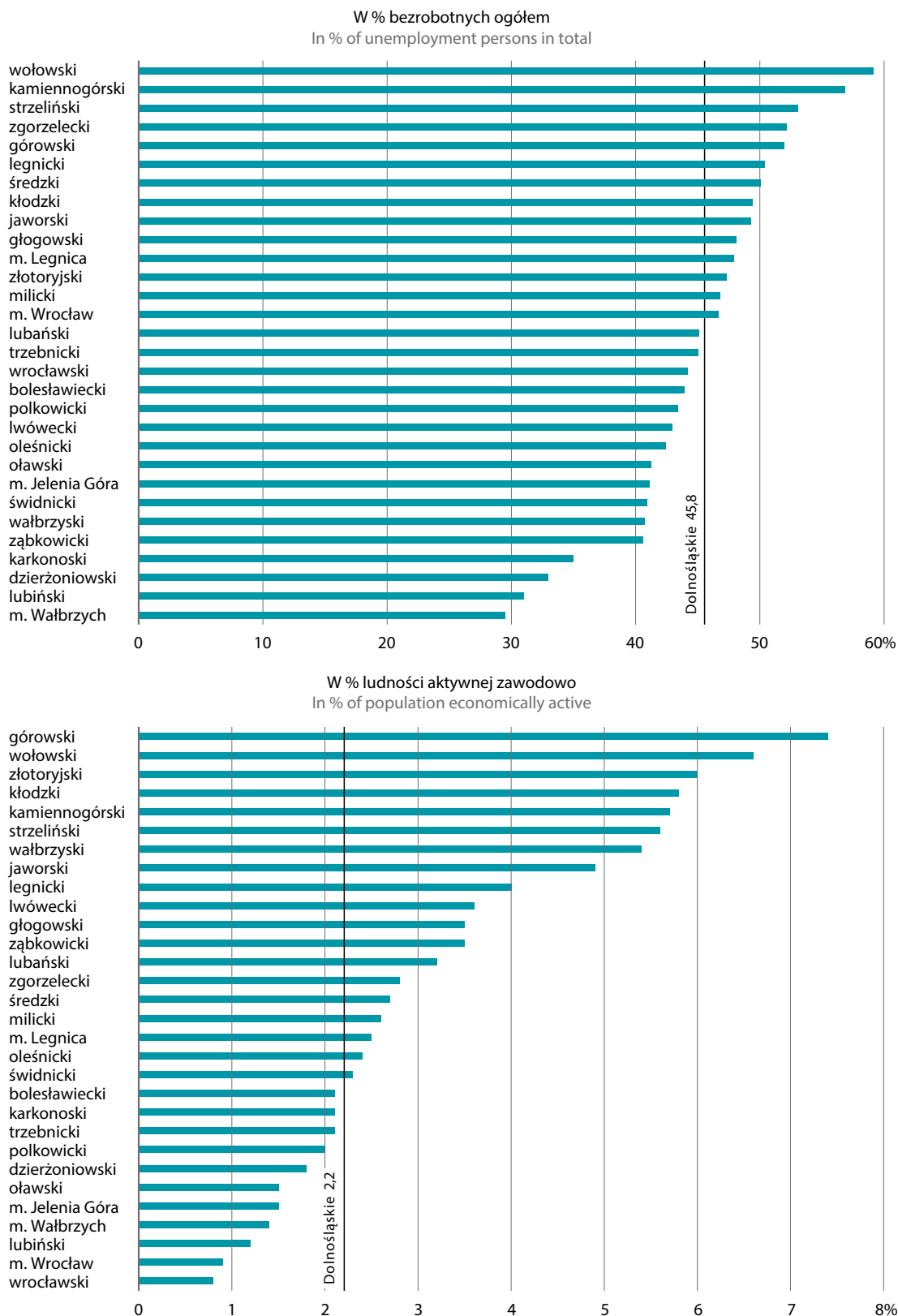
Od początku reformy podziału terytorialnego kraju (powstania powiatów) najniższą stopę bezrobocia odnoszącą się wyłącznie do bezrobotnych pozostających bez pracy dłużej niż 1 rok (udział tych osób w grupie aktywnych ekonomicznie) posiadają Wrocław i powiat wrocławski. Przy bardzo niskiej stopie bezrobocia niska jest również stopa bezrobocia długotrwałego. I odwrotnie, w powiatach o największym bezrobociu także stopa bezrobocia długotrwałego jest najwyższa i do niedawna 2 powiaty o największej stopie bezrobocia ogółem, czyli górski i złotoryjski, były na czele obu zestawień. W 2021 r. zostały one przedzielone przez powiat wołowski, zajmujący 5. pozycję w regionie pod względem stopy bezrobocia. Przyczyna tkwi w dużej płynności wołowskiego rynku pracy, gdyż pracę zwykle podejmują osoby najbardziej aktywne, najczęściej w wieku mobilnym. Obniża się wtedy udział grupy osób pozostających bez pracy krócej niż rok, a wzrasta odsetek długotrwałe bezrobotnych. Przy spadającej stopie bezrobocia nie zmniejsza się wtedy stopa bezrobocia długotrwałego.

Jest to sytuacja odnosząca się nie tylko do powiatu wołowskiego, ale także niektórych powiatów znajdujących się na dalszych pozycjach pod względem stopy bezrobocia. Dlatego udziały długotrwałe bezrobotnych w całkowitym bezrobociu w poszczególnych powiatach bardzo różnią się. Średnio w województwie ta grupa obejmuje 45,8% bezrobotnych, natomiast względny rozstęp jest dwukrotny. Obszar zmienności wyznaczały w 2021 r. z jednej strony powiaty wołowski (59,4%) i kamiennogórski (57,1%), a z drugiej strony Wałbrzych (29,6%) i powiat lubiński (31,1%).

Przedstawione informacje mają znaczenie dla oceny utrwalania się bezrobocia na określonym poziomie. W powiatach z wysokim odsetkiem bezrobotnych pozostających bez pracy dłużej niż 1 rok stanowi to z jednej strony poważne wyzwanie aktywizacyjne dla publicznych służb zatrudnienia, a z drugiej strony ogranicza realne możliwości dużego postępu w zmniejszaniu bezrobocia.

Wykres 27. Bezrobotni pozostający bez pracy dłużej niż rok według powiatów. Stan w dniu 31 grudnia

Chart 27. Unemployed persons who have been out of work for more than a year by poviats. As of 31st December



Gminy

Wśród 169 dolnośląskich gmin występuje na tyle duże zróżnicowanie mikroekonomicznych procesów na rynku pracy, że nawet w okresie bardzo dobrej koniunktury pojawiają się gminy notujące wzrost bezrobocia. Naturalny proces tworzenia i likwidacji jednostek gospodarczych powoduje, że zamknięcie jednego niewielkiego przedsiębiorstwa w małej gminie może spowodować wzrost bezrobocia. Wzrost lub spadek **liczby bezrobotnych** w stosunku do roku poprzedniego często dotyczy tylko kilku osób. Rezultatem pandemii COVID-19 był w 2020 r. nie tylko wzrost liczby bezrobotnych zarejestrowanych na Dolnym Śląsku o 12800 (22,8%), ale także niemal jego powszechność w gminach. W 2021 r. dominowała odwrotna tendencja towarzysząca spadkowi bezrobocia w regionie o 10084 (14,7%). Proces ten przedstawia poniższe zestawienie **liczby gmin** notujących wzrost bezrobocia (pierwsza kolumna danych), brak zmian (druga kolumna) oraz zmniejszenie liczby bezrobotnych (trzecia kolumna):

2018:	30	4	135
2019:	28	3	138
2020:	159	–	10
2021:	17	1	151
2020–2021:	97	2	70

W okresie dwuletnim gminy, w których bezrobocie zmalało stanowiły mniejszość, a w kryzysowym 2020 r. było ich tylko 10. Z ewidencji urzędu pracy w 2020 r. zdjęto 24 mieszkańców gminy Przemków, co w ujęciu względnym oznaczało spadek o 6,9%. W dużej gminie miejskiej Złotoryja zmniejszenie liczby bezrobotnych o 17 oznaczało redukcję bezrobocia o 3,4%. W największym stopniu liczba bezrobotnych zmalała w niewielkich gminach: Pęcław (10 osób; 10,1%), Ciepłowody (9; 7,6%), Stoszowice (13; 7,3%).

W 2020 r. w 159 gminach bezrobocie wzrosło. Największe przyrosty bezwzględne notowały największe gminy województwa – na pierwszych 4 miejscach znalazły się miasta na prawach powiatu, w tym Wrocław, w którym przyrost wyniósł 3126 osób, co stanowiło ¼ przyrostu wojewódzkiego. Łącznie w 12 gminach przyrosty bezrobotnych były większe od 150. W tej liczbie było 11 największych miast oraz największa gmina wiejska – Długołęka (przybyło w niej 172 bezrobotnych). Ta gmina zanotowała największy względny wzrost bezrobocia – o 80,0%. Na kolejnych miejscach były znacznie mniejsze gminy: Głuszycza (61,9%), Gromadka (56,6%) i Jordanów Śląski (54,5%). Zbliżone wskaźniki dynamiki cechowały Wrocław (48,6%) oraz część gmin aglomeracji wrocławskiej – Oleśnica (miejska i wiejska), Sobótka i Siechnice (wszystkie ze wzrostem wyższym od 40%). W Długołęce, Wrocławiu i innych gminach aglomeracji wrocławskiej tak duża dynamika była efektem bardzo małej liczby bezrobotnych w 2019 r.

W 2021 r. największa poprawa na rynku pracy w ujęciu bezwzględnym dotyczyła Wrocławia (ubyło 1640 bezrobotnych) i innych największych gmin. Ubytek co najmniej 150 bezrobotnych dotyczył 9 dużych miast (od 33 tys. mieszkańców). Względna poprawa o przynajmniej 30% wystąpiła w 11 małych i średnich gminach, w tym: Lubomierzu (38,1%), Lubinie (wiejska; 36,6%) i Żarowie (35,5%). Z kolei bezrobocie wzrosło w 17 małych i średnich gminach, w tym najbardziej: w Krotoszycach (18,9%), Starej Kamienicy (12,4%) i Żukowicach (7,9%).

Łącznie w **okresie 2020–2021** w 70 gminach zmalała liczba bezrobotnych, w tym o co najmniej ¼ w gminach: Lubomierz (35,7%), Mirsk (27,8%), Gryfów Śląski (26,7%) i Kamieniec Ząbkowicki (25,9%). Ponad 100 bezrobotnych ubyło w miastach Oława (146) i Wałbrzych (134) oraz gminie Lwówek Śląski (111). Ponad 100 bezrobotnych przybyło w 6 gminach, w tym we Wrocławiu (1486), Legnicy (428) i Jeleniej Górze (148). Najbardziej bezrobocie wzrosło w małych i średnich gminach: Gromadka (63,2%), Długołęka (51,6%), Krotoszyce (46,7%) i Stara Kamienica (43,4%).

Na poziomie gmin nie dokonuje się oszacowań stopy bezrobocia, ale dobrym wskaźnikiem porównawczym jest **udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym**. Znaczna część ludności w wieku produkcyjnym jest bierna ekonomicznie i dlatego tak liczony wskaźnik jest zawsze mniejszy od stopy bezrobocia (w mianowniku występuje suma aktywnych zawodowo i biernych w wieku produkcyjnym, natomiast w stopie bezrobocia są tylko aktywni zawodowo).

W 2021 r. w 18 gminach wskaźnik ten mieścił się w przedziale od 1,4% do 2,2%. Wszystkie 9 gmin składających się na powiat wrocławski było w tej grupie (oraz dodatkowo Wrocław – 2,1%), z czego 5 posiadało wskaźniki najniższe w województwie: Kąty Wrocławskie i Kobierzyce (po 1,4%), Długołęka (1,5%), Jordaków Śląski i Siechnice (po 1,6%). Należy przypomnieć, że liczba bezrobotnych wzrosła w Długołęce o ponad połowę, co oznacza, że przed pandemią, w 2019 r. wskaźnik w tej gminie był jeszcze niższy i wynosił 1,0%.

Dwucyfrową wartość wskaźnika posiadały w 2018 r. i w 2020 r. po 2 dolnośląskie gminy. W 2019 r. (przed pandemią) oraz w 2021 r. nie było ani jednej takiej gminy. Najwyższy udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym zanotowały peryferyjne położone małe gminy: Bolków (9,3%), Jemielno (8,9%), Świerzawa, Wińsko (po 8,7%), Wojcieszów 8,4%) oraz Międzyzlesie (8,3%). Bolków zajmował pierwszą pozycję od 2017 r. W ciągu 2 lat wskaźnik zmalał w 56 gminach, najbardziej w Lubomierzu i Mirsku (po 1,8 p. proc.). Najbardziej wskaźniki wzrosły w gminach: Stara Kamienica (2,0 p. proc.), Czarny Bór (1,6 p. proc.) i Gromadka (1,5 p. proc.).

5.4. Aktywna polityka rynku pracy

5.4. Active labour market policy

Działania aktywne, pasywne i usługi rynku pracy

Podstawą aktywnej polityki rynku pracy są unijne i krajowe strategie oraz programy działań. Polityka polega na wyznaczaniu celów i zadań do realizacji, określaniu wykonawców i terminów, przyznaniu źródeł finansowania, ustalaniu sposobu monitorowania wykonania celów w trakcie ich realizacji (za pomocą wskaźników monitorujących), dokonywania korekt, raportowania i rozliczania wykonania. Mogą to być programy o charakterze ogólnym (Europa 2020, Europejski filar praw socjalnych, Krajowy program reform, Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, Krajowa strategia rozwoju regionalnego) przyczyniające się do wzrostu realizacji celów głównych (np. wskaźnika zatrudnienia), programy wyspecjalizowane (Europejska strategia zatrudnienia, Plany działań na rzecz zatrudnienia) i bieżąca polityka gospodarcza (programowe działania organów publicznych wynikające z ich obowiązków statutowych oraz bieżące podejmowanie decyzji administracyjnych).

Źródłami finansowania są środki unijne i krajowe. Największe środki pochodzą z Europejskiego Funduszu Społecznego, budżetu państwa, Funduszu Pracy, budżetów samorządowych. Podstawą uzyskania pożądaných rezultatów jest nakierowanie działań na jednoznacznie określonych beneficjentów. Rządziej są to osoby prawne a częściej osoby fizyczne, zwłaszcza bezrobotne, które są najintensywniej wspierane w ramach programów zatrudnienia.

Zgodnie z międzynarodową klasyfikacją działań w ramach polityki rynku pracy występują trzy podstawowe **kierunki wydatkowania środków**:

- (A) Usługi rynku pracy i aktywność publicznych służb zatrudnienia;
- (B) Aktywne instrumenty rynku pracy;
- (C) Finansowa pomoc dla bezrobotnych oraz osób w wieku przedemerytalnym (te formy socjalnego wsparcia finansowego nazywane są działaniami pasywnymi).

W bardziej szczegółowej klasyfikacji wyróżniamy 9 elementów:

1. Publiczne służby zatrudnienia (pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe; koszty administracyjne) [A]
2. Szkolenia zawodowe [B]
3. Rotacja pracy i podział pracy [B]
4. Zachęty zatrudnieniowe (programy zatrudnienia osób bezrobotnych oraz utrzymania miejsc pracy, które bez wsparcia byłyby zlikwidowane) [B]
5. Wspieranie zatrudnienia bezrobotnych i rehabilitacji niepełnosprawnych bezrobotnych [B]
6. Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy [B]

7. Wspieranie podejmowania działalności gospodarczej [B]
8. Zasiłki i odprawy dla bezrobotnych [C]
9. Wcześniejsze emerytury [C]

W okresie narastania bezrobocia szybko zwiększają się zwłaszcza **wydatki pasywne**, aby złagodzić pogorszenie sytuacji materialnej. W latach 2013–2019 występowała sytuacja odwrotna, corocznie wydatki malały i w ciągu 6 lat wydatki Funduszu Pracy na zasiłki dla bezrobotnych zmalały ponad dwukrotnie (o 54,4%). Natomiast w 2020 r. nastąpił ich wzrost o 20,4% i w efekcie przekroczyły poziom z 2017 r. Wzrost wydatków na ten cel przedłużył się na 2021 r. (przybyło 16,0%) osiągając wartość nominalną wyższą niż w 2016 r. Był to efekt z jednej strony wzrostu liczby bezrobotnych z uprawnieniami do otrzymywania zasiłków, średniej liczby miesięcy w roku, gdy zasiłki są wypłacane, a z drugiej strony wysokości tych zasiłków, która była podwyższana w warunkach narastającej inflacji.

Malejące przed 2020 r. bezrobocie przyczyniło się także do spadku krajowych wydatków na **aktywne programy działań**. Do 2017 r. wydatki tej kategorii wzrastały, częściowo dzięki możliwościom stworzonym przez redukcję wydatków pasywnych. Wydatki zrealizowane w 2019 r. były mniejsze o 55,1% niż 2 lata wcześniej. W 2020 r. nastąpił ich gwałtowny wzrost (7,2 razy), gdyż pojawiły się tzw. Tarcze antykryzysowe. Na tradycyjne aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wydano w 2020 r. o 13,0% mniej środków niż rok wcześniej, natomiast cała różnica wynikała z instrumentów dotyczących COVID-19 przekazanych do dyspozycji powiatowych urzędów pracy. W 2021 r. zmniejszono prawie 4 razy środki finansujące instrumenty ograniczające negatywne skutki pandemii oraz wyłączono je z kategorii aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. W stosunku do roku poprzedniego wzrosły wydatki na wszystkie aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, w tym: szkolenia, staże, doposażenie stanowisk pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne. W stosunku do 2019 r. wydatki te zwiększyły się nominalnie o 37,0%, czyli o 21,0 p. proc. bardziej niż wydatki na zasiłki dla bezrobotnych. Skala nominalnych wydatków była jednak mniejsza o 31,1% od dokonanych w 2018 r.

Największe środki przeznaczano tradycyjnie na dwa typy działań: na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej i wyposażenie stanowisk pracy (35,3% środków przeznaczonych na aktywne programy) oraz na stypendia na okres stażu u przedsiębiorców (22,4%). Należy podkreślić, że większość staży zorganizowanych przy udziale urzędów pracy w przedsiębiorstwach oraz innych jednostkach organizacyjnych nie jest subsydiowana. Urzędy pracy współorganizują staże w ramach pośrednictwa pracy (usług zatrudnienia). Podobny charakter ma przygotowanie zawodowe (szkolenia) u pracodawców.

Działania aktywizujące są finansowane w ramach aktywnych programów rynku pracy. Na wsparcie dla niektórych grup defaworyzowanych bezrobotnych przeznaczono w 2021 r. z Funduszu Pracy następujące udziały w całkowitych wydatkach (w sumie wydatków na zadania pasywne oraz aktywne): aktywizacja osób do 30 roku życia (r. ż.) – 9,7%, aktywizacja osób powyżej 50 r. ż. – 2,1%, aktywizacja długotrwale bezrobotnych – 4,6%.

Zatrudnieniem subsydiowanym było objętych w 2021 r. na Dolnym Śląsku 8287 osób wśród 54786 ogółu bezrobotnych, którzy podjęli pracę. Praca subsydiowana dotyczyła więc 15,1% osób wyrejestrowanych z ewidencji z powodu podjęcia pracy. Występuje tu stała tendencja spadkowa, gdyż w 2017 r. udział ten przekraczał nieznacznie 20% (20,1%). W kraju było podobnie – odsetek ten spadł z 22,1% do 17,2%. Przy stosunkowo niskim bezrobociu spada intensywność wykorzystania oraz skuteczność poszczególnych form pracy subsydiowanej. Największy udział zatrudnienia subsydiowanego posiadało województwo warmińsko-mazurskie (22,5%), a najmniejszy śląskie (13,8%). Dolny Śląsk był przedostatni w kraju pod tym względem. Przy spadającej wartości wskaźników w stosunku do lat poprzednich kolejność województw niemal nie ulegała zmianom. Zmniejszenie dotyczyło zarówno liczby osób objętych poszczególnymi formami pracy subsydiowanej, jak i udziałów procentowych w odpływie z bezrobocia z tytułu podjęcia pracy. W tablicy 11 uwzględniono 6 najpowszechniejszych form pracy subsydiowanej w 2021 r.

Tablica 11. Wykorzystanie form subsydiowania pracy przez bezrobotnych podejmujących pracę
Table 11. Utilisation of forms of subsidizing work by the unemployed persons taking up work

Formy pracy subsydiowanej Forms of subsidised work	Dolnośląskie		Polska Poland	Województwa o największym odsetku Voivodships with the biggest rate
	liczba osób number of persons	w % wyrejestrowanych z ewidencji z tytułu podjęcia pracy in % of deregistered from the records on taking up employment		
Ogółem Total	8287	15,1	17,2	warmińsko-mazurskie – 22,5 świętokrzyskie – 21,4
w tym z przyczyn: including on the ground of:				
Podjęcia działalności gospodarczej Taking up economic activity	2928	5,3	5,0	wielkopolskie – 7,1 małopolskie – 6,8
Prac interwencyjnych Intervention works	1929	3,5	4,7	warmińsko-mazurskie – 7,5 świętokrzyskie – 6,3
Podjęcia pracy w ramach refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnego Taking up a job as part of reimbursing employment costs to an unemployed person	1652	3,0	3,2	kujawsko-pomorskie – 4,5 warmińsko-mazurskie – 4,4
Robót publicznych Public works	964	1,8	2,5	kujawsko-pomorskie – 6,2 zachodniopomorskie – 4,0
Podjęcia pracy poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie Taking up a job outside the place of residence as part of a settlement voucher	528	1,0	1,0	lubelskie – 2,2 świętokrzyskie – 2,0
Podjęcia pracy w ramach dofinansowania wynagrodzenia Taking up a job as part of wages and salaries subsidizing	97	0,2	0,2	opolskie, wielkopolskie, śląskie, lubelskie – 0,3

Poza przedstawionym zestawieniem głównych instrumentów aktywizacyjnych występują jeszcze inne działania obejmujące na Dolnym Śląsku 2,4% osób, którym subsydiowano pracę. Oprócz bonu na zasiedlenie poza miejscem zamieszkania istnieje drugi rodzaj bonu na zasiedlenie, jest też bon zatrudnieniowy i refundacja składek na ubezpieczenie społeczne. Z każdej z tych form na Dolnym Śląsku skorzystało mniej niż 30 osób. Istnieje potencjalna możliwość uzyskania innych typów wsparcia dla podjęcia pracy, które nie cieszą się jednak zainteresowaniem. Przykładowo, w 2016 r. na Dolnym Śląsku jedna osoba (jedyna w kraju) podjęła pracę w ramach grantu na telepracę, a w kolejnych latach instrument ten widniał w statystykach z wartością zerową. W 2021 r. w kraju 4 osoby podjęły pracę w ramach świadczenia aktywizacyjnego – wszystkie były z Wielkopolski.

Instrumenty najszerszej wykorzystywane mają swoją specyfikę wyrażającą się w odmiennych grupach dominujących beneficjentów. Wsparcie dla podjęcia działalności gospodarczej na Dolnym Śląsku najczęściej uzyskują osoby do 30 roku życia (38,2%), a bardzo rzadko powyżej 50 roku życia (5,7%). Ta ostatnia grupa przeważa wśród pracujących przy robotach publicznych (41,2%) i pracach społecznie użytecznych (54,6%), natomiast tylko wyjątkowo kierowana jest na staż u pracodawców (6,9%), w przypadku którego dominują osoby do 30 roku życia (53,3%). Długotrwale bezrobotni są zwykle kierowani do prac społecznie użytecznych (76,4%) oraz robót publicznych (30,0%). Należy podkreślić, że ta kategoria osób przenika się z grupą osób powyżej 50 roku życia. Tylko do tej ostatniej grupy zaadresowano możliwość uzyskania dofinansowania wynagrodzenia (100%). Wybrane tu wskaźniki strukturalne ilustrują specyfikę poszczególnych instrumentów i jednocześnie niezmiennosc głównych beneficjentów (np. 2 wymienione wskaźniki strukturalne dotyczące staży u pracodawców uległy zmianie w stosunku do 2018 r. o kolejno: -2,3 i +0,9 p. proc.).

Bezrobotni w szczególnej sytuacji na rynku pracy

Grupy defaworyzowane monitorowane na poziomie programów unijnych (młodzież niekontynuująca nauki, grupa NEET, wykluczeni społecznie, osoby dyskryminowane ze względu na płeć) obejmują tylko kilka grup spośród tych, które w świetle polskiego prawa są przedmiotem nie tylko obserwacji, ale także specjalnego wsparcia. Dotyczy to głównie kilku kategorii bezrobotnych.

Bezrobotni w szczególnej sytuacji na rynku pracy – to osoby bezrobotne, którym przysługuje pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych (tj. szkoleniach, stażach, przygotowaniu zawodowym dorosłych lub zatrudnieniu w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych).

W ujęciu prawnym za bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy uważa się: długotrwale bezrobotnych, osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej, posiadające co najmniej 1 dziecko do 6 roku życia, posiadające co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne do 18 roku życia oraz osoby niepełnosprawne. Dodatkowo do tej grupy zalicza się kategorie wieku bezrobotnych: od 50 roku życia oraz do 30 roku życia, w tym do 25 roku życia. Pełne dane dla tych 8 kategorii są zbierane przez urzędy pracy od 2015 r.

Tablica 12. Tendencje zmian w grupie bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy
Table 12. Tendencies in changes in the group of the unemployed persons who are in a special situation on the labour market

Zarejestrowani bezrobotni Registered unemployed persons	2020	2021	
	rok poprzedni = 100 previous year = 100	liczba osób number of persons	
Ogółem Total	122,8	85,3	58738
W szczególnej sytuacji na rynku pracy razem In a special situation on the labour market total	118,7	89,5	48767
W wieku: At the age:			
do 30 roku życia up to 30 years old	124,7	78,5	11700
w tym do 25 roku życia including up to 25 years old	126,1	78,5	5334
50 lat i więcej 50 years old and more	114,0	88,7	17452
Długotrwale bezrobotni Long-term unemployed persons	119,1	100,3	32007
Korzystający ze świadczeń pomocy społecznej Persons on welfare benefits	84,2	89,1	1633
Posiadający co najmniej 1 dziecko do 6 roku życia Persons having at least 1 child up to the age of 6 years	106,0	86,7	10437
Posiadający co najmniej 1 dziecko niepełnosprawne do 18 roku życia Persons having at least 1 disabled child up to the age of 18 years	92,6	92,0	149
Niepełnosprawni Disabled persons	94,4	108,7	5022

Korzystny kierunek zmian ma miejsce, gdy spadek poszczególnych kategorii bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy następuje szybciej niż spadek liczby bezrobotnych ogółem. W takiej sytuacji udział tych kategorii osób w ogólnym bezrobociu także maleje.

W ostatnich latach liczba osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy nieco zmalała, jednak stanowi ona aż 83,0% całości bezrobocia. Tylko co 6. zarejestrowany bezrobotny nie wypełnia żadnego warunku zakwalifikowania do tej grupy. Niektóre osoby spełniają jednocześnie kilka warunków i dlatego pozycja „ogółem” nie stanowi sumy traktowanych osobno 8 kryteriów kwalifikowania do kategorii osób w szczególnej sytuacji.

Tablica 13. Udział bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych

Table 13. Share of the unemployed persons who are in a special situation on the labour market in total number of registered unemployed persons

Zarejestrowani bezrobotni Registered unemployed persons	2019	2020	2021
	w % in %		
Ogółem Total	100,0	100,0	100,0
W szczególnej sytuacji na rynku pracy razem In a special situation on the labour market total	81,9	79,2	83,0
W wieku: At the age:			
do 30 roku życia up to 30 years old	21,3	21,7	19,9
w tym do 25 roku życia including up to 25 years old	9,6	9,9	9,1
50 lat i więcej 50 years old and more	30,8	28,6	29,7
Długotrwale bezrobotni Long-term unemployed persons	47,8	46,3	54,5
Korzystający ze świadczeń pomocy społecznej Persons on welfare benefits	3,9	2,7	2,8
Posiadający co najmniej 1 dziecko do 6 roku życia Persons having at least 1 child up to the age of 6 years	20,3	17,5	17,8
Posiadający co najmniej 1 dziecko niepełnosprawne do 18 roku życia Persons having at least 1 disabled child up to the age of 18 years	0,3	0,2	0,3
Niepełnosprawni Disabled persons	8,7	6,7	8,5

Po 2015 r. udział osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy wahał się od 81,9% do 84,8% z jednym wyjątkiem dotyczącym 2020 r. Duży wzrost bezrobocia w okresie pandemii COVID-19 wiązał się przede wszystkim z napływem najbardziej aktywnych osób i w efekcie zmalał udział grup defaworyzowanych w bezrobociu. Ilustrują to wskaźniki wzrostu liczby bezrobotnych określonych kategorii przewyższające średnią dynamikę bezrobocia wynoszącą w 2020 r. 22,8%. Są to grupy: zwolnieni z przyczyn zakładu pracy – 52,3%, cudzoziemcy – 46,0%, mężczyźni – 27,1% (kobiety – 19,4%), mieszkańcy miast – 26,8%, z prawem do zasiłku – 25,6%. Średnie zmniejszenie się liczby osób zarejestrowanych w urzędach pracy w 2021 r. wyniosło rok później 14,7% i miało przeciwną charakterystykę, czyli największe spadki dotyczyły tych samych grup: z prawem do zasiłku – 32,0%, zwolnionych z przyczyn zakładu pracy – 29,9%, mieszkańców miast – 15,7%.

Wyjątkiem był nieco mniejszy spadek bezrobotnych mężczyzn niż kobiet – 14,0% wobec 15,2%. Efektem zmian w okresie dwuletnim było więc zwiększenie się liczby bezrobotnych mężczyzn o 2344, a bezrobotnych kobiet jedynie o 372, czyli ponad 6 razy mniej.

W okresie dwuletnim liczba osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy wzrosła o 2876, czyli więcej niż wyniósł ogólny przyrost bezrobocia (2716). W rezultacie udział tych osób w bezrobociu wzrósł o 1,1 p. proc. Największy wpływ na to miało bardzo duże zwiększenie się liczby długotrwale bezrobotnych o 5224. Było to prawie 2 razy więcej niż całkowity wzrost bezrobocia. Udział tej grupy w bezrobociu zwiększył się z 47,8% do 54,5% (o 6,7 p. proc.). Wielu bezrobotnych długotrwale mieści się także w kategoriach osób w wieku 50 lat i więcej oraz korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Opisane uprzednio zwiększenie aktywności zawodowej osób w wieku 55 lat i więcej skutkowało pewnym oderwaniem się tej grupy wieku od długotrwale bezrobotnych, gdyż odsetek bezrobotnych powyżej 50 r. ż. zmalał z 30,8% do 29,7%. Tym samym główna część przyrostu długotrwale bezrobotnych w latach 2019–2021 dotyczyła osób do 50 roku życia.

Oprócz dużego przyrostu liczby długotrwale bezrobotnych w latach 2019–2021 w znacznie mniejszej skali zanotowano także przyrosty w grupie osób powyżej 50 r. ż. (183) oraz niepełnosprawnych (129). Szczególnie niekorzystne jest pogorszenie się sytuacji na rynku pracy osób niepełnosprawnych i niedostateczne zainteresowanie pracodawców osobami, które mogą świadczyć pracę z pewnymi ograniczeniami.

W pozostałych 5 grupach bezrobocie zmniejszyło się. Najbardziej spadła liczba korzystających ze świadczeń pomocy społecznej (o 25,0%). Spadła także liczba osób z prawem do zasiłku (ci bezrobotni nie znajdują się w szczególnej sytuacji na rynku pracy) – o 14,6%.

Duży względny spadek bezrobocia dotyczył również niewielkiej grupy osób posiadających co najmniej 1 dziecko niepełnosprawne do 18 r. ż. (o 14,9%) oraz bardzo dużej grupy posiadających co najmniej 1 dziecko do 6 r. ż. (o 8,1%). Zmniejszyła się także liczba bezrobotnych do 30 r. ż. (o 2,1%), w tym w wieku do 25 r. ż. (o 1,0%). Poza kategorią osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy są m.in. osoby w okresie do 12 miesięcy od dnia ukończenia nauki oraz kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka. Obie te kategorie należą do nielicznych, których liczebność w ciągu 2 lat zmniejszyła się – odpowiednio o 397 i 1009 osób (w ujęciu względnym o 14,1% i 6,0%).

Powyższe zmiany ilustrują przede wszystkim zachodzące w regionie i w kraju przekształcenia demograficzne – wchodzenie na rynek pracy roczników niżowych i szybko malejącą dzietność kobiet. W efekcie najbardziej widać to w grupach osób z obowiązkami opiekuńczymi. Sytuacja rodzinna i osobista sprawia, że osoby mające małe dzieci z jednej strony z powodów naturalnych podejmują mniej intensywne wysiłki w celu zdobycia pracy, a z drugiej strony zniechęca je do tego uzyskiwane wsparcie w ramach programu „Rodzina 500 plus”. Zmniejszający się napływ na rynek pracy młodych osób stanowi najważniejsze wyzwanie na przyszłość.